



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

---

**División de Ciencias Sociales y Económico  
Administrativas / DCSEA**

**Políticas Públicas de Vivienda y  
Asentamientos Irregulares en Quintana Roo  
Caso: “Las Fincas” en Cozumel (2008)**

**TESIS  
Para obtener el grado de  
Maestro en Economía y Administración Pública**

**Presenta  
Lic. José Gonzalo Merino Casarín**

**Director de Tesis  
Dra. Maribel Lozano Cortes**

**Cozumel, Quintana Roo, México, diciembre de 2009**

# UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

---

División de Ciencias Sociales y Económicas Administrativas



Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del programa de Maestría y aprobada como requisito para obtener el grado de:

**Maestría en Economía y Administración Pública**

## COMITÉ DE TESIS

**Director:**

---

**Dra. Maribel Lozano Cortes**

**Asesor:**

---

**Dr. Frederick Harriss Wallace**

**Asesor:**

---

**Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos**

**Cozumel, Quintana Roo, México, diciembre de 2009**

## **AGRADECIMIENTOS:**

*A Melita por todas las razones que espero me rediman  
algún día nuevamente ante sus ojos y su corazón.*

*A mis adorados hijos: Eva y Emiliano, razón de mi existencia.*

*A mis entrañables compañeros y compañeras de la Maestría por los inmensos  
momentos de felicidad y alegrías.... amigos y hermanos ya por siempre.*

*A mis Maestros y Maestras por el cariño, su vocación, su compromiso y el  
aprendizaje cultivado y con especial afecto a las Doctoras Maribel Lozano,  
Crucita Ken, a los Doctores Fred Wallace, Fernando Cabrera y Luis Gerardo  
Samaniego Santamaría.*

*A mi Alma Matter: la Universidad de Quintana Roo*

*A mis suegros, por su hija*

*A Manina y a Alejandro Alcocer por su amistad  
Inquebrantable y a toda prueba.*

*A mis hermanos Alejandra, Luis, Angélica, David Antonio, Alicia, Mechita,  
Magdalena, Jesús, Úrsula y Luis Roberto.*

*A todos mis sobrinos y sobrinas.*

*A Silvia Káter y a Luz Elena Arroyo Irigoyen por el cariño y  
el amor que me une a ellas desde siempre.*

*A Ofelia, Socorro, Abraham y Gonzalo †*

# ÍNDICE

Introducción .....	6
--------------------	---

## **CAPITULO**

### **MARCO TEORICO**

1.1 Ética y políticas públicas .....	14
1.2 Etapas y diseño de políticas públicas.....	17
1.3 Gobierno local y diseño de la Agenda Pública .....	23
1.4 Agenda Pública.....	25
1.5 Agenda Pública y toma de decisiones .....	29
1.6 Evaluación de la políticas públicas .....	35
1.7 Utilidad pública y administración pública digital .....	38
1.8 Elección pública y políticas .....	44
1.9 Teoría de la elección publica.....	51
1.10 Liderazgo social, poder y política.....	56
1.11 Servicios públicos municipales.....	62

## **CAPITULO II**

### **METODOLOGIA**

2.1 Método de estudio .....	72
2.1.1 Teoría de Entrada .....	72
2.1.2 Mapa de Ruta.....	73
2.1.3 Mapa de Ruta II.....	74
2.1.4 Campo de Batalla .....	75
2.1.5 Propuesta.....	77

## **CAPITULO III**

### **ASENTAMIENTO IRREGULAR “LAS FINCAS”**

3.1 Teoría de Entrada: Ubicación del Problema.....	78
3.2 Mapa de Ruta: diferentes variables del problema.....	82
3.2.1 Rezago de Viviendas en Quintana Roo .....	82
3.2.2 Pobreza patrimonial y asentamientos humanos irregulares .....	84
3.2.3 El uso irregular de la tierra en “Las Fincas” .....	90
3.2.4 Liderazgo social en “Las Fincas” .....	94
3.2.5 El marco jurídico.....	96
3.2.6 Contaminación del manto freático de la Isla de Cozumel.....	112
3.2.7 Clientelismo Político.....	119
3.2.8 Rezago y mercado de viviendas.....	122
3.2.9 Control de precios en el alquiler de viviendas .....	129
3.2.10 Eficiencia, beneficio y costo marginal.....	133
3.2.11 Administración pública y rezago de vivienda.....	135

3.2.11.1 Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).....	136
3.2.11.2 Instituto de Fomento de la Vivienda y Regularización (INFOVIR) .....	141
3.2.11.3 Instituto del Patrimonio del Estado del Gobierno de Quintana Roo.....	158
3.2.12 Otros problemas públicos similares .....	161

## **CAPITULO IV**

### **EL CAMPO DE BATALLA**

4.1 Los programas de vivienda.....	168
4.2 Suelo, subsidio y financiamiento para la Vivienda.....	171
4.2.1 Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).....	171
4.2.2 Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) .....	173
4.2.3 Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) .....	178
4.2.4 Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) .....	179
4.2.5 Programa “Sustitución de Vivienda Endeble por Vivienda Segura .....	191
4.2.6 Programa especial emergente para el asentamiento irregular: Los Monos.....	193
4.2.7 Programa de Piso Firme y Apoyo de Atención Prioritarias (PAZAP).....	195
4.2.8 Programa de Ahorro Previo-Unidades Básicas de Vivienda (UBV) .....	196
4.2.9 “Pacto por la calidad de Vivienda” .....	200
4.3 Convenio de Intercambio de Información en Materia Fiscal entre el Gobierno del Estado y el INFONAVIT .....	201
4.4. Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables .....	202

## **CAPITULO V**

### **POLITICAS PUBLICAS Y “LAS FINCAS”**

5.1 El diseño de una política pública .....	208
5.2 Prestación limitada de servicios públicos a “Las Fincas” .....	210
5.3. La organización social y política en “Las Fincas” .....	212
5.4 Certeza jurídica y asentamientos irregulares.....	216
5.5 Tipificación del delito: Invasiones y Despojos .....	219
5.6 Propuestas a la contaminación del manto freático de Cozumel .....	221
5.7 Perspectiva realista en el Campo de Batalla.....	223
5.8 Suministro de Agua Potable.....	225
5.9 Servicio de limpia, recolección y traslado de basura .....	226

<b>CONCLUSIONES</b> .....	228
---------------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	247
---------------------------	-----

<b>ANEXOS</b> .....	264
---------------------	-----

# INTRODUCCIÓN

El Estado de Quintana Roo tiene en Solidaridad al municipio con el más alto índice de crecimiento de toda Latinoamérica. Una de las razones de este crecimiento demográfico surge hace 34 años, cuando el estado deja de ser el último territorio de México y se convierte en el estado más joven del país, empieza a sostener su Desarrollo Económico a partir de las actividades económicas y productivas propias del Ramo de la Industria Turística, que se establecen básica y plenamente en la cabecera municipal de Benito Juárez: Cancún.

La industria del turismo, transforma dramáticamente al estado: Se generan inversiones, se funda una nueva ciudad que requiere infraestructura urbana, caminos y todo tipo de construcciones para poder otorgar los servicios básicos, se edifica un nuevo aeropuerto internacional, y consecuentemente se empieza a generar una muy alta demanda de empleos que no puede ser satisfecha por la oferta de mano de obra que existía en ese entonces en el estado. Es necesario explicar, que la ciudad capital del estado: Chetumal, ubicada en el extremo sur del territorio de Quintana Roo, vivía prácticamente aislada y no comprendía en su justa dimensión lo que significó que con el surgimiento del nuevo estado, también al transcurrir de los años su importancia y su papel como capital del mismo, se vería mermada ante el nacimiento de una nueva ciudad llamada Cancún que les resultaba también distante y ajena.

Es innegable que el alto índice de crecimiento económico y demográfico de Cancún se concentro en un principio en el territorio de su municipio, sin embargo, también es cierto que nuevos asentamientos humanos empezaran a surgir hacia el sur y hacia el oeste de la ciudad.

En la actualidad (2009) a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2005 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el Estado de Quintana Roo, viven más de 1'175,475 habitantes, lo que significa que todos los trabajadores que llegaron y seguirán llegando al territorio del estado, demandarán toda una gama y variedad de servicios públicos sanitarios, educativos, urbanos, culturales, entre otros, para poder satisfacer sus necesidades.

En este sentido, esta investigación eligió el tema de la necesidad más urgente en Quintana Roo: una vivienda digna y que al no poder ser satisfecha ha derivado en la creación de los asentamientos irregulares. De esta manera, el trabajo de investigación inició su recorrido, porque se pudo ver que el rezago de vivienda en Quintana Roo, por sí mismo, era muy importante ya que no había podido ser resuelto ni por la Administración Pública ni por la Iniciativa Privada.

Finalmente la justificación de esta investigación no significó que se tuviera que realizar una argumentación rebuscada, ya que:

- A lo largo de más de 3 décadas, las Políticas Públicas de Vivienda del Gobierno Estatal fueron inexistentes.

La paradoja en este sentido era y consiste en que los Gobiernos del Estado de Quintana Roo, el Gobierno Federal y los Gobiernos Municipales solo se abocaron y se concentraron en las tareas para organizar las condiciones óptimas para desarrollar a la economía a partir de las actividades, inversiones y gestiones propias del Ramo Turístico, logrando efectivamente un crecimiento económico galopante que finalmente creó también profundas desigualdades. Por otra parte, la problemática real, cotidiana y complicada de los habitantes de los asentamientos humanos irregulares del norte de Quintana Roo, también era la razón más evidente e importante.

Por todo lo anterior, se decidió estudiar un caso de Asentamientos Humanos Irregulares en el norte del estado: “Las Fincas”, como un asentamiento irregular que se empezó a formar en la Isla de Cozumel en el primer trimestre de 1997.

En este sentido, “Las Fincas”, aunque es actualmente el único asentamiento irregular en la ciudad, presenta todas las condiciones que se necesitan para identificar un conflicto público que no ha podido ser resuelto a lo largo de la historia reciente de Quintana Roo. Por esta razón, se reflexionó que el tema de los asentamientos irregulares en el estado a partir de un caso específico, podría analizar el impacto y la problemática de las personas que no tienen acceso a los servicios públicos municipales básicos como son el abasto de

agua potable, el suministro de energía eléctrica, la pavimentación de las calles, la iluminación, el drenaje y el alcantarillado, las escuelas, los parques y jardines públicos y la transportación, entre otros.

Esta investigación, explica en una primera parte a través de un marco teórico los temas y las disertaciones realizadas en relación al problema público que se abordó. En esta parte, se exponen las teorías que estudian a las Políticas Públicas Municipales como la vía para resolver los dilemas públicos, a través de las investigaciones y observaciones de Mauricio Merino, Guillermo Cejudo, Enrique Cabrero y otros autores que han abordado el tema, concentrando su atención en las etapas y los componentes de la políticas públicas como son la Teoría de Entrada, el Mapa de Ruta, la Agenda Pública, la Toma de Decisiones, la Implementación y la Evaluación de las Políticas Públicas y las Teorías de la Burocracia.

Conforme se fue revisando la bibliografía y se iban conociendo las diferentes aristas del rompecabezas, mientras se realizaba el trabajo de campo y la investigación avanzaba, se veía que los alcances de ésta además de señalar los componentes del problema también podían servir para ir vislumbrando con claridad el núcleo de la problemática.

Cuando la investigación había comenzado a finales del 2006, uno de los primeros elementos identificado fue la utilización del problema público del rezago de vivienda para crear clientelismo político, sin embargo, esta particularidad tampoco era el núcleo del tema de la investigación. Ya que uno de los principales conflictos de los asentamientos irregulares era y es realmente el crecimiento desordenado, no sustentable y anárquico de las nuevas ciudades de Quintana Roo.

Héctor Sosa (2008), afirma que en Cancún existen 60 colonias marginadas sin servicios públicos, esto significa que los asentamientos humanos irregulares que existen en Cancún equivalen a 35.39 km<sup>2</sup> de 50.38 km<sup>2</sup>, además se debe mencionar que las colonias irregulares que existen en los municipios de Isla Mujeres y de Benito Juárez representan la extensión territorial urbanizada de Cancún. En este sentido, se pudo ubicar también que el núcleo del problema es la ausencia de las condiciones mínimas y necesarias para el desarrollo humano de las familias que al no tener acceso a una vivienda se ven arrastradas a vivir en este tipo de asentamientos.

Y así como aparecieron estos datos, fueron apareciendo otros más que inevitablemente hacían necesario que otros argumentos y teorías fueran expuestas para así comprender los conflictos colaterales de los asentamientos irregulares. Por ejemplo, a través de los trabajos de investigación de Cervantes y Gutiérrez se pudo demostrar que las descargas de las aguas negras de las colonias irregulares al manto freático de Cozumel, Cancún, Isla Mujeres y Solidaridad lo contaminan grave y rápidamente.

Por otra parte también fue necesario abarcar otros temas como son: la Utilidad Pública y la Administración Pública Digital, las Políticas Públicas en relación al tema de la Elección Pública, el Liderazgo y los Servicios públicos Municipales.

De alguna manera, las Teorías que explicaban las acciones públicas en el espacio local, además de que permitieron en un primer momento, entender la forma en que interactúan el gobierno y la sociedad y cómo inciden las acciones en la capacidad de los tres órdenes de Gobierno en el desarrollo local, también contribuyeron a que el objeto de estudio no fuera abordado de manera simplista e insuficiente. Los objetivos de la investigación, afortunadamente se fueron volviendo más ambiciosos y se tuvieron que formular nuevas hipótesis relacionadas con el tema.

En este sentido, autores como Merino, Cejudo y Cabrero, básicamente, aportaron los elementos necesarios para articular y explicar a través de sus trabajos relacionados con los temas de políticas públicas, gobierno local, gestión pública y municipalidad, cómo una disyuntiva estructural de pobreza debió de haber sido identificada a tiempo como un factor que derivó en el surgimiento de otros problemas públicos y como éstos se hubieran podido evitar si hubiera existido planeación. Por otra parte, sus teorías también proporcionaron metodología para diseñar y proponer soluciones.

De esta manera, se decidió que el tema de la investigación finalmente fuera analizado a partir de una metodología cualitativa que consistió en la investigación a través de un Trabajo de Campo, que no se concentró en el estudio de variables cuantitativas, ni en índices económicos y/o específicos, ni en los efectos de éstos en una realidad concreta. Esta faena se concentró en la recopilación de la información que pudiera explicar cómo fue el proceso que tuvieron que experimentar los colonos de “Las Fincas” para resolver su necesidad de vivienda por sus condiciones de pobreza.

Por otra parte, a lo largo de más de dos años, este trabajo se fue construyendo y enriqueciendo a través de la información que necesariamente tenía que generarse por otras técnicas y métodos como son: las entrevistas, la información relevante y referida al punto que se publicaba en la prensa del estado, la visita a otros asentamientos humanos irregulares en otros municipios del estado, la asistencia a informes y a comparecencias que dieron funcionarios públicos ante el Congreso del Estado, participación y asistencia a la XIV Reunión y Convención de Organismos Estatales de Vivienda, en donde participaron los más altos funcionarios públicos Federales y estatales encargados de atacar el dilema de la vivienda en México, entre otros.

Hay que mencionar que una parte fundamental del trabajo de investigación fue la recopilación de la información que se pudo obtener directamente de los líderes y los colonos de “Las Fincas” por su proximidad con el autor. La información fue básicamente un proceso de retroalimentación en donde ambas partes se ayudaron y motivaron por el proceso de enseñanza –aprendizaje que se forjó entre los colonos y el investigador.

Ambas partes se mantenían al tanto de todo lo que sucedía y lo que se publicaba en la prensa escrita, en este sentido la investigación y la recopilación hemerográfica fue extremadamente importante durante todo el proceso. Los colonos de “Las Fincas” pudieron aprender de su situación a través de otros casos y de alguna manera se concientizaron de su problemática.

En este sentido, lo mejor que le pudo pasar a este trabajo, es que los acontecimientos y la información presentada, fueran importantes y significantes por sí mismos. De alguna manera, se espera que en el futuro esta investigación pueda ser útil para que la misma “opere”, sea leída y utilizada como una: ***“Guía para facilitar las gestiones y obtención de la información necesaria para obtener Subsidios y Créditos para la implementación de Programas Públicos de Vivienda en los Municipios Mexicanos, dentro de un marco de Desarrollo Sustentable”***.

Es importante mencionar que no se trató de menospreciar el análisis a través de una metodología cuantitativa, se trataba de que las ideas abstractas y los hechos concretos

podrían hacerse más claros por medio de los ejemplos y de las analogías. De alguna manera, la metodología de Merino, Cejudo y Cabrero le dio consistencia a este trabajo de investigación porque existe una propuesta concreta, argumentada y respaldada para atenuar el asunto del rezago de vivienda y para lograr que a través del Gobierno y la Administración pública se implementen acciones muy concretas para alcanzar un Desarrollo Sustentable en Quintana Roo.

Por todo lo anterior, se sugiere que al leer la metodología de este trabajo se considere sensatamente, que una analogía y/o cualquier comparación entre dos problemas públicos similares pueden aparecer en el Mapa de Ruta en función de la presencia o ausencia de diferentes componentes del conflicto del rezago de vivienda. Esto significa que cada asentamiento irregular puede ser ligeramente diferente uno con respecto al otro. Por ejemplo: La tenencia de la tierra y la certeza jurídica es un factor que se presenta de manera diferente en cada asentamiento irregular, aunque el núcleo del conflicto sea el rezago de vivienda.

En el caso de “Las Fincas” sus habitantes compraron sus lotes, en otros casos los individuos invadieron terrenos no aptos para asentamientos humanos y en otros casos las personas despojaron terrenos a particulares. Finalmente es muy importante, hacer algunas consideraciones éticas antes de proseguir: Una variable que siempre estará presente en los asentamientos irregulares es la pobreza patrimonial.

Esta investigación, subjetivamente hablando pudo distinguir claramente que la pobreza y la necesidad de una vivienda y de un techo propio, como patrimonio, no se pueden acabar por Decreto. Tampoco las invasiones y despojos se acabarán aumentando las sanciones penales. Si la simple condición de “ser pobre” en México, implica no poder tener acceso a una vivienda y/o a un crédito por la vía de la formalidad, no se puede, ni se debe prejuzgar a aquellos que por su condiciones de desigualdad, en los términos de Foucault, no están disciplinados, ni preparados psicológica e intelectualmente para no cometer ningún acto de corrupción o tengan conciencia de la importancia de respetar las Leyes, la normas y los Reglamentos y mucho menos cuidar y respetar los recursos naturales.

Se espera que, cuando los lectores lleguen al final del trabajo no olviden lo siguiente: Las oportunidades no se suelen presentar frecuentemente, existe de alguna manera un *mômentum* para detonar el desarrollo sustentable , el desarrollo local y regional, los 3 órdenes de Gobierno pueden aprovechar el *mômentum* de la crisis y concentrar todos sus esfuerzos para abatir las desigualdades y apuntalar la Economía de México a través de los sectores de la construcción y la vivienda ya que ambos son los que más empleos generan.

Es importante mencionar que en la investigación se presentaran: cifras, procesos y fenómenos políticos, económicos, sociales, culturales, información útil e indispensable que podrá servir en el futuro para las investigaciones que retomen el dilema.

La investigación, intenta alertar para que el destino de Quintana Roo sea mejor para las futuras generaciones y tenga un mejor destino. Carlos Fuentes (2009) advierte: “Es tiempo de buscar un nuevo esquema global más equitativo, pero se debe de empezar por poner orden en ‘nuestra propia casa’ con un Estado sólido que ofrezca seguridad y la mínima economía estable (...) Cómo vamos a exigirles a los demás lo que no somos capaces de darnos a nosotros mismos, libertades democráticas, justicia social y prosperidad económica. Busquemos un sistema global más equitativo, pero empecemos por darnos a nosotros mismos la vivienda, la salud y la educación. (...) Hay que iniciar nuevos esfuerzos con imaginación y trabajo que equilibren el mercado con la solidaridad social y defiendan el trabajo como lo que es, un derecho humano (...) Recordemos que estamos hablando de seres humanos, de hombres, de mujeres y niños” (Arce, 2009:21).

Por todo esto, al final de este trabajo se plantean nuevas políticas públicas considerando los componentes jurídicos e institucionales que ya existen pero que no han sido innovados y reformados de acuerdo a la realidad de Quintana Roo. La propuesta final de la investigación demuestra que para resolver los inconvenientes del rezago de vivienda en el Estado se necesita de una municipalidad más fuerte y de la coordinación entre los 3 órdenes de gobierno.

En este sentido, se podrá ver que las políticas públicas de vivienda, que ya existen, han sido implementadas ineficiente y eficazmente. Lo que significa que no se descartan los

avances de las políticas públicas. Se puede decir que la propuesta final consiste en aprovechar las políticas públicas e implementarlas desde el quehacer de una reestructuración de la Administración Pública.

# CAPÍTULO I

## Marco teórico

### 1.1 Ética y políticas públicas

La complejidad de las variables que están presentes en los casos de los asentamientos irregulares, las invasiones de tierra, los despojos de terrenos y la ausencia de certeza jurídica en la tenencia de la tierra que existen frecuentemente en México, nos obligan a recurrir a la teoría para entender por qué las políticas públicas de vivienda en México, han sido hasta el momento insuficientes. Es un asunto gubernamental que origina otros conflictos colaterales y públicos. En este sentido, es prudente y básico partir de la idea de que un problema público requiere para su solución una política pública.

Es necesario, aprehender y abordar el concepto de políticas públicas a partir de una explicación básica como es la definición que se presenta en el Diccionario Económico del Sector público y que define a las mismas como: “Política pública (public policy) que literalmente se refiere a las medidas instrumentadas por el gobierno. “Política” (*policy*) se refiere al proceso decisional, al diseño y a la evaluación de las medidas gubernamentales y “pública” (*public*) alude al interés público de los ciudadanos”.

Con mayor precisión, se afirma que la política pública se orienta a la solución de asuntos en el marco del interés público. Política pública es una teoría y un enfoque desarrollado en el mundo anglosajón, para referirse al estudio y análisis de los problemas públicos y gubernamentales y a sus eventuales soluciones. El modelo teórico dominante de la política pública es racionalista e instrumental. Las escuelas que han desarrollado una perspectiva de análisis sobre la política pública son: la elección pública, la elección social, el institucionalismo económico, la nueva economía política, la acción colectiva, la elección racional, etcétera. Los autores más conspicuos son Buchanan, Tullock, Peacock, Olson, Downs, Dahl y Lindblom (*Ayala, 2000:39*).

En esta investigación se van a retomar inicialmente los trabajos de Merino (2007) ya que detalla a las políticas públicas relacionándolas con lo político y por otra parte es preciso cuando incluye y diferencia el papel y la participación de los administradores

públicos en la implementación de las políticas. Esto significa que a partir de sus postulados él puede ubicar el papel y la participación de los actores en momentos en las diferentes etapas de las políticas gubernamentales. Además se concentra, explica y comprueba la necesaria participación de la ética en la agenda, el diseño y la implementación de las políticas públicas y por lo mismo su teoría es social e intelectualmente responsable. En este sentido, demuestra la infalibilidad de las políticas públicas cuando estas se producen porque hay un sentido ético en la detección de los problemas públicos desde un principio.

De esta manera, los razonamientos teóricos explican a las políticas públicas, al menos por tres razones:

1. En cualquiera de sus modalidades, la política pública supone siempre e invariablemente una intervención del Estado. Es siempre y llanamente política.
2. Esta intervención del Estado, se refiere siempre e invariablemente al espacio público. La decisión de diseñar una política pública, solamente puede justificarse, en la medida en que contribuya al bien común y/o a la consolidación de un espacio público.
3. Toda política pública, supone una selección de problemas públicos y una elección entre alternativas de solución más o menos afines o más o menos contrarias.

La selección y el dilema de la elección entre determinada alternativa, política u otra opción o política, lleva implícita una expresión de valores. Ninguna política pública puede aspirar a la neutralidad ética. Al seleccionar dilemas y elegir los cauces para la acción pública, se expresan y se afirman valores, por lo anterior, ninguna política pública aspira a la neutralidad.

Merino (2007), considera las recomendaciones formuladas por la ética analítica, con el propósito de evitar que la interpretación, se confunda con una postura moral previamente definida. En este sentido, la gran aportación de Merino, es precisar que toda intervención del Estado en ese espacio público, está cargada de valores y que el

analista de políticas públicas, debe tener la capacidad de estudiarlos como una condición para el análisis de los problemas públicos que son atendidos por las políticas públicas.

En este sentido, Merino (2007) habla de 3 claves para estudiar la ética en las políticas Públicas:

1. Se refiere al reconocimiento explícito de un espacio público pluralista y poliárquico, en el que se debaten los conflictos y las soluciones disponibles, conforme a ciertos procedimientos basados en el Estado de Derecho.
2. Se refiere al reconocimiento de los márgenes de libertad que tienen las personas que actúan a nombre del Estado para decidir su orientación. En sentido estricto, la ética supone siempre una elección entre valores: es una opción, no una obligación.
3. El análisis propuesto, parte del supuesto de que la ética analítica no se presenta tanto en los códigos morales invocados (de la naturaleza que sean), cuanto en la conducta efectivamente realizada.

Para entender que es lo público, se plantea una definición apropiada para este marco teórico, que dice: “ Lo público, como lo que es de interés o utilidad común a todos, lo que atañe a lo colectivo y por ende, se define en contraposición a lo privado, entendiendo como aquello que se refiere a la utilidad y el interés individual (...)lo que se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible, en contraposición a lo secreto, preservado y oculto(...) lo que es de uso común accesible para todos, abierto en contraposición con lo cerrado, que se sustrae a la disposición de otros” (*Rabotnikof, 2007: 65-67*).

Por otra parte, Merino (2007), se concentra en una reflexión a partir de la ética, ya que las políticas públicas que se diseñan abarcan muchos aspectos de la vida económica, jurídica, política y social.

Como afirma Octavio Paz: “Ética y política, forman un sistema de vasos comunicantes. Es claro que la esfera de la política se distingue, en muchos aspectos, de la ética. La política es el dominio de la acción pública; su célula es el ciudadano y sus elementos primordiales, los grupos y las clases. La política, además, es una práctica; no sé si sea realmente una ciencia y tampoco estoy muy seguro de que sea un arte. Más bien es una técnica. Pues bien, por ser una práctica abierta a la participación de la colectividad entera, es un modo de vida y, así, es también (o debería ser) una moral, una ética. Sólo que su fundamento no es el individuo sino el pueblo.” La ética busca la felicidad de las personas, la política la armonía de la sociedad” (*citado por Scherer, 2008:57*)

A partir de esta reflexión de Octavio Paz, se puede derivar a que existe una relación muy estrecha entre el sentido de la ética en la esfera de lo privado pero también en la esfera de lo público, ya que la política que se ejerce con ética promueve el bienestar y la armonía. Siendo así, entonces que la ausencia de ética, permite la entrada, la presencia y la elección de la corrupción.

Merino (2007), explica e interpreta a la corrupción como la apropiación de un bien público que el gobernante vuelve privado. O visto de otra manera, como la apropiación de un espacio público.

## **1.2 Etapas y diseño de las políticas públicas**

En la realidad, no se puede afirmar que las políticas públicas sean diseñadas a partir de una posición absolutamente neutral y ética. Existe de manera intrínseca una selección o una elección de los problemas públicos. Estos podrán estar presentes, sin embargo, es necesario percibirlos y finalmente “descubrirlos” a partir de una afirmación de valores. En este sentido, Merino (2007), ha diseñado una metodología que consiste en la identificación de las diferentes etapas que permiten elaborar una estrategia de solución a un problema público desde el momento en que es percibido y que finaliza cuando este se resuelve eficaz y eficientemente.

Bardach (1998), afirma que al respecto, el trabajo de las políticas públicas es en un principio una actividad política y social. Entonces, el análisis de políticas va más allá

de las decisiones particulares. En principio, porque el asunto afecta a una cantidad muy importante de gobernados. Segundamente a que los procesos y resultados del análisis de las políticas invariablemente involucran a otros actores y profesionales interesados e involucrados, lo que implica un trabajo de equipo y tercero, porque los conciudadanos como gobernados, son los consumidores inmediatos, es decir, los “clientes”, una especie de superiores de los políticos de los diseñadores y los implementadores.

Consecuentemente todos los actores aglutinados en sub-grupos políticos, administrativos y sociales tienen grados de convergencia y/o divergencia en el análisis y los procesos de las políticas públicas.

Muchos de los analistas e investigadores de las políticas coinciden que los cometidos de las mismas son una especie de arte más que una ciencia. Merino (2007), habla de una percepción ética de problemas, Bardach (1998), habla de una intuición que abarca no solo a la identificación de los conflictos sino al método. La convergencia de ambos radica en que el método puede ser un trabajo y un análisis muy estructurado o uno poco estructurado en relación con el desarrollo de la resolución de los dilemas. Lo que significa que habrá profesionales y diseñadores de políticas públicas inexpertos que se deciden por el análisis muy estructurado y apuestan a la técnica llamada como “el camino de los ocho pasos”.

Es esencial mencionar que esta técnica solo se alude en este trabajo de investigación, pero no se aplica. Sin embargo, se señala para explicar la función principal de la misma, para tener presente algunos aspectos y opciones importantes que de no revisarse podrían olvidarse. El principal defecto, de los ocho pasos para el análisis de políticas públicas es que es extremadamente mecanicista.

El camino de los ocho pasos:

- 1.- Definición del problema.
- 2.- Obtención de información.
- 3.- Construcción de alternativas.
- 4.- Selección de criterios.
- 5.- Proyección de resultados.

6.- Confrontación de los costos.

7.- Decisión de la política.

8.- Exposición de la experiencia.

Repita, repita y repita.

En este sentido, la continuidad de estos pasos en muchos problemas puede variar, pueden no ser necesarios, lógicos y pertinentes. Por lo que el sentido ético de Merino (2007), es una propuesta relevante desde el punto de partida, la argumentación del problema y el manejo del mismo por parte de los políticos y los funcionarios públicos, entendiendo generalmente que en México la costumbre es que el gobierno central y el poder legislativo son los responsables de la hechura de la política pública, quienes toman las decisión de lo que hay hacer y el cómo hacerlo, mientras que los administradores y funcionarios públicos son los que ejecutan las políticas o en el mejor de los casos deciden como ejecutar las acciones.

Merino (2007), desarrolla su teoría agregándole un valor ético a algunas propuestas de análisis de Aguilar (2000) como son: los problemas públicos y agenda de gobierno, la hechura de las políticas y la implementación de las políticas.

Esta investigación reconoce desde un principio que es necesario aceptar que el arte de las políticas públicas implica destreza, oficio, compromiso, empatía, práctica, imaginación, conocimiento, capacidad, aptitudes, equilibrio entre el orden y la flexibilidad, eficacia y una cosa muy importante: información acertada, multidisciplinaria, reflexiva y analizada desde el espacio local.

Considerando lo anterior, las etapas desarrolladas como ideas en un principio y como acciones posteriormente, y que se señalan para la detección y solución de un problema público son: La Teoría de Entrada, el Mapa de Ruta y el Campo de Batalla.

*La Teoría de Entrada*, es en principio una elección, la expresión de un valor, que surge por la sensibilidad que permite apreciar que existe un problema. Las políticas públicas, suponen una afirmación de valores. Al seleccionar un dilema, también se está optando por desechar otro, a la luz de un sistema de valores explícita o implícitamente adoptado.

No solo hay una posición ética en la selección del problema que debe atenderse, sino también del método utilizado.

La adopción de valores continúa a través de las formas más mencionadas por la literatura convencional para el análisis de una política pública. La primera razón por la que resulta relevante la ética en el análisis de las políticas públicas, reside en la importancia que tiene *la teoría de entrada* para el proceso que conlleva la identificación y ubicación de los conflictos, los métodos para definirlos y la racionalidad asociada a esa selección. La selección de un problema público es el punto de partida de las políticas públicas: su justificación inicial y también la clave para darle coherencia a su contenido y a su implementación.

*El Mapa de Ruta*, indudablemente hace su aparición una vez adoptada una posición ética definida sobre los problemas que han de ser solucionados por el Estado. La política pública reclama un Mapa de Ruta. Es decir, una definición explícita del problema que quiere ser solucionado sobre la base de las causas que le dieron origen y de las vías de acción que resultan factibles para solucionarlo.

*El Mapa de Ruta*, no consiste solamente en el diseño de un programa de acción, sino en la construcción de un razonamiento para orientar y justificar la acción elegida que a la vez implica el análisis de las restricciones que deben ser consideradas. En la definición del problema se pone en juego, el andamiaje técnico que se utiliza para el análisis de las políticas e incluso, con frecuencia, hay más soluciones que problemas razonables.

Definir un dilema supone desagregarlo por sus causas y buscar vías factibles para tratar de solucionarlo, atenderlo o gestionarlo. El mayor desafío de un analista de políticas públicas consiste en hallar las herramientas necesarias para vincular causas y soluciones en una argumentación técnica y políticamente viable.

Es fundamental, que tan pronto como el analista o el servidor público hayan identificado las causas más relevantes del problema que quieren solucionar, asuman que tendrán que pasar enseguida al estudio de las soluciones factibles. Así planteadas y analizadas las causas, los antecedentes de los problemas y consecuentemente la identificación de los mismos - por las condiciones en las que surge el mismo y por las

soluciones que son factibles y realizables - resulta imposible eludir la carga de valor que forma parte de todos los Mapas de Ruta.

Merino, hace un cuestionamiento acerca de cuál podría ser la mejor solución para el problema detectado en la Teoría de Entrada: si los valores finalmente son los que determinan la atención “subjetiva” que es producto de la sensibilidad y la ética de los políticos y los decisores gubernamentales, y que les permite advertir o definir “correctamente” un problema, entonces, la mejor solución para el mismo, simple y sencillamente no existe.

Es subjetivo e incorrecto asegurar que existen las soluciones y las políticas públicas perfectas ya que es imposible que las decisiones y consideraciones que inevitablemente diseñan y producen políticas públicas proporcionen finalmente la “mejor solución”, entre otras razones porque esa solución “ideal” y perfecta simplemente no existe, solo se puede y se debe aspirar al diseño de las mejores políticas públicas posibles.

Otra nota básica que señala Merino (2007), es la que se refiere al diseño de la política pública, que también enfrentará otro tipo de restricciones. Las más conocidas se refieren a la información y a los tiempos efectivamente disponibles, a la importancia de las rutinas previamente adoptadas y a los intereses políticos que se ponen en juego. Por lo anterior, se justifica una segunda razón para incorporar la ética al análisis de las políticas públicas, ya que si bien es cierto que todas las herramientas que apuntan hacia la mejor construcción de los mapas de ruta son relevantes, al final ninguna de ellas es una condición suficiente para asegurar que se puede tomar la mejor decisión.

Retomando la propuesta anterior, es cuando la argumentación que se debe de sustentar durante el diseño del Mapa de Ruta, se constituye como una condición indispensable para que la política pública, guarde la mejor coherencia posible a lo largo de su planteamiento y pueda convertirse en el “seguro de vida” de una política pública cuando ésta deba de realizarse en el “Campo de Batalla”.

El Campo de Batalla, como tercer momento o etapa de una política pública, consiste en la implementación del diseño de las soluciones que se van a proponer. Este momento es relevante porque es cuando han de ponerse en juego, los valores que se hayan adoptado

antes, para la selección de un problema y para el diseño de las soluciones propuestas. En el Mapa de Ruta y en el Campo de Batalla están presentes los argumentos que finalmente se convertirán en el núcleo, la razón de ser de la política pública. Las políticas públicas tienen un núcleo duro que se deriva de la Teoría de Entrada que se haya elegido y que se construye con la argumentación que sirvió para definir el problema que se quiere solucionar.

En ese núcleo duro, hay valores explícitos que buscan proteger una determinada visión de la realidad. Es a la luz de esos valores que el diseño de una política pública se sostiene en hipótesis causales, cuya vigencia es definitiva para justificar la forma en la que interviene el Estado para cambiar el *status quo*.

Merino (2007), es preciso cuando afirma: “si la definición del problema es la clave para el diseño de una política, la argumentación es la condición de su existencia”. Es por lo anterior que las políticas cuentan con un conjunto de hipótesis auxiliares que se desarrollan a lo largo de su implementación y que pueden modificarse o ajustarse a lo largo del tiempo, sin que la argumentación central deje de tener vigencia. De esta forma: si el núcleo duro equivale a la argumentación que se sostiene, el Mapa de Ruta, el “cinturón de protección” se refiere al programa de acción que se pondrá en marcha.

Finalmente es muy importante advertir que hay por lo menos tres riesgos propios de la implementación vistos desde la óptica de un sentido ético en el enfoque o diseño de una política pública:

1. *La trampa de los procedimientos*, que consiste en la sustitución de los fines que persigue una política por rutinas burocráticas y procedimientos carentes de todo sentido.
2. La discrecionalidad con la que habrán de actuar los servidores gubernamentales que son responsables finalmente de llevar a cabo las políticas públicas.
3. Las asimetrías de información en función de las desviaciones que producen dentro de una organización.

Por todo lo anterior, una política pública no surge, ni puede evolucionar de manera aislada. Forma parte de su tiempo histórico, de su entorno institucional y de las redes sociales en las que se inscribe.

Una política pública, no consiste solamente en un conjunto de definiciones, normas, procedimientos y actores. Una política pública es sobre todo una afirmación de valores. Finalmente la implementación exitosa de una política pública, no consiste solamente en la repetición mecánica de un conjunto de procedimientos establecidos, sino que supone también una capacidad de adaptación y compromiso con los valores previamente asumidos.

### **1.3 Gobierno local y diseño de la Agenda Pública**

Es importante señalar las formas en que la interacción entre gobierno y sociedad inciden en la capacidad del Estado para ser agente del desarrollo local. Los problemas públicos necesariamente tienen que formar parte de una Agenda para promover el desarrollo.

Guillermo Cejudo (2007), investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), coincide con Merino y Nora Rabotnikof (2005) en el sentido de ubicar un lugar común en el espacio para que se puedan identificar los inconvenientes como parte del inicio del proceso de identificación de los mismos para que se puedan solucionar de la mejor manera posible a través de la implementación de políticas públicas.

“Una política es un conjunto de decisiones interrelacionadas acerca de la selección de metas y los medios para alcanzarlas (...) Para que las políticas sean públicas se necesita aprehender, percibir y diferenciar lo público como lo común, lo público como relacionado con la polis y lo público como lo abierto (...) Los componentes de una definición de una política pública son originados en la autoridad pública y orientadas hacia un objetivo público” (Cejudo, Mesa de trabajo y ponencia en Diplomado CIDE 2007).

Tanto Merino (2007) como Cejudo (2007), coinciden en la existencia y presencia de una tensión entre lo público y lo privado y la existencia de percepciones encontradas. El análisis de Merino es lo suficientemente claro en el sentido de que esta tensión cede cuando se presenta un sentido ético. Y por lo tanto, también existe la posibilidad de que el anti-valor no-ético esté presente: la corrupción.

El acercamiento de Cejudo es interesante, porque el origen de un problema implica que algo surja obligatoriamente en un espacio determinado y la orientación para la solución también tiene que ser dirigida hacia ese objetivo en común y en el espacio determinado. De alguna manera, se plantea la idea de un proceso. Este proceso tiene mecanismos (medios), para alcanzar objetivos (fines) y una estrategia de acción (plan de trabajo). En el análisis de Merino, esta idea se presenta cuando plantea, una Teoría de Entrada, un Mapa de Ruta y el Campo de Batalla.

En este sentido Merino, Cejudo y Rabotnikof coinciden y finalmente sus teorías de políticas públicas, abordan la presencia de los problemas comunes y públicos en un espacio físico concreto. Además, coinciden en que existe un proceso para que se diseñen las políticas públicas. Cejudo, matiza y plantea el proceso como etapas que conducen a una Agenda.

Cejudo (2007), expone que los conflictos son la pauta para que una política pública se integre a la Agenda de los problemas públicos. El conflicto se presenta en el espacio público, se percibe y se integra a la Agenda y a partir de que se presenta en ésta se toman las decisiones. Este planteamiento del investigador es interesante para el objeto de estudio de esta investigación, en el sentido de que la presencia del problema que se presenta en el espacio público, necesariamente necesita ser percibido, observado y detectado, porque si lo anterior no sucede, el problema que definitiva y finalmente existe se vuelve invisible.

En este sentido, la aportación de Cejudo (2007), complementa a la de Merino (2007), al observar que es fundamental la Agenda. Cejudo se pregunta: *¿Cuáles son los componentes que permiten que determinada situación, hecho o conflicto deje de ser invisible?* Ambos investigadores plantean dos preguntas: *¿Qué convierte una*

“situación” en un problema público? y ¿Cómo entra un problema público en la Agenda del gobierno?

#### 1.4 Agenda Pública

Finalmente Merino y Cejudo (2007), plantean la importancia de analizar correctamente ¿el por qué?, se producen los problemas. Barruntar cuales son las situaciones y las variables que se presentan en los espacios públicos y que producen conflictos. Como se ha explicado, en la teoría de Cejudo surge una primera etapa que consiste en proponer hipótesis o interrogantes que traten de explicar la situación en un espacio local y compartido. Sin embargo, en una segunda etapa, la interrogante es tratar de entender el porqué la situación se transforma en problema público:

1. Situaciones de emergencia como pueden ser los terremotos, los huracanes, el desbordamiento de ríos, la actividad volcánica, etc.
2. La atención pública no acertada, por los medios utilizados y por la participación de organizaciones civiles que pervierten los fines y utilizan la situación para fines privados o intereses particulares.
3. *La Movilización*, se refiere a la intervención de los individuos positiva o negativa en la situación; la concurrencia de “empresarios de políticas”, que crean conflictos o apreciaciones de situaciones para el beneficio particular a través de la imposición de intereses privados sobre los intereses comunes y la participación de los actores políticos.

Cejudo (2007), afirma que hay varias circunstancias que provocan que la situación que antecede al problema sea incorrectamente percibida. Ya sea porque éste no sea identificado, un no-problema que se identifica como un problema y finalmente un problema mal definido, ya que una mala definición de éste derivará consecuentemente en un mal diseño de la política pública. Ubicado el problema público, éste necesariamente tendrá que pasar a formar parte de una Agenda.

Entendiendo por *Agenda* a la lista de temas o cuestiones a los que los funcionarios gubernamentales y los actores afuera del gobierno que están asociados o involucrados

en determinado tema tendrán que atender. Una vez, que el problema ha sido definido correctamente, obviamente significa que por lo menos fue detectado y analizado en un determinado momento del tiempo y del espacio. Entonces el problema para que se pueda solucionar se agenda.

Los puntos que se presentan en la Agenda son: la estabilidad, la permeabilidad y la definición de los conflictos y de la Agenda misma. Otra situación que debe de ser planteada es que existen dos tipos de Agendas: la Agenda Pública que es sistémica y la agenda del gobierno. En este sentido, es necesario hacer una distinción inicial. Los problemas públicos deben de pasar a formar parte de la Agenda a través de tres canales que son:

1. Canal uno: la exposición y definición de los problemas;
2. Canal dos: las políticas públicas que ya existen o que necesitan implementarse.
3. Canal tres: si se trata de una Agenda del gobierno, necesariamente el canal es un canal del proceso político.

La Agenda no es estática y es inevitable que se transforme, debido a que la misma es permeable, se satura, como ya se refirió anteriormente, la atención pública es limitada y fluctuante y en el mejor de los casos, los problemas se resuelven.

La Agenda es multi-temática y multi-dimensional por y para su formulación, ya que necesariamente esta fórmula no abarca un único aspecto del problema. Un problema público para que pueda ser resuelto necesita de alternativas, de una definición correcta y específica de los objetivos, de una proyección de las restricciones que inevitablemente se van a presentar, de la definición puntual y certera del método de toma de decisiones y la prospectiva.

Es fundamental, tener presente todos los aspectos que necesitan ser considerados en las distintas particularidades del proceso de la formulación y no confundir a la formulación con el proceso de toma de decisiones. La formulación de la Agenda, entonces se presenta así:

**Especificación de alternativas:**

Por el factor *status quo*.  
Por la presencia de experiencia pesada.  
Por la presencia de experiencia ajenas.  
Por la formulación de nuevas ideas.

**Especificación de restricciones:**

Por la viabilidad política.  
Por la viabilidad financiera.  
Por la viabilidad administrativa.  
Por la viabilidad jurídica y/o legal.

**Especificaciones de objetivos**

Por las metas  
Por los intereses  
Por los valores

**Especificación del método de decisión:**

Para y/o por los participantes.  
Para y/o las reglas de decisión.

**Especificación de la prospectiva:**

Que consiste en la identificación de las consecuencias en el corto, mediano y largo plazo.

A partir de estas especificaciones, son las de restricciones las que inevitablemente tiene que analizarse más profundamente porque los recursos gubernamentales son escasos.

En la formulación de la Agenda, también es fundamental que los políticos decisores de la misma contemplen lo que Aguilar (2000:15) llama el redimensionamiento del Estado: “su adelgazamiento, ha sido la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del Estado: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados, y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción”. Cabrero (2007), plantea tres tipos de Agenda (ver tabla 1):

1. Agenda Tradicional
2. Agenda Ampliada
3. Agenda Integral

**Tabla 1**  
**AGENDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

<i><b>Tipos de agenda</b></i>	<i><b>Agenda Tradicional</b></i>	<i><b>Agenda Ampliada</b></i>	<i><b>Agenda Integral</b></i>
<i><b>Naturaleza de la agenda</b></i>	Reactiva, recepción y acumulación de demandas por atender	Previsora, agenda amplia que prevé necesidades de infraestructura y efectos del crecimiento.	Proactiva, agenda diversificada, compleja y de mayor profundidad
<i><b>Funciones</b></i>	Alumbrado público ; Recolección de basura ; Parques y Jardines; Panteones; Mercados y rastros; Policía	Planeación urbana, Agua potable, Seguridad pública, Zonificación y reservas, Uso de suelo, Transporte	Desarrollo integral (urbano y regional) ; Competitividad; Bienestar social – (Pobreza-marginación) Medio ambiente Desarrollo humano; Educación y salud; Vivienda; Seguridad pública integral.
<i><b>Actores principales</b></i>	Administración Municipal y Cabildo	Agencias federales y estatales ; Algunos actores no gubernamentales	Redes amplias de actores sociales ; Redes intergubernamentales; Redes internacionales
<i><b>Mezclas de recursos</b></i>	En espera pasiva de transferencias federales y Recursos propios limitados	Búsqueda de fuentes gubernamentales Ampliación de esfuerzos recaudatorios	Búsqueda de otras fuentes diversas; Fuentes crediticias; Mezclas público-privadas; Co-financiamiento; Emisión de deuda

Fuente: Cabrero, E. (2007) *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción.*

Una vez que se ha realizado una correcta formulación, con todas las especificaciones, se pueden entonces plantear las decisiones. Y finalmente esta es la parte más importante de la agenda: un correcto planteamiento del problema consecuentemente llevará a una acertada toma de decisiones, que no hay que confundir con su implementación.

## 1.5 Agenda pública y toma de decisiones

Es importante señalar, que una vez que el problema ha sido integrado en la Agenda, es necesario que surjan propuestas, posibles soluciones y toma de decisiones. Guillermo Cejudo (2007), se basa en las aportaciones de Hebert Simon, Charles Lindblom y James Gary March para explicar la toma de decisiones.

De esta forma, existe un modelo racional, para la toma de decisiones, que se entiende como lo lógico, lo comprensible, lo convincente y lo sólido. Por otra parte, se presenta el modelo de racionalidad limitada, que se caracteriza por la incapacidad de satisfacer a través de una decisión única una solución óptima. En este sentido, Simon (1960) afirma que los tomadores de decisiones suelen buscar una mínima satisfacción en la toma de sus fallos que poco a poco se irán ajustando a la solución.

Charles Lindblom (1979), propone que las organizaciones son unidades cognitivas que interactúan en un entorno en donde se producen un sin número de decisiones que también interactúan entre sí. Es un proceso de inter-relación de tomadores de resoluciones y determinaciones que pueden ser racionales o limitadas racionalmente.

En este sentido, hay coincidencia con Simon. Las medidas tienen que tomarse en un entorno que presenta una multiplicidad de variables de alta complejidad que interactúan entre sí, por lo que es importante que el tomador de decisiones vaya a la raíz de la situación/problema, lo que implica un enfoque deductivo que se concentra en la atención a los valores y a su aplicación. Es un método ideal-racional-deductivo que sin embargo y generalmente no se practica por la resistencia entre personas, grupos, sub-grupos y unidades.

Cada persona, cada grupo y/o cada unidad tienen valores y apreciaciones diferentes del problema. Por lo que la solución necesariamente tiene que ser negociada para satisfacer de alguna manera las resistencias de todas las partes. Lindblom (1979), lo denomina: “ajuste mutuo partisano”. Este ajuste consiste básicamente en empezar desde cero. Por otra parte, los problemas pueden ser predecibles, porque ya se habían presentado

anteriormente, consecuentemente las disposiciones son más racionales por la experiencia, aunque siempre las soluciones son también limitadas.

Sin embargo, aunque se plantea que las medidas son más racionales, no debe de dejarse de destacar que siempre estará presente una relación entre los valores y los hechos, por lo que es necesario que los valores sean acotados.

Lo contrario al ajuste mutuo partisano es la estrategia incremental desunida y también la propone Lindblom (1979). La característica básica de este modelo es que los procesos y los problemas no están conectados entre sí, por lo que no es necesario ir a la raíz de los mismos.

El enfoque de la propuesta, se caracteriza por focalizar la atención en los problemas inmediatos. Para esto, se requiere de análisis marginales que se basan en un número limitado de alternativas, en donde los medios deben de adaptarse a los fines y ser orientados a reconstruir. Es finalmente la vía para resolver los problemas de manera fragmentada con coordinación parcial.

Una característica común del *incrementalismo desunido* es la “reducción de tamaño” puesto que se busca:

1. Limitar la información a tener en cuenta;
2. Restringir la memoria total evocando solamente algunas partes “que creemos importantes;
3. Reducir el horizonte a tener en cuenta;
4. Limitar el tiempo que se pone a disposición para la toma de decisiones.

Esto significa que todo aquello que no es tenido en cuenta ahora, se puede manejar más adelante. La famosa frase de “*resistencia al cambio*” es un buen reflejo del incrementalismo desunido. El incrementalismo desunido es razonable, porque se pueden realizar cambios rápidamente a partir de decisiones y pequeñas maniobras que deben de realizarse a través de una mayor frecuencia, mientras que las disposiciones más drásticas son más esporádicas.

Lo más significativo de las dos propuestas, es que ambas son necesarias. Lo que se traduce es, que en la toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas, se necesitan proponer soluciones para intentar resolver los problemas desde la raíz, aunque también se necesita del talento y del arte de proponer soluciones inmediatas a los problemas colaterales o sucedáneos que surgen por uno mayor.

James Gary March (2008), afirma que la coincidencia temporal de los conflictos está inevitablemente presente y que para esto las soluciones en las instancias que deciden siempre están disponibles. Para este autor, prácticamente los dilemas que se suelen presentar en una organización o en un espacio, son problemas que de alguna manera o de otra ya se habían presentado.

Arrojando que las instituciones y los tomadores de disposiciones necesitan estar alertas para advertir que los problemas esperados inevitablemente van a producirse para que así, los que deciden se pongan a trabajar, utilizando la información previa que se adquirió cuando el problema y/o los problemas presentes ya se habían presentado en el pasado.

Por ésta razón, la solución de los mismos es una cuestión prácticamente fortuita: algunos asuntos son resueltos por completo, otros sólo parcialmente y otros más no se resuelven. Así que, los que no se solucionan regresan a la Agenda en espera de la política adecuada y las soluciones que se aplicaron a los problemas que si se resolvieron pasan al inventario de las soluciones eficaces. Desde el enfoque de March, las organizaciones son anarquías organizadas, que se caracterizan por sus preferencias: una *“tecnología difusa y una participación fluida”*.

A partir de las propuestas de los autores que han sido mencionados, se puede apreciar que los problemas registrados en una agenda, intentaran ser resueltos a través de diferentes estrategias.

Si Merino enfatiza la presencia de la ética en la percepción de los problemas públicos, los autores arriba mencionados han abordado cómo las propuestas pueden ser diseñadas desde una óptica determinada por la ética y/o por la experiencia y/o por las estructura de las organizaciones o las instituciones, de esta manera, los problemas pasan a formar

parte de la Agenda, para que se puedan formular y proponer soluciones que necesariamente tienen que ser llevadas a la práctica.

La siguiente etapa por la que atraviesa una decisión o propuesta de decisión es la ejecución, lo que para Merino es el Campo de Batalla. Es conveniente aclarar que una buena intención o una buena decisión “ética”, que ha derivado en el diseño de una política pública, si no es aplicada en la realidad para resolver el problema que finalmente permanece como una buena idea o una buena intención no materializada.

Cejudo afirma que, finalmente, la implementación sucede cuando las buenas ideas se enfrentan a la realidad; construye su idea de ejecución a través del problema de la acción conjunta y la multiplicidad de puntos de decisión, inspirado en Pressman y Wildavsky (1998).

“Los estudios de implementación, inspirados por la teoría de la inter organización, surgieron como respuesta a lo que se llamó el enfoque ‘*upper-bottom*’ de la implementación, en el cual el proceso (...) fue visto desde la perspectiva de las metas formuladas por un actor central (...). En cambio, los ‘*bottom-uppers*’, como ellos mismos se llamaron, comenzaron su análisis centrándose en los actores que interactúan en un conflicto, en particular en el nivel operacional local. Observaron las estrategias de resolución de problemas y las interacciones de una gran cantidad de actores públicos y privados, en un campo de política específico (...).

En general, este enfoque ‘*bottom-uppers*’ en los estudios de implementación ha sido efectivo para proveer elementos acerca de cómo los actores locales utilizan los programas de los altos niveles de gobierno para sus propios propósitos y así subrayar los efectos no anticipados de la implementación de los programas políticos” (Wildavsky y Pressman, 1998). De esta manera, la puesta en práctica de las políticas depende básicamente de la acción conjunta y la presencia de una multiplicidad de puntos de decisión. Por ende, antes de la implementación de las políticas públicas se presentan cuatro etapas claves:

1. Las características del problema que se argumentan a través de las ópticas que sean necesarias.

2. La entrada del mismo a la Agenda.
3. La formulación de políticas públicas.
4. La calidad de la decisión, que es propuesta a partir de modelos y condiciones de entorno.

El enfoque *upper-bottom* comienza con el análisis de la toma de decisiones, usualmente un estatuto, una norma, una experiencia previa, y después examina el grado en que sus objetivos, legalmente ordenados, fueron alcanzados en el tiempo y por qué. Este enfoque analiza:

- a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política;
- b) el logro de objetivos a través del tiempo;
- c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y
- d) la formulación o reformulación de la política.

Como la formulación de las políticas se origina en la burocracia, en la decisión ética de los políticos y funcionarios gubernamentales evidentemente se presentan limitaciones porque se muestran con la idea de la presencia y existencia de un control jerárquico de programación, ya que como también afirma Merino (2007), se pueden exhibir posibles desviaciones causadas por los burócratas y los intereses privados o particulares y si bien existen los objetivos “claros y consistentes” en la formulación las partes involucradas en los problemas se ven obligadas a conformarse con los valores “aceptables”, que probablemente ignoran que existen.

Este hecho no es fácil de probar, ni fácil de apreciar por lo que existe la posibilidad latente que la perspectiva *upper-bottom* no proporcione una buena estructura para observar el cambio de política, ni el proceso de aprendizaje de la misma. Adicionalmente, su punto de vista centralista y protagónico, descuida las acciones y estrategias de otros actores tales como las organizaciones particulares, los actores independientes, los periodistas, los burócratas de primer piso, académicos, etc.

Esta óptica en términos más prácticos es abordada por Aguilar (2000). En este sentido, la implementación propone una alternativa y también como una seria crítica del enfoque

*upper-bottom*, surge así el enfoque *bottom-upper*, ya que la ética, como se ha mencionado, puede ser “subjetiva”.

Su sentido, percibe las debilidades o “la noble mentira” del enfoque *upper-bottom* cuando se advierte que la mayor complicación radica en el hecho de que los creadores de la política controlan los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos que afectan la puesta en práctica.

El diseño del enfoque *bottom-upper* comienza a partir del nivel más bajo del proceso de la implementación fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la misma. Se enfoca en analizar qué ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. Y como resultado la propuesta de la implementación se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos.

Este diseño retrospectivo sostiene que el comportamiento de los burócratas de menor nivel puede desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel. Por esta razón, se vuelve necesaria la puesta en práctica *bottom-upper*, porque finalmente uno de los objetivos más importantes de la formulación de políticas públicas, radica en el hecho de que la solución en muchos de los casos se encuentra en el espacio específico de lo local, es decir, en la consideración del espacio en el que están presentes los actores.

De esta manera, desde el nivel de lo local, se puede generar y tener una capacidad más óptima que pueda realmente influir, adquirir y construir las habilidades necesarias que son indispensables para llevar a la práctica las soluciones que no necesariamente deben de provenir de los altos niveles de gobierno. La implementación *bottom-upper* no depende de controles jerárquicos sino en maximizar la discreción en el punto donde el problema es más inmediato.

“El asunto de los burócratas de primer piso necesita ser analizado en detalle (...) Ellos consideran que las nuevas políticas traen aparejadas una gran carga de nuevas demandas que provocan dificultad para realizarlas (...) Consecuentemente, los burócratas de primer piso desarrollan su propio “sistema de diseño e implementación [de políticas

públicas] (...) con el objeto de simplificarse la vida, a pesar de que con ello distorsionen los objetivos originales de la política (...)"'. (*Aaron Wildavsky y Jeffrey Pressman, 1998:86*).

Por otra parte, mientras más rígida sea la estructura legal y las normas jurídicas o mientras, mayor sea el uso de múltiples instrumentos de política convencional, existe menor posibilidad de lograr una implementación exitosa.

## **1.6 Evaluación de las políticas públicas**

Hasta el momento se ha expuesto a través de varios autores, parte del proceso de los problemas públicos y el procedimiento en el que surgen las políticas públicas (establecimiento de la Agenda, formulación de las políticas, adopción y toma de decisiones y la puesta en práctica de las políticas públicas. Cejudo (2007), explica que también es fundamental y necesario que se realice una evaluación de las mismas. Y en este sentido, expone que hay cuatro tipos de evaluación:

- 1.- Evaluación del proceso
- 2.- Evaluación de la decisión
- 3.- Evaluación de los productos y
- 4.- Evaluación del proceso total.

Por otra parte, afirma que existen criterios para la evaluación y en este sentido menciona al criterio en función del interés público, en función de la equidad, en función de la eficiencia y en función de la factibilidad política. Sin embargo, Cejudo, deja abierto el abanico y las posibilidades de los criterios, porque finalmente las políticas públicas son complejas.

Aguilar (2000), afirma que la evaluación de las políticas públicas, una vez implementadas, puede darse a través de dos vías debido a que la hechura de las mismas se realiza desde el gobierno y el poder legislativo: los políticos. Por otra parte la costumbre ha transmitido la idea que obligatoriamente la política es simplemente

ejecutada por el aparato burocrático. Entonces ambas partes pasan a formar parte del proceso de la evaluación de las políticas públicas.

En este sentido, el aparato burocrático evaluador, que es una pirámide escalonada de funcionarios expertos, concentrados en sus tareas y supuestamente imparciales son los que tienen la posibilidad de detectar el grado de solución del problema que tiene forzosamente que ser evaluado cuantitativa y cualitativamente, de esta manera los funcionarios públicos tienen que reportarle los resultados al gobierno central. Entonces, se puede hablar de una dicotomía científica entre la política y la administración pública.

Si la decisión de la política es de los gobernantes, los administradores y funcionarios públicos, al ejecutarla deciden el cómo llevarla a la práctica y por lo tanto como actores están en la posibilidad de ver y entender porqué los problemas sí se resolvieron, o no; el grado en que estos se solucionaron; si las políticas se realizaron y se implementaron mal, defectuosamente, a destiempo y por lo tanto si provocaron o no nuevos problemas que además se agravaron. Generalmente un problema no resuelto suele empeorarse y en este sentido y en algunas ocasiones la responsabilidad recae en los funcionarios públicos y en los burócratas por la ausencia de ética y los defectos intelectuales y de capacidades.

Aguilar (2007) cuestiona lo anterior porque esta percepción debería también incluir a los políticos quienes están obligados como “creadores” a vigilar de cerca los contratiempos que se pudieran presentar durante la implementación de sus políticas.

Entonces, la evaluación de las políticas públicas no debe de surgir exclusivamente cuando éstas han sido implementadas, ésta debe de presentarse y empezar desde que la política se crea, se lleva a la práctica y hasta que deja de ejecutarse o se suspende. Lógicamente si el gobierno central evalúa que la política ha sido insuficiente tiene la posibilidad de suspenderla, los burócratas no.

Hablando en los términos de incompetencia y/o su irresponsabilidad como la causa mayor o menor de la política fracasada, el enigma consiste en la percepción de que la política por sí misma, no está directamente relacionada con el hecho de que los resultados no salieran como se había pensado, a pesar de la puesta en práctica de la

decisión. Uno de los problemas más importantes que deben de ser evaluados, no es solamente quién o quiénes fueron los responsables. También, el por qué es fundamental y por otra parte, es difícil realizar la evaluación si la política no resolvió problemas por el simple hecho de que no salieran las cosas como se pensaron. La puesta en práctica devoró recursos económicos escasos, agotó el esfuerzo de los servidores públicos de buena voluntad y restringió a través de pesadas tramitologías la libre acción de los ciudadanos.

Se tiene que evaluar y contemplar también que los fracasos pueden ser relativos y absolutos y considerar también otra perspectiva que se opone a responsabilizar exclusivamente a los funcionarios públicos. En las evidencias también surgieron experiencias que demostraron que muchos de los errores se debían a las grandes decisiones formuladas por los políticos, más que al comportamiento de los operadores. Finalmente, cuando se evalúan las políticas públicas llevadas a la práctica se genera experiencia por el sinfín de los problemas, la heterogeneidad, complejidad, escala, conflictualidad y variabilidad de los mismos.

Indiscutiblemente tanto los políticos como los administradores públicos necesitan intercambiar información no solo para definir los problemas, sino su tratabilidad. Aguilar dice, “En muchas áreas, los gobiernos terminaron por ahogarse intelectual y administrativamente - por no decir políticamente -

Ante la magnitud y urgencia de los problemas decidieron improvisada y reactivamente. Y cuando decidieron inteligentemente, basándose en información confiable y conocimiento probado en experiencias exitosas previas, la puesta en práctica de las políticas corrió a cargo de organizaciones saturadas, incontrolables, a veces incompetentes y no raramente en el filo de la legalidad” (*Aguilar, 2000:16*).

Bardach (*1998*), afirma que no puede haber solución y evaluación para el problema si en su definición, en la medida de lo posible no se incluye información cuantitativa. El investigador relaciona lo cuantitativo con la magnitud: grande/demasiado grande; cuán pequeño/demasiado pequeño. “Cuando hablamos de las personas sin hogar, ¿a cuántas nos referimos? (...) ¿Qué capacidad tenemos para crear la infraestructura necesaria para atender la demanda de educación? (...) En muchos casos, si no en la mayoría, se

deberán estimar -incluso “adivinar”- las magnitudes en cuestión. Algunas veces se deberán crear rangos, así como estimaciones puntuales (Nuestro mejor estimado sobre el número de personas sin hogar es de 70,000, aunque ciertamente el rango oscila entre 40 y 130 mil) (*Bardach, 1998:20*).

Para Bardach, la evaluación de las políticas públicas es contar la historia de todo el proceso, lo que para él son “Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas”, para Merino, Cejudo, Cabrero y Aguilar, son la obtención y la detección de la mayor cantidad posible de información del problema que se detectó por un sentido ético y la confrontación de la efectividad de la política pública que una vez que fue llevada a la práctica, necesariamente tuvo que dar resultados.

A partir de lo que hasta el momento se ha expuesto, se puede concluir que el proceso a través del cual los problemas que se presentan en un espacio no son fáciles de detectar, definir y solucionar ya que inevitablemente estos solo se pueden resolver a través de políticas públicas adecuadas; es un proceso complejo, por los actores involucrados, los intereses que se presentan en función de la presencia o ausencia de valores éticos, por las características específicas del entorno y sin embargo aunque complejo, es un proceso necesario, ya que las políticas públicas son la única vía para resolver los problemas.

### **1.7 Utilidad pública y administración pública digital**

Cuando una política pública finalmente es aplicada y evaluada, se puede saber si fue útil, suficiente, eficiente, eficaz y si realmente resolvió el problema. La adquisición y el manejo de la información juegan un papel decisivo en una evaluación positiva, en el sentido de que solamente se puede construir una Teoría de Entrada, un Mapa de ruta, y una Agenda, a través de la información concreta con la que se cuenta.

En la actualidad en el contexto de un mundo globalizado, la frase que expresa que “el que tiene información tiene el poder”, puede contextualizarse, ya que el significado de poder finalmente también es una capacidad de transformar, incidir, proponer y resolver, siempre y cuando se pueda manejar correctamente la cantidad y la calidad de la información. Por lo tanto, quién tiene más información específica tiene más poder.

La información de calidad es poder: cifras, hechos, fechas, nombres, direcciones, edades, ingresos, egresos, lugares, actores, coordenadas, género, activos, pasivos, variables, razas, credos, ramas, artículos, fracciones, hechos, omisiones, fuentes, componentes, entre otros. Y el sinónimo o significado antiguo de los archivos físicos y/o archivos muertos, hoy es conocido como Banco de Datos.

Por esto es necesario entender, dentro de un marco teórico extremadamente riguroso de políticas públicas que la adquisición y el manejo de la información que presentan los problemas públicos, necesita ser recopilada y organizada.

En este sentido es básico comprender que la puesta en práctica de una política pública en la actualidad requiere que ésta opere correctamente, a través del uso, el manejo y el registro de la información correcta y objetiva y sobre todo considerando como Merino (2007) afirma que si bien no existen políticas públicas “perfectas” y solo existen las mejores soluciones posibles, entonces, es necesario reflexionar que la ineficiencia y la ineficacia en la implementación de muchas políticas públicas se debe a que los *Bureaus* en la mayoría de las ocasiones no tienen la capacidad de atender todos los expedientes y posibles soluciones que se requieren manejar por el volumen de la información que hasta hace algunos años no podía ser digitalizada, escaneada y procesada a través de las nuevas tecnologías.

En la actualidad las posibilidades de resolver problemas por parte del Estado, son infinitamente mayores gracias a la nueva época del Gobierno Digital. Hay que preocuparse y ocuparse de la información, los mecanismos y las herramientas que existen en la actualidad al servicio de la Administración Pública.

En nuestros días la operación de todos los Programas sociales, económicos y sociales implementados por el Estado requiere de procesos de captura y procedimientos de información, de integración y administración de bancos de datos, digitalización, diseño y desarrollo de programas de cómputo y de instalación y mantenimiento preventivo y correctivo de diversos equipos.

La informática en la Administración Pública y el Gobierno Digital son fundamentales en el presente y aunque no es posible construir un marco esencialmente teórico acerca

del uso de las tecnologías de la información (TI), se puede afirmar que actualmente no existe una sola política pública que no sea modelada, proyectada y materializada a través de las TI.

La tendencia actual de los tres niveles de gobierno es la política de calidad que se logra a través del trabajo eficiente, eficaz y transparente. Los programas de contabilidad, de control de inventarios y activos, las nóminas, los recursos económicos, las comunicaciones, el uso del Internet y del Intranet, son las herramientas indispensables para que la Administración Pública sea eficiente y eficaz.

Las Secretarías, las Dependencias y Organismos gubernamentales en muchas ocasiones suelen mandarse solas por la desinformación en los procedimientos y porque se suele invadir ámbitos. No se distinguen las áreas de influencia del poder federal, del poder estatal y del poder municipal. Las leyes suelen ser ignoradas y las normas no suelen ser consideradas en la consecución de los objetivos.

“Desde la Federación no se ejerció liderazgo hacia las regiones del país por lo que, tanto los gobiernos estatales y municipales como las dependencias federales, hacían lo que les parecía más adecuado. Así y todo, el país avanzó – y bastante – en términos de la modernización en sus administraciones públicas, principalmente en la automatización de sus procesos internos y en la atención a la sociedad” (Hoffman, 2008:2).

Por esto, resulta conveniente una definición del valor público. *“En la iniciativa privada se invierte dinero para crear productos o servicios. Pero en el sector gobierno las cosas son muy distintas: aquí las inversiones en dinero son para crear o agregar valor a los productos o servicios del Estado que no tienen como finalidad maximizar utilidades o ganar más dinero. Por eso el valor público se distingue del valor privado”.* (Hoffman, 2008:2).

En un mundo globalizado y ante los adelantos tecnológicos que son utilizados en la procuración de servicios gubernamentales, las esperanzas para que se acaben los enredos jurídicos, burocráticos y de procedimientos, han propiciado la aparición de las TI como herramientas para la Administración Pública. Las inversiones en TI en el gobierno están perfectamente justificadas en términos del valor público que van a

generar. Y ese valor deberá contar con indicadores precisos que permitan medir el resultado de la inversión.

“En la iniciativa privada lo que se mide en última instancia es la utilidad; en el sector público es, por ejemplo, la satisfacción ciudadana por la recepción de un determinado servicio. De este modo, el retorno de la inversión en el sector privado se mide en dinero, mientras que en el sector gobierno se mide con una diversidad de herramientas. Existen varios modelos de valor público” (*Hoffman, 2008:2*).

Cuando una política pública no funciona se pierde la confianza de la sociedad, evidentemente la cantidad de problemas que se presentan en la colectividad son inmensurables. Por esta razón, es que el Estado en el contexto de la modernidad del Siglo XXI ha necesitado invertir recursos públicos en tecnologías de la información. Un problema público local y específico, estrictamente hablando, se supone que puede ser resuelto a través de esta tendencia de TI.

México por su diversidad cultural, social, económica y geográfica ha requerido que una gran mayoría de procedimientos y trámites se realicen a través de una Administración Pública Federal centralizada.

“Los proyectos gubernamentales de tecnologías de la información, abarcan desde profundas transformaciones multisectoriales, hasta mejoras en la transparencia financiera (...) Los retornos de estas inversiones pueden ser grandes o pequeños, obvios o difíciles de identificar, y abarcan desde el ahorro de unos cuantos minutos en la realización de una transacción, hasta incrementar la confianza de la sociedad en su gobierno (...) cualquier inversión en TI requiere de una dosis de fe en un futuro incierto (...) El retorno de la inversión en el sector público es un valor público muy difícil de definir y medir (...) La creación de valor público rebasa los datos duros como el dinero o la efectividad del programa” (*Cresswell, 2008:50*).

A partir de estos conceptos, se puede percibir que la complejidad de la evaluación de una política pública, permite ver la presencia o ausencia de la utilidad pública y por otra parte, la complejidad y el reto que implica el saber que a cada política pública le corresponde una utilidad pública.

El anhelo de producir utilidad pública seguramente contribuiría significativamente al éxito de los programas y las políticas y en el caso de estudio de esta investigación, la evaluación de un solo caso, extremadamente local como es el de un asentamiento irregular en Cozumel, puede inspirar una acción a nivel nacional, utilizando TI, que de hecho existe como un proyecto y que se contempla en una etapa del Mapa de Ruta y como una herramienta imprescindible que debe de ser integrada a las actividades administrativas de los municipios y de los estados.

“La visión del valor público integra diversos segmentos y sectores sociales cuyas expectativas respecto a lo que esperan del gobierno son muy distintas. Además, esta visión exige conocer, con todo rigor, las fuentes del valor público (...) Según Andrea DiMaio, vicepresidente de *Gartner* para el sector público, — Si los gobiernos no miden adecuadamente el valor de sus inversiones en TI, deberán enfrentar riesgos políticos, porque podrán ser acusados de dilapidar miles de millones del dinero de los contribuyentes en tecnología innecesaria — porque organismos reguladores no confiarán en que los montos que se solicitan tienen relación con los beneficios que le serán regresados a la sociedad.” (*Cresswell, 2008: 50*).

El marco de referencia que es utilizado en la actualidad para analizar el retorno público de las inversiones tiene limitaciones en tres aspectos.

1. Análisis incompleto de lo que es valor público Esto resulta en una visión demasiado estrecha de los retornos (beneficios) para la sociedad.
2. Falta de investigación sistemática respecto al modo en que la inversión gubernamental en TI genera valor para la ciudadanía.
3. La metodología actual para adaptar el retorno de la inversión pública en el contexto y metas específicas de una inversión pública en el contexto y metas específicas de una inversión gubernamental en TI, es muy débil o literalmente inexistente.

El análisis del valor público que generan las inversiones gubernamentales en TI necesita un nuevo marco de referencia centrado en el punto de vista ciudadano. El marco de referencia que tenemos en mente identifica y analiza el valor público a través de tres

tipos de actividad: análisis de los mecanismos que generan valor dentro de los gobiernos y que pueden ser afectados por la inversión en TI: análisis del tipo de valor que se entrega a los diferentes segmentos sociales; y por último, cómo mitigar el riesgo y reportar los resultados.” (Cresswell, 2008: 51).

El marco de referencia que propone Cresswell es lo suficientemente claro, en el sentido que la inversión en TI, contribuye a la transparencia, es más justo, es difícil de medir, pero que definitivamente agrega valor público, que como ha quedado aclarado, no es un retorno financiero, pero que es muy importante en la Administración Pública.

Ahora bien, la correlación de Cresswell (2008), toma en cuenta seis tipos de impactos de las TI gubernamentales que repercuten en la sociedad:

1.- Financieros: impactos en los ingresos presentes o futuros en la personas físicas o morales, en sus activos o pasivos, en los distintos tipos de derechos que generan, y en otros aspectos de su riqueza, así como la mitigación o no- del riesgo en cualquiera de los casos anteriores.

2. Políticos: impactos que influyen en personas o agrupaciones por las acciones gubernamentales por su rol en asuntos políticos o en los prospectos para ocupar puestos en la Administración Pública.

3. Sociales: la acción gubernamental impacta en relaciones familiares o comunitarias, en la movilidad social, el status, o la identidad de las personas.

4. Estratégicas: impactos que afectan las ventajas y oportunidades económicas o políticas, las metas, o los recursos para la innovación o la planificación.

5. Ideológicos: impactos sobre las creencias y/o los compromisos morales o éticos de las personas; sobre el alineamiento de sus creencias o posiciones éticas o morales con las acciones o políticas gubernamentales o sus resultados.

6. Funcionarios públicos: impactos sobre la visión que tiene la sociedad de las autoridades gubernamentales como guardianes del valor del gobierno, en términos de confianza, integridad y legitimidad” (Cresswell, Anthony, 2008:52).

Cresswell (2008), puntualiza que el tema del valor público y el uso de TI, desde la óptica de los ciudadanos, permite distinguir dos tipos de valores perfectamente diferenciados. En este sentido, se considera que la distinción del autor también es pertinente en el valor público, cuando no están presentes la TI:

1. La entrega de beneficios directamente a los ciudadanos. Especialmente cuando factores políticos y contextos de elección pública son los que determinan la utilidad pública. Esta entrega de beneficios públicos, a modo, obviamente desaparecería o la utilidad pública sería mucho mayor y más justa con la presencia de valor público a través de TI por la transparencia y la eficiencia.
2. Incrementar el valor del gobierno en sí mismo como un bien público.

### **1.8 Elección pública y política**

*La Teoría de Entrada*, presupone que basta que un problema público sea detectado para que se inicie el proceso que culmina con la evaluación de las políticas públicas que fueron diseñadas. Sin embargo, en la Administración Pública, es necesario realizar una aproximación al proceso ético en el que finalmente están involucrados los clientes (el público) para los que se diseñan las políticas.

No es suficiente, la aportación teórica que asume que todos los políticos y los diseñadores de políticas son altruistas por naturaleza. En este sentido, solamente se ha profundizado, en los procesos de toma de decisiones, tratando de entender porque las políticas públicas se diseñan o se dejan de delinear. También hay razones “obscuras” en el proceso.

La elección pública, también es parte de este proceso que no había sido analizado en su complejidad y que exige que la revisión teórica, sea ampliada, porque finalmente, la elección pública y la lucha por el poder es otro campo de estudio muy importante cuando se toman las decisiones.

Se ha podido argumentar, en la primera parte de la teoría, que los economistas Merino, Cabrero y Cejudo a través del análisis de los postulados que estudian las políticas

públicas, han podido analizar que la intervención del Estado en la economía es inevitable para atender de la mejor manera posible los problemas públicos de la sociedad y procurar su bienestar administrando los recursos escasos.

Este enfoque, presupone que los administradores públicos y los políticos son agentes que se definen por sus buenas intenciones y su afán “desinteresado” de servicio, sin embargo, Chesterfield, afirma que “los políticos, ni aman, ni odian. El interés, no los sentimientos, es lo que los gobierna”. (Ayala, 2000:209).

Por lo que resulta fundamental barruntar cual es el interés no-público o la necesidad no-pública que requiere ser satisfecha. Existen también autores que afirman que aunque existan diseñadores de políticas públicas que son capaces de ubicar y definir en un principio los problemas, también son incapaces, por múltiples razones, de resolverlos eficazmente.<sup>1</sup>

En un gobierno altruista la administración pública debe de orientarse a administrar honestamente los bienes públicos y procurar el bienestar social a través del diseño de políticas públicas eficientes y eficaces. Las políticas públicas para que sean ejecutadas, requieren de presupuesto que proviene del erario público y es en esta etapa también, cuándo se aprecia de manera muy clara una práctica que se presenta constantemente en los procesos políticos y electorales: La desviación del presupuesto para fines electorales en español y “*pork barrel legislation*” en inglés.

“Es la práctica que siguen algunos políticos y burócratas de colocar recursos presupuestales en los distritos electorales en los cuales desean fortalecer su presencia política en los meses previos a una elección. En ocasiones se desvían recursos de unos distritos o programas a otros para favorecer a políticos en las elecciones. Es una práctica difícil de eliminar legalmente, porque existen muchos subterfugios legales para que los

---

<sup>1</sup> Oscar, Wilde afirma: “No es, por tanto de extrañar que los hombres, con unas intenciones admirables, pero erróneas, se dediquen muy seriamente, y con todo el sentimentalismo de que son capaces, a la tarea de remediar los males que ven a su alrededor. Pero sus remedios no curan la enfermedad: Lo único que hacen es prolongarla; en realidad puede decirse que sus remedios forman parte integrante de la enfermedad. Intentan, por ejemplo, resolver el problema de la pobreza, manteniendo vivos a los pobres; o, si no, conforme a cierta escucha avanzada, divirtiendo a los pobres. Pero así no se resuelve la dificultad, sino, antes bien, se le agrava, *La única finalidad justa debe ser la reconstrucción de la sociedad sobre unos cimientos tales que la pobreza resulte imposible (...)* las personas que hacen mayor daño son justamente aquéllas que tratan de hacer mayor beneficio”. (Wilde, 1881: 8)

políticos logren sus intereses. El nombre en inglés viene de la idea de poner carne de puerco como cebo para atraer a los votantes. En México existen prácticas muy similares a las estadounidenses” (Ayala, 2003:212).

En nuestro país, la expresión viene de la idea de poner carne al fuego y esta práctica, como ya se menciono, es conocida “intercambio de votos” (*Log Rolling*). Esta situación es solo un ejemplo, de una de las prácticas que dejan claro que el Estado no solo debe de estar preparado y capacitado para administrar y gobernar a sus ciudadanos a través de mecanismos de control evidentes o disfrazados, sus funciones de gobierno, también son encontrar los mecanismos para obligarse a controlarse a sí mismo.

Por lo tanto, el concepto de la elección pública no puede, ni debe circunscribirse exclusivamente al significado riguroso de: elección. La elección pública, “(...) está orientada al estudio de los problemas relacionados con los procesos de toma de decisiones, aplicación, ejecución y rendición de cuentas de los distintos elementos que constituyen el sector público.

Para la teoría tradicional del interés público el Estado es un bloque monolítico, formado esencialmente por funcionarios altruistas, que siempre buscan maximizar el beneficio social. En contraste, la escuela de la elección pública sostiene que los políticos y los burócratas son agentes racionales, egoístas y maximizadores de sus beneficios (...) el proceso de toma de decisiones en la Administración Pública es un proceso político en el cual intervienen tres agentes: los políticos electos por los ciudadanos y que deben rendirle cuentas a éstos ; los burócratas designados por los políticos y que deben de actuar conforme a las instrucciones de los mismos, y los electores o votantes, que pagan impuestos y por ello tienen derecho a elegir a los políticos que, a su juicio, les ofrezcan maximizar su bienestar” (Ayala, 2000: 209-210).

En la teoría de la elección pública, el Estado no es un ente monolítico. Es más bien una estructura que está formada por agentes que se caracterizan por su versatilidad en cuanto a las funciones de utilidad.

Los gobernadores, presidentes municipales, senadores y diputados, como políticos que se eligen en México, no tienen los mismos intereses con respecto a los burócratas o administradores públicos encargados de proporcionar la atención y los servicios. De

alguna manera, se entiende que puedan y de hecho surgen conflictos y “jaloneos” entre los dos grupos.

En México, por ejemplo, la percepción más crítica de los ciudadanos con respecto a los burócratas, se construye a través de la imagen de un(a) burócrata, sentados atrás de un escritorio, cumpliendo con su “trabajo” sin ningún afán de servicio, en un periodo de tiempo muy rígido, esperando pacientemente que llegue la hora de la salida, para checar su tarjeta y salir. Así los burócratas acostumbrados a otorgar un servicio de poca calidad e ineficiente a los ciudadanos, pueden seguir con sus rutinas, ya que no tienen que rendir cuentas de su desempeño y por otra parte, como sus funciones son “especializadas” son inamovibles.

Es por lo anterior, que se necesita hacer una distinción entre los políticos y los burócratas, ya que los primeros suelen estar interesados en producir resultados concretos, provocar y proyectar una buena imagen de su gestión. Su permanencia en el poder depende de que los ciudadanos a través de sus votos, les permitan a los políticos, que son electos, continuar con sus carreras. Es por esto que el interés de los políticos es pragmático buscando ante todo su permanencia en el poder.

En este sentido, las áreas de estudio de la corriente que aborda el análisis de la elección pública, se centra en el comportamiento de los votantes; el comportamiento de los políticos; la teoría de la burocracia y los procesos electorales, que son los procesos de votación a través de los cuales los ciudadanos y los políticos se relacionan: El *marketing* político. Una de las hipótesis de Ayala (2000), con respecto al tema de la elección pública, afirma que en lo general, los ciudadanos no están lo suficientemente bien informados acerca de los Programas y las propuestas de los políticos, y cuando están medianamente informados, sus conocimientos son relativos y tienden a inclinarse por la “lealtad” a un partido político determinado.

Por lo tanto, es importante resaltar el hecho de que como todos los espacios públicos de las sociedades son diferentes entre sí, los problemas, las políticas y la implementación de las mismas son también diferentes. Uballe (2009), afirma que en las sociedades existe una híper complejidad en lo que se refiere a los problemas públicos. La ejecución de las políticas no es viable desde las macro políticas que soslayan el dinamismo de los

espacios locales y que no es factible alcanzar el desarrollo con políticas públicas Estado-céntricas. Otra óptica del análisis de la elección pública es la de las tres “E”:

1. **Economía:** lo que moviliza más a la sociedad son los recursos económicos ya que el gasto del erario público debe de aplicarse para mejorar la economía y la calidad de vida de las personas a través de los recursos escasos del Estado y en el mejoramiento constante y permanente de los servicios públicos municipales y los espacios públicos.
2. **Eficacia:** la gobernabilidad: la gobernabilidad en una sociedad se produce cuando existen las siguientes condiciones: la eficacia, la eficiencia, la legitimidad y la transparencia. Estas, coadyuvan a la presencia de las condiciones de certeza, es decir que para los gobernados es muy importante saber que va a pasar en la sociedad cuándo conoce las decisiones del gobierno.
3. **Ética:** el manejo de los recursos públicos es aceptado por la población cuando la transparencia está abierta para todo el público y cuando las prebendas del Estado a los políticos no existen como consecuencia de una práctica en donde la ética está presente.

Por otra parte, los políticos también evidencian la ausencia o la presencia de valores éticos, que influyen en la agenda de los problemas públicos, cuando estos suelen no proponer políticas públicas eficientes, ante el temor y las presiones políticas y burocráticas de toda clase de votantes. De alguna manera, la teoría altruista de Merino y Cejudo, plantea un modelo ideal que muchas veces no se da en la realidad. Los votantes representan intereses. Los votantes son los ciudadanos, los campesinos, los indígenas, los mexicanos que ya pueden votar en el extranjero, los burócratas, los líderes sindicales, los intelectuales y periodistas, los líderes de opinión, los grupos no gubernamentales, los estudiantes, las amas de casa, los minusválidos, los empresarios, los líderes sociales, los desempleados, los conservacionistas, los artistas, los deportistas, los académicos, los políticos, los industriales y toda la gama de seres humanos-votantes que integran al público y que tienen intereses que representan y que finalmente ejercen presión política.

Ahora bien, si los votantes no están lo suficientemente bien informados, los políticos por su parte, tampoco suelen estar competentemente bien enterados. Si los políticos fueran capaces de prevenir invasiones o la creación de asentamientos irregulares y si no existieran los intereses privados, estos problemas públicos no existirían. Después de haber revisado literatura acerca de políticas públicas y de elección pública, la impresión en lo general, es que las políticas públicas no son políticas diseñadas para prevenir, sino para solucionar. Por lo que se puede barruntar que ni los políticos, ni los votantes son precavidos.

Los Diputados y los Senadores, generalmente cuando votan o revisan cuentas públicas en las Cámaras y en las Comisiones, emiten sus votos pensando y creyendo que sus representados votarían en el mismo sentido, pero en la realidad, es difícil determinar si las decisiones que han tomado serían las mismas que tomarían los votantes.

En este sentido, la teoría de la elección pública, requiere de una definición extremadamente básica de votante: “(...) Ciudadano que está en condiciones de manifestar su preferencia sobre una decisión pública, un conjunto de decisiones (Programa electoral) o unas personas (candidatos), en elecciones públicas. Los objetivos del votante, de acuerdo con la teoría de la elección pública, consisten en maximizar la diferencia entre los posibles beneficios derivados de su actuación como elector y los costos en que debe incurrir para llevarla a cabo. Las ganancias derivadas de su elección están en función de la alternativa ganadora y su efecto sobre la satisfacción de sus necesidades individuales. Los costos, en términos de tiempo y dinero, están dados por la cantidad y la calidad de la información que el votante está dispuesto a adquirir antes de emitir su voto” (*Ayala Espino, 2000:237*)

Ahora bien, la definición básica de votante, no es suficiente, porque los votantes no son homogéneos y tienen intereses, necesidades, problemas y espacios públicos heterogéneos, por lo que se precisa que para el éxito en una elección, se pueda definir a un votante “mediano” y así capitalizar el voto de este votante.

*Ayala (2000)* analiza la especificidad de este votante mediano, a partir del Teorema del votante de Black. El votante mediano, según la teoría, surge porque el político tiene que ser capaz de proponer y formular promesas de campaña y programas que satisfagan a la mayoría de los votantes: “Votante mediano, es un votante hipotético que divide a la

comunidad en dos: de un lado están las personas que prefieren un mayor nivel de gasto e impuestos (Es decir, las que tienen un ingreso más alto), y del otro lado, los individuos que prefieren un menor nivel de gasto e impuestos (ya que tienen un nivel de ingreso más bajo)” (Ayala, 2000:237).

Este teorema, dice Ayala, es muy utilizado en sistemas políticos bipartidistas, ya que las promesas de campañas, los proyectos y las ideas de los candidatos suelen homologarse, porque no pierden el sentido “práctico” de dirigir su discurso a los votantes medios. Para esta investigación, esta teoría proporciona un marco adecuado, porque en la isla mexicana de Cozumel, en el estado de Quintana Roo, que es el espacio en donde se realizó la investigación, durante las dos últimas elecciones la mayoría de los votos han sido capitalizados por dos partidos. Lo que significa, que aunque en la dos últimas elecciones han participado más de dos partidos políticos, solamente dos han logrado mantener su presencia entre los votantes de la isla.

Entonces en una democracia bipartidista o en un proceso que se caracteriza únicamente por dos opciones reales es fundamental plantear la ambigüedad que puede surgir en la elección pública. “El modelo democrático en el que contienen dos partidos (...) (Liberal y conservador; ...) supone que los votantes preferirán al candidato o al partido que, de acuerdo con sus preferencias, se sitúa a lo largo de una dimensión única. Cuanto más lejos se halle el candidato de esta posición, más improbable será su elección. De este modo, ambos candidatos son impulsados hacia la posición que favorece al votante mediano. Si todos los votantes eligen, los que están situados entre la posición de un candidato y el extremo más alejado por el lado del otro candidato se ven “forzados” a votar por él.

Por tal motivo, un candidato puede captar los votos de los otros candidatos invadiendo sus territorios, y ambos se mueven en dirección a la mediana. El resultado es que en un modelo bipartidista no hay una amplia gama de opciones, ya que ambos partidos reflejan las preferencias del votante mediano” (Ayala, 2000:217).

Ahora bien, según Ayala, existe otro dilema derivado a partir del comportamiento y las decisiones de los políticos, en funciones, que inciden en la decisión del voto de los

votantes medianos y que es necesario detectar en las investigaciones de elección pública.

Este comportamiento surge cuando los políticos, sin ninguna Teoría de Entrada, sin ningún Mapa de Ruta, sin ninguna Agenda y sin ningún criterio que sustente su decisión, utilizan los recursos del erario público y aumentan el gasto en bienes y servicios conforme se acercan las elecciones y en muchos de los casos, intentan sesgar la intención del voto a través de la difusión en los de medios de comunicación electrónicos y en medios impresos, a través de mensajes que solo intentan “informar” a los votantes “desinformados” de los resultados concretos y materiales de su gestión. De hecho se trata, de una “exposición y difusión” de políticas públicas, materializadas en obra pública para los espacios públicos. No importando, si éstas fueron diseñadas, implementadas o evaluadas. En este sentido, la manipulación política para sesgar aún más la intención del voto, puede llegar hasta el extremo de los obsequios.

Hasta el momento, se ha analizado básicamente a través de las aportaciones de Merino, Cejudo y Ayala, cómo las relaciones entre el Estado y los ciudadanos –como público- y posteriormente como votantes, son determinadas por los representantes políticos que no siempre diseñan la Agenda a través de un proceso en el que prevalezca un sentido ético, más o menos objetivo, y que efectivamente procure la formulación de políticas públicas que en el mejor de los casos prevengan los posibles problemas que inevitablemente se presentan en un espacio público ,en este sentido, como la escasez de información veraz de los actores involucrados, es utilizada y manipulada, para que el interés que prevalezca en la implementación de las políticas públicas efectivamente procure el bienestar de la sociedad.

### **1.9 Teoría de la elección pública**

Otra teoría de la elección pública, es la *Teoría de la burocracia y la Maximización del Presupuesto* de Niskanen (1975), que desarrolló el primer modelo global para explicar, desde un punto de vista económico, el comportamiento de las burocracias, prestando su atención en la función de utilidad que depende del presupuesto de la agencia gubernamental (*Bureau*). Esta teoría se define en tres partes:

1. Las características definatorias de un *Bureau* u Organismo Público.

La unidad básica de producción del sector público es el *Bureau* o agencia pública. Un *Bureau* se define como aquella organización que cumple simultáneamente las siguientes características: Son organizaciones sin fines de lucro; y que ofrecen sus servicios a los ciudadanos sin el afán de obtener alguna utilidad. Sin embargo, los ingresos del *Bureau* son los derivados por la venta de sus productos y servicios a un precio determinado. Por ejemplo, el cobro de los derechos para obtener una licencia de conducir, es un servicio que se ofrece (no se vende) al ciudadano, que al pagar una tarifa por la expedición de su licencia provoca que haya un ingreso en el *Bureau* de la Dirección de Policía y Tránsito de un municipio.

Por otra parte, existen los ingresos que provienen de subvenciones globales asignadas por las autoridades públicas; Estos ingresos en México, son conocidos como las transferencias que se hacen desde la Federación a los estados y a los municipios. Estas transferencias, como fondos implican la obligación de contribuir a mejorar todos los aspectos de la problemática pública, pero por otra parte, se da una carencia de control efectivo sobre los mismos fondos por parte de los ciudadanos o contribuyentes (son los ingresos impositivos).

Cada *Bureau* se especializa en la oferta de una serie de bienes y servicios públicos. Las características de los bienes y servicios suministrados por cada *Bureau* son difíciles de cuantificar, lo que supone que los organismos públicos operan de manera funcional en un régimen de monopolio de oferta.

El *Bureau* está integrado por funcionarios, servidores públicos y profesionales especializados en la “venta” de servicios de la Administración Pública. Como individuos, los burócratas son iguales al resto de las personas, pero que como sujetos, que viven y se desarrollan en el mismo espacio geográfico del público necesitan tener cierto grado de especialización y tener conocimientos de distintas áreas que presentan características propias.

2. Las Relaciones entre Agencias Públicas y los Restantes Agentes Económicos.

En el organismo público como unidad básica de comportamiento, se asume que las decisiones serán tomadas por su director, que es la única persona con poder de decisión en el *Bureau*, y que recibe el título de burócrata. En México, este escalafón, en términos de organización y administración de empresas y este poder de decisión, recae en los Jefes de Departamento, Sub-Delegados, entre otros. Sin embargo, los empleados de base, también pueden ser identificados con el término de burócratas, aunque su poder en la toma de decisiones es escaso y en la mayoría de los casos nulo.

Ahora bien es fundamental, entender que para Niskanen (1975), los burócratas tienen una función de utilidad que depende finalmente del presupuesto de la agencia gubernamental para la cual laboran. Esto significa, que el organismo ofrece una serie de productos y servicios a través de la realización de un conjunto de actividades y trámites que dependen de un presupuesto público para que puedan ser realizados. Nuevamente en términos económicos los *Bureau* son finalmente un monopolio del Estado.

Lo que es importante es entender que la demanda de productos por parte de la población, nunca es revelada directamente al Departamento correspondiente, ya que el agente que determina la demanda directa de los servicios públicos que ofrece el organismo es finalmente el gobierno, que es controlado por el poder de los políticos.

Este es el punto que necesita ser considerado en la distinción que se da entre políticos y burócratas ya que la demanda real de la población, son sus necesidades concretas que precisan ser satisfechas para solucionar los problemas y que difieren de las “buenas intenciones” del Estado patrocinador que al asignar los presupuestos, generalmente antepone sus intereses y no los intereses de los electores, hecho que constituye una de las características más relevantes de una burocracia.

Nuevamente el problema que se plantea básicamente es el de la información, el burócrata conocerá los costes y el proceso de producción mucho mejor que los políticos, por lo que necesitará relativamente poca información, que puede conseguir estimando la demanda de su patrocinador: el gobierno. Finalmente la información que se maneja al interior de los *Bureau* es sumamente valiosa para los políticos, porque es a través del estudio y del contacto real que tienen los burócratas con la población, lo que les permite conocer las necesidades y los problemas de los ciudadanos para capitalizar el acceso de

los Programas que impactan positivamente a los gobernados y consecuentemente obtener así más votos en las elecciones.

3. El poder real de los burócratas, es inmenso, porque son monopolio y manejan presupuesto. En México, se dice que “vivir fuera del presupuesto es vivir en el error”. Una filosofía irónica que expone muy claramente lo que puede producir la ausencia de ética en los encargados del diseño de políticas públicas y en los burócratas. En este sentido, los trabajadores al servicio del Estado al no desarrollar sus funciones de manera profesional son los directamente responsables de la percepción de los ciudadanos con respecto a la ineficacia e ineficiencia de las funciones y las acciones que se supone deben de simplificar los servidores públicos.
4. El burócrata trata de maximizar su satisfacción personal. Existen una serie de variables que pueden formar parte de las motivaciones del burócrata, tales como ventajas de ejercer el cargo, el prestigio y el salario, que se relacionan directamente con el volumen total del presupuesto del organismo durante la gestión del burócrata y formarán parte de su función de utilidad. La función de utilidad del burócrata, con independencia de la importancia relativa de las variables enumeradas está asociada directamente al tamaño y al crecimiento del presupuesto, de ahí que sigan el principio de racionalidad.

“(…) Es decir, la utilidad de un burócrata aumenta cuando tiene una oficina confortable, alfombra y bien decorada, se lleva papelería a su casa para uso personal, carga sus alimentos a los gastos por viáticos, destina un auto de la dependencia y un chofer en nómina para llevar a sus hijos a la escuela y recoger a su esposa cuando va de compras, entre otras muchas formas de apropiarse el presupuesto. Por ello, los burócratas presionaran por un mayor presupuesto para sus agencias” (*Ayala, 2000: 214*).

Es muy importante, obviar que los burócratas, también son votantes y que el conflicto principal entre los políticos y los burócratas, estriba en el hecho de que el “comportamiento y el desempeño” de los burócratas, choca con el interés de los políticos, porque para conseguir más votos, es necesario minimizar el presupuesto para minimizar impuestos y así atenuar la frustración de los votantes que no “viven” del presupuesto.

El eslabón en este tema, en relación con la elección pública, son los procesos electorales (la pre-campaña, la campaña y la jornada electoral). Ciertamente, los políticos deberían de tener una Teoría de Entrada para cuando menos tener una idea de lo que realmente necesitan y anhelan los electores, o para obtener la información de forma directa a través de las evidencias, las carencias y las frustraciones de los votantes medianos y de los votantes.

Conforme se fueron investigando y registrando los hechos concretos de ésta investigación, se pudo apreciar, que finalmente las buenas intenciones de los burócratas que no son oportunistas y de los políticos altruistas, no son suficientes para implementar políticas públicas que contribuyan a la solución de los problemas.

El panorama del Marco Teórico parece tener una simplicidad demasiado obvia: capitalizar y sumar votos. Sin embargo, no es así. Se ha comprendido que hasta que un problema público no sea considerado e introducido en la Agenda, será muy difícil que pueda surgir el diseño de la política pública, la implementación y la evaluación.

Por otra parte, el proceso se complica aún más, porque se necesita comprender que la correcta obtención de la información de un problema es fundamental para acercarse a sus orígenes y ésta también es útil y puede y debe ser utilizada para ir estableciendo la magnitud del dilema y las consideraciones que sustentarán el Mapa de Ruta y si es necesario, abarcar más aspectos que realmente contribuyan a que el panorama de un problema público sea abarcado en su totalidad. .

En este sentido, la escasez de estudios al respecto, se debe a que hasta el momento los métodos completamente aceptables para la construcción de la Agenda además de escasos no son considerados por los políticos y los ayuntamientos. Estos métodos pueden ser la aproximación a los problemas, la empatía con las personas que sufren los mismos, la investigación de otras experiencias similares, el intercambio de información con otros países que están combatiendo la misma problemática, entre otros. Ante esta situación que no desconocen los gobernados y la sociedad surge un conflicto, porque los afectados lo quieran o no, tienen que firmarles cheques en blanco a los políticos que necesitan votos.

## **1.10 Liderazgo social, poder y política**

El manejo y la calidad en la obtención de la información, son factores básicos en el diseño e implementación de políticas públicas. Los políticos son incapaces por si solos de adquirirla y muy frecuentemente se requiere del dialogo e intercambio de información entre los líderes políticos y los sociales para intentar resolver los problemas.

Merino y Cejudo, coinciden en que para que un problema público pueda pasar a formar parte de la Agenda, necesita no solo estar presente, lo más importante es que sea reconocido. Un problema público que existe, pero que no es percibido por un líder político finalmente no se incluye en la Agenda.

En este sentido el papel de los líderes sociales es fundamental para que los políticos y los diseñadores de políticas públicas obtengan la información de los problemas a través de la experiencia de los líderes que representan los intereses públicos. Las denuncias y las demandas de la sociedad, suelen ser manifestadas por los líderes que defienden las causas públicas y que representan los intereses de los grupos sociales.

Es por esto, que el papel de los líderes sociales como interlocutores de los “otros”, como gestores y como “provocadores” de cambios, es muy importante. “Los grandes líderes tienen algo en común: se dan cuenta de que tener una visión no es suficiente para lograr los tipos de ideas revolucionarias y a gran escala con las que sueñan. Para hacer que las cosas sucedan e influir en los demás, los grandes líderes necesitan apasionarse con su visión y tener el poder personal para realizarla”. (*Gibson, et al. 2003: 289*).

Los líderes poseen poder. Poder: para comunicar sus visiones a los demás, superar la resistencia al cambio, movilizar recursos en la dirección requerida y administrar y manejar sus propios intereses, para no perder la perspectiva en el proceso de liderazgo.

El poder, es “(...) la capacidad de hacer que otros hagan lo que uno desea (...) lograr que se hagan las cosas requiere poder (...) Cada día los administradores de organizaciones públicas y privadas adquieren y utilizan el poder para lograr las metas y

en muchos casos, fortalecer su propia posición (...) el poder incluye una relación entre dos o más personas (...). (Gibson, et al. 2003:290).

En la toma de decisiones, el poder es un factor indispensable, ya que el grado en que los individuos o sub-unidades, Departamentos, *Bureaus*, aplican el poder puede afectar en éstas. La toma de decisiones, es un parámetro que determina de hecho el nivel del poder de las personas. Un individuo, un político o un burócrata con poder, influyen en el proceso y en la forma y el fondo de las resoluciones; pueden decidir los mecanismos para implementar las políticas, las alternativas que deben ser consideradas y los tiempos en los que se ejecutan las decisiones.

El liderazgo incluye el uso del poder, la información, la experiencia y la aceptación del líder por parte de sus seguidores. La capacidad de influir en los seguidores se relaciona con la satisfacción de las necesidades de los mismos. La información es poder. El tener acceso a información relevante e importante, le proporciona más poder a quien la tiene y consecuentemente se adquiere más poder. Se ha visto, que la información es la base para el diseño de políticas públicas, para la Agenda y sobre todo para tomar las decisiones de la puesta en práctica de las políticas públicas. Paradójicamente, el poder se reduce al compartir información.

“El poder de una persona puede ser debilitado por compartir demasiada información, ya que reduce la porción relativa de su valioso producto. Una verdadera imagen del poder de una persona se proporciona no sólo por la posición de la persona sino también por el acceso de esa persona a la información relevante (...) los administradores poderosos existen porque distribuyen los recursos requeridos, toman decisiones fundamentales y tienen acceso a información importante. Los administradores poderosos también buscan y utilizan información de todos sus empleados (...), los administradores sin poder carecen de recursos, información y prerrogativas de toma de decisiones necesarias para ser productivos” (Gibson, et al, 2003:295).

En este sentido, se puede entender la relación de poder, información, y toma de decisiones. Sin embargo, los argumentos que se han presentado no significan necesariamente que los “poderosos” sean también líderes. Gibson, utiliza el “*Handbook of Leadership*”, Para definir liderazgo: “Liderazgo (...) una interacción entre los

miembros de un grupo. Los líderes son agentes de cambio, personas cuyas acciones afectan a otras personas más de lo que las acciones de los demás los afectan a ellos.

El liderazgo ocurre cuando un miembro del grupo modifica la motivación o las capacidades de los demás en el grupo. La definición de liderazgo implica que incluye el uso de influencia y que todas las relaciones interpersonales pueden incluir al liderazgo.

Un segundo elemento en la definición incluye la importancia de ser un agente de cambio; ser capaz de afectar el comportamiento y desempeño de los seguidores (...) la definición se enfoca en el cumplimiento de metas. El líder eficaz puede tener que tratar con las metas individuales, grupales y organizacionales” (*Gibson, et al. 2003:313*).

Retomando la definición anterior, se podría decir que un líder social eficaz es el que se compromete con alcanzar metas sociales y un líder político eficaz es el que se compromete para alcanzar metas políticas. Por otra parte, se puede empezar a plantear que un líder social también puede ser y de hecho es un líder social y político, considerando la teoría de la elección pública y la del liderazgo.

Si en un momento se había planteado la idea de políticos altruistas y burócratas honestos en contraposición a políticos corruptos y burócratas no maximizadores, también se debe de plantear su valor y su compromiso como líderes. El liderazgo realmente comprometido proyecta confianza en el desempeño del grupo, es el mejor camino para alcanzar las metas, para la satisfacción económica y social, para la resolución de los problemas, para motivar al grupo y finalmente para el manejo de la terapia-catártica que suele ser requerida cuando se presentan las frustraciones y los fracasos dentro del grupo.

El líder social, se diferencia del líder administrativo y del líder político, porque sus luchas son más largas, agotadoras, difíciles y frustrantes. Los verdaderos líderes sociales, tienen una concepción muy particular de la palabra compromiso. Así, los líderes realmente comprometidos deben de proyectar confianza en que el desempeño del equipo es el mejor camino para alcanzar las metas. Los líderes sociales comprometidos están obligados a la perseverancia y a motivar frecuentemente al grupo cuando las metas que pueden ser muy claras, también son difíciles.

Para estudiar al liderazgo, existen muchas teorías, una de ellas es la Teoría de Rasgos del Liderazgo, que intenta identificar características específicas (físicas, mentales y de personalidad) asociadas con el éxito del liderazgo y se apoya en la investigación que relaciona diversos rasgos con cierto criterio de éxito. Esta teoría se concentra en el enfoque de cualidades para intentar pronosticar la eficacia del liderazgo mediante los aspectos físicos, sociológicos y psicológicos.

La búsqueda de estos atributos ha llevado a estudios que incluyen eficacia y factores como altura, peso, inteligencia y personalidad. Esta Teoría establece básicamente las peculiaridades asociadas que parecen identificar a los líderes con la eficacia.

Los rasgos de los líderes eficaces suelen ser fundamentales porque a través de ellos se expresa su potencialidad en función de sus capacidades. Cuando se plantea la capacidad, se plantea la idea de que los líderes eficaces comparten ciertas capacidades y habilidades que les permiten hacer su trabajo, sin embargo, la importancia concreta de una capacidad específica no puede ser determinada con certeza.

Los rasgos de la personalidad.- “Algunos resultados de investigación sugieren que rasgos de personalidad como la agilidad mental, el nivel de la energía, tolerancia al estrés, la madurez emocional, la originalidad, la integridad personal y la confianza personal se asocian con el liderazgo eficaz” . (Gibson, et al, 2003:315)

La motivación.- Es un concepto, que explica y describe las fuerzas que actúan en o dentro de un líder o cualquier persona y que sirven para iniciar y dirigir el comportamiento. Gibson (2003) afirma que para hacer que las cosas sucedan e influir en los demás, es necesario que surja la motivación y la pasión. Apasionarse con la visión y tener el poder personal para realizarla. La motivación finalmente es la orientación de poder socializado.

Por otra parte, los líderes se desenvuelven en un espacio que comparten con su grupo y su comportamiento es percibido de manera especial por los integrantes del grupo. Los autores de la teoría del liderazgo situacional: Hersey y Blanchard (1969), afirman que el modelo camino-meta enfrenta comportamientos específicos del líder y la forma en que éstos afectan la satisfacción de los miembros del grupo.

En términos teóricos de políticas públicas, Merino (2007) afirma que la *Teoría de Entrada*, para el diseño del Mapa de Ruta, enfrentara comportamientos específicos de los líderes sociales y los líderes políticos y la forma en que éstos comportamientos afectan la implementación de las políticas públicas y la eficacia del liderazgo se podrá valorar en la evaluación de las políticas implementadas.

Para el problema de esta investigación, la Teoría de liderazgo situacional de Hersey y Blanchard (1969) es la adecuada. Esta teoría propone que al determinar el nivel de presteza de los seguidores, un líder puede elegir el mejor estilo de liderazgo y el mejor comportamiento personal, ya que se supone, que un líder también debe de ser capaz de aprender a adaptar su estilo en cada seguidor.

El enfoque de este liderazgo, asume que los líderes comprenden su propio comportamiento, la actuación de sus agremiados y la situación específica del grupo, por lo tanto, esta comprensión les permite evaluar que estilo de liderazgo van a utilizar, por lo que este “método” requiere que el líder tenga habilidades de diagnóstico del comportamiento humano. Hersey y Blanchard (1969), al hablar del estilo de liderazgo, que finalmente es adoptado por el líder, consiguen desarrollar 4 estilos lo que significa que la forma es comportamiento:

1. “Decir. El líder define las funciones necesarias para hacer el trabajo y dice a los seguidores qué, dónde, cómo y cuándo hacer las tareas (...)
2. Seguimiento. El líder proporciona a los seguidores instrucciones estructuradas, pero también da respaldo (...)
3. Participar.- El líder y los seguidores comparten las decisiones acerca de la mejor forma de completar un trabajo de alta calidad (...)
4. Delegar.- El líder proporciona pocas especificaciones, dirección cercana o apoyo personal a los seguidores.” (Gibson et al, 2003:329).

Otras aportaciones teóricas y específicas de la Teoría de liderazgo que son relevantes para esta investigación son las del modelo de Vroom-Jago y Yetton (1973) , que se

centra en las variables de la toma de decisiones y en los procesos sociales que se producen no solo por la participación del líder. Los autores, mencionan: la cantidad y la calidad de la participación de los seguidores del líder en los procesos y movimientos sociales.

Por otra parte: “La calidad de decisión (...) que se refiere a los aspectos objetivos de la misma y que influyen en el desempeño de los subordinados y el impacto directo de la motivación (...) da como resultado que los subordinados (seguidores) acepten una decisión particular.” (*Gibson, et al, 2003: 342*).

Finalmente, otra Teoría de liderazgo, que aporta variables importantes es la del Liderazgo Carismático de Conger (1989), sin embargo, se consideran solo las anotaciones que son específicas y útiles para el tema de esta investigación. En esta, el líder tiene una capacidad enorme y especial que le posibilita influir en sus seguidores con base a un don súper natural y “poderes” atractivos. En esta categoría, están incluidos la mayoría de los líderes sociales, ya que sus seguidores disfrutan el estar con este tipo de líderes carismáticos, porque en ellos encuentran la inspiración y la motivación necesarias para apoyar las decisiones importantes en la dirección correcta.

Conger (1989), enfatiza y matiza la visión que no siempre está presente en el Liderazgo carismático, ya que el líder visionario y carismático vincula las necesidades y metas de los seguidores con las metas y posibilidades a largo plazo del trabajo o de la organización. El líder visionario puede establecer este vínculo aplicando sus habilidades para la comunicación. Vincular las metas de los seguidores con las de la organización (o del grupo) es más fácil si los seguidores se sienten insatisfechos o la situación actual les representa un desafío. Los líderes carismáticos basados en las crisis surgen y funcionan cuando el sistema debe manejar una situación para la cual el conocimiento, los recursos y los procedimientos existentes no son adecuados.

El líder carismático que surge por las crisis sociales y que es visionario, comunica y entiende a la perfección cuales son las acciones que deben ser realizadas por el grupo que comparte un mismo problema social y comunica claramente qué acciones son necesarias y pertinentes y cuáles serán sus consecuencias.

Cada una de las Teorías de liderazgo que han sido revisadas enfatiza que el liderazgo es un proceso que se da entre dos o más individuos, en donde existe un proceso de intercambio y de información. Los seguidores finalmente son recompensados por el líder cuando logran los objetivos que se acordaron y cuando los seguidores cambian su situación. El líder finalmente es el sujeto que organiza, motiva, informa, contribuye, convence y ayuda a que los seguidores alcancen sus metas.

### **1.11 Servicios públicos municipales**

Uno de los principales problemas que debe de enfrentar el gobierno ante el surgimiento de los asentamientos irregulares, es la ausencia de planeación en lo que respecta a los servicios públicos municipales que son indispensables en cualquier asentamiento humano.

De la Garza (1997), en su libro: *“El Municipio, historia, naturaleza y gobierno”*, dedica todo un capítulo (*Capítulo XIII*), al tema de los servicios públicos municipales, a través de la presentación de argumentos y consideraciones que exponen cuales son las responsabilidades de los municipios en el otorgamiento de los servicios públicos municipales. “Es de gran importancia hacer un estudio de los servicios públicos municipales y de sus sistemas de prestación, porque casi la totalidad de las actividades del Municipio se traducen en la prestación de esa clase de servicios y porque de que esa prestación sea adecuada, uniforme y regular depende, en gran parte, el progreso de la ciudad. La teoría de los servicios públicos, tanto municipales como estatales, es todavía uno de los temas más discutidos en el derecho administrativo y se le ha considerado como un elemento básico para resolver gran parte de los problemas del mismo. Para evitar lamentables confusiones hay que distinguir cuidadosamente entre lo que es un servicio público y lo que es una función pública.”. (*De la Garza, 1997:151*).

El municipio, está configurado como un espacio público con características peculiares en la interacción entre gobierno y sociedad (organizaciones locales y ciudadanía). En este sentido, al municipio se le debe de ubicar como el espacio público en donde el gobierno debe de mantener una permanente y estrecha interlocución con la sociedad civil, así como conocer las distintas formas en que se organiza y participa la sociedad y

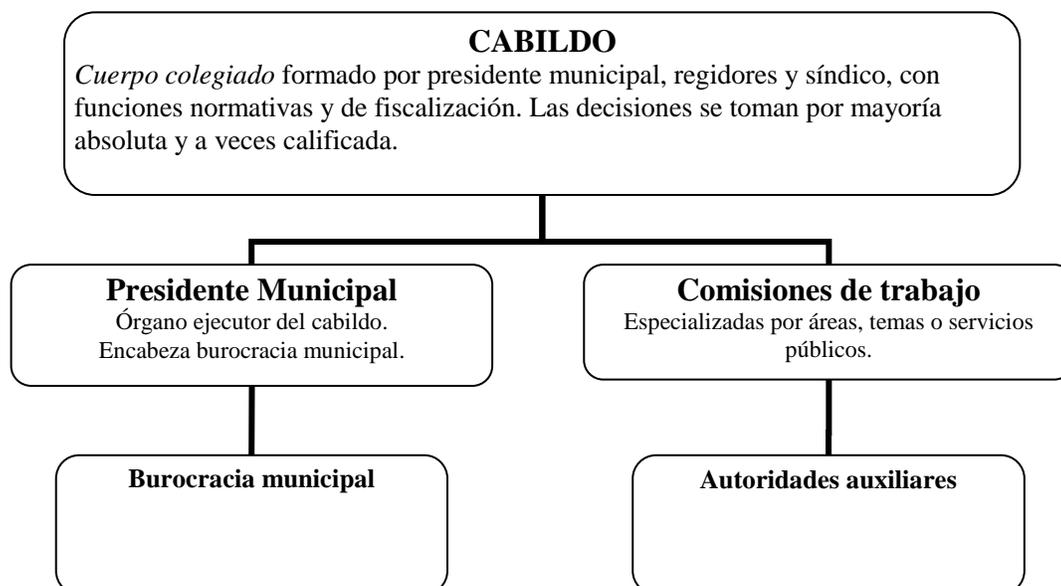
de qué manera ésta, incide en las acciones del gobierno y en la definición de las políticas de desarrollo social.

Por otra parte, es necesario poder identificar la gestión del gobierno como el conjunto de decisiones y acciones para el procesamiento de las demandas sociales por parte de los gobiernos municipales, lo que da lugar a plantear la pertinencia y existencia de instancias y dependencias municipales abocadas a proporcionar servicios públicos e impulsar así acciones y obras que promuevan el desarrollo social. El municipio es el espacio más cercano para la construcción de la gobernabilidad, de la democracia y de una cultura cívica comprometida y solidaria con su localidad.

En este sentido, el propósito principal del Gobierno Municipal es garantizarles a los ciudadanos una mejor calidad de vida mediante el adecuado desarrollo de sus responsabilidades, competencias, facultades y tareas.

La estructura formal del municipio esta descrita en el siguiente esquema:

### ESQUEMA 1 ESTRUCTURA FORMAL DEL MUNICIPIO



Fuente: De la Garzo, (abril 2005) *Municipio como factor de gobernabilidad.*

Observaciones del Esquema:

- 1.- El Cabildo es el órgano supremo del Municipio.
- 2.- El Presidente Municipal y las Comisiones de trabajo están subordinadas al Cabildo.
- 3.- La Burocracia municipal y las Autoridades auxiliares están subordinadas directamente al Presidente Municipal y se encargan de las tareas de Fiscalización.

También es importante que el Gobierno Municipal sea incluyente, participativo y capaz de retomar las demandas sociales que se expresan en necesidades colectivas que requieren soluciones abarcadoras y justas para la comunidad.

En este sentido, el Municipio debe de construir soluciones políticas y públicas. Las políticas públicas para la satisfacción de las necesidades concretas de las poblaciones deben de ser técnicamente factibles y políticamente concertadas. De esta manera, los servicios públicos municipales son todas aquellas acciones y actividades que son realizadas por el municipio de manera uniforme y persistente para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.

Los servicios públicos municipales tienen como objetivo: elevar el nivel de vida de los habitantes, ya que su mejora e incremento tiene un efecto positivo sobre la calidad de vida de los ciudadanos e impulsa el desarrollo de los municipios. Su adecuada articulación e implementación mejora las condiciones de competitividad abriendo así paso a la integración regional y a la inserción global.

En el caso concreto del tema de esta investigación, surge un conflicto grave cuando una realidad urbana se empieza a transformar por la presencia de asentamientos humanos irregulares que se encuentran restringidos en lo que respecta al otorgamiento de los servicios públicos municipales básicos, ya que existen bases y normas que inciden en la prestación de los servicios municipales y que al ser pasadas por alto impiden que se puedan otorgar.

Estas bases son legales y/o jurídicas, programáticas, pragmáticas y administrativas. Esto significa que cualquier decisión tomada para proporcionar los servicios públicos municipales necesita de un marco de legitimidad.

Las necesidades concretas de la población son finalmente una presión para los municipios que están obligados por Ley a otorgar los servicios públicos municipales básicos, siempre y cuando, no sean violentadas las bases que se mencionaron. Las necesidades de los colonos de los asentamientos irregulares son reales, sin embargo, los municipios no pueden, ni están obligados a otorgar los servicios públicos cuando los ciudadanos contribuyen al crecimiento desordenado y al diseño inadecuado de un asentamiento humano. Por esta razón, el crecimiento de los espacios urbanos irregulares, lleva aparejado un incremento acelerado de la demanda de servicios y un aumento de los problemas sociales.

García (2007), afirma que existen también varias características y problemas comunes en los asentamientos irregulares que suelen ser determinados y aparecen como un efecto colateral por la ausencia de los servicios públicos municipales que no pueden ser proporcionados:

- Los asentamientos humanos irregulares, tienen una relación estrecha con la pobreza urbana ya que la ubicación de los mismos se da preferentemente en áreas periféricas alrededor de las manchas urbanas que elevan los costos de los servicios públicos y el desplazamiento de los recursos a los mismos.
- En los asentamientos humanos irregulares se dan patrones de segregación funcional de los barrios y las colonias asociados a su condición económica y a su ubicación espacial.
- En los asentamientos humanos irregulares se produce un deterioro y una fragmentación de los barrios que se caracterizan por la pobreza. Como ya se mencionó, la pobreza urbana está ubicada en las periferias de los asentamientos humanos regulares, es decir la mancha urbana.
- En los asentamientos humanos irregulares, se presenta una fuerte conflictividad social, por la inseguridad, la desintegración familiar, la deserción escolar y

problemas sociales focalizados por la ubicación geográfica generalmente en zonas de alto riesgo.

- En los asentamientos humanos irregulares se presenta un efecto de rechazo y exclusión en la dinámica social de las ciudades.

En este sentido, es muy importante puntualizar que cada municipio tiene una problemática local muy concreta, que solo se puede solucionar con políticas públicas muy específicas y focalizadas. Por otra parte, la cobertura de los servicios es escasa, los recursos para generar infraestructura también son insuficientes y la capacidad administrativa de los gobiernos locales se caracteriza por sus deficiencias y además existen fallas institucionales que se reflejan en el diseño e implementación de las políticas públicas abocadas a resolver los problemas urbanos.

Estas fallas suelen ser normativas, programáticas y de implementación de políticas. Y generalmente la realidad urbana rebasa las capacidades de los gobiernos municipales. Como se puede ver, existen estudios y teorías acerca de los servicios públicos municipales, que tratan de explicar, la mayoría de los factores subjetivos y objetivos, que son considerados concretamente en la implementación de los servicios públicos.

Finalmente, ante la presencia de los asentamientos humanos irregulares, los gobiernos municipales se enfrentan a puntos críticos institucionales que ayudan a comprender el porqué no es fácil para las administraciones municipales resolver eficiente y eficazmente el dilema de proporcionar servicios públicos municipales. Estos puntos críticos institucionales son:

- El diseño del Federalismo con incentivos a logros inmediatos capitalizables políticamente.
- Los problemas de aumento de competencias que se dan más rápido que los recursos asignados.
- Las tensiones entre el centralismo en contra de la descentralización de las decisiones de la política pública.

- Las relaciones intergubernamentales formales e informales entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales que se encuentran permanentemente en un estado de redefinición.
- Los cambios del contexto político con gobiernos divididos y/o trasladados por los tiempos electorales y la alternancia política.
- La necesidad de acuerdos y consensos para los planes y los programas entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil.
- Las políticas instrumentadas con reglas de operación “desde arriba” con la lógica de las Secretarías o la lógica de la Sectorización.
- Las exigencias de la participación ciudadana: en las decisiones, las operaciones y la vigilancia de los recursos y las asignaciones presupuestales para el diseño de las soluciones.

En este sentido, concretamente hay que mencionar también los puntos críticos de los servicios públicos que son demandados para diseñar soluciones eficientes. En principio se necesita identificar el problema público a atender para definir qué información es necesaria investigar, conocer y si es necesario generar, para así poder establecer la vinculación entre los recursos disponibles, los responsables que aplicaran los recursos y las metas.

Por lo que es importante identificar como un punto crítico el modelo administrativo que se aplicara para el uso de los recursos económicos necesarios que se requieren para la implementación de los servicios públicos y así se puedan establecer los acuerdos para la viabilidad política y sobre todo la factibilidad técnica.

Un punto crítico en el diseño de las soluciones eficientes es lograr la incorporación de la participación ciudadana. Estas soluciones eficientes deben de satisfacer los siguientes servicios públicos municipales:

## **SERVICIOS PÚBLICOS**

- Agua Potable.
- Drenaje y Alcantarillado.
- Alumbrado público.
- Seguridad Pública.
- Tránsito y Vialidad.
- Limpieza de calles y recolección de basura.
- Pavimentación.
- Mercados y Centrales de abasto.
- Panteones y cementerios.
- Rastros.
- Parques y Jardines, y
- Transporte

## **MODALIDADES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS**

- Directa
- Por concesión
- Por convenio con el Estado
- Por Acuerdos Intergubernamentales
- Por organismos descentralizados
- Por Empresas para-municipales
- Por Fideicomiso
- Por Asociación Intermunicipal y
- Por Coinversión.

En este sentido, los retos para la gestión de los servicios públicos municipales es la articulación eficaz, eficiente y legítima de la acción pública y la liga entre los recursos y las metas. La implementación de una política pública abocada al otorgamiento de los servicios públicos municipales se debe de basar en una decisión por la definición de objetivos en donde exista una visión clara de la necesaria presencia de la tecnología administrativa que se requiere y de la ética pública que debe de estar presente para que los recursos públicos sean utilizados en servicios públicos realmente necesarios, legítimos y técnicamente posibles, para así alcanzar las metas.

Ahora bien, los Municipios requieren de modalidades muy específicas de financiamiento para la obtención de los recursos económicos para así poder proporcionar los servicios públicos municipales:

- Los ingresos municipales, que pueden ser por sus ingresos propios, las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios del Gasto no programable (Ramo 28) y la deuda.

“El Ramo 33 se integra por siete fondos que, a título de aportaciones federales, son transferidas a estados y municipios. Estos fondos<sup>2</sup> son:

- I. Para la educación básica y normal
- II. Para los servicios de salud
- III. Para la infraestructura social
- IV. Para el fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal
- V. De aportaciones múltiples
- VI. Para la educación tecnológica y de adultos
- VII. Para la Seguridad pública de los estados y el Distrito Federal

Esto significa que los Ayuntamientos obtienen recursos económicos por el cobro de cuotas y tarifas por sus servicios, los créditos privados que gestiona, los créditos que le solicita a la Banca de Desarrollo, los subsidios directos, la emisión de deuda en bonos y la coparticipación y/o el cofinanciamiento.

En la siguiente página se presenta la Tabla 2 que especifica la Tipología Municipal como un resumen de las diferentes características de los municipios.

---

<sup>2</sup> Fuente: Olmedo (1996:68)

**Tabla 2**  
**TIPOLOGÍA MUNICIPAL**

<b>Tipo de municipio</b>	<b>Principales actividades económicas</b>	<b>Servicios educativos y culturales</b>	<b>Servicios públicos básicos</b>	<b>Características de los asentamientos humanos</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Rural</b>	Agricultura (temporal) Ganadería Pesca Minería	Escuelas primarias	Agua Potable Alumbrado en las cabeceras municipales	Pequeños poblados dispersos	<i>En la Interpretación de este esquema deberán considerarse...</i>
<b>Semi urbano</b>	Agricultura Ganadería Pesca Minería Comercio Pequeña Industria	Escuelas Secundarias	Agua Potable Alumbrado Drenaje Rastro Limpia Panteones en las cabeceras municipales.	Una comunidad importante y pequeños poblados	<i>todas las posibilidades variables y.....</i>
<b>Urbano</b>	Industria Comercio Turismo Agricultura Ganadería tecnificada	Escuelas técnicas, preparatoria Universidad Bibliotecas	Todos los servicios públicos en las cabeceras y en algunas poblaciones	Más de dos Comunidades Importantes y poblados regulares	<i>Combinaciones de características que pueda.....</i>
<b>Metropolitano</b>	Industria Comercio Turismo Agricultura Ganadería Tecnificada Universidad	Posgrado Bibliotecas, entre otros	Todos los Servicios Públicos	Grandes Concentraciones de Asentamientos Humanos y poblados importantes	<i>Tener un municipio determinado.</i>

Fuente: Pichardo, I. (1984) Introducción a la Administración Pública en México. México, INAP

Recapitulando acerca de este primer capítulo, es necesario aclarar que la teoría que ha sido revisada servirá para comprender y analizar la problemática de los asentamientos irregulares, el despojo, las invasiones y los problemas relacionados con el rezago de vivienda en Quintana Roo, a través de los conceptos teóricos suscritos que han explicado cuando un problema local se convierte en un problema público, como se integran a la Agenda los problemas públicos, y como se proponen soluciones políticas y públicas y el concepto de la utilidad pública.

También se ha expuesto la Teoría de la Elección Pública bajo los supuestos del uso de modelos de políticas públicas con fines de control político y/o el diseño de políticas tendientes a modificar o influir en la intención del voto ciudadano para derivar entonces en las Teorías del Liderazgo y acercarse así a la esencia y a las características que definen a los líderes, pero concentrados en el liderazgo social para así concluir con una descripción de los servicios públicos municipales. Todos los temas y los sub-temas finalmente deberán ser útiles para barruntar la complejidad de los asentamientos irregulares en Quintana Roo como una muestra de las desigualdades y las condiciones de pobreza de un sector del municipio de Cozumel.

## **CAPÍTULO II**

### **Metodología**

#### **2.1 Método de estudio**

La investigación será realizada considerando primordialmente los conceptos metodológicos de la Teoría de Políticas Públicas de Merino y Cejudo (2007). Se estudiará el proceso del surgimiento del asentamiento irregular de “Las Fincas” en Cozumel, partiendo de la idea y el hecho de que es el único caso que existe en la isla.

Por esta razón la descripción de sus dificultades y sus orígenes tendrán que ser evaluados y analizados para diagnosticar si efectivamente sus especificidades presentes y pasadas son suficientes para explicar el conflicto de los asentamientos humanos irregulares en Quintana Roo. A lo largo del trabajo, se van a relacionar todos los temas y los conceptos del Marco Teórico circunscribiéndolos en el contexto de los eventos que irán surgiendo y describiendo a través del trabajo de investigación al problema.

La investigación aplicará una metodología cualitativa que analizará la trama desde la participación de los actores (Colonos, líderes, autoridades e incluso el investigador) y la recolección de información a través de entrevistas, visitas de campo a otros asentamientos irregulares, fotografías y la revisión de todo el material hemerográfico y los documentos oficiales y legales que sean necesarios.

El procedimiento para elaborar la investigación tendrá que organizar toda la información que se genere para relacionarla y entenderla dentro del marco del problema. Hay que mencionar, que el proceso de obtención de la información empezó en el último bimestre del 2006 y conforme fue pasando el tiempo, se logró finalmente darle coherencia a pesar de que el caso que se estudió se fue complicado a través del tiempo.

##### **2.1.1 Teoría de Entrada**

Se establecerá la Teoría de Entrada del dilema del rezago de vivienda en Quintana Roo como un problema público, a partir de la presentación ordenada de datos estadísticos y

de cifras que expliquen de manera coherente la acelerada transformación de Quintana Roo. El objetivo será entender al estado a través de datos y hechos confiables. Se presentara la información en secuencia, con un orden lógico, considerando también brevemente los acontecimientos históricos que se presentaron cuando en 1974, Quintana Roo es declarado como el estado más joven de México, concentrando esta revisión histórica en la visión que se tuvo en ese entonces para justificar que el estado naciera y el modelo de desarrollo económico que se quería para el mismo.

Estos datos necesariamente tendrán que relacionarse con los índices de crecimiento demográfico de Quintana Roo y las condiciones que se presentaron para que los migrantes que llegaron a Quintana Roo se quedaran de alguna manera desprotegidos y no se considerara la necesidad de diseñar políticas públicas a nivel federal y estatal para atender el problema de la vivienda.

Finalmente se expondrán los datos necesarios para que se pueda plantear de manera coherente la Teoría de Entrada, como un principio de elección. Toda ésta información será necesaria para ubicar y definir al espacio público en donde se presenta el conflicto y así también determinar los factores exógenos que se presentaron para que el problema surgiera y consecuentemente poder formular las primeras hipótesis del mismo.

### **2.1.2 Mapa de Ruta**

Una vez establecido el problema público se construirá el Mapa de Ruta del mismo a través de una presentación temática y diferenciada de los argumentos que explicarán, por partes, y por contenidos específicos las diferentes aristas del problema de “Las Fincas”. Así se podrán diferenciar y relacionar los eventos concretos que permitieron que el asentamiento irregular se convirtiera en un problema público, entendiendo que los argumentos son rutas que necesariamente nos van a llevar a una meta y lógicamente irán surgiendo desde una posición ética que permita ver con claridad los problemas que deben de ser solucionados por el Estado, en el sentido de ubicar las variables que se presentan en la formación de los asentamientos humanos irregulares como consecuencia

del problema del rezago de vivienda en Quintana Roo . De esta manera, el recorrido del Mapa de Ruta será temático y se presentará de la siguiente manera:

- Rezago de vivienda en Quintana Roo
- Pobreza patrimonial y asentamientos humanos irregulares.
- “Las Fincas”: asentamiento Irregular en la isla de Cozumel.  
Zona norte de Quintana Roo.
- Liderazgo en “Las Fincas”: Asociación Civil “Las Quintas A.C.”
- Leyes y reglamentos de Quintana Roo para la creación de asentamientos humanos y fraccionamientos.
- Certeza jurídica.
- Geografía e hidrología del Territorio de Quintana Roo y su relación con la contaminación del manto freático de la isla de Cozumel.
- Clientelismo político.
- Análisis Macroeconómico del Mercado de Viviendas en Quintana Roo.
- Administración Pública

Una vez que se hayan desarrollado y circunscrito todos los temas, como los argumentos del Mapa de Ruta, se podrá integrar el problema en la Agenda con bases fundamentadas y razonadas.

### **2.1.3 Mapa de Ruta II**

Una vez desarrollados todos los argumentos del problema público se requerirá elaborar un análisis comparativo abocado a distinguir las variables de otros problemas públicos similares y/o relacionados para determinar el proceso que permitirá la formulación y la programación de la Agenda para así lograr la congruencia que exige la Teoría de las Políticas Públicas de Merino, Cejudo y Cabrero.

Una vez establecida ésta, se presentarán de manera ordenada las acciones, las políticas públicas y los Programas que ya existen en el país y en el estado para abatir el problema del rezago de vivienda. Este análisis finalmente será el Campo de Batalla.

#### **2.1.4 Campo de Batalla**

Se analizará la implementación de las Políticas Públicas y Programas de Vivienda que se están realizando en México (2009) y el impacto del Ramo de la Construcción en la economía del país, para que así, a través de un análisis descriptivo de las metas de los Programas y de los objetivos alcanzados por estos en el presente y sus proyecciones a futuro. Se reconocerán y explicarán a todas las Instituciones Públicas que están participando activa y oficialmente en la resolución del problema de esta investigación, para así reconocer y ubicar los aciertos y los desaciertos y así poder prescindir de los últimos.

Ya que para alcanzar la meta de esta investigación se tienen que conocer y evaluar todos los Programas de Vivienda que están siendo aplicados para resolver la problemática del rezago de vivienda y detectar a las políticas y a los Programas más viables para poder proponer una solución, comparando coberturas, éxitos, insuficiencias, números de acciones de viviendas por Institución, financiamiento, créditos y la mayor cantidad posible de información que sirva para formular las conclusiones y escribir la propuesta de este trabajo de investigación.

Es la etapa que Merino y Cejudo definen como la evaluación de las políticas públicas presentes en el Campo de Batalla. Básicamente la meta será relacionar los temas y los argumentos del Mapa de Ruta con los Programas de Vivienda que existen a nivel Federal para proceder a la evaluación de la implementación de los mismos para detectar si las metas de los Programas se cumplen o no.

Para posteriormente definir y ubicar la variable de la pobreza patrimonial como el principal factor que incide en el surgimiento de los asentamientos humanos irregulares y las soluciones que se están realizando para abatir el problema como:

- Los Programas de Vivienda que se han implementado en el estado de Quintana Roo y el nivel de participación de los tres órdenes de gobierno en los mismos.
- Las propuestas de solución que el Gobierno municipal y el Gobierno del estado le han planteado a los colonos de “Las Fincas” y las formas y el fondo de las mismas.

- La prestación de manera limitada de algunos servicios públicos que han sido implementados en beneficio de los colonos de “Las Fincas”, para analizar si la cobertura de los mismos puede contribuir de alguna manera a mejorar la calidad de vida de las personas o si estas acciones son solamente un paliativo que no resuelve el verdadero núcleo del problema.
- La participación y la integración de la Asociación “Las Quintas A.C.”, para determinar si a través de la organización y la participación social se puede presionar realmente a las autoridades y conocer también las principales demandas de los colonos y las soluciones prácticas que han sido implementadas en “Las Fincas” y su impacto en el Medio Ambiente.
- La estrategia real y la descripción del Programa a nivel federal que fue diseñado para solucionar el problema de la certeza jurídica y evaluar si la operación del mismo contribuye a proteger el patrimonio de los colonos de los asentamientos irregulares en México.
- Las Reformas de Ley que se aprobaron en Quintana Roo durante el 2008 para analizar la Teoría de Entrada y el manejo del problema por parte del Gobierno del Estado.
- Las soluciones prácticas que intentan proteger al Manto Freático de la isla de Cozumel y su viabilidad, considerando sobre todo la presión que ejercen los colonos de “Las Fincas” sobre el acuífero.
- La discusión que analice objetivamente las opciones que tienen los colonos de “Las Fincas” para que puedan seguir establecidos en su colonia.
- Las soluciones que han tenido que ser implementadas por los colonos de “Las Fincas” y el Municipio de Cozumel para garantizarle a los colonos cuando menos las condiciones mínimas sanitarias.

En este sentido, este análisis del Campo de Batalla en el contexto de la realidad es necesario para interpretar los resultados y poder identificar los problemas que no han podido ser solucionados y se pueda proceder al planteamiento de las conclusiones generales considerando el problema desde lo regional (*upper-bottom*) y poder así plantear posteriormente las conclusiones particulares del caso de “Las Fincas” para obtener finalmente una perspectiva realista que defina cuales son los factores que necesitan ser considerados para elaborar la propuesta ideal y original de éste estudio.

Finalmente se tendrán que formular las recomendaciones del investigador para los futuros estudios de temas relacionados y una propuesta. En esta parte del trabajo se tratará de presentar los nuevos esfuerzos que se requieren y que deben surgir a partir de la fundamentación y de la innovación pero considerando también los mecanismos, los componentes y las acciones que nos permitan asegurar que la propuesta es viable.

***Observaciones de la metodología:*** Al final del Trabajo se presentarán los Anexos para aquellos lectores que se interesen por los datos generados y un cuestionario que fue diseñado para obtener información estadística.

## Capítulo III

### Asentamiento irregular “Las Fincas”

#### 3.1 Teoría de Entrada: Ubicación del Problema

El estado de Quintana Roo, está constituido por nueve municipios, cuenta con una superficie de 42,360 km<sup>2</sup>, que representa el 2.2% del territorio total del país, su capital es la ciudad de Chetumal y en el territorio del estado existen 1 823 localidades (*Aguayo, 2008:240*).

En la información que se presenta en el II Censo de población y vivienda del 2005 del **INEGI**, se menciona que en el estado había 448,308 hombres y 426,655 mujeres. Cuatro años después a partir de datos proporcionados por el Consejo Estatal de Población (**COESPO**) y *Aguayo (2008)* se determina que la población actual es de 1 175,475 habitantes que representa el 1.1% de la población total de México.

En el 2009 la tasa de crecimiento natural es del 1.8%. El fenómeno migratorio es la principal causa (50%) del crecimiento no controlado de la población con un 2.2 %. La **COESPO** afirma que debido a que la migración es un fenómeno difícil de controlar se prevé que para el 2030 se duplique la población y llegue a los 2.5 millones de habitantes. La población urbana en Quintana Roo es del 78.9%, lo que significa que la población rural es en comparación diametralmente opuesta a la de las ciudades. En este sentido, el alto crecimiento de la población está ejerciendo fuertes presiones para cubrir las demandas de vivienda, servicios públicos y equipamiento urbano. (*Puente, 2000:12*)

Su distribución por sexo para el 2006 es de 49.2% mujeres y 50.8% hombres. La población en la capital (2006) es de 221,940 personas. Los principales municipios (2006) son Benito Juárez con 595,703 habitantes; Othón Pompeyo Blanco con 221,940 habitantes; y Solidaridad con 147,498 habitantes. (*Aguayo, 2008:240*).

**Tabla 3**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
**DE QUINTANA ROO**

PIB 2004 (millones de pesos corrientes)	114,238
Variación	9.04
PIB por habitante 2004 (miles de pesos)	101.70
PIB por habitante 2004 (dólares)	9,106

Fuente: Bancomer, Situación Regional, Servicios de Estudios Económicos, 2006.

La economía de Quintana Roo tenía un Producto Interno Bruto (PIB)<sup>3</sup> en 2004 de 114,238 millones de pesos, que representaba el 1.6% del total del país. El PIB per cápita (2004) en pesos fue de 101'700,000; el PIB (2004) en dólares fue de 9,106; el crecimiento del PIB en promedio anual de 9.04% (2004) y fue de 9.0% (2000-2004). El origen del PIB (2004) se integró de la siguiente manera: agricultura 0.8%; industria 5.6% y servicios con un 93.6%, como se muestra en la Tabla 4.

**Tabla 4**  
**INTEGRACIÓN DEL PIB ESTATAL**

<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	
Agropecuario, silvicultura y pesca	0.8	
Minería	0.2	
Industria manufacturera	2.2	} 5.6%
Construcción	2.8	
Electricidad, gas y agua	.4	
<b>Comercio, restaurantes y hoteles</b>	<b>53.9</b>	
<b>Transporte, almacenaje y comunicaciones</b>	<b>8.3</b>	
<b>Servicios financieros, seguros e inmobiliarios</b>	<b>12.9</b>	
<b>Servicios comunales, sociales y personales</b>	<b>18.9</b>	
<b>Servicios Bancarios Imputados</b>	<b>-0.4</b>	

Fuente: INEGI, CONAPO, Banco de México.

<sup>3</sup> Consultado en pagina [www.kalipedia.com/geografia](http://www.kalipedia.com/geografia) y Bancomer, Situación Regional, Servicios de Estudios Económicos, 2006.

No resulta obvio, señalar que los servicios turísticos en Quintana Roo, son la variable que inclina desmesuradamente la balanza económica en el estado. La población económicamente activa, (2007) era de 598,025 habitantes. La población ocupada por sector económico (2006), se definió de la siguiente forma: primario 6.0%, secundario 19.38%; terciario 74.1%.

En lo que respecta a la actividad económica del Turismo (2005) existían 707 establecimientos de hospedaje con 63,816 cuartos. Por lo que el sector de actividad que más aporta al PIB estatal es el comercio, restaurantes y hoteles. Se contaba con 29,114 unidades económicas, el 1.0 % del país.

Las remuneraciones que recibe anualmente en promedio cada trabajador en Quintana Roo son de \$56,385 pesos, inferiores al promedio nacional de \$79,551. 4 de cada 100 habitantes nacidos en el Estado salen a radicar a otra entidad. 57 de cada 100 habitantes que radican en Quintana Roo nacieron en otra entidad. La COESPO ha informado a partir de datos económicos del 2000, que 2,496 habitantes del Estado emigraron a Estados Unidos de América, lo que significa que 3 de cada mil se fueron, cuándo el promedio nacional era de 16 personas por cada 1000 mexicanos. (*Puente, 2009:12*)

La vivienda en Quintana Roo, (2005) era de 249,375 viviendas. Los servicios en vivienda (2005) son de agua potable con un 94.4%; alcantarillado con un 89.4%; electricidad con un 97.4%. Los bienes de las viviendas (2005) son: refrigerador con un 79.4%, televisión con un 90.0% y computadora con 19.2%. La infraestructura de Comunicaciones y Transportes es la siguiente: Carreteras (2005) 5438 kilómetros (pavimentadas 47.2%); vehículos registrados (2005) 224,246; Aeropuertos (2006) 4; Cancún, Chetumal, Cozumel y Playa del Carmen.

A partir de los datos presentados, se puede apreciar que la tasa de crecimiento de la población de Quintana Roo es muy alta y que ésta es una de las razones que han propiciado el problema público de la escasez de viviendas en el estado. También se puede apreciar que el promedio y la diferencia que especifica el porcentaje entre la población urbana y la población rural también son muy profundos.

Toda la información técnica y estadística también permite apreciar que la migración de habitantes de otros estados del país que llegan a Quintana Roo, es el principal factor que provoca que el alto índice de crecimiento poblacional del estado sea el más alto del país y que esta circunstancia también sea una de las razones que han propiciado el rezago de viviendas en el estado.

El rezago histórico en materia de vivienda en Cozumel y en el estado de Quintana Roo, también existe por acontecimientos históricos y políticos que se han presentado a lo largo de los últimos 35 años, cuando el territorio de Quintana Roo se convierte en estado libre y soberano.

Fue hasta el 2 de septiembre de 1974, cuando el entonces Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para que Baja California Sur y Quintana Roo, dejaran de ser territorios y fueran elevados a la categoría de estados.

El Decreto del surgimiento de Quintana Roo como Estado Libre y soberano, fue publicado en el Diario de la Federación el 8 de octubre de 1974. Este hecho histórico, fue posible porque además de que el Presidente Echeverría tuvo la visión del potencial turístico de Cancún en el norte de Quintana Roo, también se reunieron las condiciones necesarias establecidas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, el dato relevante para esta investigación es que Quintana Roo en 1974 ya contaba oficialmente con una población mínima de 120 mil habitantes, aunque algunos historiadores mencionan que el Decreto se dio con tan solo 80,000 (*El Quintanarroense, 2008: 21*).

Una hipótesis que intente explicar la ausencia de políticas públicas de vivienda en Quintana Roo, podría ser establecida de esta manera: el desarrollo y el despegue del turismo planificado en la región norte de Quintana Roo, durante las últimas tres décadas concentró la atención de los tres niveles de gobierno en el diseño e implementación de políticas públicas nacionales abocadas al desarrollo de la nascente infraestructura turística y a la creación de los nuevos centros turísticos integrales de México, sin

considerar, que también se debieron diseñar e implementar políticas públicas preventivas de vivienda desde los nuevos municipios, el gobierno estatal y el federal para prevenir el rezago de viviendas para la población emigrada al territorio estatal.

En este sentido, se puede argumentar que no se puede plantear una Teoría de Entrada para un problema público nuevo, por las siguientes razones:

- Cuando la magnitud de un problema es lo suficientemente grande puede distraer la atención de otros conflictos que derivan del problema original.
- Cuando los índices del crecimiento demográfico aumentan drásticamente y de una manera extremadamente rápida, los problemas sociales referidos al Desarrollo Sustentable y a las necesidades básicas de la población no pueden ser resueltas ni por el Estado ni por la Sociedad Civil.

Ante este panorama no se puede responsabilizar a alguien, por el problema del rezago de vivienda en el estado, sin embargo, la magnitud de éste problema se agrava cuando no se diseñan e implementan las políticas públicas de vivienda conducentes. En este sentido los gobiernos estatales no consideran que el componente del índice de crecimiento demográfico en Quintana Roo requiere de atención y acciones urgentes desde hace dos décadas.

El Director General del INFOVIR en Quintana Roo, dio a conocer el 8 de julio de 2008, que en la isla de Cozumel no se había entregado una vivienda financiada por el gobierno federal, estatal o municipal a lo largo de nueve años. Lo que significa que desde 1999 se dejaron de construir viviendas dignas y decorosas para la población como lo marca la Ley de Asentamientos Humanos de Quintana Roo<sup>4</sup>. Consecuentemente, el problema del rezago de vivienda en el estado sigue sin resolverse.

## **3.2 Mapa de Ruta: diferentes variables del problema**

### **3.2.1 Rezago de Viviendas en Quintana Roo.**

El Director del FONHAPO, informó: “Que en el Sureste Mexicano, hay un grave rezago de vivienda popular, pero que ello se debe principalmente, a que esta región de

---

<sup>4</sup> López, 2008. *Declaración publicada en El Quintanarroense, sección Cozumel/Playa del Carmen.*

la República Mexicana, es muy visitada por los huracanes (sic) (...) Calculó que el déficit, es de unas 40 mil casas habitación de interés social (...) en el caso de Quintana Roo, el Gobierno Federal subsidia a cada familia, con 33 mil pesos para su casa de interés social, que son 2,500 viviendas (82'500,000 pesos). En la colonia Nueva Generación (Cozumel), se entregaron 487 viviendas de interés social<sup>5</sup>.

Las declaraciones de Salvador López (2008), se dan 11 años después del surgimiento de "Las Fincas", lo que significa que el problema del rezago de vivienda en Quintana Roo es un dilema añejo que precisamente es originado por el déficit en la construcción de viviendas y aunque López plantea una razón, que no se puede relacionar racionalmente con este déficit, como es el de que la zona está localizada en una área de riesgo por el embate de huracanes.

En este sentido como funcionario federal, precisa qué un problema recurrente que presentan los asentamientos irregulares radica en que éstos se instalan en zonas de alto riesgo por lo que 800,000 mexicanos están expuestos a sufrir daños en su integridad física. Las zonas peligrosas son generalmente lechos de los ríos, zonas bajas susceptibles a inundarse o las laderas montañosas y si se establecen personas en estas áreas es debido a que estas no tienen la capacidad económica que les permita acceder a un crédito de interés social, o debido al liderazgo "político y social" que promueve la formación de los asentamientos irregulares ante la necesidad de vivienda de las familias pobres.

Salvador López, también indicó que "el Gobierno Federal, contempla la necesidad de mudar a esas familias mexicanas, a lugares más adecuados, donde puedan vivir en una casa habitación, con todos los servicios y urbanización necesarios" (Sic).

En este sentido hay una primera explicación del conflicto de los asentamientos humanos irregulares como un problema público que se ha presentado en las principales ciudades y cabeceras municipales de Quintana Roo.

---

<sup>5</sup> Publicado el en Periódico El Semanario de Cozumel en el año 2008 pagina 30.

### **3.2.2 Pobreza patrimonial y asentamientos humanos irregulares**

Los asentamientos irregulares entonces son conglomerados humanos pobres, o cinturones de miseria, constituidos por hábitats que han sido construidos adentro y en los márgenes de las ciudades que han surgido como consecuencia del desarrollo de actividades turísticas en la zona norte del estado.

En Quintana Roo existen profundos contrastes y desigualdades entre las zonas que son habitadas por los trabajadores que se encargan de proporcionar los servicios turísticos, con respecto a las zonas que han sido diseñadas para los turistas y los visitantes, o los desarrollos inmobiliarios y fraccionamientos residenciales que se han construido sobre todo en los últimos 3 años para el mercado nacional de clase media y alta y para los extranjeros de alto poder adquisitivo.

Son finalmente, dos realidades contrastantes; un ejemplo: la zona hotelera de Cancún con sus amplias avenidas arboladas, iluminadas y limpias, sus suntuosos y elegantes, exclusivos y excluyentes centros comerciales, sus grandes hoteles de gran lujo, de cadenas internacionales y de cinco estrellas, sus discotecas y centros nocturnos de divertimento, a tan solo unos cuantos kilómetros de distancia de los cinturones de miseria y las regiones proletarias alrededor de la ciudad.

Es el mismo contraste que existe, en el Municipio de Solidaridad, si se compara la magnificencia y la exclusividad de las zonas residenciales con infraestructura urbana del primer mundo que se construyeron al sur de la ciudad dentro de las instalaciones del excluyente Club de Golf Playacar, a tan solo unas cuadras de las colonias pobres que han surgido en la zona ejidal y en las colonias sub-urbanas que se han edificado alrededor del centro de la ciudad.

También se puede afirmar que las condiciones de pobreza y las características de las viviendas y los “servicios públicos” que no existen en el asentamiento irregular, conocido como “Las Fincas” en Cozumel, son completamente diferentes a las que se encuentran en las 19 colonias de la mancha urbana de San Miguel en la isla y en las zonas hoteleras del norte y del sur de la isla.

Otro caso en la región norte de Quintana Roo, es el del asentamiento irregular conocido

como *La Guadalupeana*, en la zona oriental de Isla Mujeres. Se puede afirmar que 4 municipios de los seis en la zona norte de Quintana Roo comparten como región un mismo conflicto social y económico: La presencia de asentamientos humanos irregulares como resultado de las condiciones de pobreza de sus habitantes que se ven imposibilitados de recibir los beneficios existentes de créditos para la vivienda por su condición de trabajadores no asalariados.

La Comisión General, valga la redundancia, de la Comisión para la regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), ha explicado que el estado por su desarrollo económico, turístico y de servicios, es uno de los estados que más problemática de asentamientos irregulares está teniendo y que el estimado de predios ocupados en forma irregular es de entre 40 y 50 mil (Sic). (*León, 2009:19*).

Es muy importante, señalar que la presencia de condiciones de pobreza es una variable muy específica, siempre presente, que se establece como la causa principal del surgimiento de asentamientos irregulares en las ciudades. Por lo que resulta entendible que en Quintana los grupos humanos que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema necesitan una vivienda a la que puedan acceder por la vía de las políticas públicas de vivienda, que sin embargo, han sido insuficientes y por ende, al no poder acceder a una vivienda digna a través de los programas, se ven forzados a construir sus viviendas en espacios urbanos irregulares y/o en zonas de riesgo.

A continuación se presenta un caso emblemático que expone esta realidad en Villahermosa, Tabasco. A través de esta nota periodística se aprecia que los asentamientos irregulares ubicados en zonas de riesgo e independientemente de las precauciones que tomen sus pobladores para prepararse ante una contingencia, sufren inevitablemente las consecuencias de habitar en sitios no aptos para construir viviendas.

“Saúl Marcelino sale de su casa en la colonia Los Sauces, en busca de víveres para su familia (...) Técnico en electrónica y trabajador de una maquiladora, considera que ‘esta ciudad tiene un grave problema en su drenaje, porque son muchas las colonias que se inundan’. ¿Su casa se inundó? pregunta el reportero. ‘No, el agua apenas llegó a la puerta, *cuando compramos aquí, ya sabíamos que se inundaba, pero nos vendieron*

*barato y consideramos que íbamos a tener una solución si construíamos en alto, pero no pensamos en la calle'. (...)*

La mayoría de las casas aquí si tienen el agua hasta las camas, a unos 60 centímetros de altura, hay quienes salen en sus lanchas inflables, pero ya se toma esto como una cosa normal (...). Saúl añade que en esa casa viven ocho personas y todos pasan el temporal ahí. ‘No salimos para nada, porque ya sabemos que cuando llueve mejor nos quedamos adentro hasta que baje el agua’(...) Esta situación ya no es nueva para los vecinos de esta colonia: cada temporada de lluvias se inundan al menos 10 veces, y ‘muchas veces ni se han acabado de secar los zapatos cuando ya nos estamos mojando otra vez’ Pero su consuelo es que aquí, cuando mucho, el agua sube de 80 a 90 cm, pero en colonias de los alrededores (...) tienen mayor profundidad, hasta un metro y medio. Saúl Marcelino manifiesta que su familia tuvo la precaución de construir su casa a unos 60 cm arriba, con respecto a las demás viviendas, previendo las posibles inundaciones, y esa es la única ventaja, ‘nuestros muebles muy rara vez se alcanzan a mojar, y en la planta baja procuramos tener cosas que puedan moverse con facilidad’ (*Diario de Yucatán, 26 de julio de 2008:12*).

El INEGI ha integrado las Tablas de información que describen los índices y el grado de marginación de todas las localidades de México. La información más reciente corresponde al II Censo de Población y Vivienda 2005 y en esta se puede ver que en la isla de Cozumel vivían 71,401 personas y que el único asentamiento irregular: “Las Fincas” presentaba un grado de marginación alto junto con otras colonias de Cozumel.

El índice de marginación es una medida de resumen de nueve indicadores socioeconómicos que permiten medir formas de exclusión social y que son variables de rezago o déficit, esto es, indican el nivel relativo de privación en el que se subsumen importantes contingentes de población. Su indicador da cuenta del impacto global de los déficits y cumple con las características que hacen posible el análisis de la expresión territorial del fenómeno; es decir, reducen la dimensionalidad original y al mismo tiempo retienen y reflejan al máximo posible la información referida a la dispersión de los datos en cada uno de los nueve indicadores, así como las relaciones entre ellos, y permite establecer un ordenación entre las unidades de observación: estados, municipios y localidades. En la generación del índice se seleccionaron las variables cuya expresión

empírica tuviera un claro referente conceptual como indicadores de la marginación social.

El diseño del índice permite agrupar las entidades federativas en cinco conjuntos claramente diferenciados, de acuerdo con la síntesis de las nueve formas de exclusión social. Para ello, se utilizó la Técnica de Estratificación Óptima desarrollada por Dalenius y Hodges. La aplicación de este método estadístico lleva a dividir el recorrido del índice de marginación estatal, en cinco subintervalos, mediante cuatro puntos de corte:  $-1.15143$ ,  $-0.39539$ ,  $-0.01738$  y  $0.73866$ . De esta manera, una entidad federativa tendrá Muy bajo, Bajo, Medio, Alto o Muy alto grado de marginación, según el intervalo en que se ubique el valor de su índice, de acuerdo con los datos del siguiente cuadro:

**Tabla 5**  
**ESTRATIFICACIÓN DEL ÍNDICE DE MARGINACIÓN ESTATAL**

Grado de marginación	Número de Entidades en el estrato	Límites del intervalo	
		Inferior	Superior
Muy bajo	4	-1.52944	-1.15143
Bajo	8	-1.15143	-0.39539
Medio	6	-0.39539	-0.01738
Alto	9	-0.01738	0.73866
Muy alto	5	0.73866	2.2507

**Fuente:** Consejo Nacional de Población, **Índices de Marginación 2005**, CONAPO, México 2006.

La marginación es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo. No obstante su carácter multidimensional, algunas de las formas, intensidades e implicaciones sociales, demográficas y territoriales de la marginación pueden ser aproximadas mediante indicadores sintéticos.

En la estimación del índice de marginación se empleó como fuente de información los resultados definitivos del XII Censo General de Población y Vivienda, 2005. Además de que el censo proporciona la información para todas las localidades del país en un momento de observación, esta fuente tiene la ventaja de que permite mantener el marco

conceptual, las dimensiones, las formas de exclusión y los indicadores del índice de marginación estimado por CONAPO con base en el censo y el conteo previo.

La población que habita viviendas que carecen de energía eléctrica, agua entubada, recubrimiento del piso o sanitario exclusivo, está expuesta a mayores impedimentos para gozar de una vida larga y saludable y dificulta el aprendizaje de los menores de edad, entre otras privaciones cruciales en la vida de las familias y sus integrantes.

Los cinco indicadores utilizados para medir la intensidad de la marginación social relacionada con las condiciones de la vivienda toman como referente las unidades habitacionales con alguna carencia y no a la población que las ocupa:

- Porcentaje de viviendas particulares sin agua entubada en el ámbito de la vivienda<sup>6</sup>.
- Porcentaje de las viviendas sin sanitario exclusivo<sup>7</sup>.
- Porcentaje de viviendas sin energía eléctrica.
- Porcentaje de vivienda con piso de tierra.
- Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> En la construcción del indicador a escala estatal y municipal se utilizó la información referida a las viviendas que no cuentan con el servicio en el ámbito de la vivienda o bien que disponen del líquido vital por acarreo, mientras que en el caso de las localidades se refiere a las viviendas que no disponen de agua entubada dentro de ellas o, al menos, dentro del terreno donde se encuentran.

<sup>7</sup> A nivel estatal y municipal el indicador conjuga la falta de sanitario exclusivo y drenaje; en contraste, la información a nivel localidad no permite estimar la ausencia simultánea de ambos servicios, por lo que se optó por el tipo de carencia que tuviera mayor correlación con el indicador generado a nivel municipal, esto es, el porcentaje de viviendas sin sanitario exclusivo.

<sup>8</sup> La información proporcionada por el INEGI, a través del XII Censo General de Población y Vivienda 2005, Principales Resultados por Localidad, no permite calcular el promedio de ocupantes por dormitorio, variable a partir de la cual se califica el hacinamiento o la ausencia de éste en cada vivienda. En cambio, se cuenta con el promedio de ocupantes por cuarto para cada localidad.

En la siguiente tabla se pueden ver que por otra parte que son muchas más las colonias de la isla que no tienen altos grados de marginación.

**Tabla 6**  
**Índice y Grado de Marginación**  
**de los asentamientos poblacionales en la Isla de Cozumel**

Localidad	Población total	Índice de marginación	Grado de marginación
<b>Cozumel</b>	<b>71 401</b>	<b>- 1.41225</b>	<b>Muy bajo</b>
Las Palmitas	16	- 0.84595	Medio
El Cedral	33	- 0.29365	Alto
Santa Rita	14	- 0.79550	Medio
San Fernando	84	- 0.33084	Alto
San Pedro	65	- 0.71504	Medio
Santa Teresa	12	0.21077	Alto
El Bosque	28	- 0.42623	Alto
Caribbean Queen	19	- 0.96805	Medio
La Estrella	73	- 0.01170	Alto
Santa Magdalena	12	- 0.68081	Alto
Lindavista	16	- 0.59448	Alto
San Lorenzo	60	- 0.52751	Alto
Los Pinos	16	- 0.10198	Alto
Kilómetro Cinco	18	- 0.39667	Alto
Mi Ranchito	12	- 1.24908	Bajo
Palmar Primero	16	- 0.82950	Medio
San Ramón	56	- 0.98000	Medio
Lolita Vega	74	- 0.91858	Medio
San Carlos	31	- 0.77387	Medio
Country Club	19	- 1.73421	Muy bajo
Huerto Familiar	77	- 0.81760	Medio
Plantas y Jardines	15	- 0.52887	Alto
Zona Industrial	14	- 1.60901	Muy bajo
Las Palmeras	66	- 0.40252	Alto
San Lorenzo	13	- 0.54888	Alto
Daniel Guedea Casagne	4	- 0.73895	Medio
La Estrella	18	- 0.77746	Medio
Kilómetro Cuatro y Medio	113	0.19068	Alto
Kilómetro Diez	8	- 1.26286	Bajo
San Felipe	19	- 0.66285	Alto
San Joaquín	25	- 0.71093	Medio
Vivero Municipal	10	0.02288	Alto
UQROO	19	0.21980	Alto
Villas Pavo Real	15	- 1.39084	Muy bajo
Colonia Reforma	29	- 0.66315	Alto
<b>“ Las Fincas”</b>	<b>282</b>	<b>0.09007</b>	<b>Alto</b>
Villa Dos	9	- 1.14287	Bajo

Fuente: estimaciones del CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

### 3.2.3 El uso irregular de la tierra en las “Las Fincas”

La isla de Cozumel, está ubicada en la región norte del estado de Quintana Roo; La región está conformada por los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres, Tulum, Lázaro Cárdenas y Cozumel. Esta región como ya se ha mencionado, se caracteriza por su vocación turística, en contraste con las actividades agropecuarias y los empleos propios de la burocracia que se desarrollan y ubican en la región de los municipios del centro y del sur de Quintana Roo, y que presenta un índice de marginación alto.

En este sentido, no resulta obvio afirmar que el espacio de Cozumel y su problemática concreta referida a los asentamientos irregulares es útil para analizar y comprender la misma problemática, particularmente en la región norte del Estado y también en los nueve municipios del territorio estatal.

En la isla de Cozumel, desde 1930 existía un solo Ejido integrado por poco más de 100 ejidatarios. No existían terrenos nacionales, y toda la superficie de Cozumel, más de 42 mil hectáreas eran propiedad del ejido. En 1937, el Gobierno Federal comenzó a distribuir los terrenos ejidales en Quintana Roo. Sin embargo, en esta distribución que se realizó, los predios costeros no fueron entregados a los ejidatarios y permanecieron bajo el estatus de terrenos nacionales.

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), ante el “descubrimiento” del potencial turístico del norte del territorio de Quintana Roo, se forma en 1974 el Fidecomiso Caleta Xel-Ha y del Caribe FIDECARIBE con la cesión de grandes extensiones de terrenos que el Gobierno Federal transfirió al estatal. Estos terrenos fueron destinados básicamente a la creación de los nuevos asentamientos humanos en el Norte de Quintana Roo y a la urbanización de los mismos. Entre esos terrenos estaban las enormes extensiones de predios costeros que por no haber sido incluidos en la distribución ejidal de 1937, no le pertenecían a nadie.

El Ejido Cozumel sufre la expropiación de sus tierras a través de FIDECARIBE. Es importante señalar lo anterior, ya que la comercialización de los terrenos ejidales expropiados en Quintana Roo, fueron comercializados por el Fideicomiso, que se

constituyó también como una institución encargada del desarrollo de los terrenos en Quintana Roo, disponibles para su comercialización. De hecho, este fideicomiso fue durante 21 años la institución del gobierno de Quintana Roo que comercializó terrenos en Cancún, Cozumel, Costa Maya y la Riviera Maya.

De esta manera, FIDECARIBE expropió tierras ejidales y las vendió a lo largo de dos décadas bajo la forma jurídica de un fideicomiso, cuando el Gobierno Federal que presidía Luis Echeverría Álvarez, entregó enormes extensiones de terrenos, hasta ese momento públicos y ejidales para su urbanización y explotación turística. En este sentido, la creación de FIDECARIBE, se hizo con la intención de crear una Institución encargada de la comercialización de las reservas territoriales de Quintana Roo para prevenir el desorden y poner el orden en el desarrollo urbano de las nuevas ciudades y además diversificar los ingresos para la entidad.

Por otra parte, los ex gobernadores de Quintana Roo han venido siendo señalados por haber comercializado terrenos con vocación turística y de alta plusvalía, al vender muchos de estos terrenos de FIDECARIBE muy por debajo de su precio real. De hecho este fideicomiso fue durante 21 años la institución del gobierno de Quintana Roo que comercializo terrenos en Cancún, Cozumel, Costa Maya y la Riviera Maya.

De esta manera el Gobierno Federal entregó enormes extensiones de terrenos, hasta ese momento, públicos y ejidales para su urbanización y explotación turística. Aunque en la actualidad el fideicomiso ya no existe, la institución trazó los mapas y realizó el mapeo y deslindes de diversos puntos a lo largo de la costa de Quintana Roo y de la isla de Cozumel. Y como se ha mencionado al expropiar los terrenos del ejido Cozumel, pudo tener la capacidad “legal” de comercializar los terrenos y ofrecer asesoría técnica sobre los financiamientos disponibles y permisos requeridos para la urbanización entre otros servicios.

Los hechos que sucedieron en Cozumel, hasta el momento, no están registrados formalmente en investigaciones o crónicas históricas y consecuentemente no existen trabajos que hayan abordado el problema, por lo que se tuvo que recurrir directamente con el Sr. Hilario Gutiérrez Sandoval (2007), quien fungió como Secretario del FIDECARIBE en Cozumel cuando era un subordinado del Director, el Sr. Nicolás

Reynes Berezaluce. El entrevistado nos informó que el Fideicomiso en ese entonces expropió la totalidad de los terrenos ejidales de Quintana Roo.

Sin embargo durante el proceso de mapeo de los terrenos en Cozumel, se descubrió que las áreas susceptibles de ser desarrolladas no eran todas las que se habían expropiado, así que a cada uno de los más de cien ejidatarios se les devolvieron 75 hectáreas ya escrituradas como propiedad privada ante un Registro público de la propiedad en Quintana Roo, caótico por sus sistemas de registro y manejo de archivos de títulos de propiedad. Todos los ejidatarios fueron “convencidos” de la conveniencia del trato, a través de un convenio que estableció que serían beneficiados con un 20%, sobre de las ganancias que se obtuvieran a partir de los proyectos turísticos que se establecieran en Cozumel, y que empezarían a operar y a generar consecuentemente ganancias.

Es muy importante señalar qué este porcentaje de ganancia, no se tasaba en función del valor de los predios, sino en función de los ingresos y las utilidades que las nuevas empresas generarían cuando ya se hubieran iniciado las operaciones y los servicios turísticos de los compradores (empresarios y desarrolladores). Es decir, que a los ejidatarios se les “vendió” la idea, de que serían socios y recibirían un porcentaje sobre las ganancias y las utilidades de las nuevas empresas turísticas que se establecieron en la isla. Esto evidentemente nunca sucedió.

De esta manera el Sr. Encarnación Góngora Poot, quien fue uno de los ejidatarios beneficiados, recibió nuevamente un lote de terreno de 75 hectáreas en el polígono uno de la isla, que tenía y tiene establecido el uso de suelo como reserva ganadera. Y si bien es cierto que posteriormente el Sr. Góngora se decidió a fraccionar su terreno para venderlo en lotes, el problema de “Las Fincas” empezó no solo por el hecho de no haber advertido a los compradores que era sumamente difícil que se cambiara el uso y el destino del suelo, y de hecho, por la confusión creada por la expropiación de las tierras ejidales, la posterior devolución del polígono y el caos del Registro público de la propiedad y el comercio.

Esta situación, es realmente el origen del conflicto, ya que de ésta manera, se empezaron a generar las condiciones “anti jurídicas” que derivaron en un enredo legal y surgiera así el primer y único asentamiento humano irregular en Cozumel que se

convirtió finalmente en un problema público. El nuevo asentamiento irregular se comercializó como “Las Quintas” y se conoce en la actualidad como “Las Fincas”. El problema en sí, se empezó a generar en 1997 cuando el polígono de tierra de origen ejidal, con una extensión de 75 hectáreas, fue dividido y parte del mismo fue vendido en lotes a 550 familias. Los lotes fueron comercializados, en su momento como terrenos en breña, para que los compradores pudieran construir ahí sus viviendas.

En este sentido, los compradores de los lotes, fueron “advertidos” acerca del uso específico del suelo como reserva ganadera, como consta, en los contratos de compra-venta que se realizaron, y en los cuales claramente se especificaba y se entendía, que en los lotes vendidos solo se iban a poder realizar actividades agropecuarias y económicas relacionadas a la ganadería. Sin embargo, esta cláusula del contrato, no impidió que los colonos compraran sus lotes. De esta manera, los colonos se arriesgaron a invertir su capital para comprar sus terrenos abrigando la esperanza de que en el futuro, el destino y uso del suelo pudiera ser modificado.

De esta manera, 550 familias a través de un Convenio de Corretaje Civil, disponen de los lotes de tierra que fueron comercializados en \$8000 y \$3,500 pesos. Hubo compradores que pudieron comprar lotes de 30x50 m<sup>2</sup> a un precio de \$8,000 pesos, mientras que otros compradores pagaron \$3,500 pesos por lotes de 20x50 m<sup>2</sup>. A partir de esta transacción comercial se empezó a generar en la isla de Cozumel, un serio conflicto político, social y ecológico, por la creación del primer y único asentamiento irregular en el municipio.

Un dato significativo, de esta “colonia”, es que está asentada, en una zona de la isla que ha sido incluida como una zona vulnerable, al ser identificada por la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, como una zona de riesgo en la cual se producen las mayores inundaciones de Cozumel.

“El Director de protección civil de la isla (...) expresó que dentro de los mapas de riesgo que pudieran resultar con inundaciones después de 50 mm de precipitación pluvial detectaron que la colonia Emiliano Zapata, con el drenaje que fue instalado ya no tendrá problemas, pero descubrieron zonas bajas como las colonias Gonzalo

Guerrero, San Miguel I y II, Flamings, el polígono de Ranchitos y en el asentamiento irregular, conocido como “Las Fincas””. (Rivero, 2007:11).

### **3.2.4 Liderazgo social en “Las Fincas”**

Es importante señalar, que a este asentamiento irregular se le conoce como: “Las Fincas”, sin embargo, realmente el nombre de este asentamiento es: “Las Quintas”.

A raíz de los diversos problemas que fueron surgiendo en “Las Fincas”, los colonos decidieron integrarse en una Asociación Civil a la que llamaron : “Las Quintas A.C.”, esta asociación civil hasta el momento ya ha tenido 3 distintas administraciones. Es a través de esta Asociación civil, que se dan las condiciones para el surgimiento de una organización y un movimiento social, en donde los líderes empezaron a representar los intereses de los colonos. Los líderes de la Asociación se responsabilizaron así, de las gestiones para satisfacer las necesidades y las demandas más apremiantes de los habitantes de “Las Fincas” ante el gobierno municipal y el estatal.

De esta manera, esta situación de incertidumbre en “Las Fincas”, se politizó a través de la participación activa, proselitista y partidista de los líderes de este movimiento. Por esta razón, se puede apreciar como un problema público específico deriva posteriormente en una problemática de elección pública. En el Mapa de Ruta, surgen entonces en un primer momento, los argumentos acerca de la migración, la presencia de las condiciones de pobreza de los migrantes y el rezago de vivienda en el estado que han propiciado que se den las condiciones necesarias para que surja el asentamiento irregular de “Las Fincas” en Cozumel.

El principal y primer problema que se presenta en “Las Fincas” y que es fundamental tener nuevamente en consideración, es que el Uso y Destino del suelo del polígono que fue vendido, es únicamente para realizar actividades agropecuarias como Reserva Ganadera, y mientras el Uso y Destino del suelo no sea modificado, el Ayuntamiento de la isla, está imposibilitado legalmente para dotar al mismo de los servicios públicos municipales básicos.

Por esta razón, el principal objetivo de la Asociación Civil “Las Quintas”, desde su surgimiento ha sido y es:

- Lograr que se modifique el Uso y Destino de Suelo del polígono para poder acceder a los principales servicios públicos más apremiantes y necesarios: Agua, Drenaje Público, Alcantarillado, Transporte, Recoja de basura y Electricidad.

Los colonos de “Las Fincas”, comprenden y saben que lograr este objetivo, permitirá que se pueda dar la municipalización de la colonia. Es importante señalar, que los líderes y los colonos comenzaron a deslindar los límites de sus lotes y a construir sus viviendas sin considerar la normatividad jurídica y sin plena consciencia de lo que significaba empezar a formar un asentamiento humano en una zona no permitida. Por otra parte, esta situación no impidió que los habitantes de “Las Fincas” a través de su Asociación Civil y a través de sus propias estrategias, iniciativas y recursos empezaran a implementar soluciones concretas y novedosas para solucionar sus necesidades más importantes, ante la ausencia de los servicios públicos básicos.

Finalmente, por estas razones, la presión política, que ejercen los líderes de “Las Fincas” es dirigida hacia las autoridades municipales de Cozumel. Esta presión política surge básicamente por:

- La normatividad jurídica que es violada por un grupo social , que se caracteriza por sus condiciones de marginación y pobreza y que finalmente genera un problema público, por las limitaciones de las políticas públicas de vivienda a nivel federal y estatal para abatir el rezago y satisfacer las necesidades de una población creciente;
- La incompetencia de los gobiernos municipales para prevenir las invasiones y el surgimiento de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo y en zonas no aptas para la construcción de viviendas por los Usos y Destinos de Suelo.

A través de los antecedentes que se han expuesto, se pueden observar cuales son las razones y los argumentos para plantear la necesidad de una Teoría de Entrada que conduzca también a ubicar que la violación de la normatividad jurídica del estado que está vigente y que ha sido publicada para la creación de asentamientos humanos y de fraccionamientos, ha venido siendo ignorada por los promotores de las invasiones, los despojos y los asentamientos irregulares.

Esto significa que si la violación de las normas y las Leyes establecidas para ordenar y promover Asentamientos Humanos y Fraccionamientos en Quintana Roo es una Teoría de Entrada del problema, entonces la elaboración de un Mapa de Ruta Jurídico debe de ser elaborado. Por esta razón, será necesario revisar y analizar las Leyes de Quintana Roo que se transgreden, ya que en ellas, se establecen las normas jurídicas necesarias y obligatorias para el desarrollo de Asentamientos Humanos y de Fraccionamientos en el estado.

Pero existe otro objetivo de los colonos de “Las Fincas”, que también es de orden jurídico y que también es un problema público: La ausencia de certeza jurídica de sus casas como su principal patrimonio y que no debe de confundirse con los argumentos jurídicos referidos a la violación de las Leyes.

El Mapa de Ruta para argumentar los problemas jurídicos de “Las Fincas” tiene dos vías:

- a. Un Mapa de Ruta jurídico que tiene que ser construido, ubicando las Leyes Federales, Las Leyes y los Reglamentos estatales que son transgredidos por los líderes de los colonos de asentamientos irregulares que promueven las invasiones y los despojos y,
- b. Un Mapa de Ruta jurídico que tiene que explicar el dilema de la ausencia de certeza jurídica sobre el patrimonio de los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial y que no pueden regularizar sus predios ubicados en Asentamientos Humanos Irregulares.

### **3.2.5 El marco jurídico: Ley agraria**

Haciendo una revisión histórica, el Estado Mexicano con la intención de fomentar el crecimiento del agro en el país instituyó la Ley de la Reforma Agraria para proteger las tierras ejidales, y reglamentar lo establecido en el artículo 27, inciso VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, en la realidad, los vacíos legales, el desconocimiento de la antigua Ley de la Reforma Agraria y la reforma

que la convirtió en la actual Ley Agraria y la incorrecta interpretación, a modo de ambas, les ha servido a muchos terratenientes para hacerse de predios que nada producen sino dinero. De esta manera, los “dueños” de las tierras, esperan pacientemente hasta que la tierra adquiere plusvalía y luego la venden con ganancias millonarias.

Bajo las reglas legales del ejido, la tierra no podía ser enajenada, embargada o vendida, como hasta ahora se ha venido haciendo en Quintana Roo. Sin embargo, también con el transcurso del tiempo, se ha ido cambiando el régimen de propiedad y ahora algunas personas poseen legalmente terrenos que alguna vez fueron ejidos ya que en la actualidad la Ley Agraria permite que los terrenos ejidales puedan ser comercializados.

Al haberse ya reseñado el proceso de comercialización del polígono de tierra de origen ejidal que sirvió para que los colonos de “Las Fincas”, construyeran en él sus viviendas, el siguiente paso del Mapa de Ruta jurídico, consiste en revisar y analizar los artículos de la Ley Agraria, que sirvan para explicar la existencia de una problemática que concierne a las tierras de origen ejidal y a las ejidales.

Es fundamental nuevamente entender que el Ejido Cozumel abarcaba toda la isla y parte del territorio continental y que las leyes sobre propiedad de los ejidos no cambiaron desde 1917, sino hasta el año de 1992. También hay que puntualizar que en la región norte de Quintana Roo los dos nuevos e importantes municipios del estado: Solidaridad y Tulum, fueron alguna vez, en el pasado reciente, parte del territorio del municipio de Cozumel, con sus respectivas poblaciones: villas, comunidades, ejidos, localidades y reservas territoriales. En este sentido, literalmente la cabecera municipal estaba aislada y distante.

Posteriormente, la re-distribución geo-política-municipal en Quintana Roo se materializó y permitió la creación de dos nuevos municipios disponiendo del territorio continental de Cozumel y consecuentemente se necesitó trasladar, reestructurar, e instalar tres nuevas organizaciones y estructuras de Administración Pública que necesitarían estar listas y operando con cuando menos seis meses de anticipación del día asignado para la

entrega-recepción y la creación de los nuevos municipios. Primeramente se creó el municipio de Solidaridad y posteriormente el de Tulum.

De esta manera se tuvieron que reestructurar realmente tres municipios para poder proporcionarles a los gobernados, servicios públicos municipales, reservas territoriales y tierras ejidales suficientes y adecuadas para construir viviendas, comercios e infraestructura civil y poder programar y normar el modelo del Desarrollo Sustentable expresado como obligatorio en la Constitución Política Mexicana.

En este sentido como en el estado los ejidatarios son los dueños de las tierras que se necesitan para el surgimiento de las nuevas colonias y poblaciones, los mismos necesitan ser integrados ampliamente en los procesos de municipalización para evitar los asentamientos irregulares, la comercialización fraudulenta de tierras ejidales y el Desarrollo no sustentable y desordenado de los nuevos municipios. Concretamente se necesita que los ejidatarios se concienticen y comprendan que sus tierras deben de ser aprovechadas para que el Desarrollo Sustentable sea una realidad y que el Desarrollo y Diseño de la mancha urbana sea ordenado.

La municipalización es fundamental para poderle ofrecerle a todos los gobernados de los nuevos municipios: servicios públicos eficaces, eficientes, perdurables, óptimos y sustentables y también atención oportuna, amable, profesional y ética por parte de los servidores públicos que se desarrollaran como los futuros empleados burocráticos que atenderán a un público.

*La municipalidad*, aumenta la oferta de empleo, aumenta significativamente la eficacia y la eficiencia en los procesos administrativos que tienen que ser otorgados a los ciudadanos como clientes. La municipalización implica desarrollar la nueva obra pública en las calles y áreas públicas desde el Ayuntamiento. Operar, darle mantenimiento y remodelar edificios para las nuevas oficinas administrativas y las direcciones, para la detección de los principales problemas públicos para generar así políticas públicas viables y oportunas, para diseñar e implementar las obras de ingeniería civil y de obras públicas más importantes y urgentes como son las de parques y jardines, las áreas deportivas, los centros de desarrollo comunitarios, entre otras, con

sus respectivos permisos y estudios de impacto ambiental y coordinados directamente con la Federación para solicitar más transferencias a sus nuevos municipios y etiquetar recursos al cumplir con las normas de las Sub-Secretarías Federales para construir nuevas viviendas, colonias, áreas comerciales, desarrollos urbanos integrales y sustentables y atractivos turísticos.

Cozumel, era un municipio que ya estaba operando y que también se tuvo que reestructurar Solidaridad primero y Tulum después tenían el compromiso de ser autosuficientes a través de sus propios procesos de Administración Pública.

En este sentido, es pertinente mencionar que la Alcaldía de San Felipe Bacalar debe de finalizar su proceso de municipalización y dejar de depender directamente del municipio de Othón Pompeyo Blanco, considerando que el Acta y el Acuerdo del Cabildo para la declaración de Bacalar como municipio ya fue aprobada bajo la anuencia del municipio (2005-2008) apoyándose por un estudio y trabajo de investigación previos realizados por la Universidad de Quintana Roo (UQROO) que aprobó y recomendó ampliamente la municipalización de Bacalar.

Es importante mencionar que esta Acta Acuerdo y de Cabildo y el Trabajo de investigación de la UQROO y sus copias se encuentran en el archivo de los pendientes del Congreso del Estado, en el Ayuntamiento de Othón Pompeyo Blanco y en la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo por lo que es urgente que la iniciativa de la propuesta vuelva a ser retomada por los tres órdenes de gobierno. En este sentido, la municipalización de Bacalar parece ser inminente aunque también exista resistencia.

La iniciativa de Ley que fue propuesta y aprobada en la XI Legislatura del Estado debe de ser ejercida por el mandato de la XII Legislatura por (2008-2011) por los tres diputados de Bacalar y por el Diputado Presidente de la Comisión de Turismo y zonas arqueológicas.

En este sentido, también se debe de entender que la problemática pública referida a los asentamientos irregulares, presenta una especificidad en su origen, en relación a la comercialización, invasión y tenencia de la tierra por el régimen específico de la

propiedad agraria, propiedad ejidal y propiedad comunal. Esta especificidad abarca a todo el territorio del país, porque la Ley Agraria es Federal.

Entonces para empezar a construir los argumentos específicos de este Mapa de Ruta, se tiene necesariamente que abordar la legislación aplicable para el ejido.

Es fundamental entender que la antigua Ley de la Reforma Agraria y la Ley Agraria, fueron redactadas y publicadas para un país, como México que contaba con una enorme población de campesinos y trabajadores del campo que desarrollaban sus actividades en las tierras que trabajaban. El espíritu inspirador de las dos Leyes Agrarias que han existido en México, no requieren de una explicación extensa e innecesaria, ya que uno de los caudillos de la Revolución Mexicana fue capaz de explicarla con 7 palabras: “Las Tierras son de quien las trabaja”. (*Emiliano Zapata, 1910*)

Entonces, las tierras del campo mexicano que son ejidales son para los ejidatarios porque las trabajan. En la Ley Agraria está establecido que : El ejido es una porción de tierra que por conducto del gobierno se entrega a un núcleo de población agrícola para su cultivo en la forma autorizada por el Derecho Agrario, con el objeto de dar al campesino oportunidades de trabajo y elevar el nivel de vida de los medios rurales.

Las tierras ejidales son inalienables, intransmisibles, inembargables, imprescriptibles, e indivisibles. Se entiende por inalienable: algo que no puede ser vendido. Es imprescriptible: un derecho que no está sujeto a prescripción. Existen entonces, claras diferencias entre la tierra ejidal y la tierra de propiedad privada por dos variables: los medios de adquisición y las personas que pueden adquirir registros diversos.

La definición de Ejido o núcleo de población ejidal es la siguiente: entidad colectiva, compuesta por varios individuos, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, propietaria de tierras que le hubieren sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier título, misma que se encuentran sujetas a medidas de carácter general establecidas por el legislador para restringir el derecho de usar, disfrutar y disponer de los bienes sujetos a este régimen. Es importante señalar que los conceptos fundamentales de esta definición se refieren a la personalidad jurídica distinta a la de sus miembros; la del patrimonio propio que implica absoluta independencia en su

administración y la que indica que el Ejido es el propietario de las tierras mientras que los ejidatarios solamente conservan el uso y disfrute las tierras.

En los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley Agraria se explica claramente lo que le corresponde a los ejidatarios en lo que respecta al derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas. En la misma, también se expresan los derechos de los ejidatarios, que también son reconocidos como avecindados. En este sentido, es conveniente señalar que los particulares que compran terrenos ejidales, ni son ejidatarios, ni son avecindados.

Los asentamientos irregulares pueden surgir entonces porque los ejidatarios venden los lotes de sus ejidos, sin especificarle a los compradores que la escrituración de sus terrenos es casi imposible y sucede también como en el caso de “Las Fincas” que terrenos agrícolas que fueron ejidales, hayan sido comercializados legalmente sin concientizar a los compradores del riesgo que implica comprar terrenos ejidales y/o de origen ejidal porque finalmente en las Leyes Agrarias estos terrenos siempre han estado destinados para generar trabajo y actividades agropecuarias.

El problema público de “Las Fincas”, empieza a surgir desde el momento en que los lotes se ponen a la venta y aparecen los primeros compradores. Así a partir de la firma de un convenio de prestación de servicios de corretaje, que fue firmado entre María Guadalupe Castro de Laporta, quién como agente inmobiliaria, se encargó de la comercialización del lote de 75 hectáreas, que pertenecían al Sr. Encarnación Góngora Poot. Este convenio civil de prestación de servicios de correduría fue firmado entre ambos, ante el notario público Manuel Irving García Valdez, titular de la notaria pública número nueve de la isla de Cozumel.

En el convenio el Sr. Encarnación Góngora Poot, manifestó: Ser propietario legítimo del lote marcado con el número cero dos del polígono uno, reserva ganadera, ubicado en la isla de Cozumel, Estado de Quintana Roo, con una superficie de setenta y cinco hectáreas, según consta en la escritura pública expedida a su favor el 24 de abril de 1990 por el notario No.4 ciudadano Lic. Bello Melchor Rodríguez Carrillo y registrada ante el Registro público de la Propiedad y del comercio, el día 5 de enero de 1991, y que por su libre voluntad contrataba y aceptaba los servicios de la C. María Guadalupe Castro

Rojo y sus agentes de venta, como personas físicas para la promoción y venta de su terreno ya descrito.

A continuación, se expondrán, las características y cláusulas del contrato que se firmó entre el ex - ejidatario y la corredora y que finalmente es la acción que permite, el inicio del conflicto. El terreno ubicado en la isla de Cozumel que empezó a comercializarse, tiene específicamente la siguientes medidas y colindancias: Al Norte en 650 metros más 770.26 metros con Rancho San Pedro y FIDECARIBE. Al sur en 390 metros más 445 metros más 371.86 metros con fracción diez y polígono de reserva ganadera. Al este en 1043.76 metros con fracción doce y al oeste en 1027.15 metros con Rancho San Pedro.

El contrato que se firmó, tuvo una duración de 3 años, con opción a prórroga por otros tres y/o los que fueran necesarios hasta la total traslación del dominio del terreno, a cita a los presuntos adquirientes y entraría en vigor, desde el día de su firma independientemente de su presentación a las autoridades competentes.

En la cláusula No.4 del contrato se estableció que el costo por m<sup>2</sup> que recibiría el propietario del terreno sería de 1.50 (Un peso con cincuenta centavos). En la cláusula No. 5 ambas partes convinieron en que el sobreprecio por m<sup>2</sup>, cualquiera que fuera la cantidad sería en forma íntegra para la promotora, es decir: María Guadalupe Castro de Laporta. En la cláusula No.6, se especificó que en relación al pago por el traslado de dominio a la autoridad correspondiente, por el terreno descrito, ambas partes, acordaron que el comprador pagaría todos los gastos notariales.

En la cláusula No.7, el propietario del terreno, autorizó a Guadalupe Castro, para que en su nombre y en su representación se celebraran los contratos de compra-venta del predio, con los posibles adquirientes y también se comprometía a firmar las escrituras correspondientes ante el notario, cuando así, se lo requiriera la vendedora. En la cláusula No.8, ambos acordaron resolver cualquier controversia relacionada con el contrato que habían firmado y someterse a la jurisdicción de las autoridades civiles del Estado de Quintana Roo.

De esta manera, el terreno de origen ejidal fue dividido en lotes para construir viviendas y comercializarlo. Básicamente se puede ver a través del contenido de este convenio-

contrato de corretaje, que el ex-ejidatario establecía el costo del metro cuadrado, el sobre precio que podía ser establecido por la corredora y los mecanismos de escrituración que finalmente también han sido una gran parte del conflicto.

Por otra parte, se debe revisar el contenido del artículo 29 de la Ley Agraria, ya que los terrenos de “Las Fincas”, se encuentran ubicados en una área protegida, porque en los terrenos se encuentran los mantos acuíferos que proporcionan parte del agua que demanda la población de la isla y porque los terrenos están ubicados en zonas de riesgo por ser zonas bajas susceptibles de inundarse. En este sentido, la Ley Agraria, aborda el tema del agua en los ejidos en la sección segunda de las Aguas de los Ejidos.

Entonces el núcleo del problema de “Las Fincas” como un asentamiento irregular en la mancha urbana produce los siguientes problemas públicos:

1. Contaminación del manto acuífero y las reservas de agua para la población de Cozumel a través de las descargas intensas de las aguas negras de los colonos de “Las Fincas” en el único manto freático de la isla y que además es muy frágil.
2. Mayor marginación para los colonos por la ausencia de servicios públicos municipales por la inviabilidad técnica y económica para resolver problemas públicos originados por una incorrecta comercialización de terrenos ejidales.
3. Y la imposibilidad del municipio y del gobierno del estado para modificar el Cambio y Uso de suelo y poner en riesgo así a las reservas de agua de la isla por una colonia irregular, mal trazada, marginada y sin ningún plan de Desarrollo Urbano autorizado por los gobiernos municipales. Independientemente de que en el caso de “Las Fincas”, la cancelación de la inscripción de los terrenos ejidales de Cozumel ante el Registro Agrario Nacional, permitió que estos quedaran sujetos a las disposiciones del derecho común y a la disposición de sus legítimos dueños, para esta investigación basta con dejar muy claro, que una vez que ya se ha establecido el asentamiento irregular en un terreno ejidal, el Estado mexicano puede expropiar los predios ejidales para su regularización.

Finalmente, lo más relevante en esta parte del Mapa de Ruta, es comprender dos cosas:

1. La Ley Agraria presenta vías para que en los terrenos ejidales se puedan establecer asentamientos humanos, siempre y cuando estos se apeguen a la normatividad jurídica.
2. La inobservancia de esta normatividad jurídica tiene como consecuencia que en los terrenos ejidales y/o de origen ejidal se establezcan asentamientos humanos irregulares.

En este sentido, es fundamental ubicar en primera instancia , a través del título octavo de la Ley Agraria que se refiere a las funciones del Registro Agrario Nacional si los terrenos en los que se encuentran los asentamientos irregulares son ejidales y/o privados pero de origen ejidal y comprender que la posibilidad de comercializar ejidos o tierras de origen ejidal, no implica que se ponga en riesgo el Desarrollo Sustentable de una comunidad entera siempre y cuando los terrenos sean aptos para las actividades que se desarrollaran en las mismas.

### **Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo**

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo tiene como objetivo principal: atender el rezago de viviendas en el estado. El espíritu de la Ley es procurar que todos los quintanarroenses puedan tener acceso a viviendas dignas y decorosas y también establecer los procedimientos y la reglamentación para que estas metas sean una realidad.

De hecho, esta Ley es la expresión de una política pública, que evidentemente está en el Mapa de Ruta, ya que fue agendada, y como es una Ley que ya ha sido redactada y publicada también se encuentra en el Campo de Batalla, sin embargo, es necesario que para el caso concreto del objeto de estudio de ésta investigación preferentemente se le considere como una “vía” que construye un argumento: ¿Por qué una Ley diseñada expresamente para que los ciudadanos puedan tener una vivienda, siguen sin tenerla?

En este sentido, la situación real del problema público no se logra resolver por la inoperancia e insuficiencia de esta Ley, sino a que debido al desconocimiento de la misma ya sea, por parte de los actores directamente involucrados y/o por parte de las

instancias del gobierno no se implementa en Quintana Roo. Por estas razones, es importante revisar y analizar la Ley para dejar establecido, que aunque existen ordenamientos legales muy específicos en la materia, de nada sirven los mismos, si las Leyes son ignoradas y pasadas por alto a lo largo y ancho de la región norte del Estado.

Por otra parte, es en esta Ley, en donde se encuentran los elementos y los ordenamientos jurídicos, para que el actual ayuntamiento (2008-2011) y las futuras administraciones estatales y municipales, a través de los argumentos que a continuación se presentaran puedan entender plenamente sus enormes responsabilidades para así evitar que las Direcciones de Desarrollo Urbano que en el futuro no se apeguen a la normatividad del Desarrollo Sustentable de la Federación puedan acceder fácil y plenamente a los Programas Públicos de Vivienda.

Es importante, que la base principal que motivó a la consideración de esta Ley, no fue exclusivamente su obligatoriedad. En el caso, concreto del asentamiento irregular de “Las Fincas”, se entabló una demanda penal en contra de un ex –Presidente Municipal y algunos Directores de su administración por el delito de coalición indebida, ya que como servidores públicos se coludieron para otorgar permisos de construcción

La intención de revisar la Ley que aplica para los Asentamientos Humanos en el estado, después de la Ley Agraria obedece a que se pretende seguir un orden lógico en la construcción del Mapa de Ruta. Esto es en el sentido, de que los Municipios son finalmente los que deben tomar las decisiones del Desarrollo Urbano y Habitacional de sus cabeceras y de sus localidades.

### **Ley de Fraccionamientos del Estado de Quintana Roo**

Hasta el momento, desde la óptica de la normatividad jurídica que regula el orden en el establecimiento y desarrollo de los asentamientos humanos, se ha abarcado el fenómenos de los asentamientos irregulares que se asientan en terrenos ejidales y/o de origen ejidal y la Ley de Asentamientos Humanos que define las normas para el territorio del estado de Quintana Roo, sin embargo, para que finalmente se pueda construir un argumento jurídico sólido y completo, se necesitan encontrar las razones del porqué los asentamientos humanos irregulares una vez que se establecen, presentan

una infinidad de carencias en lo que a infraestructura y mobiliario público se refiere y a la ausencia de los servicios públicos municipales.

Un asentamiento irregular empieza a dejar de ser invisible para el gobierno y los Municipios, cuando los colonos comienzan a demandar servicios que no tienen. En este sentido, no es suficiente aprehender y acercarse al problema analizando el estatus jurídico en la tenencia de la tierra, ni si las condiciones del entorno espacial y físico en el que se estableció un asentamiento irregular son las indicadas y permitidas.

Un asentamiento irregular, implica que el significado de irregular, abarque la irregularidad en el sentido del trazo de sus calles y avenidas, del manejo de las aguas negras, la basura, la iluminación y en general de todos los servicios que son necesarios para que se pueda establecer un conglomerado humano con infraestructura urbana digna, segura, decorosa y funcional.

Se puede barruntar que una colonia se puede establecer en un terreno adecuado en donde el Uso y el Destino de Suelo permite la construcción de viviendas y en donde también los colonos tienen la certeza jurídica sobre su patrimonio, sin embargo, la ausencia de una adecuada planeación y diseño urbano conduce a los diseñadores de políticas públicas a construir también un Mapa de Ruta considerando estos factores, para acercarse de manera aun más precisa a otra arista de un conflicto jurídico de los asentamientos humanos que urbanísticamente son irregulares.

El Sr. Encarnación Góngora Poot como propietario original del polígono y la corredora de bienes raíces, al haber comercializado y realizado la venta “legal” de los lotes, sin los estudios técnicos y concretos de todas las especificaciones y requerimientos contenidos en la Ley de Fraccionamientos del Estado, contribuyeron a que el problema público se profundizara más, y al no haberse apegado a las normas jurídicas que son de orden público e interés social, coadyuvaron a que se presentaran más irregularidades.

Hasta el momento, no existen documentos, ni pruebas de las autorizaciones, de los planos arquitectónicos, de los estudios técnicos y concretos de todas las especificaciones y requerimientos contenidos en la Ley En este sentido el dueño original al vender los lotes, sin haberse apegado a ésta la Ley, cometió desde un

principio un delito. Lo relevante, para ésta investigación es argumentar que la planeación previa y necesaria para que “Las Fincas” fuese un proyecto apto para asentamientos humanos y para la construcción de viviendas, simplemente no existió.

La intención de colonizar el polígono, necesitaba de una autorización que debió de haberse expedido desde su origen, por la Secretaría Estatal de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Estado. En este sentido, la Ley especifica muy claramente, los tipos de fraccionamientos que pueden establecerse en Quintana Roo. Y en este sentido, si las expectativas de los posesionarios de “Las Fincas”, consisten en que en algún momento se introduzcan los servicios públicos básicos como son el agua potable, el drenaje y la pavimentación de las calles, se tiene que indicar claramente que esta posibilidad es irrealizable.

Al respecto, el Sub-Gerente técnico de operaciones de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Quintana Roo en Cozumel (CAPA), quién fue entrevistado el 3 de julio de 2008, comento que la ocupación y la venta de los terrenos fue desordenada desde su origen, ya que no existe ningún trazo urbano que le permita a la Comisión, la introducción del servicio de agua potable , del drenaje y del alcantarillado, porque “Las Fincas” no cubre además, las especificaciones del Capítulo Sexto de la Ley de Fraccionamientos y que se refiere a las especificaciones generales de las Obras Viales, que son imprescindibles para poder introducir los servicios públicos.

El entrevistado afirmó que resulta incosteable desde cualquier punto de vista la introducción de la tubería necesaria para el drenaje, la instalación de alcantarillas y la infraestructura necesaria para el abastecimiento de agua potable, ya que:

- Al no haberse considerado también las características que deberían tener los cuadrantes y las manzanas, se produjo en “Las Fincas”, un desorden urbano que es general y mayúsculo, ya que los terrenos fueron entregados sin realizar una especificación formal de las colindancias, ni de las medidas exactas de los terrenos y por lo tanto, no existen en un sentido estricto, las manzanas.

- Las manzanas son irregulares y anárquicas, sin una geometría urbana que contribuya a que los arroyos, las “arterias” vehiculares y las “calles” de “Las Fincas”, permitan el libre tránsito de personas y de vehículos automotores.

En “Las Fincas”, no existen ni calles primarias, ni calles secundarias. El ancho de las “calles” entre las manzanas de la colonia es de tan solo cuatro metros. Lo que significa, que este es uno de los más grandes de los muchos problemas de “Las Fincas”. Si se considera que uno de los requisitos de la Ley de Fraccionamientos del Estado establece que una calle secundaria tenga cuando menos un ancho de 12 de metros, esto significa que si “Las Fincas” tuvieran guarniciones y banquetas como lo especifica la Ley, (2.50 metros); a las calles del asentamiento irregular les faltaría un metro para que pudiese existir un arroyo para la circulación de vehículos, lo que implica que simple y sencillamente con el “trazo” actual de los predios sea definitivamente imposible que puedan circular vehículos anchos y largos, como los camiones recolectores de basura o los vehículos que distribuyen gas y agua purificada.

Y en este sentido, se necesita explicar que este dato es en si el gran impedimento para que “Las Fincas”, se pueda convertir en una colonia. Si la contaminación del manto freático es una posibilidad latente por la ausencia de un sistema de drenaje y alcantarillado, esta infraestructura es imposible que sea introducida, por incosteable ya que, no existe el espacio físico, espacial, mínimo indispensable para que se puedan realizar los trabajos de introducción de servicios públicos municipales para que puedan entrar los vehículos y la maquinaria necesaria para la realización de los mismos, por lo que el argumento de la incosteabilidad en la introducción de los servicios públicos es contundente. No resulta redundante mencionar que “Las Fincas” es un asentamiento irregular que afecta zonas frágiles del ecosistema de la isla de Cozumel.

Otra irregularidad está identificada en el artículo 33 de la Ley de Fraccionamientos, ya que en su primer párrafo, y en lo especificado en sus diferentes incisos, se aprecian los errores en la lotificación de “Las Fincas”, y que son finalmente errores imposibles de subsanar. El propietario del polígono comercializó y vendió lotes, sin haber realizado un estudio previo de relotificación que debe de realizar la Secretaría Estatal de Obras Públicas y Desarrollo Urbano.

La Ley establece en su capítulo octavo, todos los procedimientos que no fueron realizados por el propietario del polígono en su momento, lo que demuestra que comercializó los lotes al margen de la Ley. El artículo 37 expone claramente que el propietario-“fraccionador” (vendedor) debió de presentar debidamente protocolizados, los contratos que celebró con los propietarios (compradores).

Otra irregularidad se presenta cuando el propietario original del polígono, no presentó los planos especificados en el artículo 39, que exige que sea especificada la ubicación exacta del terreno en el municipio y que hayan sido autorizados por la Dirección del Catastro, y mucho menos los planos con las medidas, colindancias y superficie, demarcando si se trata de uno o varios predios mediante planos que autorice la dirección del Catastro respectiva.

Por otra parte a lo largo del contenido de los artículos se puede llegar a la conclusión que las irregularidades en este momento son imposible de ser corregidas, por todos los argumentos que se han presentado y por los tiempos que marca la Ley.

Además, “Las Fincas”, es un asentamiento irregular porque el polígono no está próximo a las áreas urbanizadas de Cozumel, las viviendas fueron edificadas en una zona inundable, la comercialización y promoción de los lotes fue realizada sin contar con la autorización de la Secretaría Estatal de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, y finalmente se encuentra todas las condiciones legales para considerar nulos de pleno derecho las operaciones de compra-venta que se realizaron al margen de la Ley.

### **Certeza Jurídica**

Las familias que compraron lotes en “Las Fincas”, podrán ser poseionarios de la tierra, sin embargo no pueden, ni podrán tener Títulos de Propiedad, en este sentido es importante precisar que los títulos de posesión no son títulos de propiedad porque la Ley de Fraccionamientos del Estado de Quintana Roo establece que queda prohibido celebrar operaciones de traslación de dominio sobre estas fracciones y los encargados de las Oficinas del Registro público de la Propiedad y del Comercio, negarán el trámite de Inscripción relativo.

Actualmente de la totalidad de las operaciones de compra-venta que se realizaron para acceder a un lote en “Las Fincas”, solo faltan 14 que no han recibido aun sus títulos de posesión (*El Semanario de Cozumel, 2007:11*) La ausencia de un título de propiedad y/o un título de posesión, es un problema que debe de distinguirse como un trámite jurídico y un requisito legal diseñado para proporcionar certeza jurídica a cada uno de los habitantes de “Las Fincas”. La certeza jurídica como un problema público muy específico, es complicado, ya que se puede intentar resolverlo de manera individual y/o de manera colectiva y este es otro argumento que debe de ser considerado como otra vía del Mapa de Ruta.

Hay que mencionar que la actual líder de la Asociación Civil “Las Quintas A.C.” (2009), ha logrado involucrar a los colonos de “Las Fincas” a través de asesorías y gestiones para coadyuvar a que cada caso y cada problema se vaya resolviendo uno por uno. En este sentido el problema enfrenta un solo dilema: Se tiene o no se tiene certeza jurídica sobre el patrimonio. En el caso de “Las Fincas”, no se tiene.

Ahora bien, el caso de “Las Fincas” finalmente no es un caso emblemático que refleje por sí mismo, otros componentes que si están presentes en la gran mayoría de los asentamientos irregulares en Quintana Roo. Como se ha podido ver el problema en Cozumel se inicia a través de una comercialización legal de terrenos en breña, mientras que en otros casos se presentan componentes que necesariamente se tienen que analizar en el Mapa de Ruta, por ejemplo, la instalación de asentamientos irregulares en terrenos ejidales.

El INFOVIR menciona que el éxito del estado, representa un atractivo para los especuladores de tierras que provocan el surgimiento de asentamientos irregulares y con ello cinturones de miseria. En este sentido, en la actualidad (2009) hay más de 2, 244 hectáreas en Quintana Roo que se encuentran ocupadas de manera irregular por 38 mil familias que han llegado de otros estados de la república.

La Coordinación de Regulación de Asentamientos Humanos y Tenencia de la Tierra del Instituto informó que en el municipio de Isla Mujeres son 56 hectáreas las que se han invadido, 116 hectáreas en Benito Juárez y 72 hectáreas en Othón O. Blanco, sin contar

las divisiones que ilícitamente siguen realizando líderes de paracaidistas en lugares como Mahahual, Santa Elena, Puerto Morelos, Playa del Carmen y Tulum.

Finalmente esta situación no puede ser controlada por las autoridades del gobierno a pesar de que se ha vivido la misma experiencia en la región norte del estado. De esta manera se siguen instalando nuevas colonias sin consideraciones y programas de desarrollo urbano.

La situación se agrava paulatinamente en las localidades que tienen mayor potencial turístico como Mahahual, en donde se incendian, se deslindan y se realizan trabajos de desmonte en los terrenos de manera clandestina. Este conflicto se ha acentuado en el kilómetro cinco de la carretera Mahahual-Xcalac. Todas estas actividades evidentemente se realizan con la intención de hacer “habitables” las poblaciones que emergen. En este sentido, los líderes les recomiendan a los invasores que realicen trabajos de faena en sus lotes a fin de que puedan construir sus casas para que así se puedan posesionar de los terrenos.

La problemática que ha sido señalada necesariamente tiene que ser considerada como una parte del Mapa de Ruta. En la actualidad (2009) en Cozumel no existen aún problemas de invasiones y despojos, sin embargo en otros municipios quintanarroenses las invasiones y despojos son una práctica común que ha sido tipificada muy recientemente (2009) como un delito grave y sin derecho a fianza. Esta reforma de Ley también tiene una paradoja y una inconsistencia: la reforma a la Ley Penal que tipifica como delitos graves a las invasiones y los despojos clandestinos de terrenos en Quintana Roo no anula *per se* a la pobreza patrimonial de las personas más marginadas que viven en el estado y que necesitan, en condiciones de verdadera urgencia, encontrar un techo y una casa para poder habitar.

Por otra parte, los asentamientos humanos irregulares que se instalan en las zonas más alejadas de la mancha urbana se ven mucho más imposibilitados de acceder a los servicios públicos municipales por la ausencia de la planificación urbana mínima necesaria que es ignorada y vulnerada por parte de los comercializadores y vendedores de tierra que ignoran los programas y los planes de Desarrollo Urbano y por su ausencia de ética engañan a las personas pobres que les compran un terreno.

Como todas las Leyes que se publican necesitan ser aplicadas y dadas a conocer en un determinado período del tiempo, se puede decir, que las Leyes de Fraccionamientos y de Asentamientos Humanos, seguirán siendo violadas en un determinado período de tiempo y que el plazo para poder evaluar el cumplimiento de sus metas y la inviolabilidad de las mismas puede modelarse y proyectarse también econométricamente considerando a la variable del tiempo que se tarda una Ley para ser conocida y respetada

Por otra parte, otra arista del problema es la ausencia de la certeza jurídica sobre los terrenos en donde están las viviendas que pobre y lentamente van edificando los habitantes de los asentamientos humanos irregulares que tienen que desmontar y hacer trabajos de faenas para levantar en el menor tiempo posible una casa de techo de lamina y cartón, muros construidos con palos de madera de monte que se obtienen a través de la deforestación irresponsable en los terrenos alrededor de las colonias y defecación a cielo abierto mientras se improvisa una salida de aguas negras directa al manto freático.

Entonces la inviabilidad de instalar servicios públicos municipales en los asentamientos humanos irregulares y la ausencia de certeza jurídica de los terrenos invadidos son componentes que excluyen a los habitantes de los asentamientos irregulares de los Subsidios y Programas de vivienda de la Federación, debido a que absolutamente todos los requisitos que los municipios y los desarrolladores de vivienda, que tienen forzosamente que ser cumplidos perfectamente para la construcción de las viviendas, les permitirá acceder a los Subsidios del Estado.

### **3.2.6 Contaminación del manto freático de la Isla de Cozumel**

El Mapa de Ruta Geográfico es importante ya que en este se expone un principio ético: el anhelo de un Desarrollo Sustentable para el país, expresado a través del marco jurídico y la estructura legal que pretende establecer la obligatoriedad de éste Desarrollo para México. En la Constitución, se establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo sustentable y bienestar.

En este sentido, la conciencia ética implica reconocer que existen en México, según Luege (2008), diez millones de personas que carecen del servicio de agua potable

entubada a sus hogares y estas se ven obligadas a obtener el líquido, mediante métodos artesanales, en charcos, en escurrimientos en jagüeyes y filtraciones, entre otros.

Esta situación finalmente afecta a las zonas más pobres y marginadas del país ya que los mexicanos con menos recursos económicos beben y usan el agua más cara que tienen que comprarle a las pipas que suministran agua y a las empresas que venden agua de garrafón, sobre todo en las zonas urbanas en donde se ubican los cinturones de miseria y los asentamientos irregulares.

La Dirección de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), asegura que el aumento en la demanda de agua por la presión demográfica y las tendencias negativas provocará una crisis irreversible y en este sentido la disponibilidad del agua es la mayor amenaza.

Uno de los argumentos que definen el problema de la contaminación de los mantos freáticos es la presión que ejercen los seres humanos sobre sus recursos naturales. En el caso específico de esta investigación está suficientemente demostrado que a partir de la ocupación de las familias en “Las Fincas”, la contaminación sistemática y lenta que se está produciendo en el manto freático de Cozumel podría resolverse a partir de la instalación de letrinas y fosas sépticas biodigestoras en los lotes de cada vivienda de “Las Fincas” ya que será imposible meter drenaje pluvial y alcantarillado.

En este sentido, el tema del manto freático está relacionado con los recursos naturales que se encuentran en el estado de Quintana Roo. Y si un problema se presenta, es porque se elige y se pudo ver en una Teoría de Entrada, como consecuencia de una posición ética, entonces, una política pública para la isla de Cozumel, desde la ética, nace por la conciencia ecológica en función de la preservación de sus recursos naturales y sus eco-sistemas, ya que los recursos naturales deben de ser percibidos como activos, recursos propios y característicos de la geografía del estado y que pueden ponerse en riesgo si no se definen claramente las fuentes de polución de los mismos.

Por lo tanto, es necesario crear un Mapa de Ruta con los argumentos ecológicos de una microrregión, sin aislar el análisis del entorno de una isla que forma parte de una región. Ante esta consideración, para el objeto de estudio de esta investigación se explicara el

porqué y cuáles son los recursos hidrológicos del Territorio de Quintana Roo que están en peligro y deben protegerse.

Bassols (1988), afirma que el espacio geográfico esta cualitativamente diferenciado. Constituye el medio ambiente natural donde vive, trabaja y descansa el hombre. Celis (1988) ha dejado establecido que todo espacio económico está ubicado en un espacio geográfico, esta aclaración es fundamental por la influencia que tienen los recursos naturales, el clima, la flora, la fauna, los recursos humanos y antropogénicos en la economía. En este sentido, Bassols (1988) también dice: el espacio económico es donde los hombres y las mujeres producen y viven en relación con el lugar y la localización y consecuentemente, en donde se produce la infraestructura social.

El surgimiento de los espacios, permite que una comunidad de actividades y características se integren y definan, y se dé así como resultado la conformación de las regiones Si la geografía de los espacios es determinante en la vida económica, también es determinante en los problemas que surgen y que deben ser solucionados por la sociedad que comparte y vive, con los otros, el mismo espacio.

Los dilemas, las actividades productivas y los conflictos sociales que se presentan en la sociedad y que deben de ser solucionados, deben de ser resueltos por políticas públicas diseñadas preferentemente en un marco de respeto hacía la naturaleza y los recursos de biodiversidad. Por lo tanto, las políticas públicas deben de ser implementadas preferentemente dentro de un marco que promueva el Desarrollo Sustentable que promueva la preservación de los recursos naturales del espacio en el que a los seres humanos les toco vivir.

Cervantes (2007), afirma que el espacio geográfico de la región posee un determinado tamaño medido en valores absolutos; generalmente en kilómetros o en valores relativos y también por la presencia de recursos naturales propios y una fauna endémica que existe a lo largo de todo el Territorio de Quintana Roo. Por esta razón, es importante conocer cuáles son los recursos naturales hidrológicos de Quintana Roo que necesitan protegerse y entender la relevancia del tema ecológico referido a la contaminación de los mantos freáticos.

“El espacio geográfico de la península de Yucatán se identifica por su naturaleza calcárea y sus suelos que se caracterizan por ser porosos y altamente permeables o por los cenotes y los ríos subterráneos, la fauna y la flora endémica, podrían ser un ejemplo de valores relativos. Quintana Roo se ubica al este de la Península de Yucatán y tiene colindancia con los estados de Yucatán, hacia el noroeste y Campeche al oeste; al norte con el Golfo de México y al sur, con el Río Hondo. Mundialmente es conocido como el Caribe Mexicano, por la colindancia que tiene al este, con el Mar Caribe. En el aspecto ambiental la presencia de los huracanes es una característica que repercute en sus recursos naturales.” (Cervantes, 2007: 143)

Es importante comentar, que los municipios de Cozumel, Solidaridad, Benito Juárez y Tulum, están además considerados por la SEDESOL como municipios con un índice de marginación bajo y como ya había mencionado, la infraestructura turística del norte de Quintana Roo se ubica en esta región por la presencia de sus recursos naturales y sus costas relacionados estrechamente con su geografía.

En el caso concreto del valor relativo del espacio de la isla de Cozumel se necesita plantearlo desde una óptica del comportamiento hidrológico de los acuíferos del territorio de la Península de Yucatán, para evaluar el impacto de las fuentes de contaminantes del manto freático que es frágil, escaso y no renovable.

La fragilidad de la masa del manto freático de la isla radica en el hecho de que está rodeada precisamente de agua salada y por lo mismo tiene la probabilidad de que su masa de agua delgada y dulce sea más vulnerable.

Retomando la fragilidad del Manto acuífero de la isla de Cozumel, en su Museo se exhibe permanentemente un plano transversal de la isla, en donde se muestra su forma de “*copa de champagne*” y el agua de mar que no solo rodea su área perimetral por lo que en este plano también se puede apreciar el agua del océano que está en todo su subsuelo; También Cervantes (2008), ha explicado que el 20% del agua de lluvia recarga el manto freático de la región y la isla de Cozumel, como la isla más grande de la región, tiene el mismo porcentaje que es natural, pero que en su caso es mínimo por su estructura y sus formaciones geológicas naturales en relación a su base y al océano.

En la sección de *Anexos* se ha integrado información precisa del tema desde el rigor propio de las disciplinas e investigaciones de las Ciencias Biológicas. (*Anexo I*).

Sin embargo, es necesario, poner brevemente la atención en el proceso específico que permite que los mantos acuíferos sean contaminados: Gutiérrez y Cervantes (2008), alertan acerca de los procesos a través de los cuales se contaminan los mantos acuíferos y recuperan los datos de un estudio desarrollado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), en donde se pudo determinar que los contaminantes que ingresan a la Laguna Nichupté del municipio de Benito Juárez, lo hacen por vía superficial y subsuperficial.

En el mismo estudio, el Instituto alerta que en el corto plazo se realicen medidas correctivas inmediatas en el Norte de Quintana Roo, debido a que sus reportes recientes indican elevadas concentraciones de coliformes fecales (indicadores de contaminación acuática de origen humano) en algunos sistemas relacionados con el acuífero de la región que va de Tulum hasta Cancún, Quintana Roo.

Las aguas superficiales contaminadas, corren desde el área urbana y representan un peligro extremo para la contaminación del agua subterránea de los acuíferos. Las formas urbanas típicas que contaminan, son los escurrimientos de las zonas industriales y la basura de las viviendas que producen un impacto de materia orgánica. Por el bajo PH y el potencial de reoxidación de los metales pesados que se desplazan por las corrientes y se disuelven y transportan por las aguas subterráneas. Las estaciones de gasolina y los desechos al aire libre son factores potenciales de contaminación, por los aceites, grasas y las gasolinas.

En áreas urbanas como Cancún y Playa del Carmen, la construcción masiva de viviendas y sus sistemas de desagües, que están conectados a plantas de tratamientos de agua negras son un gran riesgo, debido a los posibles e inevitables accidentes, cuando se rompen las tuberías y por otra parte, las aguas negras que no llegan a las plantas de tratamiento, producen un exceso de amoníaco que contamina las aguas subterráneas.

Con un manto freático oxidado en un medio en donde está presente el amoníaco, la oxidación producirá primeramente nitrito y luego a nitratos, porque el nitrito es un Ion

inestable que produce finalmente un exceso de oxidación en el ambiente. Además esta combinación y el impacto de excrementos y contaminación bacterial se presenta con la contaminación anteriormente descrita, por lo que los principales contaminantes de los mantos acuíferos subterráneos y de las aguas superficiales son el amoniaco y el nitrato.

En las zonas rurales, las viviendas no están conectadas a sistemas de drenajes y el contenido de las fosas sépticas y los fertilizantes de las zonas agrícolas junto con los sistemas utilizados por las granjas y la agricultura producen igualmente una contaminación del acuífero. Para los grupos ambientalistas de Cancún, “la contaminación que están sufriendo los mantos freáticos, son consecuencia de la falta de drenaje en la zona, como una consecuencia de no planear un crecimiento ordenado. Algunas universidades como la Universidad Autónoma de México (UNAM) indican que la contaminación precisamente es de los colipoliformes y desechos fecales.” (Villalobos,. 2007: *El Quintanarroense*).

**FOTOGRAFÍA 1**  
**ENCABEZADO DE LA NOTA:**  
**ADEMÁS DE SER UNO DE LOS FACTORES DE CONTAMINACIÓN**  
**DEL MANTO FREÁTICO TAMBIÉN REPRESENTA UN GRAVE RIESGO PARA**  
**LOS ECOSISTEMAS NATURALES**



*Infografía de Novedades de Quintana Roo, 12 noviembre 2008.*

En Cozumel el abastecimiento de agua potable depende de la capa acuífera cárstica (manto acuífero), que es recargado solamente por el agua de lluvia y los informes de la calidad del agua en la isla son escasos, para una región, que es considerada, por ser la de mayor recepción de turistas en México.

El agua del manto freático de Cozumel, por naturaleza desemboca hacia el océano y en este sentido la presencia de nutrientes y concentraciones coliformes fecales todavía no son graves, pero sí afectan a la flora y a la fauna del mar y a sobre todo a sus arrecifes.

El principal peligro en Cozumel, como en el macizo continental, es la presión de los asentamientos urbanos en donde las condiciones que se presentan son un pésimo e ineficiente tratamiento de las aguas negras y/o el uso de fosas sépticas que han sido aceptadas y toleradas por los usos, costumbres y la cultura de los habitantes de los tres estados que integran a la península de Yucatán. Por otra parte, la devastación de los manglares, ha contribuido a que la vegetación nociva contribuya a la contaminación del agua de mar, de las lagunas y de los cenotes.

A partir de las anteriores observaciones de las escasas investigaciones abocadas al estudio de la calidad del agua del manto acuífero, se puede afirmar que este tipo de trabajos son extremadamente urgentes y aunque han sido escasos, todos los estudiosos coinciden que, al no existir corrientes superficiales importantes en Quintana Roo, resulta fundamental y prioritario tomar las decisiones e implementar las acciones necesarias en el corto plazo para detener la contaminación de las corrientes subterráneas, ya que estas son la fuente principal de agua dulce para los habitantes de toda la región norte.

En este sentido, no existe aún ninguna acción concreta para detenerla. Lo que significa que cuatro administraciones municipales en Cozumel han sido incapaces de resolver eficaz y eficientemente el problema, han sido rebasadas y tampoco han logrado la reubicación de los colonos de “Las Fincas”. El asentamiento irregular, si bien, representa una problemática complicada y muy concreta para sus habitantes que tienen que sufrir todos los días la ausencia de servicios públicos municipales, es también un problema público para la comunidad cozumeleña porque se está poniendo en riesgo la fuente de agua que consumen.

El problema sanitario puede surgir ya que aunque el espacio físico en el que viven los colonos de “Las Fincas” está alejado de la mancha urbana de San Miguel, un solo foco de contaminación y/o la descarga intensiva de aguas negras al subsuelo pueden ocasionar que todo el manto freático de Cozumel sea contaminado. La ausencia de

drenaje y alcantarillado en “Las Fincas”, puede significar un problema para los recursos hidrológicos de la isla de Cozumel. En este sentido, la ausencia de un servicio municipal básico como el drenaje de Cozumel se constituye como un nuevo argumento, para orientar y justificar una acción y/o una toma de decisión por parte de las autoridades municipales.

Entonces, otro argumento como vía en el Mapa de Ruta es indispensable para encontrar una solución al problema sanitario específico. En Cozumel la situación es crítica y urge que sea atendida porque las condiciones actuales son las propicias para que se desarrollen contaminantes orgánicos. La sobreexplotación a través del bombeo del agua de los pozos, puede producir contaminación iónica: agua salada del océano, que se integra al agua dulce del manto freático en un proceso de desequilibrio que se produce cuando la masa de agua dulce es sobreexplotada.

En la actualidad el agua potable de Cozumel, es surtida por la extracción del recurso a través de la operación de 142 pozos de 274; 50 tienen alta concentración de coliformes y partículas fecales; 37 han sido parados definitivamente y en compás de espera hay 45. (*CAPA Cozumel, 2008*). Esto supone el reto principal de las autoridades municipales y estatales, es a la vez el argumento de este Mapa de Ruta: la política pública que debe de estar orientada a prevenir y aportar soluciones para evitar la contaminación del manto freático de Cozumel que puede suceder si no se reubica a las familias que vierten sus aguas negras al manto acuífero. En este sentido, la disposición del agua en la isla depende del cuidado y la preservación del recurso que está en riesgo por dos factores:

1. La contaminación producida por su población y por el uso y la costumbre de descargar las aguas negras al subsuelo.
2. La naturaleza calcárea del suelo de la isla, que permite la filtración de sustancias contaminantes.

### **3.2.7 Clientelismo político**

Los colonos y los líderes de “Las Fincas”, hasta el momento y a pesar de sus presiones no han encontrado soluciones y opciones satisfactorias para sus principales demandas,

esto los ha orillado a través de su Asociación Civil, a acercarse a partidos políticos, al Gobierno del Estado y a cinco presidentes municipales, buscando todo tipo de apoyos. Este acercamiento, produjo resultados cuando la Administración Municipal (2005-2008) en aras de capitalizar simpatías y votos, expidió indebidamente 203 permisos de construcción como una acción que no fue precisamente una política pública para “mejorar” las condiciones de vida de los colonos de “Las Fincas”.

En este sentido, es importante entender que desde la Administración Pública, se pueden proporcionar servicios públicos municipales, licencias, permisos, derechos, patentes entre otros, que no son políticas públicas y que finalmente tampoco proporcionan utilidad pública. Este tipo de soluciones y acciones se ejecutan sin una Teoría de Entrada, sin un Mapa de Ruta y solamente se implementan para crear clientelismo político. Evidentemente este tipo de situaciones suelen presentarse cuando no existe una posición ética que permita ubicar y diferenciar lo que es políticamente correcto y lo que es conveniente para la comunidad en general y para los directamente afectados.

El actual ayuntamiento (2008-2011) de Cozumel, emanado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha interpuesto una demanda penal por el delito de coalición indebida, contra el ex-presidente municipal (2005-2008) del Partido Acción Nacional (PAN) y el ex Director de Desarrollo Urbano y los que resulten responsables por el otorgamiento de los permisos de construcción que se expidieron en la administración municipal (2005-2008) para que los habitantes de “Las Fincas” pudieran edificar con mampostería sus casas, utilizando estos permisos.

Por lo tanto, la Dirección Jurídica del Ayuntamiento (2008-2011) ha fundamentando e interpuesto la demanda apoyándose en el artículo 244 Fracción I del Código Penal del Estado de Quintana Roo, argumentando que la expedición de estos permisos es un delito que atenta contra el Buen Despacho de la Administración Pública. El núcleo del contenido del artículo consiste en especificar los tiempos de reclusión en prisión y la multa a la que se hacen acreedores los servidores públicos que se coaliguen para tomar medidas contrarias a una Ley, Reglamento o cualquier otra disposición de carácter general o impedir su ejecución.

Este tipo de situaciones, también surgen porque los políticos en el poder suelen lucrar con las necesidades de los grupos más vulnerables que demandan soluciones a sus problemas. Bajo estas circunstancias, la violación de las normas jurídicas no es originada exclusivamente por los colonos de los asentamientos irregulares sino por los políticos. De alguna manera, los políticos y los funcionarios públicos municipales también transgreden las Leyes con soluciones a “medias” para aplazar las soluciones. Consecuentemente el problema público no solucionado sigue agravándose y los afectados ante la incompetencia de las autoridades los perciben como líderes falsos

En este tipo de situaciones, lo que prevalece es la ausencia de políticas públicas. En el caso concreto de esta investigación, la expedición de licencias de construcción permitió que los colonos de “Las Fincas” que contaron en ese momento con recursos económicos, mejoraran sus viviendas en un asentamiento humano irregular que finalmente se encuentra en una zona de riesgo en donde la construcción de viviendas está prohibida.

En este sentido, esta experiencia permite entender y explicar, el porqué los habitantes de “Las Fincas”, se han visto obligados a participar activamente como actores en la política local de la isla, a través de la militancia o su preferencia política, dentro de los dos partidos políticos que han gobernado a la isla durante los últimos dos trienios; y así poder barruntar y/o evaluar si es conveniente o no, que los habitantes de los asentamientos irregulares se concienticen realmente de sus problemas a partir de posiciones ideológicas y puedan así entender que no existe una relación directa entre la preferencia política o su militancia con respecto a la implementación de políticas públicas.

De hecho, no debería de existir esta relación. Sin embargo, generalmente los mismos líderes políticos y los representantes sociales promueven las invasiones y la creación de asentamientos irregulares utilizando las necesidades de los sectores más empobrecidos. A partir de lo anterior se puede plantear una hipótesis: Cuando un conflicto político se integra a la agenda , sin una condición ética y entra por intereses políticos y sin la convicción y el compromiso real de los políticos y/o los servidores públicos para resolver eficaz y eficientemente algún problema se crean las condiciones para el surgimiento de líderes y agrupaciones sociales que al tratar de resolver los problemas de

los asentamientos irregulares, no promueven desinteresadamente una posible y real opción para la resolución de los problemas relacionados al rezago de vivienda, sino su propia conveniencia política para obtener beneficios privados y simultáneamente ganar votos para sus partidos en las elecciones, lucrando así con la intención de voto de sus representados.

Otro ejemplo de lo anterior, es lo que sucede en el proceso de regularización del predio invadido, conocido como *La Guadalupana* en Isla Mujeres. En donde el líder social, Gaspar Gómez Tun conocido como el “Múcaro”, y que representa a 200 familias invasoras, funge también como dirigente formal del Partido del Trabajo (PT) en la isla.

El líder social, a través de su discurso, les ha informado a los habitantes de *La Guadalupana*, que la introducción de la electricidad, del agua potable y del drenaje, depende del respaldo que le den al Partido del Trabajo (PT) para que a través de su “gestión” la gente ocupe de manera definitiva sus lotes para vivir. (López, 2008:9)

En el caso concreto de los líderes y los colonos de “Las Fincas”, la Administración Municipal (2005-2008), los usó como objetos de la política y no como sujetos. Como se ha podido observar, esta parte de la investigación es necesaria, porque para encontrar vías en un Mapa de Ruta, también es fundamental tener claro que puede presentarse, como afirma Merino (2007) la trampa de los procedimientos, que persiguen “políticas” por gestiones burocráticas y procedimientos carentes de todo sentido, porqué finalmente no son soluciones y son finalmente caminos falsos.

Este argumento es pertinente e importante para el tema de esta investigación porque es la clave para que los diseñadores de políticas públicas no se pierdan en el Mapa de Ruta. Suele suceder que una vía realmente importante del Mapa de Ruta pase desapercibida y no se le dé la debida importancia porque una variable referida a la elección pública puede desviar al investigador del tema.

### **3.2.8 Rezago y mercado de viviendas**

El problema del rezago de viviendas en Quintana Roo no es solo un dilema social, político y jurídico. Ricardo Pech (2009), asegura que un factor muy importante es que la

población crece a un ritmo del 5% anual. Los migrantes que llegan al estado provienen de zonas rurales de los estados de Veracruz, Chiapas, Yucatán y en menor medida del estado de Campeche. Por lo tanto, el Mapa de Ruta no puede tener una visión completa del conflicto si no se consideran dos premisas elementales:

1. La mayoría de la población de Quintana Roo que necesita una vivienda no es sujeta de crédito por parte de las instituciones financieras al no tener ingresos seguros, ni seguridad social por laborar en el sector informal.
2. En el caso de Quintana Roo, por su alto índice de crecimiento demográfico la demanda de vivienda económica no se ha podido solucionar porque la demanda no puede ser satisfecha por la oferta a pesar de las aportaciones y subsidios de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y el FONHAPO.  
(*Caltzontzin, 2008:14*).

No es necesario barruntar una realidad concreta y evidente, para formular uno de los principales argumentos en este Mapa de Ruta: la demanda de vivienda económica y de interés social no puede ser satisfecha por la oferta. En México a pesar de que existen los recursos para construir viviendas, éstas no se pueden edificar por las incapacidades técnicas y de construcción de las desarrolladoras de viviendas<sup>9</sup>.

Por otra parte, Salvador López Orduña, Director del FONHAPO (2008), comenta que la vivienda de interés social, que representa el 90 % de lo que se construye en Quintana Roo, no registrará ningún decrecimiento a pesar de la crisis y la recesión económica y financiera del 2008. También dice que el otro 10 % que atañe a la vivienda media y residencial, disminuirá su ritmo de inversión en un 35 %. Por otra parte, afirma que el sector inmobiliario deja a Quintana Roo una derrama económica de \$6,000.00 millones de pesos anuales.

González Canto, gobernador de Quintana Roo (2005 -2011) afirma que uno de los sectores más importantes de Quintana Roo es el inmobiliario, pues el 60 % de los

---

<sup>9</sup> *Gavito (2008)* En la 14ª Reunión Nacional de Organismos Estatales de Vivienda.

ingresos propios del estado y los municipios proviene de las operaciones inmobiliarias, ya que por cada operación de compra-venta, el gobierno municipal recibe el 2 % del valor y el estatal el 1%.

El presidente de la Cámara Nacional de la Industria y Promoción de Vivienda (CANADEVI), dice que en el 2008, se construyeron en Quintana Roo, 17,000 viviendas y que de los \$6,000.00 millones de pesos de derrama económica que se produjeron por el sector de la vivienda en el estado, \$3,000.00 millones de pesos fueron por créditos financiados el INFONAVIT.

El Director del FONHAPO también ha aseverado que el déficit de vivienda en Quintana Roo era de 40,000 viviendas, se podría interpretar que con la construcción de las 17,000 del 2008, el déficit real es de 23,000 viviendas. Entonces se puede establecer que una meta del Estado y de los desarrolladores de vivienda en Quintana Roo representa construir en el corto plazo más del doble de las casas que fueron construidas durante el 2008.

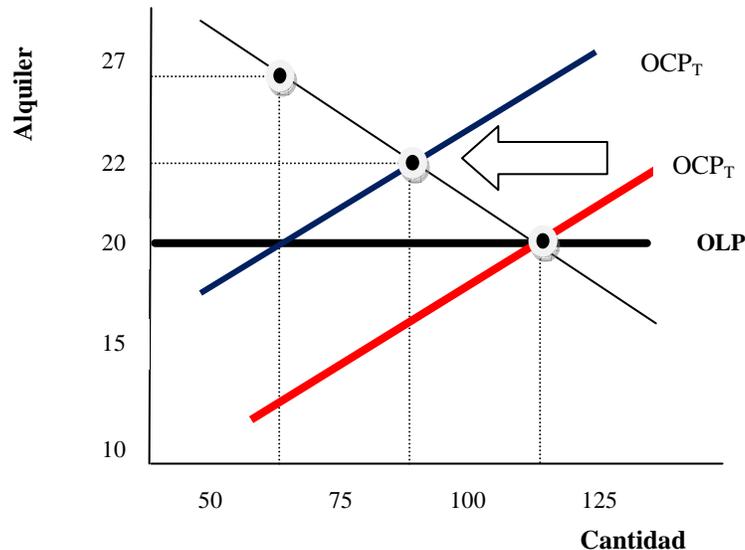
En este sentido, para esta investigación será fundamental para el Campo de Batalla considerar que el entorno de la crisis y la recesión mundial sea seriamente considerado, ya que Núñez (2009), afirma que para que la economía mexicana logre crecer de 0.5 a 1.0 durante el año del 2009, es indispensable impulsar los proyectos de infraestructura y vivienda en México ya que de lo contrario el Desarrollo Económico sería nulo y se perderían los 5 empleos directos que se generan al construir una sola casa.

Evidentemente, desde esta perspectiva es fundamental construir una vía del problema de los asentamientos humanos irregulares y del tema del mercado de viviendas y sus dilemas desde una perspectiva económica, en donde se estudie a la oferta de vivienda desde dos tipos de oferta: la curva de oferta a corto plazo y la curva de oferta a largo plazo.

La curva de oferta a corto plazo (OCP), muestra el cambio en la cantidad de viviendas ofrecidas conforme cambia el precio (precio de alquiler), mientras que el número de casas y apartamentos permanece constante. La respuesta de la oferta a corto plazo es debida a los cambios en la intensidad con que se usan los edificios existentes. La

cantidad de vivienda ofrecida aumenta si las familias ofrecen habitaciones en alquiler que antes utilizaban para sí mismas, y disminuye si las familias emplean las habitaciones que antes alquilaban a otras personas.

### CURVA DE OFERTA A CORTO Y LARGO PLAZO



La curva de oferta a largo plazo (OLP), muestra cómo responde la cantidad de viviendas ofrecidas ante un cambio en el precio después de que ha transcurrido el tiempo suficiente para que se construyan nuevos apartamentos y casas para que se destruyan las ya existentes.” (Parkin, 2006:126).

Parkin (2006), afirma que es una suposición razonable, asumir que la curva de oferta a largo plazo es perfectamente elástica, aunque esta suposición pueda ser cuestionada. Esto básicamente significa, que el costo de construir un apartamento es muy parecido, sin importar si existen 50 o 150 mil apartamentos.

Entre los ingenieros, los arquitectos y los contratistas de la península de Yucatán y dedicados a la construcción de viviendas, es una práctica normal, proyectar los costos de construcción a través de un tabulador, que calcula los costos a través del precio de los m<sup>2</sup>, que son un promedio basado en los precios del mercado de los materiales de construcción y la mano de obra, que considera también un porcentaje por los efectos de la inflación.

El equilibrio en el mercado de viviendas es: el precio de equilibrio (alquiler) y la cantidad, y se determina en el punto de intersección de la curva de oferta a *corto plazo* y la curva de demanda. Parkin (2006), explica este concepto de equilibrio a través de la experiencia del terremoto del 19 de septiembre en la ciudad de México.

“En 1985, la Ciudad de México sufrió un devastador terremoto en el que se estima que murieron más de 9 mil personas. Por la misma causa, 100 mil más se quedaron sin vivienda en la ciudad. ¿Cómo hizo frente el gobierno a este choque externo sobre el mercado de vivienda en la Ciudad de México? ¿Fue necesario establecer una política de control de precios? ¿Se asignaron los recursos escasos de vivienda a sus usos de más alto valor? (...) Antes del terremoto, el alquiler de equilibrio era de \$20 al mes y la cantidad era de 116 mil unidades de vivienda (...) la situación inmediatamente después del terremoto, fue que la destrucción de edificios disminuyó la oferta de viviendas y así la curva de oferta a corto plazo (OCP) se desplaza hacia la izquierda”. (Parkin, 2006: 126).

El argumento consiste en entender que conforme aumenta el alquiler, la cantidad demandada de viviendas disminuye y la cantidad ofrecida aumenta. Los cambios ocurren porque las personas economizan el uso del espacio y porque utilizan otras habitaciones, áticos y sótanos. El alquiler más alto asigna las viviendas escasas a las personas que les confieren el valor más alto y están dispuestas a pagar más por las mismas, pero por otra parte un precio de alquiler más alto tiene efectos en el largo plazo.

No existen en Quintana Roo, hasta el momento, trabajos de investigación que hayan estudiado y analizado técnica, estadísticamente y de manera puntual la tipología entre la oferta de viviendas, en venta y en renta, en relación a la demanda de las mismas.

Algunos podrían contra argumentar lo anterior a partir de los estudios que han sido realizados por el INEGI y el Observatorio Urbano de la Riviera Maya debido a que estos proporcionan los Indicadores de Desarrollo Humano en Cozumel y Playa del Carmen, sin embargo, los estudios cuantitativos públicos y privados (de mercado) que se han realizado en Quintana Roo solamente han logrado detectar a través de sus

resultados los altos índices de crecimiento y migración de personas al estado sin proyectar y calcular realmente la información referida a la alta demanda de viviendas en función de las familias que rentan casas y/o de las familias que conviven y comparten una misma vivienda.

En este sentido, también es muy importante comprender que la información cualitativa y cuantitativa con la que cuenta el Estado si es útil para aproximarse al problema del rezago de viviendas para poder establecer así una Teoría de Entrada: la población que ha llegado a Quintana Roo a trabajar ha tenido que satisfacer su necesidad de vivienda, rentando cuartos y otro tipo de moradas en el mejor de los casos y creando asentamientos irregulares en el peor de los casos. Por ejemplo, la Teoría de Entrada reconoce el problema y el Mapa de Ruta lo retoma y puede reconocer la situación de emergencia a través de datos económicos: el rezago actual de viviendas según datos oficiales es de 40,000 viviendas.

También es importante mencionar que los ajustes a largo plazo suceden cuando la oferta de vivienda aumenta. Evidentemente el incremento de la oferta de viviendas en el tiempo se da a lo largo de periodos amplios de duración, ya que para edificar viviendas se requiere de procesos de construcción a mediano y largo plazo.

Nuevamente, retomando a Parkin (2006) y en el contexto de la ciudad de México, después del terremoto, el economista estudió los ajustes a largo plazo, cuando se ajustaron los precios de las viviendas y de los alquileres, el sismo propició que la población del norte y centro de la Ciudad de México, que fueron las zonas más afectadas, comenzara a malbaratar sus viviendas, por lo que los precios de las viviendas en estas zonas disminuyeron bruscamente.

Por otra parte, el precio del alquiler de vivienda, en las zonas menos afectadas, aumentó también bruscamente y aunque se excedió el coste del alquiler, la situación de emergencia, propició que este excedente obviamente fuera mayor al precio de la oferta en el largo plazo.

Esta lógica, aplica a la perfección en el contexto de Cozumel y del norte de Quintana Roo y se puede explicar en términos más sencillos: la escasez y el rezago de viviendas

en el norte de Quintana Roo, ha propiciado que los precios de alquiler sean altos y que el auge de la construcción para viviendas en renta, también sea alto, ya que los arrendatarios o propietarios que alquilan las viviendas, al tener excedentes por los sobre-precios de los alquileres, tienen la capacidad económica y el tiempo suficiente para la construcción de nuevas viviendas que por otra parte y hasta el día de hoy han sido insuficientes.

En este sentido, para enfrentar la crisis del sector vivienda en Quintana Roo, el estado como miembro de la Comisión Nacional de los Organismos de Vivienda (CONOREVI) ha solicitado a través de las instituciones públicas federales abocadas a resolver el problema del rezago de vivienda y a las Comisiones Unidas de Vivienda, Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial de la Cámara de Senadores y de Diputados, un incremento del techo financiero para la construcción de vivienda económica del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a través de sus Diputados Federales para que el Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización (INFOVIR) pueda construir las viviendas que se necesitan. (*Caltzontzin, 2008:14*).

Los recursos económicos y las políticas públicas federales y estatales para la construcción de casas si bien no han sido insuficientes, la sobre-demanda de vivienda ha repercutido en la calidad y el tamaño de las casas para alquiler, surgiendo así, las cuarterías que propiciaron el hacinamiento. Es importante entender, que la paradoja económica radica en el hecho de que al existir un auge en la construcción y al edificarse más apartamentos, cuarterías y casas, la curva de oferta a corto plazo se desplaza gradualmente hacia la derecha.

Parkin (2006) retomando la situación del desastre ocasionado en la Ciudad de México, ve claramente la manera en que un mercado de viviendas, responde ante un choque externo en la oferta. En Quintana Roo, la situación de desastre es por el choque de la alta migración hacia la región norte del Estado y en el caso de la ciudad de México, fue la alta migración a zonas más seguras lo que propició un ajuste en los alquileres. Debe enfatizarse que la variable migratoria está presente en el problema económico de la vivienda. En Quintana Roo, como ya se ha mencionado, además de la alta migración, la ausencia de Programas y políticas públicas de vivienda en dos administraciones del estado contribuyeron a que el problema se agravara.

### 3.2.9 Control de precios en el alquiler de viviendas

Los estudios de Parkin (2006), enmarcan a las políticas públicas de viviendas en un mercado de vivienda regulado, por lo que se utilizaran sus argumentos como base para poder exponer posteriormente las políticas públicas de vivienda que existen en México y su implementación en Quintana Roo.

El primer concepto es el del precio tope, que consiste en una regulación que considera ilegal el cobrar un precio superior a un cierto nivel especificado. Cuando se aplica el precio tope a los mercados de vivienda se conoce como un precio tope en los alquileres (o como un control de rentas).

El efecto de un precio tope (alquiler) depende de si se impone a un nivel que esté por encima o por debajo del precio (alquiler) de equilibrio. Un precio tope establecido por encima del precio de equilibrio no tiene efecto. La razón es que el precio tope no restringe las fuerzas del mercado. La fuerza de la ley y las fuerzas del mercado no están en conflicto.

Pero un precio tope establecido por debajo del precio de equilibrio tiene efectos importantes sobre un mercado. La razón es que intenta evitar que el precio regule las cantidades demandadas y ofrecidas. La fuerza de la ley y las fuerzas del mercado están en conflicto y una (o ambas) de estas fuerzas tienen que ceder hasta cierto grado. En Quintana Roo los precios tope establecidos por el mercado finalmente han sido determinados por la escasez que no cede. Nuevamente hay que decir que la compra venta de viviendas en el estado ha provocado que los precios de las rentas sean muy altos y que además en la zona norte del estado se hayan dolarizado.

En este caso como afirma Parkin (2006), los precios tope (alquiler) producen un déficit de viviendas y efectivamente ante el hecho de que en Quintana Roo los propietarios de las casas y que pueden construir más para rentarlas, han podido a lo largo de los años abstraerse de los precios tope por la demanda y han visto además que las rentas en lugar de bajar siguen aumentando. Así, se puede afirmar que un grave problema que tienen que sufrir los migrantes a Quintana Roo, es que nadie ha podido establecer precios tope y que el problema se ha ido complicado por sí mismo, ya que finalmente la gente

cuando puede pagar altas rentas las paga y cuando no, se ve forzada a establecer asentamientos irregulares.

Parkin (2006) lo ejemplifica: Antes del terremoto en la ciudad de México (1985) 116 mil unidades de viviendas estaban alquiladas en \$20 al mes, el alquiler de las viviendas aumenta en \$22, y el estado interviene para establecer un precio tope de \$20. Lo que sucede es que, al no haber excedentes y ganancias para construir aceleradamente más viviendas, por la intervención del gobierno, la demanda de viviendas aumenta y la oferta se contrae. Esto definitivamente, no aplica en Quintana Roo, pero contribuye a formular los argumentos del Mapa de Ruta: La demanda de viviendas en el estado no se contrae, muy por el contrario sigue aumentando. El término económico que aplica para el rezago de viviendas es el de déficit. Este supuesto resulta bastante lógico, y se puede trasladar a 2 situaciones de emergencia en Quintana Roo: si bien es cierto, que los huracanes son una posibilidad real año con año en el estado, la otra situación de emergencia no obedece a la presencia de un fenómeno catastrófico de la naturaleza, obedece a un fenómeno “catastrófico” por el alto índice del crecimiento demográfico en el estado.

Revisando exclusivamente la situación del nuevo municipio de Quintana Roo se encontró que: “La oferta en Tulum desde hace diez años es nula, y los más de 6000 expedientes que obran en las oficinas del INFOVIR hablan por sí solos y revelan el alto rezago en materia de vivienda. De acuerdo con información oficial actualmente la cifra de la demanda potencial es de 7,633 solicitudes y aunque el 20% de estos solicitantes ya están dentro del programa de ahorro que ha implementado el Instituto, la demanda no deja de ser preocupante, toda vez que las primeras 100 casas que supuestamente se entregarían en diciembre, apenas se están construyendo y los avances se estiman en un 45%.

De acuerdo a los datos de los representantes del INFOVIR existe una demanda anual entre 5 y 15 mil viviendas realizada por personas de escasos recursos, sin embargo, esta demanda es mucho mayor que la oferta anual de este tipo de vivienda, ya que para el presente año los proyectos destinados a la construcción de viviendas mínimas no sobrepasarán las 10 mil viviendas, es decir, existe un rango entre 7 y 12 mil familias de

escasos recursos que no pueden adquirir una vivienda acorde a sus condiciones económicas” (Rodríguez, 2008: *Sección Tulum*).

La realidad del dilema de los asentamientos irregulares es evidente: Cientos de familias no tienen otra opción que invadir predios ajenos y/o comprar lotes ejidales o de origen ejidal debido a que las instituciones gubernamentales del Ramo y las empresas constructoras de viviendas no se dan abasto para satisfacer la demanda. Entendiendo que la vivienda es escasa, se necesita ahora, explicar cómo opera el mercado de la vivienda y cómo los precios tope en los alquileres generan ineficiencia y más rezago.

El reto inmediato es encontrar un argumento para el Mapa de Ruta, que explique los problemas que tienen que enfrentar las familias que se acercan al gobierno para acceder a los Programas de Vivienda. De ésta manera, deben de plantear dos conceptos:

1. Actividad de búsqueda
2. Mercado negro

En economía, el tiempo invertido a buscar a alguien con quien negociar, se conoce como actividad de búsqueda. Casi siempre que se busca comprar algo, es necesario dedicarle cierto tiempo a la actividad de búsqueda. Hasta el momento, en este mundo globalizado los sectores más empobrecidos que necesitan una vivienda no pueden recurrir a las TI para encontrar una casa y/o un terreno, para la gente pobre, las viviendas no se alquilan, ni se venden definitivamente a través del Internet. Y no hay que confundir, el alquiler transitorio con respecto al alquiler definitivo a través de un contrato o un convenio transaccional. Esta explicación es necesaria, porque el alquiler transitorio es una costumbre muy frecuente en el norte del estado: Las familias que pueden rentar una casa, constantemente se mudan y los acuerdos son verbales.

Parkin (2006), afirma que en algunos mercados se dedica mucho tiempo a la búsqueda. Un ejemplo es el mercado de vivienda, en el que las personas emplean mucho tiempo para revisar las alternativas disponibles, antes de tomar una decisión. Pero cuando un precio está regulado o hay escasez, la actividad de búsqueda aumenta. En el mercado de viviendas con alquiler controlado los posibles arrendatarios, que necesitan urgentemente una vivienda revisan los periódicos, recorren calles, investigan para obtener cualquier

información sobre viviendas disponibles y se apresuran para ser los primeros en presentarse cuando se sabe de alguna opción.

El costo de oportunidad de una vivienda que se renta o que se vende, no solo incluye el valor de precio sino también el valor del tiempo de búsqueda dedicado a encontrarlo. Por lo tanto, el costo de oportunidad de la vivienda es igual al alquiler más el tiempo y otros recursos dedicados a la búsqueda. La actividad de búsqueda es costosa. Requiere tiempo y otros recursos, como llamadas telefónicas, taxis, tiempo y recursos que pudieran haber sido utilizados en otras formas productivas. Entonces, aunque en el mejor de los casos, existieran los precios tope para el alquiler, no existe el control sobre el costo de oportunidad, el cual incluso pudiera ser más alto de lo que sería el alquiler, aunque el mercado estuviera regulado.

El argumento del alto costo de oportunidad para encontrar una vivienda en Cozumel es básico si se comprende que el costo del transporte es elevado. En la actualidad (*Febrero 2009*) el costo de un servicio de taxi dentro de la mancha urbana es de \$25.00 pesos lo que significa que una persona que necesite evaluar una sola vivienda a través de una visita física tiene que invertir cuando menos \$50.00. No es innecesario aclarar que el servicio público de transporte en la isla de Cozumel al igual que en la capital del estado es extremadamente ineficiente, obsoleto y escaso debido al poco número de unidades y a las rutas establecidas, aunque algunas personas podrán opinar que la tarifas de taxis en Cozumel no son altas comparándolas con las de otros lugares, sin embargo, no hay que perder de vista que para las personas de escasos recursos \$50.00 pesos representa una cantidad considerable de dinero.

Otro tema que proporciona un argumento para el Mapa de Ruta es el del Mercado negro: Un mercado ilegal en el cual el precio excede al precio tope legalmente impuesto, en caso de que este exista. Parkin (2006), ejemplifica estos casos a través de lo que sucede en la reventa de boletos de espectáculos, en donde los revendedores controlan mercados negros para los eventos deportivos y conciertos de rock.

Cuando existen precios tope en los alquileres, los arrendatarios y propietarios frustrados buscan constantemente nuevas formas de aumentar los alquileres. Una manera común es cobrar al nuevo inquilino un precio alto por accesorios sin valor alguno, por ejemplo,

hacer que pague \$2,000.00 pesos por unas cortinas usadas. Otra de estas formas es que el inquilino pague un precio exorbitante por cerraduras y llaves nuevas.

El nivel de alquiler en un mercado negro depende de lo estricta que sea la aplicación del precio tope. Si no es muy estricta, el alquiler en el mercado negro es cercano al no regulado. Pero con un cumplimiento estricto, el alquiler en el mercado negro es igual al precio máximo que están dispuestos a pagar los arrendatarios. Por ejemplo:

- La corrupción de los servidores públicos que pueden asignar viviendas de los Programas de gobierno y que disponen a quien asignarle una vivienda a partir del monto de los sobornos que pagan las personas que necesitan una casa para vivir,
- Los “ganchos” que se acostumbran cobrar en Cozumel. Es la práctica de cobrar una cantidad que puede equivaler hasta 3 meses de renta para que el propietario de la vivienda se decida a rentarla a quien le pueda pagar el “gancho”

### **3.2.10 Eficiencia; beneficio y costo marginal**

Otros términos económicos que deben de revisarse en este Mapa de Ruta son los de la eficiencia, el beneficio marginal y el costo marginal. En economía, el concepto de *eficiencia* es muy específico: “Una asignación eficiente de recursos ocurre cuando producimos los bienes y servicios que la gente valora más. Lograr la asignación eficiente, también significa que no es posible hacer que alguien mejore sin que alguien más empeore (...) la eficiencia es un concepto sustentado en el valor, y éste se basa en los sentimientos de la gente.” (Parkin, 2006:37).

Entonces el concepto de *beneficio marginal*, es el beneficio que recibe una persona al consumir una *unidad más* de un bien o servicio. El beneficio marginal de un bien o servicio se mide como la cantidad máxima que está dispuesta a pagar una persona por una unidad más del mismo bien. Por lo que el concepto de *costo marginal* es el costo de oportunidad de producir una unidad más de un bien o servicio. El costo marginal de un bien o servicio se mide como el valor de la mejor alternativa a la que se ha renunciado.

Estos conceptos aunque son útiles y aplican como conceptos teóricos en un supuesto mercado regulado, que se distingue por su eficiencia, en donde el equilibrio se alcanza de manera perfecta dado que la oferta cubre la demanda, son necesarios porque la ausencia absoluta de los mismos en el mercado de viviendas de interés social y económicas en Quintana Roo son la base de un argumento sólido para el Mapa de Ruta.

Ahora bien, en la teoría económica del mercado de viviendas, también interviene el factor “justicia” en la asignación de las mismas. Los precios tope, no necesariamente contribuyen a una asignación justa de las viviendas, por el simple hecho de que al existir una disminución de la oferta, la complejidad del problema aumenta y muy probablemente se produzca una asignación injusta por el mercado negro y la actividad de búsqueda.

Si el sentido ético que está presente en el Mapa de Ruta se circunscribe al tema de este tópico referido al mercado de viviendas, es necesario integrar lo que Parkin (2006) denomina las reglas justas (*fair rules*), como todo aquello que pueda impedir el intercambio voluntario que es injusto. En este sentido, ésta visión plantea que los precios tope en los alquileres son injustos, para los que rentan y/o venden viviendas y por otra parte, los resultados justos (*fair results*), se refieren a que se le asigne una vivienda a un precio justo a quien más lo necesita.

Entonces un resultado justo es aquel que asigna la vivienda escasa entre los más pobres. Estos puntos son útiles, porque finalmente cuando una vivienda que se construye en Quintana Roo no se puede asignar eficientemente, las reglas justas y los resultados justos se quedan en el catálogo de las buenas intenciones, porque los mecanismos que están a disposición del gobierno para asignar las viviendas y/o los lotes son:

- La Lotería
- La Lista de espera, y
- La Discriminación

Una lotería asigna la vivienda entre aquellos que tienen suerte, no entre aquellos que son pobres. El mecanismo de lista de espera, asigna la vivienda entre aquellos que son más previsores y quienes tienen sus nombres entre los primeros lugares de la lista que

no son necesariamente los más pobres. La discriminación asigna la vivienda con base en los intereses del dueño de la propiedad. Hay que especificar que en el caso de la asignación de las viviendas económicas de interés social de los Programas Federales y Estatales en algunas ocasiones son asignadas de manera discrecional.

La asignación de las casas económicas y de interés social que se construyen en Quintana Roo, es uno de los grandes problemas en el tema de la vivienda y aunque no es el tema de la investigación si es muy importante mencionarlo, ya que parte del problema no es solo construir las viviendas, sino como adjudicar los créditos de manera justa.

Se trata de que en el Campo de Batalla, se piense también en las posibles soluciones para evitar que las prácticas que no son compatibles con el criterio de justicia, sean eliminadas. La probabilidad de que se asignen las viviendas con justicia es muy baja, ya que el desequilibrio entre la demanda y la oferta es muy grande. Por otra parte, también existe la probabilidad de la presencia del factor “discriminación” en la entrega de las viviendas ya que la asignación de las hipotecas inmobiliarias se puede basar en las relaciones personales entre los compradores y los adjudicadores o prácticas de corrupción, como los sobornos.

### **3.2.11 Administración pública y rezago de vivienda.**

Como ya se menciona en “Las Fincas” viven familias de escasos recursos de Cozumel que tratando de resolver su problema de vivienda en la isla no pudieron acceder a los Programas de Vivienda del Gobierno Federal y del Gobierno Estatal. En un Mapa de Ruta se debe advertir una vía que demuestre el porqué no se puede abatir el déficit de la vivienda a pesar de la existencia de los Programas de Vivienda de la Administración Pública.

Este argumento necesariamente tiene que presentarse primero, desde una visión “*upper-bottom*”, ya que la gran mayoría de personas que aspiran a tener una casa propia, pueden acceder a ella a través de los Programas y la políticas públicas de vivienda de los Gobiernos Federal y Estatal que existen en la punta de la pirámide y que deben de implementarse en la sociedad.

Una vez llegado a este punto, se debe señalar que es muy frágil el hilo que distingue los argumentos propios del Mapa de Ruta (que han analizado y explicado el problema) con respecto a las premisas del Campo de Batalla (acciones y políticas públicas implementadas). En este sentido es necesario comprender que parte de las soluciones a los problemas públicos en la mayoría de los casos existen y están operando en la sociedad, sin embargo las deficiencias de la implementación de las políticas públicas de vivienda son razón suficiente para seguir construyendo el Mapa de Ruta mientras se siguen realizando simultáneamente las políticas existentes en el Campo de Batalla.

Es decir, que parte de los componentes del Mapa de Ruta también son las inconsistencias y las limitaciones de las acciones del Campo de Batalla. Por ejemplo, en la realidad los Programas Públicos de Vivienda que existen y que cuentan con los recursos económicos suficientes para la aplicación de sus programas son limitados. En el caso específico de este estudio es imprescindible conocer cuáles son las instituciones y los Programas que se están implementando para evaluar el porqué no cumplen sus metas y el cómo se pueden efficientizar. Merino (2007) dice, que frecuentemente en el Mapa de Ruta y en el Campo de Batalla están presentes los argumentos que finalmente se convertirán en el núcleo y que en ocasiones aparecen relacionados.

### **3.2.11.1 Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)**

La CONAVI es la Institución del gobierno federal que coordina la política nacional de vivienda y se encarga de formular, evaluar y dar seguimiento a las políticas y al Programa Nacional de Vivienda. La Comisión surge en el 2006 cuándo la Ley de Vivienda se reforma en el mismo año y transforma a la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) en la CONAVI.

La meta de la Comisión es abatir la pobreza patrimonial a través de una estrategia de largo plazo, en este sentido, se ha venido aplicando el Programa que se diseñó en el 2007, por lo que la comisión trabaja de manera coordinada con la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), el Banco Nacional de Obras Públicas (BANOBRAS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), FOVISSSTE, INFONAVIT, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y la CORETT.

El mercado objetivo de la CONAVI son: los trabajadores afiliados y no afiliados, los trabajadores que ganan menos de 4 veces el salario mínimo (vsm), los trabajadores urbanos y las familias rurales. En este sentido la población sin acceso a los beneficios de la vivienda son 26 millones de personas.

En el Mapa de Ruta de la CONAVI se han identificado cuándo menos seis fortalezas estructurales en el Sector Vivienda que lo posicionan en una situación privilegiada ante la coyuntura de crisis económica global:

1. Crecimiento sostenido durante los últimos diez años.
2. Impacto demográfico en la demanda de vivienda.
3. Precios de vivienda estables.
4. Fuerte marco institucional: financiamiento y edificación.
5. Mejores prácticas en la promoción de créditos.
6. Diseño anti cíclico de la hipoteca mexicana.

Cano (2007), Director General de la CONAVI, afirma que el Sector Vivienda se ha estado consolidando en los últimos 10 años después de haber vivido una severa crisis a mitad de la década de los noventa y a partir de ese entonces ha venido teniendo una evolución sostenida con una tasa de crecimiento anual promedio del 17 % lo que implica un impacto inmediato en la economía de México y por otra parte, como la demanda de vivienda es más alta que la oferta la viabilidad está garantizada porque la industria sigue creciendo.

En la industria de la vivienda, participan alrededor de 3,500 empresas registradas del sector formal. El 95% de sus insumos son de origen nacional y demanda bienes y servicios que provienen de 37 ramas industriales. Esta actividad desde el punto de vista económico, genera cerca de tres millones de empleos directos e indirectos, y se estima representara para 2009, una derrama económica de cerca de 349 mil millones de pesos.

También, desde el punto de vista económico, en 2007 la vivienda represento el 3.4% del PIB nacional y de acuerdo a proyecciones en 2012, representara el 4.8% y en 2020 del

9% del PIB. De acuerdo a los expertos, cada año se sumaran a la demanda un promedio de 633 mil viviendas nuevas y 455 mil mejoramientos, producto de la integración de nuevas familias y del deterioro del inventario habitacional actual. Estas cifras dejan ver, el carácter estratégico del sector vivienda para apuntalar el desarrollo económico y social del país.

La Comisión estima que el rezago de vivienda en el país es aproximadamente de 5.5 millones de viviendas y que el dato surge por el hacinamiento, ya que existen muchos casos en donde más de dos familias comparten una misma vivienda y también por la existencia de casas con deterioros físicos que deben de ser reemplazadas o mejoradas.

Por otra parte, el dinamismo del crecimiento demográfico nacional demanda anualmente casi un millón de viviendas nuevas y en este sentido la aspiración legítima de los mexicanos de tener una casa propia para abatir su pobreza patrimonial constituye el mayor reto de la CONAVI, satisfacer la exigencia habitacional y desarrollar los esquemas de financiamiento para que la población pueda efectivamente acceder a los programas especialmente diseñados para ellos.

Es importante entender que las metas de la CONAVI se apegan rigurosamente al otorgamiento de los subsidios única y exclusivamente si los beneficiados se apegan a las normas establecidas por la Comisión con respecto al suelo y a la reserva territorial, ya que son parte de una política integral nacional de Desarrollo Urbano abocada a alcanzar el Desarrollo Sustentable de las poblaciones.

La Comisión ha caracterizado así los principales conflictos del crecimiento urbano en México:

- Crecimiento desordenado, disperso y lejano de las ciudades.
- La incapacidad de utilizar los terrenos vacantes que provoca que los desarrollos habitacionales se construyan lejos de las ciudades interiores.
- La subutilización de infraestructura, equipamiento y servicios públicos en la ciudad interior y carencia de los mismos en nuevos desarrollos por su alto costo.

- La generación del comercio informal y la aparición de asentamientos irregulares en los desarrollos nuevos que se establecen fuera del área urbana.
- El deterioro social y la lejanía de los nuevos desarrollos que pueden causar el abandono de la vivienda, la minusvalía y consecuentemente la cartera vencida.

La CONAVI ha podido establecer la problemática anterior por la lógica del libre mercado ya que las constructoras que edifican viviendas sin los subsidios del Estado, buscan mayores utilidades a través de los suelos baratos, no urbanizados, alejados de las zonas urbanas y fuera de los programas de las instituciones públicas que subvencionan viviendas. En este sentido, se presenta una falla del mercado por una externalidad negativa ya que no se considera al medio ambiente y el desarrollo armónico y sustentable de los municipios.

La estrategia de la Comisión para combatir esta externalidad negativa consiste en definir y establecer también las acciones necesarias que se requieren para la planeación urbana ya que el Estado tiene la responsabilidad de asegurar una mejor calidad de vida para todos los mexicanos y proveer de la infraestructura y los servicios públicos necesarios en los nuevos asentamientos humanos. En este sentido la CONAVI también ha ubicado en los desiertos las áreas de oportunidad, para así detallar la forma y los niveles de participación de los 3 órdenes de gobierno, ya que solo a través del trabajo corresponsable y la coordinación entre ellos se pueden aprovechar las áreas de oportunidad.

Ha establecido una corresponsabilidad diferenciada entre los tres órdenes de gobierno: al Gobierno Federal y a los Gobiernos Estales les corresponde solucionar:

- La falta de incentivos para las políticas públicas.
- La debilidad en la orientación del crecimiento urbano.
- La débil definición de las políticas públicas habitacionales.
- La escasez de programas dirigidos para las familias de menores ingresos.

A los Gobiernos Estatales y a los municipios les corresponde solucionar:

- La heterogeneidad en las capacidades de planeación

- La continuidad de las acciones a pesar de los cortos períodos de gobierno de los ayuntamientos.
- La poca capacidad financiera de los mismos.

La CONAVI afirma que para poder implementar de manera eficiente sus políticas públicas de vivienda en los estados y los municipios, estos deben de evitar el incumplimiento de los programas de desarrollo urbano de la Federación y eliminar la aplicación de las normas estatales y municipales, que sean obsoletas y que se han caracterizado por no contar con los instrumentos que coadyuven a la planeación urbana.

Estas normas expresan en si la esencia de los objetivos de la política integral de la CONAVI que considera la forma en que se establecen los asentamientos humanos en las Reservas Territoriales de las cabeceras municipales y sus localidades para así otorgar sus subsidios de manera diferenciada:

1. Para los desarrollos de vivienda que se establezcan en el interior de las ciudades se darán más incentivos y subsidios.
2. Para los desarrollos habitacionales que se construyan en zonas peri-urbanas habrá menos subsidios e incentivos.
3. Y para las colonias y asentamientos humanos que se establezcan fuera del área urbana prácticamente no se otorgaran ni subsidios, ni incentivos.

De esta manera la CONAVI ha comprendido que una política de vivienda no consiste únicamente en subsidiar la construcción de casas y colonias y va más allá a través del diseño de una política integral que considere también las soluciones para abatir el rezago de vivienda en un marco de planeación estratégica de los asentamientos humanos en las Reservas Territoriales.

La Comisión ofrece cinco productos básicos para atender el rezago de vivienda:

1. Suelo
2. Producción social a través de la autoconstrucción.

3. Adquisición de Vivienda nueva.
4. Adquisición de Vivienda usada.
5. Adquisición de Vivienda en renta con opción a compra.

La CONAVI afirma que en el país se necesitan más constructoras de vivienda de interés social para consolidar a la Industria. Por otra parte la Comisión está buscando como mejorar la coordinación entre las entidades estatales y municipales, ya que al carecer la CONAVI de Delegaciones en los estados, es necesario y más conveniente que las acciones se gestionen directamente entre la CONAVI y los municipios, ya que ambos necesitan coordinarse para que los programas de vivienda se implementen lo más rápido posible y se efectúe una verdadera simplificación administrativa. La Comisión también afirma que los municipios tienen que tener las agallas para proyectar sus desarrollos urbanos.

Cano (2009), replantea el significado de la discrecionalidad en la actualidad, afirmando que ésta no es un comportamiento institucional, sino más bien es un reflejo de la poca difusión de los programas y el desconocimiento de los mismos por los tres órdenes de gobierno. También enfatiza que la Institución no opera, ni discrimina a los beneficiarios de los programas por sus preferencias partidistas.

Por otra parte, los subsidios serán también otorgados a los desarrollos habitacionales sustentables a través de las hipotecas verdes y las hipotecas digitales.

Las Comisiones Unidas de Vivienda, Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial de la Cámara de Senadores y de Diputados, solicitaron (2008) un incremento del techo financiero para la construcción de vivienda económica en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

### **3.2.11.2 Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización (INFOVIR)**

La necesaria precisión de Merino (2007) referida al núcleo del problema, - *que ya fue mencionada en el Marco Teórico* - es pertinente volverla a recordar, ya que hay que considerar la “nueva” información que se debe de integrar al Mapa de Ruta,

cuestionando el porqué los programas del Gobierno no funcionan, es decir porque en algunas ocasiones la implementación de las políticas no resuelven a plenitud los problemas. Merino y Cejudo (2007) han explicado que no existen las políticas o las soluciones perfectas y por lo mismo se necesita tener presente que solamente se pueden diseñar las “mejores” soluciones posibles ya que la idea de una política pública perfecta no existe.

El primer argumento de este Mapa de Ruta, surge cuando el 15 de marzo de 2002, el INVIQROO, deja de existir para transformarse en el INFOVIR. Surgiendo a partir de la nueva Ley del Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad del Estado de Quintana Roo. A partir de este hecho y utilizando el caso de “Las Fincas”, como un ejemplo emblemático del problema de los asentamientos humanos irregulares se puede explicar el fenómeno del surgimiento de los mismos , no solo en la isla de Cozumel, sino en todos los municipios de Quintana Roo. Por lo tanto, también se tiene que mencionar, que aunque los colonos de “Las Fincas” pudieron pagar en su momento 5 mil y/o 8 mil pesos para pagar sus terrenos, esto también significa que no tuvieron que invadir tierras.

A continuación se presentan los terrenos que el INVIQROO vendió en la isla a través de su Delegación Cozumel. Hay que mencionar, que esta información se obtuvo cuando ya el Instituto se había convertido en INFOVIR que la tarjeta informativa se le mostró al investigador el 20 de junio de 2007.

En esta tarjeta informativa del INFOVIR, se puede apreciar, que no se implementó ningún Programa de vivienda en la isla de Cozumel. El INVIQROO, tenía y sigue teniendo como INFOVIR una política pública muy peculiar y limitada para abatir el rezago de vivienda: la venta de terrenos para que la gente construya en ellos sus casas. No fue sino hasta el inicio del gobierno estatal (2005-2011), que se empezaron a realizar Programas de viviendas.

**Tabla 7**  
**TERRENOS VENDIDOS POR EL INVIQROO**

	PROGRAMA	AÑO	CREADO POR	TIPO DE LOTE	TIPO DE LOTE	GRAN TOTAL
				Habitacional	Comercial	
1	Zona industrial	1986	INVIQROO	0	206	206
2	Manzana 12	1986	INVIQROO	12	0	12
3	Huertos Familiares	1986	INVIQROO	66	0	66
4	San Miguel I	1987	INVIQROO	896	32	928
5	Fracc. Cuzamil	1987	INVIQROO	1	19	20
6	San Miguel II	1990	INVIQROO	760	52	812
7	Lotes Sobre Av. 35	1990	INVIQROO	45	0	45
8	Lotes Sobre Av. 30	1990	INVIQROO	6	28	34
9	San Miguel III	1992	INVIQROO	111	0	111
10	San Gervasio	1996	INVIQROO	812	124	936
11	Manzana 23	1996	INVIQROO	6	6	12
12	C.T.M.	1998	INVIQROO	278	0	278
13	Colonos Cuzamil	1998	INVIQROO	11	0	11
14	Juan Bautista Vega	1999	INVIQROO	259	24	283
15	Repobladores de 1848	1999	INVIQROO	461	82	543
16	Taxistas de Cozumel	2001	INVIQROO	248	20	268
17	Ampliación C.T.M	2002	INVIQROO	225	42	267
	<b>TOTAL</b>			<b>4197</b>	<b>635</b>	<b>4732</b>

Fuente: elaboración propia con base a documento entregado por el Delegado del INFOVIR en Cozumel.

Desde 1986 y hasta el 2002 en la isla de Cozumel se dieron solamente 4732 lotes y ninguna vivienda fue construida a través del apoyo del gobierno estatal y/o municipal. Por otra parte, hay que señalar que si el 23 de julio de 1997, año en que se empiezan a comercializar los lotes de “Las Fincas”, no se vendió ningún lote a la comunidad de Cozumel, esto quiere decir que el problema de los asentamientos humanos irregulares en el estado y en Cozumel, se produjo por la insensibilidad y ausencia ética de los gobiernos estatales que ni siquiera le dieron una Teoría de Entrada al problema. Evidentemente tampoco se integró el problema a la Agenda y mucho menos se diseñó una política pública para el rezago de vivienda.

El argumento del Mapa de Ruta, que aborda la aparición de la nueva Ley del INFOVIR puede ser replicado en el sentido de que la colonización de “Las Fincas” sucedió con cuándo menos 10 años de anticipación con respecto a la publicación de la nueva Ley.

En este sentido, es oportuno entender más bien que la relación entre el Mapa de Ruta y el Campo de Batalla de este tema específico tiene que plantearse y sustentarse de la siguiente manera:

- ¿Porque no se resolvieron eficaz y eficientemente los problemas del rezago de vivienda en Quintana Roo a pesar de la existencia del INVIQROO (1997) y el INFOVIR (2002)?. Ya que como se ha podido ver, esta realidad ha quedado sustentada y argumentada como parte del Mapa de Ruta, y
- ¿Cuáles son los temas y los problemas que se quieren resolver a partir de que surge la Ley del INFOVIR? (2002) Como se puede apreciar también se necesita ubicar a la Ley como parte de las acciones del Campo de Batalla.

Desde la Administración Pública se deben finalmente diseñar las políticas públicas para resolver los problemas públicos similares y/o relacionados. Y es en este *mômentum* - en el sentido de la oportunidad -, que el argumento encuentra las vías para ampliar sus horizontes y para encontrar una parte del núcleo al que se refiere Merino (2007).

Las Normas establecidas en Ley del INFOVIR se ocupan y preocupan de los temas y las acciones que el Instituto debe de realizar en Quintana Roo, para que las personas, puedan solucionar el problema de no tener una vivienda propia En este sentido, el núcleo del problema en el futuro será la incorporación de la tierra de origen rural al Desarrollo Urbano.

Existe el diagnóstico de que la problemática de los asentamientos humanos irregulares, se inicia por la venta indiscriminada de predios de origen ejidal y ejidales, ya que los ejidatarios se han beneficiado lucrando con el valor de sus tierras, preocupándose de obtener las mayores ganancias económicas que sean posibles.

Los enredos jurídicos, surgen porque se complica la regularización integral de los terrenos y los lotes, ya que no basta con entregar un título de propiedad si el Desarrollo Urbano no se puede garantizar.

Otro tema abordado es la desincorporación de reservas territoriales y de suelo apto para vivienda y de la regularización de los asentamientos humanos que se encuentren en terrenos ejidales alrededor de las ciudades, y que se debe de dar a través del acuerdo de los tres órdenes de gobierno. En este sentido es importante mencionar que más adelante, se va a revisar el Programa Federal de Apoyo a los Vecindados que necesitan regularizar sus lotes.

Otra preocupación expresada en la Ley es el fomento a la construcción y comercialización, en su caso, de lotes con servicios, obras de equipamiento urbano, viviendas y fraccionamientos de interés social, para su venta o renta a personas que carezcan de vivienda y cuya capacidad económica nos les permita adquirirla.

En julio del 2008, en Cozumel, fueron entregadas 487 viviendas y ningún habitante de “Las Fincas”, recibió una de esas casas. En este sentido, la entrega de dos fraccionamientos de más de 600 viviendas nuevas en la isla demuestra que existen Programas Federales de Vivienda adecuados pero limitados, mientras que por otra parte no pueden subsidiar a las personas que insisten en vivir en asentamientos irregulares.

El INFOVIR ha detectado un problema en el proceso de la asignación de los lotes: la especulación de tierras. Esta situación no les ha permitido tener un padrón único y absoluto de personas que demandan un terreno. Este dilema se debe a que los especuladores obtienen significativas ganancias, al realizar sus solicitudes y trámites en varios municipios. Los especuladores básicamente se dedican a inscribirse en más de una ocasión en los programas del Instituto porque han descubierto un negocio muy lucrativo a través de ésta estrategia.

Finalmente, esta situación es resultado de un proceso ineficiente, ineficaz y muy complicado en lo que respecta a los procedimientos administrativos en la asignación de los terrenos y las casas. El no poder elaborar un Padrón absoluto y confiable de las personas que demandan lotes o viviendas, evidencia que hay un serio problema en los procedimientos del INFOVIR y en el manejo de sus bancos de datos.

En este sentido, el INFOVIR es el Organismo Estatal de Vivienda del gobierno estatal y como institución ejecutora atiende en la actualidad a los habitantes de Quintana Roo que

necesitan una vivienda. Las principales debilidades del INFOVIR, también son sus áreas de oportunidad:

- La simplificación administrativa de todo el proceso, desde que este inicia al presentarse una persona que necesita una vivienda, hasta el tiempo que transcurre para que se la entreguen y también el monitoreo del tiempo que se requiere para la titulación de las viviendas subsidiadas y su posterior registro en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.
- La implementación de Programas y políticas administrativas digitales para efficientizar el tiempo de permanencia en la lista de Espera y la operación general del Instituto.
- La coordinación efectiva y eficiente de las acciones realizadas en y entre las Delegaciones y las cajas recaudadoras y las oficinas centrales del INFOVIR en Chetumal.
- Realizar las gestiones necesarias para traer a Quintana Roo los Programas públicos de Vivienda de la Federación de manera permanente y expedita, acercándose a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la SEDESOL, entre otras.
- Promover en los municipios la creación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la participación activa de las mismas; Cajas de Ahorro y Organizaciones no gubernamentales (ONG) para que éstas una vez organizadas y unidas accedan de una manera más directa, eficaz y rápida a los subsidios gubernamentales sin tener que sufrir los cuellos de botella que se crean por el intermediarismo de los Organismos Estatales de Vivienda.
- Apegarse a la normatividad que señala como una política pública fundamental-Eje al Desarrollo Sustentable, supervisando y regulando primero las obras necesarias que haya que llevar a la práctica para alcanzar primero las metas de Desarrollo Humano, después las metas de Desarrollo Económico y posteriormente las del Desarrollo Ecológico y de Protección al ambiente.
- Garantizar la transparencia de las licitaciones para ubicar a las compañías constructoras de viviendas de interés social realmente comprometidas con México y que han demostrado experiencia y consideraciones estrictas para

respetar el entorno y facilitar la creación de centros urbanos en un marco de corresponsabilidad social y respeto a la naturaleza.

- La realización de las gestiones que sean necesarias para que las industrias socialmente responsables del Ramo de la Construcción de viviendas de interés social aumenten su presencia y permanencia en el territorio estatal para construir las viviendas que se necesitan.
- La supervisión y regulación de las obras en los nuevos asentamientos humanos que se construyan en el estado.

Un marco de referencia para ubicar cuantitativamente el actual rezago de viviendas de interés social en Quintana Roo (2009), a partir de las personas que están registradas en las Listas de Espera del INFOVIR. Actualmente existen más de 7,400 solicitudes para viviendas en todo el territorio del estado y la colocación de las mismas en el estado es la siguiente:

- Othón Pompeyo Blanco (2,000)
- Cozumel (3,000)
- Playa del Carmen (1,500)
- Tulum (400)
- Puerto Aventuras (378) y
- Puerto Morelos (200).

A través de la información presentada, se aprecia que el municipio que tiene más solicitudes es el de Cozumel. Por otra parte, también hay que mencionar que ésta situación finalmente también es un sólido argumento para incorporar las TI en los sistemas de información del INFOVIR.

Evidentemente, lo que se ha mencionado, es una situación que no afecta la construcción de 6000 viviendas que se deberán de edificar en el mediano plazo y aunque esta es una acción muy importante, también llega demasiado tarde. Otro de los problemas es que hay personas que no aceptan la idea, de que los cobros mensuales para pagar sus casas se tienen que realizar a lo largo de un plazo de 20 años. Un sector de los beneficiados, consideran que las mensualidades que van de los \$2500.00 a los \$3,500.00 pesos son un gasto fijo difícil de cubrir ya que con sus recursos les resulta imposible acceder a una

vivienda económica de interés social. Estas personas, no se arriesgan a comprar una casa de interés social, porque para ellos sería una deuda de por vida. (*El Semanario*, 2008:8)

Por ejemplo, en Playa del Carmen el rechazo a estos cobros, ha motivado que grupos organizados argumentando que son víctimas de un fraude por parte del INFOVIR, han amenazado con detener los trabajos de construcción del Programa de Viviendas del Instituto y tomar a la fuerza los terrenos en breña en la zona poniente de la ciudad. (*Escareño*, 2009: 4).

Lo anterior es fundamental para un argumento del Mapa de Ruta, que se debe plantear en otro sentido: el problema no se resuelve solo con la construcción de viviendas y fraccionamientos como lo establece la Ley del INFOVIR y que además se apega a la normatividad de las Leyes estatales de Asentamientos Humanos y Fraccionamientos.

Es en esta parte del Mapa de Ruta, se puede plantear con precisión un componente importante: la dilación de los Programas de Vivienda genera sentimientos de frustración y desesperación entre las personas que no reciben sus casas y que en consecuencia requieren de un acercamiento más estrecho del gobierno hacia ellos, para que éste intente también abatir la desesperanza y la desesperación de las personas informándoles (y no justificándose) para que éstas puedan comprender que los procesos de construcción de viviendas son a mediano plazo.

Lo anterior es importante porque el desaliento infiltrado en el inconsciente colectivo de las personas que sufren de pobreza extrema y/o pobreza alimentaria o pobreza patrimonial, las predispone existencial y psicológicamente a aceptar un destino trágico: ya que el simple hecho de ser pobres los excluye *per se* de los programas y las políticas públicas a las que tienen derecho.

Dresser (2009), planteó este paradigma así: “México es así, un país poblado por personas obligadas a diluir la esperanza; a encoger las expectativas; a cruzar la frontera al paso de 400 mil personas al año en busca de la movilidad social que no encuentran aquí; a vivir con la palma extendida esperando la próxima dádiva del próximo político; a marchar en las calles porque piensan que nadie en el gobierno los escucha; a

desconfiar de las instituciones; a presenciar la muerte común de los sueños porque México no avanza a la velocidad que podría y debería (Dresser, 2009: Índigo en línea).

Entonces, a las personas que viven en estas condiciones de pobreza y que no cuentan con los recursos económicos mínimos para poder entrar a los Programas, les parece más eficiente y práctico, invadir un terreno que no les pertenece y que los convierte en “delincuentes” porque despojan a alguien de su propiedad. Consecuentemente, también tienen que vivir señalados por las autoridades y la sociedad civil ya que estas, entre otras muchas razones, no aceptan que los sistemas sanitarios de los asentamientos irregulares contaminen el ambiente y contaminen también visualmente a las ciudades con sus caseríos y sus cinturones de miseria.

Este problema abstracto, que no se puede cuantificar, expone de alguna manera que es importante elaborar un método que tenga como meta la medición cualitativa de las variables que intervienen en la aceptación de la pobreza como algo natural. Es decir detectar que es lo que produce la desesperanza y la frustración de la gente que piensa *per se* que es “normal” nacer, crecer, vivir y morir en condiciones de pobreza, para así tratar cuando menos, de convencer a ésta misma gente de que los Programas de Vivienda han sido diseñados para abatir la pobreza patrimonial en la que viven y así informarles de que existen políticas públicas y Programas que tienen como meta ayudarlos a salir de su situación y que deben de ser aprovechados.

Desde la Administración Pública la labor de convencimiento que se acaba de mencionar es necesaria y es posible y se puede lograr a través de la coordinación de las Instituciones Federales abocadas a resolver el problema y los municipios. Es decir a los municipios les corresponde ubicar a los asentamientos humanos irregulares para así acercarse a los colonos de los mismos y hacerles ver que no es necesario, y justo para ellos, vivir en las condiciones en las que viven ya que existen soluciones viables para ayudarles a tener una vivienda propia en medio de un entorno de Desarrollo Sustentable.

Retomando el tema principal del eje temático de este Mapa de Ruta, es importante analizar la inoperancia de la práctica administrativa de la lista de espera como mecanismo para otorgar los Lotes y los Créditos a las personas de escasos recursos conforme a lo dispuesto en el Reglamento y la Ley del INFOVIR.

Este mecanismo de Lista de espera, se convierte finalmente en un enredo burocrático, que desespera y genera frustración en las personas que tienen que aceptarlo como una gestión inevitable. En muchas ocasiones, los interesados abandonan el intento de acceder a los beneficios de los Programas y a los Créditos porque el tiempo que les toma llegar al primer lugar de la lista de espera es finalmente muy largo.

En la Ley también se establece el financiamiento para la adquisición o construcción de vivienda procurando el beneficio de la población de escasos recursos. El INFOVIR también otorga créditos para la compra de materiales de construcción, para las personas que tienen un terreno que fue comprado a particulares y para los beneficiados que recibieron su lote a través del Instituto. Sin embargo el monto del crédito, suele ser insuficiente. El crédito gira en alrededor de 4 mil a 10 mil pesos y no es un Programa permanente del Instituto.

Hay que añadir con respecto al punto anterior, que los colonos de “Las Fincas” y una gran mayoría de las personas que viven en los asentamientos humanos irregulares que existen en el estado, no pueden acceder a este Programa ya que sus propiedades se encuentran en condiciones de ilegalidad.

En la Ley de INFOVIR, por otra parte, de manera explícita e implícita, se encuentra una vía concreta y clara de más argumentos que también necesitan ser considerados en el tema específico del Mapa de Ruta referido a la Administración Pública. En la Ley se especifica quienes son los funcionarios públicos de Quintana Roo directamente responsables de diseñar e implementar las políticas públicas y las acciones concretas que se deben de dar en el Campo de Batalla, para que también apoyen a todas las personas que necesiten de una vivienda y que no puedan entrar a los Programas del INFOVIR y/o a las personas que se encuentren en una situación de incertidumbre jurídica por conflictos relacionados con la ubicación de sus viviendas. Además en la Ley hay también una inconsistencia: no se explica claramente el ¿Cómo?

En este sentido, la ley establece que el objetivo del Consejo Directivo es atender a otros sectores de la población y que debe acercarse a Instituciones Públicas que se ocupen del problema público para hacer alianzas, como pueden ser la CONAVI, SEDESOL, INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, entre otros.

Considerando que a partir del Mapa de Ruta Geográfico se pudo argumentar que es urgente prevenir la contaminación del Manto Freático de Cozumel, y relacionándolo con todos los argumentos que se han expuesto, el INFOVIR y el Municipio de Cozumel tienen las bases suficientes para proponer la mejor solución posible para los colonos de “Las Fincas”: es casi inevitable que se tenga que re-ubicar a todas las familias y/o al menos a las que tengan conectadas las salidas y desagües de sus aguas negras directamente al subsuelo, a los que tengan letrinas en sus patios o adentro de sus viviendas y a los que tengan fosas sépticas convencionales, sin olvidar, finalmente que las vidas y la integridad de los colonos que se nieguen a ser reubicados estarán en permanente peligro por las inundaciones y la posible llegada de los huracanes.

Es importante mencionar que en la Ley se encuentran todas las normas que contribuyen realmente a las soluciones del problema de los asentamientos irregulares. En los últimos tres años (2005-2008), el INFOVIR finalmente pudo ir más allá de vender exclusivamente lotes para que la gente construyera en ellos sus casas y también es en el INFOVIR donde están las medidas conducentes y prácticas que se deben de llevar a la práctica para prevenir y abatir la creación de asentamientos irregulares en Quintana Roo.

En esta etapa del análisis se ha ido estableciendo también como se puede empezar a solucionar el problema y ha quedado argumentado que los gobiernos municipales se deben ver a sí mismos como ayuntamientos capaces, activos y al margen de las prácticas y preferencias partidistas para así insertarse y desarrollar sus funciones al interior de una cultura democrática.

La cultura democrática exige más bien, prácticas de proximidad a los problemas de la población y en este sentido, no existe ninguna posibilidad de Desarrollo Sustentable si se implantan políticas públicas o acciones desde afuera. Los problemas de los asentamientos humanos irregulares solo se pueden evitar y solucionar desde adentro, aun cuando se requieran alianzas, Programas y recursos externos (*bottom-upper*).

En este momento del Mapa de Ruta, se puede afirmar que el Gobierno Municipal de Cozumel está obligado a proporcionar gratuitamente los terrenos que sean aptos por su

Uso y Destino de suelo para que en ellos la población en situación de pobreza extrema, alimentaria y/o patrimonial pueda construir sus viviendas.

Es importante mencionar que el supuesto anterior tiene su lógica en el hecho de que el Estado a través de la Administración Pública tiene que aspirar al bienestar general de la sociedad ya que los problemas públicos inevitablemente están relacionados con la prosperidad de los gobernados. Si hay bienestar no hay problemas públicos.

Por esto, el costo-beneficio de utilizar reservas territoriales municipales para construir viviendas para los grupos más vulnerables produce significativos beneficios económicos y sociales. Por otra parte la donación de terrenos municipales promueve la igualdad. Uvalle (2009) afirma que la igualdad es la ausencia de privilegios y que todos los ciudadanos tienen el derecho a una vivienda y a la educación, para que así se cumplan los 3 valores universales que debe de promover el Estado: el honor, la dignidad y la calidad de vida para así convertir estos valores en planes y Programas, y así los municipios a través de sus catastros puedan ubicar los terrenos aptos para construir viviendas y convertir la donación de terrenos municipales en Programas.

Desde ésta perspectiva, se tiene que tener claro que el Gobierno municipal no puede y ni le conviene lucrar en este tipo de situaciones ya que el “sacrificar” parte de sus activos, como son los terrenos abandonados y ociosos y sus ingresos no tributarios también le producirán beneficios económicos a través de la recaudación del impuesto predial, los permisos y los Derechos que cobran los municipios para edificar viviendas. En este sentido, se obtienen utilidades públicas y económicas.

También es importante reflexionar que será necesario considerar como un factor importante para el buen desempeño de este tipo de acciones de los gobiernos municipales urbanos, la continuidad de la gestión pública, que no significa, continuidad de gestión político-partidista. Finalmente, el Gobierno Municipal tiene que aceptar el costo de no haber prevenido, ni advertido la instalación de los colonos.

El gobierno estatal ha implementado acciones que consisten en las donaciones de sus reservas territoriales a las desarrolladoras de vivienda, quienes mediante créditos puente consiguen la liquidez necesaria para edificar viviendas. Las viviendas son únicamente

unifamiliares y cuentan con una superficie de 38 mts<sup>2</sup>. Por otra parte en las zonas rurales serán casas tradicionales, sin embargo en las zonas urbanas todas las construcciones serán sustentables.

Otra de las medidas que tienen que ser implementadas urgentemente por el Gobierno del Estado, consiste en gestionar los trámites y lograr que en los nueve Municipios del Estado y de manera coordinada se puedan hacer convenios directamente con la CONAVI para que la población acceda a los créditos y a los Programas de Vivienda de la Comisión a través de la estructura organizacional de los Municipios.

Posteriormente los Gobiernos Municipales deberán promover la formación de Organizaciones No Gubernamentales y/o Asociaciones Civiles que también gestionen directamente con la CONAVI los Créditos de los Programas de Vivienda.

Se trataría de alcanzar dos objetivos específicos:

1. Integrar e implementar al interior de la organización administrativa de los municipios, los programas, las prácticas y los trámites administrativos necesarios que aceleren la transferencia de los recursos para las personas que requieren los créditos y los programas de la CONAVI, y que estos trámites no tengan que ejecutarse exclusiva y forzosamente a través del INFOVIR.

En ésta problemática concreta, el municipio tiene que estar más acompañado por parte del gobierno Estatal y Federal para que los esfuerzos y los programas no sean inútiles, insuficientes e ineficaces. Actualmente el Instituto es el único Organismo Estatal de vivienda en Quintana Roo que realiza las gestiones para que los Programas de Vivienda de la Comisión se implementen en él estado. Es importante comprender que los Programas de la CONAVI no tienen que procesarse obligatoriamente a través de las Delegaciones o las Recaudadoras del INFOVIR que funcionan en los nueve municipios de Quintana Roo y desde las oficinas centrales del Instituto en Chetumal. Por su parte los municipios tendrían que atender también el problema en las alcaldías y en las localidades.

2. Innovar e integrar en cada uno de los nueve municipios de Quintana Roo un Banco de Datos, a través de las TI, que contenga toda la información de todas

las familias que quieran acceder a los Programas de la CONAVI. Esto significa que, por una parte se podría hacer un Censo de los habitantes que ya viven en los asentamientos irregulares y por otra parte empezar a tener un Registro de las personas que rentan casas y que quieren tener una casa propia.

De esta manera, la información del INFOVIR que está concentrada en Chetumal, no podría ser monopolizada y podría complementarse con el Censo del Municipio y la información del Municipio. Por ejemplo, se pueden aprender y adecuar experiencias exitosas de otros municipios mexicanos que efectivamente esté atendiendo y resolviendo los problemas del rezago de vivienda, a través de la gestión directa de los Créditos y los Programas para la población de sus municipios.

3. Es importante señalar, que como en la Ley del INFOVIR está especificado que la principal responsabilidad para abatir el rezago de vivienda es del Gobierno del Estado, toda la tramitología y las gestiones tienen que ser realizadas por el mismo INFOVIR como el organismo estatal de Quintana Roo responsable de que las personas puedan acceder a los Programas de vivienda.

Sin embargo, la organización del trabajo en el INFOVIR se ha caracterizado por la lentitud de sus procedimientos y además el Instituto concentra toda su información y sus trámites en Chetumal. En este sentido, obtener créditos y subsidios para obtener una casa se complica por la falta de voluntad y el confort del *status quo* de la estructura laboral de todas las Delegaciones y las Cajas Recaudadoras del INFOVIR.

En Quintana Roo todos los Programas de Créditos de la CONAVI, se hacen a través de un Convenio que existe entre el INFOVIR y la Comisión. Es necesario, señalar lo anterior, porque solo 8 municipios de todo el país, tienen convenios directos con la CONAVI: (Tepetlán, Veracruz; Ahome, Culiacán y Mazatlán en Sinaloa, Xalatlaco y San Felipe del Progreso en el Estado de México; Tizimin en Yucatán y Tetecala en Morelos).

Esta política pública debería ser implementada ya que en el mediano plazo, el gobierno del estado y los gobiernos municipales podrían ahorrarse importantes cantidades de dinero de su Presupuesto de Egresos, pues los municipios se podrían comprometer a

apoyar y a capacitar a la población que necesite una vivienda, para que se constituyeran grupos, como Organizaciones No Gubernamentales y Asociaciones Civiles, que finalmente también pueden firmar Convenios directamente con la CONAVI como sucede en la actualidad, para así tratar de atenuar la desazón que sufren en la actualidad las personas que están en las Listas de Espera del INFOVIR.

Finalmente es importante resaltar que estos Convenios no tienen que ser forzosamente gestionados por el Gobierno del estado, ya que el Cabildo Municipal tiene la autonomía para ejecutar esta propuesta como una Política Pública.

Pasando a otro orden de ideas, la Ley contempla también algunos puntos que los ejidatarios tienen que cumplir antes de desincorporar sus tierras para ponerlas en venta. La Ley, les exige la presentación de estudios con las precisiones técnicas, cartográficas y jurídicas, antes de que estos procedan a comercializar la tierra.

La Ley es muy clara, cuando se refiere a la promoción para incorporar la tierra de origen rural al Desarrollo Urbano y a la regularización de los asentamientos humanos, para así evitar las invasiones, la comercialización y especulación “empresarial” de tierras ejidales, de tierras de origen ejidal y para los intentos de despojos. La problemática de las tierras de origen rural, finalmente deriva de la ausencia absoluta de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Situación que puede explicar el porqué en algunas ocasiones, no se les da atención a los asentamientos irregulares, que ya existen y mucho menos se les da una Teoría de Entrada como un problema público.

En este sentido conviene barruntar lo siguiente en función de la posibilidad real de que los ejidatarios procedan conforme a la Ley del INFOVIR y en función de la inacción de los Presidentes Municipales:

- Existe una Ley que se conoce bien, pero que se ignora.
- Existe una Ley que no se conoce, aunque se sepa que exista.
- Existe una Ley que no se sabe que existe.

La Ley del INFOVIR realmente es nueva, y el desconocimiento de la misma abarca a los Políticos, a los Funcionarios públicos y a los demás actores. Jurídicamente hablando, el hecho de desconocer las Leyes no significa que se puedan violar, pero el

conocimiento y la información profunda de las mismas previenen la ilegalidad y la impunidad. En lo que se refiere al Liderazgo, el conocimiento de la Ley empodera y legitima a los líderes y a los actores.

Contextualizando lo anterior, las necesidades de una vivienda de las familias del estado, que habitan en “Las Fincas”, en La Guadalupana en Isla Mujeres, en Tulum, en la franja ejidal de Benito Juárez, en Solidaridad y en todos los municipios del estado, no han sido satisfechas, ni consideradas. En este sentido, La Ley nuevamente solo es un catalogo de buenas intenciones, que debería también prever la migración que inevitablemente afectará sobre todo al nuevo municipio de Tulum, a la zona continental de Isla Mujeres y a Bacalar.

La Ley también abre una vía para que el Instituto otorgue financiamiento de acuerdo al presupuesto para viviendas terminadas, viviendas progresivas, autoconstrucción de viviendas y mejoramiento de las mismas; Entonces el Presupuesto solo puede incrementarse en la medida en que los Diputados Federales efectivamente se concienticen realmente del problema y representen los intereses de los quintanarroenses que no tienen una casa propia y de los que no tienen certeza jurídica sobre su patrimonio. Los Diputados tendrían que acercarse a las Comisiones indicadas de la Cámara que podrían gestionar y etiquetar estos recursos expresamente en el Presupuesto de Egresos.

Actualmente el INFOVIR, de manera coordinada ha comenzado a establecer Convenios con la SEDESOL, la CONAVI y otras Dependencias Federales para proyectos concretos que ya han dado importantes resultados.

Es fundamental para el Campo de Batalla, entender que en la Isla de Cozumel, el Gobierno Municipal y el Estatal tienen viabilidad en lo que respecta a las reservas territoriales necesarias, para que las mismas puedan ser utilizadas para que los colonos de “Las Fincas” puedan ser reubicados en ellas; también ambos órdenes de Gobierno pueden gestionar que los Programas y los subsidios de la CONAVI, que sean adecuados para “Las Fincas”, se implementen en la nueva colonia que se formaría. En este sentido, el Gobierno Municipal y el Estatal pueden coadyuvar para el registro formal de la Asociación Civil “Las Quintas A.C.”, como una Organización Civil no gubernamental

(ONG), ante la Comisión, para que el liderazgo de los colonos se empodere legítimamente y pueda sin intermediarismo de gobiernos locales encontrar la solución a su problema.

De alguna manera, se debería de plantearle a los Diputados del Congreso del Estado, que se realizara una Reforma a la Ley del INFOVIR, a través de un iniciativa de Ley que sustentara su propuesta en el sentido de establecer la obligatoriedad de que los nueve municipios de Quintana Roo, puedan crear una Coordinación o Dirección Municipal Autónoma con la misión de gestionar Créditos a la Vivienda, atender y apoyar la Regularización Jurídica del Patrimonio y la Regularización Territorial, y en el caso, de que a través de la Legislatura lo anterior no fuera posible, los mismos Cabildos de los Municipios podrían llevar a la realidad esta iniciativa.

El objetivo más urgente en el Campo de Batalla, tiene que dejar perfectamente establecido que los múltiples casos de los asentamientos humanos que se han establecido en Quintana Roo pueden prevenirse solidarizándose con los migrantes marginados que están en todo su derecho de desplazarse libremente por el territorio de México y establecerse en donde encuentren la posibilidad de encontrar opciones reales de Desarrollo Social, Económico y Humano. Esto se puede lograr en términos reales a través de las gestiones que sean necesarias para lograr que la Instituciones abocadas a resolver el problema de la vivienda, de los no asalariados implementen la mayor cantidad posible de sus Programas en el estado.

Se debe desde la acción de lo local, obligar a que los municipios se responsabilicen de las poblaciones marginadas atacando principalmente el problema del rezago de vivienda a través de un trabajo coordinado entre el INFOVIR, las Direcciones de Desarrollo Social y de Desarrollo Urbano de los municipios y todas las Instituciones Federales que cuentan con Programas específicos y diseñados especialmente para abatir la pobreza patrimonial, a través del uso y la aplicación de los recursos presupuestales de estos Programas, que si existen, y que son ejercidos y regulados por las mismas Instituciones para el otorgamiento de los subsidios y los créditos que solo se ejercen si la nuevas colonias cumplen con los criterios y la normatividad de los Programas Federales.

Los Programas Federales de construcción de viviendas, creación de fraccionamientos, colonias y muy recientemente (2009) de creación de ciudades, han establecido como meta: la creación de asentamientos humanos que se enmarquen en la misión de promover una cultura comprometida con los recursos naturales y con los objetivos de las políticas públicas encaminadas a promover las prácticas conducentes y necesarias para seguir consolidando el Desarrollo Sustentable que el país necesita y que ha venido siendo el núcleo de la mayoría de todas las políticas públicas de Desarrollo Social y Humano del Estado mexicano en la actualidad.

Sin embargo, hay que reconocer que La Ley del INFOVIR y la esencia de sus artículos, se está materializando en la realidad (2008-2009), ya que los esfuerzos de los 3 niveles de Gobierno han empezado a dar modestos resultados en Quintana Roo. Sin embargo la magnitud del dilema sigue exigiendo más.

Como se acaba de mencionar, un componente que también no se puede, ni debe de dejarse de tomar en consideración es: la educación cívica y ecológica. La necesidad de generar consciencia en la población de Quintana Roo a través de valores que ponderen el Desarrollo Sustentable. No se puede ni se debe de olvidar que en el estado existen reservas ecológicas muy importantes como la de la biósfera de Sian Ka'an, la más importante del estado y que en él territorio del mismo hay micro climas únicos en el mundo, y que el Desarrollo Sustentable para las miles de personas que sufren cualquier nivel de pobreza en Quintana Roo, sigue siendo un asunto pendiente.

Finalmente, los delitos que se originan por la pobreza, los altos índices de crecimiento demográfico, la indolencia de los comercializadores de tierra y líderes que engañan a las personas, la ausencia de certeza jurídica en la tenencia de la tierra, entre otros, permiten la depredación de los recursos más importantes de Quintana Roo: sus selvas, sus manglares, sus playas, su flora y su fauna que están en constante y permanente peligro de ser devastados.

### **3.2.11.3 Instituto del Patrimonio del Estado del Gobierno de Quintana Roo (IPAE)**

Hasta el momento, en este Mapa de Ruta se ha analizado a la Institución del Gobierno del Estado de Quintana Roo, que ha estado directamente implementando las acciones y

los Programas concretos para abatir el problema del rezago de vivienda en el territorio del Estado. En este sentido, el límite seguirá siendo el quehacer y la gestión pública desde la óptica de la Administración Pública de Quintana Roo; y así como se analizó la transformación del INVIQROO al INFOVIR a continuación se analizará la transformación del FIDECARIBE al Instituto del Patrimonio del Estado del Gobierno de Quintana Roo (IPAE).

La problemática de los asentamientos irregulares, los despojos y las invasiones de la tierra, junto con la ineficiencia del INFOVIR y la situación caótica y desordenada del Registro público de la Propiedad y el comercio, propiciaron las condiciones para que el FIDECARIBE se transformara en un organismo público y descentralizado: el IPAE, a iniciativa del gobierno del Estado de Quintana Roo (2005-2011), y con el objetivo principal de solucionar los problemas de tenencia de la tierra, para así garantizar la certeza jurídica de la misma.

El 29 de marzo de 2005 entró en vigor la Ley del Patrimonio del Estado de Quintana Roo, que norma la administración, conservación y enajenación de los bienes del Estado.

Con la creación del Instituto, se ordenó la liquidación del FIDECARIBE ya que su patrimonio se transfirió, por disposición de la Ley de la materia, al IPAE. Así mismo, el INFOVIR, la Oficialía Mayor y la Dirección de Catastro, transfirieron los inmuebles propiedad del Estado al propio Instituto, concentrándose de esta manera, la administración de las propiedades inmobiliarias públicas y privadas del Estado en una sola Institución.

En la actualidad (2009), tanto el IPAE, como el INFOVIR se mantienen en un compás de espera, en el sentido de que a pesar de que la creación del IPAE se presenta en el 2005, el inventario y registro puntual de las Reservas Territoriales de Quintana Roo aún no ha concluido. Lo que ha implicado que el INFOVIR no haya podido hacer convenios y alianzas con el IPAE durante los dos primeros años de la administración (2005-2011), ya que no se podía disponer de las reservas territoriales que se estaban inventariando y transfiriéndose al IPAE.

Finalmente, cualquier retraso en los futuros Programas de Viviendas económicas y de interés social en Quintana Roo, que sean implementados en los municipios del estado a

través del INFOVIR, tendrán que estar relacionados con los terrenos que el IPAE ponga a disposición del INFOVIR. Esto significa, que los terrenos que en el futuro, se donen para que en ellos se construyan nuevos fraccionamientos y asentamientos humanos serán parte de las Reservas del Gobierno Estatal y/o de las Reservas Territoriales de los Municipios, por lo que la dependencia del INFOVIR con respecto al IPAE es muy fuerte.

La razón de la creación del IPAE, también se puede circunscribir a la problemática que se estuvo presentando en el pasado y comprender a través de la historia de los múltiples caso de asentamientos humanos irregulares que se han establecido en todo el territorio del Estado, los enredos jurídicos que se siguen dando en Quintana Roo por los despojos y las invasiones, el caos del Registro Público de la Propiedad y el comercio y porque finalmente el FIDECARIBE no se comprometió, en su momento, a resolver el problema del rezago de vivienda. Esto significa que no hubo una Teoría de Entrada al problema del uso de la tierra con fines de crear utilidad social y tampoco para tener un registro y control real del inventario de las reservas territoriales del estado.

En este sentido, los objetivos principales del nuevo Instituto quedaron establecidos de la siguiente forma:

- Lograr la administración eficaz y el óptimo aprovechamiento del patrimonio inmobiliario de la Administración Pública Estatal, así como la constitución, administración y disposición estratégica de las reservas territoriales del dominio privado del Estado, con el propósito de coadyuvar a la consecución de los fines superiores del Gobierno del Estado.
- La misión del IPAE consiste en ser la entidad paraestatal responsable de la política inmobiliaria del Estado orientada a coadyuvar en el crecimiento y desarrollo de la entidad, a través del registro confiable y oportuno del patrimonio estatal, la administración y disposición eficaz de las reservas territoriales para orientar la política inmobiliaria del Estado, el óptimo aprovechamiento del patrimonio inmobiliario de la administración pública del Estado y coadyuvar al Desarrollo Urbano, Económico y Turístico de la Entidad.

Es importante mencionar que la obligaciones del Gobierno del Estado, en el contexto del problema de estudio de esta investigación son básicamente vigilar y evitar de cerca

el surgimiento de nuevos asentamientos irregulares que no sólo ponen en riesgo la sustentabilidad de las principales ciudades del norte, centro y sur de Quintana Roo, sino también garantizar la seguridad e integridad de las familias que se establecen en terrenos no aptos y peligrosos.

Debido a que el Estado está en constante riesgo por la posibilidad de la llegada de huracanes a lo largo de seis meses, y finalmente, se ha argumentado suficientemente, en los capítulos anteriores que la conducción de la Planeación del Desarrollo Urbano y la creación de nuevos asentamientos humanos es una responsabilidad que comparten los tres niveles de Gobierno.

El Gobierno a través del IPAE, podrá tener un mejor control de sus Reservas, evitando la ocupación, el despojo y el deterioro de las áreas no susceptibles de urbanización ante la amenaza de la reconversión y cambio de Uso y Destino de suelo y también podrá evitar la proliferación de viviendas aisladas y pequeños caseríos que no cuenten con la licencia correspondiente o que no estén vinculados directamente con actividades forestales, agrícolas o pecuarias compatibles con el Desarrollo Sustentable de los nueve municipios de Quintana Roo.

Es importante mencionar, que metodológicamente no es adecuado mencionar por ahora el quehacer de los Fondos de Vivienda que operan a Nivel Federal para abatir el rezago de la Vivienda en México como son: el INFONAVIT, el FOVISSSTE, el FONHAPO, entre otros, ya que estos Fondos deben de ser explicados específicamente en el Campo de Batalla.

### **3.2.12 Otros problemas públicos similares**

La elección y la expresión de un valor que surgió por la sensibilidad para apreciar la existencia del asentamiento humano irregular de “Las Fincas”, como un problema público, permitió que a través de las reflexiones del Trabajo de Campo, de la revisión de literatura para el Marco Teórico y sobre todo a partir de la redacción de las ideas, que se barruntara el papel que juegan otros problemas públicos similares.

Entonces, fue inevitable que se comenzara a re-pensar una situación: existen problemas públicos que pueden ser similares y que también pueden relacionarse entre sí, por lo tanto, aparentemente se podrían proponer soluciones diseñadas para abatir a los problemas que se “parecen”. No es innecesario mencionar que esta situación generalmente se presenta en la Teoría de Entrada y si bien es cierto que esta es el preámbulo para empezar a diseñar un Mapa de Ruta -muy específico- para resolver el problema original y como está situación generalmente siempre sucede, los analistas y los investigadores por cuestiones metodológicas deben de excluir y medir alcances de indicadores y variables instrumentales y dejar claro los límites de la investigación desde el principio de la misma.

Por esto, es muy importante, aclarar que no se deben de confundir los dos problemas como uno solo y distinguirlos puntualmente, con una rigurosidad intelectual extrema que finalmente aparece por la “intuición” que surge a través de la información que se obtiene mientras se construye el Mapa de Ruta.

En este sentido, al elaborar los argumentos para el problema original se percibe que hay variables exógenas que finalmente son también parte fundamental del mismo. Y que a pesar de que no son variables directamente relacionadas al problema, necesitan preferentemente ser consideradas. Será más sencillo si se ilustra ésta idea utilizando como ejemplo específico el caso de esta investigación:

- El título de la investigación es: Asentamientos Irregulares en el Estado de Quintana Roo. Caso “Las Fincas”.
- Los colonos de “Las Fincas” compraron lotes de origen ejidal y por lo tanto no se vieron en la necesidad de invadir un terreno o cometer el delito de Despojo.
- Por lo tanto, “Las Fincas” solo puede explicar una parte del origen del problema de los Asentamientos Irregulares.
- Entonces los Asentamientos Irregulares de otros municipios de Quintana Roo también se originaron, pero por las Invasiones y los Despojos.

Esta claridad, aparece finalmente en el momento en el que el Mapa de Ruta del problema original ya está construido, porque se tienen los argumentos sólidos y las

“vías” claramente definidas y el “sentido común” nos recuerda que hay variables endógenas en otro tipo de situaciones y que son exógenas en nuestra situación.

Finalmente, lo que sucede entonces, es que durante el proceso de construcción del Mapa de Ruta, puede aparecer un “argumento” que explica claramente a otro problema. De esta manera, la simple consideración y/o aparición del “argumento” no- explicativo para la comprensión del problema original, permite también, a los diseñadores de políticas públicas la identificación de otra situación o problema público cercano, similar y/o relacionado con el del objeto de estudio de la investigación original.

En el caso concreto de esta investigación, se pudo ver que el asentamiento irregular de “Las Fincas”, surgió a través de un proceso de comercialización jurídicamente correcto y que sin embargo, no podía garantizarle a los compradores que en los terrenos adquiridos se pudieran construir casas- habitación. Así, el problema original claramente identificado en esta investigación fue la creación del asentamiento humano irregular de “Las Fincas”.

En este sentido, una condición explicativa que no aplicaba en el problema específico de la misma, eran los delitos de despojo y/o las invasiones ilegales de terrenos privados y públicos que se suelen presentar como acciones previas y detonadoras que se presentan en los asentamientos irregulares.

Por la situación anteriormente descrita, se hizo necesario, cuando menos una explicación y descripción no exhaustivas de otros problemas similares y/o parecidos, ya que al no considerar el factor de la ilegalidad en las invasiones y los despojos se corría el riesgo de limitar incorrectamente las acciones pertinentes en el Campo de Batalla.

Por otra parte, y específicamente en la zona norte de Quintana Roo, se dieron y se dan despojos y/o invasiones para especular y lucrar con el valor de la tierra en polos con potencial turístico y/o en zonas costeras. Lo que significa que también se podían y se pueden cometer ilícitos sin la variable y la condición de pobreza extrema o patrimonial.

Se ignora por el momento si otros problemas públicos presentan esta situación, sin embargo, es evidente que al seleccionar un problema se está desechando a otro, pero también es cierto que al considerar y al advertir a uno similar y/o parecido se puede cuando menos intentar encontrar soluciones más viables, mas abarcadoras , más completas y más optimas.

Antes de proseguir, se parasafrea una reflexión de Julio Scherer (2008) : “Viajando en la Península de Yucatán supe que: los ciudadanos sí pueden vivir felices, si el Gobierno Municipal logra resolver los problemas de uno en uno; Pero también supe que, las localidades pueden vivir felices, si los Gobiernos de los Estados resuelven los problemas locales de uno en uno y/o de dos en dos (...) Y también supe que, las Regiones pueden tener un desarrollo equilibrado, justo y sustentable si sus problemáticas son claramente identificadas y si el gobierno Federal y/o las alianzas de los gobiernos estatales resuelven los problemas de las Micro-regiones y las Regiones de uno en uno, y/o de dos en dos, de tres en tres, de cuatro en cuatro, de cinco en cinco, de seis en...”

Se debe de comentar, que metodológicamente hablando, en este punto de la investigación surgió un paradigma, ya que se pudieron ubicar otros dos componentes que si bien no estaban presentes en el problema de “Las Fincas”, si eran necesarios, cuando menos conocer y mencionar. Se decidió entonces analizar muy brevemente un problema similar y/o relacionado que estuviera presente en la zona norte del estado de Quintana Roo para compararlo con el de “Las Fincas”, para así poder comprender que las invasiones y los despojos en Quintana Roo son también parte del Mapa de Ruta, aunque en el caso de “Las Fincas” no.

La gran mayoría de las colonias populares en los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Tulum y Solidaridad y algunos terrenos de playa de alta plusvalía, son grandes lotificaciones de origen ejidal o comunal, con una traza muy irregular y también con lotes regulares, asentados generalmente sobre terrenos con problemas de Uso y Destino de suelos y/o de alto riesgo y que fueron invadidos o despojados a sus legítimos dueños. Y como Bazant (2006) dice así se ofrecen los lotes más baratos, pero en las peores condiciones de suelo. Esto sucede porque los terrenos son lotificados en una variedad de formas para atender la demanda de diversos grupos de bajos ingresos e inclusive

ingresos medios, atendiendo a los intereses de los ejidatarios, comuneros o particulares que los poseen.

Entonces, la construcción del Mapa de Ruta para resolver el problema de los asentamientos irregulares también debe de contemplar que las invasiones y los despojos son parte importante del mismo y que metodológicamente hablando pudieron ser señalados por su relevancia ya que como variables están presentes en otros *problemas públicos similares y/o relacionados* y aunque el objeto de estudio de esta investigación no se originó por una invasión o un despojo es importante conocer que los mismos son en algunas ocasiones, la primera acción que necesitan realizar las personas para obtener así un pedazo de tierra en el cual se construirán sus viviendas

Y para el problema central de esta investigación era además de necesario, indispensable ubicar otros componentes del núcleo del problema, aunque no estuvieran presentes, ya que de no haberlo hecho de esta manera la visión del problema del origen de los asentamientos humanos solo se hubiera circunscrito a la comercialización de terrenos de origen ejidal.

De esta manera, se puede afirmar que el estudio de las posibles soluciones de los asentamientos humanos irregulares se puede elaborar y presentar para las microregiones de los Municipios y/o en las Regiones del Sur, del centro y del norte de Quintana Roo, considerando en principio las posibles causas:

- El surgimiento de los asentamientos humanos irregulares, a través de la comercialización de terrenos de origen ejidal o ejidales.
- El surgimiento de los asentamientos humanos irregulares por las invasiones.
- El surgimiento de los asentamientos humanos irregulares por despojos.
- El surgimiento de los asentamientos humanos por la lentitud en la que son designadas y liberadas las reservas territoriales del estado y de los municipios para crear asentamientos humanos, colonias, sectores, nuevos polos de población y hasta ciudades.

Así se puede ver que los argumentos de los dos Mapas de Ruta no solo se complementan sino que también son útiles para:

- Crear y diseñar políticas públicas de vivienda para que los quintanarroenses no sufran los problemas que se pueden presentar en los asentamientos irregulares y en aras de que la población pueda tener una vivienda digna, segura y decorosa como patrimonio;
- La seguridad de tener garantizada su integridad física y mental en un entorno que se circunscriba en las metas del Desarrollo Sustentable y en armonía con los eco-sistemas de Quintana Roo.
- Fomentar el establecimiento de Asentamientos Humanos y Fraccionamientos con servicios públicos municipales que resistan la llegada y el embate de los huracanes.

Lo que se debe de evitar entonces es:

- La comercialización de terrenos de origen ejidal no aptos para la construcción de viviendas por el Uso y Destino del suelo.
- La comercialización y/o invasión y/o despojo de terrenos ejidales.
- La comercialización ilegal y/o invasión y/o despojo de terrenos propiedad de las Reservas territoriales de los municipios y/o de las del Estado.
- La comercialización ilegal y/o invasión y/o despojos de los terrenos que son propiedad privada y que tienen legítimos dueños.
- La comercialización fraudulenta de terrenos ejidales y/o de origen ejidal y/o de propiedad privada y que tienen legítimos dueños, pero que son vendidos engañando a los compradores al no notificarles y especificarles con claridad cuál es el Uso y Destino del Suelo de los terrenos que se venden.

Teniendo claros estos objetivos, se pueden y deben de diseñar las políticas públicas de vivienda para que se implementen a través de Programas y Leyes en el Campo de Batalla. De esta manera, los problemas públicos no solo fueron agendados cualitativa y cuantitativamente, sino que también sirvieron para ubicar a las acciones de gobierno que ya existen y que pueden resolver los problemas más rápidamente.

Ahora bien, si como dice Merino (2007) las políticas públicas suponen una afirmación de valores, la ausencia de los mismos y la falta de ética, coadyuva a la creación de conflictos públicos y privados. En la Administración Pública la falta de sensibilidad de los funcionarios y servidores públicos se expresa en el abuso de poder, de confianza, el peculado, el uso privado de los recursos públicos, el tráfico de influencias, el uso de la información privilegiada y el nepotismo entre otras conductas políticamente incorrectas. De esta manera, el exceso de los trámites burocráticos y el ineficiente e ineficaz manejo de los Bancos de Datos y de los archivos de las Secretarías, Institutos y dependencias Públicas del Gobierno Estatal de Quintana Roo a lo largo de 35 años han creado oportunidades para el abuso de poder. En algunos casos, los trámites se han complicado y no se han simplificado. La normatividad ha logrado paralizar las operaciones lícitas, atrasar la transparencia y promovido la evasión e indiferencia para atender la urgencia de la implementación de políticas públicas de viviendas. En este sentido, las malas prácticas de la Administración Pública y su indolencia para prevenir el problema de esta investigación han contribuido a que la población con pobreza patrimonial tenga que recurrir a acciones ilícitas como las invasiones y despojos.

Es importante señalar que los predios costeros que no fueron entregados a los ejidatarios en 1937, permanecieron como terrenos nacionales, de esta manera, toda la costa de Quintana Roo quedó fuera del control ejidal. A las autoridades de la Federación, les pareció en ese entonces, que los terrenos costeros no podían ser aprovechados para la agricultura o las actividades forestales.

De esta manera, muchos terrenos se quedaron sin dueños, sin control y sin marcos regulatorios y jurídicos apropiados. Es necesario, entender que cuando los terrenos costeros pasaron a formar parte de las reservas territoriales del gobierno estatal, con la creación del FIDECARIBE muchos fueron comercializados en transacciones que por una parte dejaron enormes ganancias a funcionarios públicos y gobernadores. Evidentemente el desarrollo turístico de Quintana Roo, propició que los predios costeros adquirieran valores sin precedentes por su plusvalía.

Y en este sentido la plusvalía de la tierra es un factor que es considerado por las personas que deciden invadir o despojar terrenos que no les pertenecen.

## **CAPÍTULO IV**

### **El Campo de Batalla: las soluciones**

#### **4.1 Los programas de vivienda**

El tercer momento del proceso de las políticas públicas, es la implementación de las mismas, en el mundo real, es lo que Merino (2007) denomina el Campo de Batalla. En este sentido, se tiene que tener presente que tanto en el Mapa de Ruta y en el Campo de Batalla inevitablemente se presenta una convergencia que tiene que ser evaluada y analizada, ya que en la etapa de las argumentaciones, solo se han presentado vías de solución de manera parcial.

Independientemente de que se hayan desarrollado y planteado los argumentos, finalmente lo único que se ha conseguido es advertir el núcleo duro del problema. Todas las hipótesis que se plantearon en el Mapa de Ruta se seguirán desarrollando a través de su modificación.

Evidentemente, se mencionó que la sociedad no es estática y que existen problemas públicos multidimensionales que persisten a pesar de que ya hay Programas específicos y que se encuentran operando en la realidad, pero que también pueden modificarse y/o ajustarse a lo largo del tiempo, sin que la argumentación pierda vigencia: los asentamientos irregulares existen y seguirán surgiendo porque las políticas y los Programas públicos de vivienda existentes y relacionados con el suelo, los subsidios, el ahorro y el co-financiamiento para las personas no asalariadas no son insuficientes, y además existen, sin embargo algunos gobernantes y amplios sectores de la población que sufren el rezago de vivienda los desconocen.

En este sentido, el Campo de Batalla puede y debe de considerar lo que ya se está implementando, pero también puede y debe de realizar el análisis a partir de la evolución del problema y por lo mismo la exploración del mismo debe de ser de manera aislada ya que se ha podido demostrar que el problema forma parte de un tiempo histórico, de un entorno institucional y de las redes sociales en las que se circunscribió.

La implementación de la política pública para que realmente sea exitosa, no puede darse a través de la repetición mecánica de los procedimientos que se establecieron, ya que también requiere de un compromiso con los valores que fueron establecidos y con la capacidad de adaptación de las políticas públicas que ya existen como Programas que se aplican en la realidad actual.

Por lo tanto, ya no se puede, ni se deben de trabajar de manera aislada las propuestas y los Programas. Por lo que a continuación, aunque se tratará de distinguir al Campo de Batalla a través de límites, y únicamente para facilitar el análisis; también se tendrán que relacionar para que se puedan atar los cabos sueltos.

En este sentido, los Programas de Vivienda que actualmente existen en México surgen como acciones y lineamientos concretos de los Artículos 73 y 74 de la Ley Federal de Vivienda, que fue reformada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006.

Artículo 73.- Las acciones de suelo y vivienda financiada con recursos Federales, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, deberán observar los *lineamientos* que en materia de *equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno establezca la Secretaría de Desarrollo Social*, escuchando la opinión de la Comisión para cada grupo objetivo de la población, a fin de considerar los impactos de las mismas, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos y demás disposiciones aplicables.

Artículo 74.- Las acciones de vivienda que se realicen en las entidades federativas y municipios deberán ser congruentes con las necesidades de cada centro de población y con los Planes y Programas que regulan el uso y el aprovechamiento del suelo, a fin de garantizar un Desarrollo Urbano ordenado. Además establecerán las previsiones para dotar a los desarrollos de vivienda que cumplan con lo anterior, de infraestructura y equipamiento básico y adoptaran las medidas conducentes para mitigar los posibles impactos sobre el medio ambiente.

Los lineamientos del artículo 73 son los siguientes:

Infraestructura:

- Todas las viviendas y equipamientos dentro del Desarrollo contarán con servicios de agua potable, alcantarillado, electrificación y alumbrado público.
- Las vialidades deberán estructurar un sistema que facilite la movilidad y los accesos a los equipamientos públicos.
- Las banquetas darán prioridad a la circulación peatonal, por lo que estarán libres de elementos como postes o rampas de acceso a estacionamientos. Contarán con un espacio mínimo de 1.50 metros y un máximo de 2.50, dependiendo de la vialidad en que se localice.
- En las vías de acceso controlado se deberá contar con los cruces o pasos vehiculares y peatonales, con el fin de conectar ambas secciones del Desarrollo.

Vinculación con el entorno:

- Deberán instrumentar las acciones para mitigar el impacto del Desarrollo en las vías de comunicación.
- Los Desarrollos de más de 250 viviendas deberán considerar cuando menos dos tipologías de vivienda.
- A partir de 250 habitantes se destinarán 0.13 m<sup>2</sup> por habitante básico,.....
- La determinación de la densidad mínima promedio se establecerá de acuerdo con la dimensión del Desarrollo.
- Se deben de considerar cuándo menos 3 medidas de protección al ambiente por cada Desarrollo.
- Prevención y mitigación de riesgos: se elaborarán los estudios de mecánica de suelos y se desarrollarán las consultas y los análisis de caso necesarios para garantizar que no se edificara sobre terrenos que presenten riesgos,.....

Equipamiento:

- Para transporte público: incluyendo paraderos y bases para el transporte.
- Espacios públicos,...jardines con juegos, parques o módulos deportivos, dependiendo de la cantidad de habitantes.

- Educación y cultura: el tipo de plantel y aulas estarán determinados por el tamaño de la población y el porcentaje de esta en edad escolar.
- Salud y Asistencia Social: Se debe contar con un consultorio médico por cada 1,000 habitantes, a partir de los 2,500 con un centro de salud comunitario; a partir de 20,000 y hasta 50,000 además del centro de salud, un hospital.
- Un mercado público a partir de los 6,000 habitantes. “(Cordero: 2009:21)

Es importante señalar que los lineamientos mencionados entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2010 y que el objetivo de estos es permitir a las personas que viven en Desarrollos Habitacionales acceder a un entorno armónico. Sin embargo, se siguen proponiendo modificaciones para promover esencialmente la vida en comunidad, con la infraestructura, con adecuados servicios públicos y una relación sustentable con el medio ambiente. Cordero (2009), dice que concretamente se busca que los ciudadanos cuenten con una vivienda articulada al Desarrollo Urbano con servicios y componentes básicos y que en los lineamientos se recalca la necesidad de proveer a los ciudadanos de salud y seguridad, así como el uso racional de los recursos naturales en los programas y proyectos de Desarrollo Urbano.

## **4.2 Suelo, subsidio y financiamiento para la Vivienda**

### **4.2.1 Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los trabajadores**

A continuación se analizarán las Instituciones y los Programas que existen a nivel Federal para que las personas puedan tener una vivienda segura digna y decorosa:

La creación del INFONAVIT nace en 1972 durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez como una institución que tiene como objetivo, que los trabajadores de las empresas y las industrias de la iniciativa privada puedan acceder a una vivienda digna, como está establecido en la Constitución. En este sentido, se obliga a los patrones a proporcionarles a sus trabajadores viviendas seguras, cómodas, dignas y decorosas. El INFONAVIT surge a partir de una Ley que fue expedida después de que se estudió el problema de la vivienda en México y que entendió que los Programas implementados por el Fondo de Vivienda (Fovi), fundado en 1960 eran insuficientes e

ineficaces. Básicamente este organismo maneja los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. El Instituto ha venido operando en el país durante 37 años, es importante recordar que el Decreto del surgimiento de Quintana Roo como Estado Libre y soberano, fue publicado en octubre de 1974: dos años después de la creación del INFONAVIT.

En la Ley, queda establecido que las aportaciones patronales, les dan derecho a los trabajadores a obtener un empréstito para que pueda comprar a crédito su vivienda, utilizando parte de sus ahorros o a la devolución periódica del mismo. Se debe de aclarar, que un trabajador que tiene un empleo formal y que goza de todas las prestaciones de Ley no está incluido en los índices de marginación, ni vive en condiciones de pobreza extrema, pobreza alimentaria y/o patrimonial. El simple hecho de tener un trabajo seguro en una empresa, le garantiza un ingreso seguro y lo excluye de los índices de pobreza.

Fundamentalmente en lo que respecta al mercado mexicano de vivienda el 70% representa a la construcción de vivienda de interés social. El INFONAVIT en la mayoría de sus transacciones acredita el 100% del precio de la vivienda, al mismo tiempo que establece un sistema de pago a través del descuento en la nómina del acreditado, lo que facilita el repago de los créditos, por lo que al vigilar este proceso se puede darle continuidad a los financiamientos.

Esta Institución se nutre de las aportaciones patronales que se destinan a la vivienda de los trabajadores, por otra parte se debe mencionar que a partir de las Reformas legales que fueron creadas para establecer el actual sistema de ahorro para el retiro: las afores, el INFONAVIT ha encontrado otro pilar en donde la industria de la construcción finca la fortaleza que tiene. Por otra parte, la implementación de la política pública de vivienda del Instituto es insuficiente ya que son pocos los beneficiados y muchos los que contribuyen y en este sentido los trabajadores no asalariados de la economía informal no tienen acceso a los créditos para la vivienda del INFONAVIT y al Fondo de Ahorro para el retiro.

Por otra parte, para que todos los aportantes al Fondo de Vivienda obtengan una casa, deben de esperar a que un Fraccionamiento de viviendas de interés social financiado por

el INFONAVIT esté completamente construido y funcionando porque de lo contrario tendrán que recoger el ahorro de su subcuenta de vivienda de su fondo de retiro, en los términos señalados por la Ley

Sin embargo, la política pública de vivienda del INFONAVIT es bastante eficaz porque en la actualidad puede financiar 500,000 viviendas anuales. (*Requejo, 2009:66*). El Director del Instituto (*2009*) afirma que por la muy eficaz organización, disposición y orientación del INFONAVIT se están construyendo viviendas con amplios espacios verdes y energéticamente sustentables. En este sentido, sus tareas se han ampliado, por ejemplo: el mantenimiento de los conjuntos habitacionales es otra prioridad y se han empezado a hacer convenios para que los municipios colaboren con el Instituto y en conjunto se realicen el cobro de los Derechos del agua y el predial.

No es redundante aclarar que los Programas del INFONAVIT son inaccesibles para las personas que viven y trabajan en la informalidad, que viven por lo tanto en la pobreza y que además no tienen ningún Fondo de ahorro.

#### **4.2.2 Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado/ (FOVISSSTE)**

Es un organismo que otorga créditos para que los trabajadores al servicio del Estado puedan comprar una vivienda. Es un órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que se encarga de administrar las aportaciones de la dependencias y entidades públicas que están afiliadas al ISSSTE. En este sentido, los trabajadores pueden utilizar sus ahorros también para la reparación, la ampliación o el mejoramiento de sus viviendas. El FOVISSSTE se crea un año después del INFONAVIT en 1972 y a través de los depósitos de los trabajadores se financian los créditos baratos y suficientes para que estos puedan adquirir como propietarios sus viviendas.

El director de la institución, Manuel Pérez Cárdenas (*2009*), ha estado implementando la estrategia del gobierno federal (2006-2012) que se basa en 3 líneas básicas de acción:

1. Cambiar hacia una actitud cien por ciento proactiva.

2. Resolver, en el plazo más corto posible, la totalidad de la enorme problemática acumulada durante los últimos 34 años de vida del Fondo.
3. Empezar una profunda transformación, para producir una nueva Institución, de clase mundial.

En este sentido, la misión consiste en mejorar al FOVISSSTE para poder servir mejor a los más de 3 millones de trabajadores y pensionados. Durante los últimos dos años, en el FOVISSSTE se implementó un proceso de planeación estratégica a través de las siguientes acciones:

- Se ampliaron, de una a seis, las opciones de crédito (2 con entidades financieras).
- Se elevó el valor de del crédito tradicional (máximos de 540,000 a 726,000 pesos).
- En el año del 2008 se logró una colocación de 90,140 créditos, lo que significó colocar ocho veces más créditos con respecto al 2002.
- Se simplificaron y redujeron sensiblemente los procedimientos de operación a través de TI vanguardistas que simplificaron sensiblemente el proceso de asignación de créditos a través de la reducción de los tiempos de la tramitología y en el manejo de los expedientes. Concretamente en el 2008 se lograron reducir los tiempos de los trámites iniciales de 6 meses y hasta un año, a 46 días a través del software *Sistema Origen/Enlace* produciendo así una significativa utilidad pública.
- El Fondo ha conservado las tasas de interés de los créditos y sus montos de financiamiento contribuyendo así a la reducción de las tasas por la intervención de los intermediarios financieros.
- La transparencia y la rendición de cuentas son ahora elementos primordiales en la administración del Fondo.
- Se obtuvo la certificación ISO 9001:2000 del proceso del Sorteo Anual de Créditos. Esto permitió, que en el 2008 los procesos de registro al sorteo se dieran con oportunidad, calidad y eficiencia. En este sentido se mejoro y se facilitó la atención a los derecho-habientes y también se logró por primera vez la

difusión de los resultados del sorteo en tiempo real a través del portal de Internet del FOVISSSTE.

- Se amplió el número de asociados financieros (de 12 a 21 sofoles/sofemes más 7 bancos).
- Con la Asociación Nacional del Notariado Mexicano se ha consolidado una productiva alianza en favor de los trabajadores.
- Se obtuvieron, por primera vez, 5 calificaciones internacionales.
- El Portal de internet es en la actualidad un vehículo eficaz para todos los actores
- El Programa “*Terminemos Tu Casa... con la suma de todos*” ha sido eficaz para resolver, en los primeros 2 años, 305,000 problemas del pasado.

El 24 de junio de 2009, el FOVISSSTE también implementó una política pública que nunca se había presentado en el pasado: La bursatilización en el Mercado de Valores de las hipotecas en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV). Esto significa que se emitieron acciones por 3,500 millones de pesos como parte de un Programa ya autorizado de 20,000 millones de pesos. La primera emisión de acciones fue bien recibida en la BMV, ya que la demanda de las mismas superó en cerca de 1,000 millones de pesos a la oferta y durante el primer cierre de la operación la tasa de ganancias de las acciones se fijó en 5.31%.

En este sentido, la nueva política de bursatilizar tiene como objetivo aumentar los Fondos económicos de las actividades de crédito del Fondo. La bursatilización así se volvió un medio para obtener de manera anticipada el pago de las amortizaciones de poco más de 18 mil créditos otorgados y consecuentemente disponer de recursos líquidos para incrementar sus operaciones y así no limitarse por el monto de las aportaciones de los trabajadores del Estado. Es importante mencionar, que la bursatilización no significa ningún cambio en los procedimientos y la relación con los acreditados

La clave de las acciones del FOVISSSTE en la pizarra de la BMV es *TFOVIS 09U*. Por la estructura institucional del Organismo Público la emisión de las acciones se realiza sin la necesidad de recurrir a una garantía de la Banca de Desarrollo. Esto significa que el ahorro de los trabajadores y el flujo permanente de capital al FOVISSSTE son

suficientes para la emisión de las acciones y que las mismas generen ganancias. Además la certeza y la confianza de esta inversión ésta respaldada por tres calificaciones “AAA”<sup>10</sup>.

Conjuntamente, el FOVISSSTE cuenta con la calificación como: “Administrador de Activos Residenciales” por parte de S&P, que coloca a las acciones del FOVISSSTE entre las mejores emisoras del país. También, la ratificación de S&P refrendo a las *TFOVIS 09U* con la calificación de Superior al Promedio en relación con la administración de Cartera Hipotecaria, manteniendo al Fondo en la “Lista de Administradores Selectos Activos”

La bursatilización implicó la incorporación de las figuras de Administrador Maestro, Auditor Externo de Cartera (Grupo Cibergestión) y una línea de acción completamente nueva: La auditoría externa a través de Pricewaterhouse Coopers que tiene la responsabilidad de avalar el trabajo de las instituciones financieras que dirigen la emisión.

Es fundamental entender que esta bursatilización de hipotecas de una Institución pública se desarrollo desde su origen a partir de la invitación por parte del FOVISSSTE para que concursaran cuando menos 20 instituciones financieras para elegir finalmente solo a cuatro para que se encargaran de estructurar y colocar la emisión. Los organismos financieros que ganaron fueron: Goldman Sachs, Ixe Banco, Merrill Lynch y Banorte y para promover la colocación de las acciones entre los inversionistas se realizó un *road show* (exhibición de presentación y familiarización del nuevo instrumento) que incluyo cerca de 60 reuniones individuales.

Para el Vocal Ejecutivo del FOVISSSTE (2009), la bursatilización implica una nueva responsabilidad: “ Hoy que ya salimos al mercado tenemos una doble responsabilidad, tanto la confianza de los inversionistas, así como con la confianza del gobierno (...) el logro se debió a un proceso más de modernización, eficiencia y sobre todo transparencia, después de haber sido uno de los organismos públicos más ineficientes y

---

<sup>10</sup> Fitch Ratings, Standard and Poor’s (S&P) y Moodys.

atrasados,... sin esos cambios de cultura de la misma institución, no se habría podido dar este exitoso paso” (Luna, 2009: 12).

Nuevamente es importante mencionar que los trabajadores con una plaza en las instituciones gubernamentales tienen un ingreso fijo y prestaciones que los diferencian de los sectores de la población en condiciones de pobreza y por lo mismo tienen a través de sus Fondos de ahorros una ventaja y una posibilidad real de tener una casa propia.

Las metas del FOVISSSTE en la actualidad son:

1. Alcanzar las metas de colocación de créditos.
2. Incrementar la demanda atendida de 7% histórico a entre 45 y 50% de los derechohabientes.
3. Sostener una regularidad de otorgamiento de créditos entre el 2009 y 2012 para generar una derrama de 174 mil millones de pesos y la generación de 2.2 millones de empleos al término del plazo.
4. Resolver a través del programa “*Terminemos tu Casa... con la ayuda de todos*”, los problemas de administración, financiamiento y producción en conjuntos construidos o viviendas financiadas por el FOVISSSTE que se presentaron entre 1973 y el 2006. En este sentido, de los 767 conjuntos habitacionales se ha resuelto en un 67% la problemática.
5. Coordinar la producción de suficiente vivienda en 150 ciudades prioritarias, con precios adecuados, calidad y sustentabilidad.
6. Consolidar la calidad de los procesos de asignación y pago de créditos.
7. Elevar la calidad de la atención al trabajador, en todas las fases de la cadena.
8. Consolidar la participación en los mercados de capital, a partir de la transparencia y rendición de cuentas.

### **4.2.3 Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares/ (FONHAPO)**

Esta Institución tiene como objetivo principal, atender a la población en pobreza patrimonial del país, a través de los programas de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “*Tu Casa*” y “*Vivienda Rural*” para que las personas no asalariadas o las que no tienen empleos formales y que no tienen fondo de ahorros en el INFONAVIT o en el FOVISSSTE puedan tener una vivienda.

El FONHAPO no es una institución ejecutora, es un Fideicomiso subsidiado por el Estado y coordinado por la SEDESOL del Gobierno Federal. El Fideicomiso está constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Fiduciario es el Banco Nacional de Obras y Servicios públicos, S.N.C. (BANOBRAS). El FONHAPO opera a través de los Organismos Estatales de Vivienda, para atender la demanda de vivienda de interés social y para el mejoramiento de viviendas que ya están construidas.

Es importante mencionar que el FONHAPO atiende preferentemente a la población no asalariada, que tenga ingresos individuales de hasta 3 veces el salario mínimo vigente en el D.F. y que de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a nivel nacional, se ubican principalmente en 636 municipios, considerados de muy alto y alto rezago.

La misión del FONHAPO es que las familias beneficiarias de los Programas puedan vivir de una manera más digna y decorosa, sin hacinamientos. El Fideicomiso en conjunto con las Instancias Ejecutoras y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que estén legalmente constituidas, unen esfuerzos para que se materialicen acciones que permitan alcanzar a través del subsidio federal, un mayor número de metros cuadrados de construcción de vivienda. En este sentido, hay programas que construyen viviendas de hasta 44 metros cuadrados, lo que significa que se construyen 19 metros más de lo establecido en las reglas de operación de los programas del Fideicomiso.

A partir de lo anterior, se puede afirmar que uno de los Fondos del Gobierno Federal diseñados expresamente para atender el rezago de viviendas para las personas no asalariadas y la población marginada en estado de pobreza patrimonial es el FONHAPO y que de manera coordinada con el INFOVIR, como Instancia Ejecutora, que

implementa sus programas a través de los subsidios del Fideicomiso. De esta manera, el FONHAPO supervisa que el subsidio vaya al beneficiario.

Una de las debilidades del Programa “*Tu Casa*” es el acaparamiento de casas: “El Delegado Municipal de la localidad de Leona Vicario en el municipio de Benito Juárez, construyo en un mismo predio de su propiedad tres casas del Programa ‘*Tu casa*’ (...) Las personas quejasas dicen que no es justo que un funcionario de ese nivel haya acaparado tres viviendas cuando éstas deberían de ser asignadas a la gente más necesitada” (*Cedillo, 2009: 7*).

#### **4.2.4 Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)**

La Sociedad Hipotecaria Federal surge como una Institución Pública Federal que es en realidad una Banca de Desarrollo y de Control que promueve la construcción de viviendas a través de intermediarios financieros debido a que los recursos del INFONAVIT y del FOVISSSTE no son suficientes y porque a que a pesar de que el Gobierno Federal cuenta con los recursos financieros y económicos necesarios para promover el desarrollo económico de México a través de la industria de la construcción, estas viviendas no sé construyen.

En este sentido, la SHF tiene también como misión atender a los grupos más vulnerables y que viven en condiciones de pobreza patrimonial para promover así un acceso generalizado a la vivienda. Por lo que, el gobierno federal ha diseñado este tipo de políticas públicas de vivienda para atenuar el problema de los sectores de la población no asalariada.

La SHF desde la Administración Pública promueve a la industria de la vivienda en donde participan alrededor de 3,500 empresas registradas del sector formal: 95% de sus insumos son de origen nacional y demanda bienes y servicios que provienen de 37 ramas industriales.

Esta actividad desde el punto de vista económico, genera cerca de tres millones de empleos directos e indirectos, y se estima representara para 2009, una derrama económica de cerca de 349 mil millones de pesos.

Gavito Mohar (2009) Director de la SHF señaló que desde el punto de vista económico, en 2007 la vivienda represento el 3.4 % del PIB nacional y de acuerdo a proyecciones en 2012, representara el 4.8% y en 2020 del 9% del PIB. La SHF financia sus acciones a través de acciones que cotizan en la BMV y que se conocen como sofoles/sofomes hipotecarias.

“Como consecuencia de la crisis económica de 1994, la banca privada se relegó del mercado hipotecario, pero las sociedades financieras de objeto limitado (sofoles/sofomes) cubrieron ese vacío convirtiéndose en intermediarios financieros privados especializados. Años más tarde, la conformación de la SHF vino a acelerar el desarrollo de estos intermediarios, para consolidar una oferta crediticia para la adquisición de vivienda” (Cano, 2009: 12).

Esto provocó, que el fondeo que las sofoles/sofomes daban a los desarrolladores para créditos puente cayera un 70% y se pusieran en riesgo obras y proyectos de vivienda hasta el 2010. Situación que se agravó con la excesiva cautela de los bancos en esta materia, afectando en mayor medida a los créditos puente, y a los créditos individuales. Sin embargo, la oportuna intervención de la SHF, al impulsar recientemente un plan por 10 mil millones de pesos, en el que participaron bancos, sofoles/sofomes, y que básicamente operaron con cartas compromiso expedidas por el INFONAVIT y el FOVISSSTE a cada promotor inmobiliario, para garantizar así que una vez hechas las viviendas, se otorgaran alrededor de 600 mil créditos individuales; para alinear oferta con demanda y restablecer la liquidez que el sector vivienda requería para su producción.

Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles/Sofomes) son Instituciones Financieras especializadas, privadas, autorizadas y supervisadas por autoridades del Gobierno de la República (SHF), que ofrecen créditos para bienes específicos al público en general. Como su nombre lo indica, su objeto está limitado a otorgar financiamiento a determinados sectores, tales como el crédito automotriz, crédito para capital de trabajo y créditos hipotecarios, entre otros. Pero las Sofoles/Sofomes se concentran más, se especializan y se han focalizado primordialmente en la compra, remodelación o construcción de bienes inmuebles.

Los Sofoles/Sofomes permiten la bursatilización de los créditos hipotecarios y promueven líneas de almacenamiento de capitales para que la continuidad de los programas sean viables. Los intermediarios financieros (Sofoles/Sofomes) más importantes son: H. Su Casita, H. Crédito y Casa, Ge Money, Metrofinanciera y Crédito inmobiliario, H. Nacional, Patrimonio, Mexicana de Servicios para la Vivienda, S.A. de C.V. (MeXvi), ING Hipotecaria, Fincasa Hipotecaria y Financiera México entre otras.

Los programas habitacionales (2009) subsidiados por la SHF son:

- “*Esta es tu Casa*”
- Garantías
- Micro financiamiento
- Crédito SHF con apoyo INFONAVIT
- SHF-INFONAVIT Cofinanciamiento
- Fondeo CASAS HF mensualidades fijas.
- Fondeo CASAS HF salarios
- Pago de pasivos
- Programa para migrantes
- Reestructura UDIS-pesos
- Renta con opción a compra
- Seguro de Crédito Hipotecario (GPI)
- Swap salario mínimo
- *¡Échale a tu casa!*

A continuación se explicarán las acciones de vivienda más importantes de la SHF:

El programa de producción social de vivienda *¡Échale a tu casa!* ganó el Premio Nacional de Vivienda 2007 porque resuelve el problema, como ya se mencionó, de las personas no afiliadas al IMSS o al FOVISSSTE y/o con salarios menores de cinco vsm.

Esta política pública se implementa de acuerdo a las cifras de la SHF que afirman que existen 22 millones de personas (4.5 millones de familias) que requieren de

apoyo en el proceso de la autoconstrucción de vivienda. Gavito Mohar (2009) afirma que de un total de 26.5 millones de hogares mexicanos, solo 17 millones cuentan con una vivienda propia y por lo tanto 9.5 millones de familias sufren el rezago de vivienda en el país. Por lo tanto, el Estado Mexicano implementa actualmente este programa a través de una operación lineal básica:

**Programa de ahorro + Subsidio + Crédito** Es igual a un valor del mercado de 3.6 billones de dólares invertidos en la producción social de más de 25 mil viviendas

La viabilidad económica del proyecto Programa de ahorro + Subsidio + Crédito por cada casa es eficaz, eficiente y realista, ejemplo<sup>11</sup>:

**SOLUCIÓN DE VIVIENDA**  
**Costo real total \$91,000 a pesos 2009**

Solución de vivienda	\$91,000.00	100 %
Ahorro Previo	\$9,100.00	10%
Subsidio	\$38,316.00	42%
Crédito requerido	\$43,583.00	48%

La SHF afirma que su misión como organismo público federal es extremadamente rentable y seguro porque los subsidios que se invierten en la auto-construcción y construcción de viviendas se ven resarcidos a la Federación por la derrama de impuestos que generan las más de 37 Ramas de la Industria de la construcción como son el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado (I.V.A) , el impuesto del 2% por activos y nómina, el impuesto empresarial de tasa única (IETU), los impuestos sobre el producto del trabajo, los impuestos por los permisos de construcción, entre otros y que por lo tanto el significado de subsidio tiene que re-entenderse como una inversión gubernamental y social confiable y no como un regalo o dádiva del Estado .

---

<sup>11</sup> Este mismo esquema se aplica en el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva

Durante “el Salón Inmobiliario Internacional de Madrid 2009 (...) los integrantes públicos y privados del sector vivienda en México evidenciaron que el país tiene excelentes oportunidades de inversión en el ramo de la construcción y la adquisición de viviendas, por lo que se considera uno de los grandes pilares de la economía nacional”. (*Revista Enlace núm. 1 (sin autor): 2009: 4*) y en este sentido, el Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda A.C. (CONOREVI) ha informado que por la rentabilidad de los Programas Públicos de Vivienda de la SHF el monto de subsidios tiende inevitablemente a crecer.

Consecuentemente y debido al éxito de *¡Échale a tu casa!* el World Bank Group le ha otorgado a México un crédito de \$1000 millones de dólares para seguir realizando el Programa y el BID por su parte extendió una línea de crédito de \$2,500 millones de dólares pagaderos a 30 años. Además en mayo de 2009 el perfil anual de las acciones Sofoles se amplió a tres años.

Es importante resaltar que los principales beneficiados de estos programas han sido básicamente ciudadanos que viven en áreas rurales o localidades y servidores públicos de municipios, alcaldías y villas.

Otro objetivo del programa *¡Échale a tu casa!* es integrar a las familias en la autoproducción de material de construcción ecológico (Adoblock) y la autoconstrucción supervisada de vivienda digna, generando empleo, propiciando el Desarrollo Sustentable e integrando a la comunidad en una actividad productiva. Las modalidades del programa son:

- Autoconstrucción asistida.
- Mejoramiento de vivienda.
- Lote con servicios.
- Vivienda terminada.

La vivienda digna ecológica del programa *¡Échale a tu casa!*, reúne los 14 requisitos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por sus espacios: recámara, estancia-comedor, baño, cocina y fregadero y por su viabilidad ecológica para el Desarrollo

Sustentable ya que cuentan con fosa séptica biodigestoras, captación de agua pluvial, filtración de aguas grises, calentador solar, estufa Patsari, que fue premiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), composta y celda fotovoltaica que se proporciona a los beneficiarios solo a través de convenios.

En la actualidad es un hecho que las Sofoles/Sofomes han tenido que apearse recientemente (2009) a las normatividad de la SHF que ha incorporado los conceptos de:

- Hipoteca verde e
- Hipoteca Digital

El objetivo de estos productos consiste en que los intermediarios financieros deben de incorporar a las nuevas viviendas accesorios de ahorro energético, de responsabilidad y compromiso con el medio ambiente, así como la instalación de computadoras y conectividad a Internet.

“Estamos hablando de incorporar a la compra y al monto del crédito, elementos que le permitirán ahorrar dinero y conectar su hogar con el mundo, con lo que gana en seguridad y en ofrecer a su familia mejores condiciones para su desarrollo (...). En el INFONAVIT son tan importantes estos programas que contemplan enormes beneficios para quien contrata una Hipoteca Verde y que pronto harán igual en el caso de las Hipotecas Digitales. (Urbano, 2009:39)

Un ejemplo de Hipoteca Verde es la tecnología utilizada para la construcción usando *Adoblock* que fue desarrollada conjuntamente con el Instituto CRATerre de la Universidad de Grenoble en Francia. El *Adoblock* se utiliza como suelo de cemento, para la construcción de los muros, es térmico ya que se ajusta al frío o al calor, es acústico y lo más importante: se produce a través de la comunidad y es un elemento de construcción ecológico y son los *blocks* ideales para las zonas sísmicas o para las regiones que son azotadas por los huracanes ya que representan mucha solidez y son muy seguros por su resistencia a una compresión mínima que soporta 50 kilos por cm<sup>2</sup>. Estas normas fueron establecidas porque se busca que los inmuebles estén contruidos con responsabilidad para contribuir así al cuidado del ambiente.

Las Unidades Productoras Sociales de Vivienda (**UPS**V) para conseguir sus metas para la construcción de las casas requieren de la Maquina Adopres, una Laptop, materiales industrializados, habilitación de material y herramientas de mano. La organización del personal requiere de un Asesor permanente de construcción, un supervisor de obra por cada diez viviendas, una Promotora comunidad (Comisión de los beneficiados), un técnico temporal para el manejo de la maquinaria y la meta de producción de casas para cada comunidad objetivo es de 250 por año.

Esta UPSV son promotoras, constructoras, productoras de material ecológico y distribuidoras de materiales de construcción industrializados como son: el cemento, la varilla de acero, los tinacos y las fosas sépticas biodigestoras de rotoplas y muebles de baño de cerámica. Un componente importante es que las actividades realizadas por las UPSV son replicables y se establecen en un muy corto período de tiempo cada vez que se necesita ir a operar a otra comunidad objetivo.

*¡Échale a tu casa!*, además es un programa que promueve la inclusión social ya que el mismo necesita de la participación de las familias integrantes, debido a que estas deben de ser capacitadas en el proceso de la estructura social, la producción del *Adoblock* y la edificación de las viviendas. Los participantes deben coordinarse para formar un Comité de Vivienda a través del cual se coordina el proceso de Producción Social de Vivienda. La evaluación de las políticas de este Programa ha permitido definir claramente el correcto uso de los subsidios para la construcción de viviendas sustentables ya que la SHF cuenta con los recursos económicos suficientes para otorgarles créditos a las personas que deseen adquirir una vivienda a través de este financiamiento por parte del Gobierno Federal.

Por su parte, Urbano (2009), afirma que las Sofoles/Sofomes se han burocratizado y que para México, el reto del rezago de vivienda implica de entrada pensar en el futuro, ordenar y potenciar los ordenamientos territoriales, ecológicos, regionales del país e implementar inmediatamente y de manera rigurosa las Hipotecas Verdes y las Digitales y así romper los prejuicios en el sentido de que las viviendas para la población de escasos recursos *per se* no pueden contar con computadoras, internet y sistemas para ahorrar energía y que se habrían qué hacer planteamientos realistas y objetivos de largo

plazo. Por otra parte, afirma que entre las Instituciones Federales de Vivienda y los Organismos Estatales de Vivienda no hay alineación de objetivos.

El periodista y urbanista señala en este sentido que el problema de adquisición de vivienda para las clases más favorecidas es una anécdota y un *hobbie* y para las más desprotegidas y marginadas, que son realmente las que necesitan viviendas sea una broma cruel. También afirma que las viviendas rurales son el gran pendiente del país y que estas deberían de ser las primeras en ser incluidas en este tipo de Programas, sin descuidar por otra parte a las viviendas urbanas.

De acuerdo a los expertos, cada año se sumaran a la demanda un promedio de 633 mil viviendas nuevas y 455 mil mejoramientos, producto de la integración de nuevas familias y del deterioro del inventario habitacional actual. Estas cifras dejan ver, el carácter estratégico del sector vivienda. El reto como ya se mencionó, es que las casas que se financien con Hipotecas Verdes tengan calentadores de gas para reducir el consumo de gas o de lámparas y refrigeradores de bajo consumo energético y de la incorporación de materiales de construcción que en su producción ahorren energía o cuyo uso en la edificación de las viviendas permitan también el ahorro de consumos por las condiciones meteorológicas. Este tipo de normas convertidas en acciones finalmente contribuyen a mejorar la economía familiar ya que las estimaciones han establecido que las familias se pueden ahorrar hasta 240 pesos al mes, siempre y cuando las viviendas cuenten con los sistemas de ahorro de energía que fueron mencionados.

Por otra parte, las Hipotecas Digitales permiten incorporar al monto total del crédito un sistema eficiente y eficaz de conectividad para que por ejemplo los niños de las zonas rurales puedan estudiar formalmente posibilitando así la educación a distancia, también para que las familias vivan más seguras, para que se creen redes de servicios comunitarios y sobre todo para tener acceso directo con las instituciones médicas, de asistencia y policiacas. Además las viviendas tecnológicamente preparadas pueden manejar eficientemente la administración de las unidades habitacionales y facilitarle y mejorar literalmente a todas las familias su ritmo y estilo de vida: Comprar y encargar alimentos o medicinas desde una computadora en casa; acceder a servicios públicos y privados o vigilar a los hijos que acuden físicamente a las escuelas desde la vivienda propia.

Hay que mencionar que la existencia y el quehacer de la SHF son fundamentales porque existen los suficientes recursos económicos por parte de la Federación para construir las viviendas que hacen falta y para integrarles los equipos y las ventajas de las Hipotecas Verdes y Digitales, sin embargo paradójicamente estas no se pueden construir al ritmo que se requiere no porque no se quiera o por falta de financiamiento, sino porque no existe la capacidad de construcción de viviendas para satisfacer la demanda. Por lo que se necesita que se formen más Sofoles/Sofomes.

Esto provocó, que el fondeo que las Sofoles/Sofomes daban a los desarrolladores para créditos puente cayera un 70% y se pusieran en riesgo obras y proyectos de vivienda

Finalmente, como ya se menciona, la SHF y la CONAVI también manejan otros programas como “*Esta es tu casa*” a través de los subsidios que se le transfieren a los Organismos Estatales de Vivienda y que están adheridos al Programa, y al igual que el de *¡Échale a tu casa!* el financiamiento solo puede otorgársele a los Programas y Proyectos de Vivienda que cuenten con sistemas de ahorro de agua, electricidad y gas como lo establecen la Sociedad y la CONAVI a través de un Comité Técnico de Evaluación de la Sociedad.

“*Esta es tu casa*” consiste en un Programa abocado idealmente a la construcción de vivienda rural que se concentra en el ofrecimiento de soluciones económicas de alta calidad para impulsar la producción social de vivienda a través de Programas de Autoconstrucción asistida.

Este programa tiene el objetivo de apoyar económicamente a través de un subsidio a la comunidad en situación de pobreza patrimonial para construir, concluir, ampliar o mejorar su casa. Este Programa es realmente un cofinanciamiento. El pie de casa es una construcción de 20 mts<sup>2</sup>, con muebles de baño, puerta y ventanas. El monto de cada acción, es de \$52,282.20 pesos. En este programa el gobierno Federal, los gobiernos estatales, municipales y el beneficiario aportan el capital. La Federación aporta un subsidio de \$17,500.00 pesos, el estado \$9,294.00 pesos y el beneficiario aporta \$25,490 pesos. El subsidio en los ayuntamientos generalmente es variable.

Los municipios de Quintana Roo que participan en el cofinanciamiento, como son el de Benito Juárez y el de Isla Mujeres (2008-2011) aportan un subsidio de \$17,500 pesos, por lo que la persona beneficiada solo tiene que pagar \$8,283.00 (*Luces de Siglo, 2008:38*). En Cozumel este programa ya ha entregado 150 de 200 casas (2008). El presupuesto para estas casas en la isla está integrado de la siguiente forma:

- El Gobierno del Estado a través del INFOVIR aporta \$1, 750,000.00 pesos.
- El Gobierno Federal a través de la SHF, FONHAPO y la SEDESOL aporta \$3'500,000 pesos.
- El Gobierno municipal aporta \$ 4, 616,400 pesos.

En este sentido, cada beneficiario de Cozumel por acción de vivienda contribuye con un pago único de \$5,500 pesos. En total por las 200 casas se invierten \$9, 866,400 pesos y las 50 casas que están en proceso de construcción están programados para entregarse en el primer trimestre de 2009. (*Pool, 2009: 25*).

Actualmente (2009), el Municipio de Benito Juárez (2008-2011) puede perder los recursos de los subsidios debido a que su Dirección de Obras Públicas y Planeación y Desarrollo , no licitó ni en tiempo, ni en forma los recursos, y al atrasarse las obras, solo pudo ejercer 22 millones de pesos. El presupuesto asignado para este Programa en el municipio era de 49 millones de pesos. De esta manera, se puede apreciar que una incorrecta implementación de un Programa público puso en riesgo 27 millones de pesos que se le tendrían que reintegrar a la SEDESOL, arriesgando así los recursos del Ramo 20 correspondientes al Desarrollo Social que podrían ser no programados en el Presupuesto para el ejercicio del 2009.

Existe una sofoles/sofomes que está ejecutando "*Esta es tu casa*", de manera focalizada y especializada: Mexicana de Servicios para la Vivienda, S.A. de C.V. (MeXvi). El intermediario financiero desarrolla este programa a través de tecnología propia: su subsidiaria: Waltech México, quien recibió el Premio Nacional de Vivienda 2006.

MeXvi, ha desarrollado su esquema de Autoconstrucción asistida en los estados mexicanos de Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí,

Sonora y Veracruz. La modalidad de la implementación de “*Esta es tu casa*” por parte de MeXvi ha contribuido a que este programa sea exitoso por la integración de tecnologías vanguardistas que se adaptan a las condiciones climatológicas de cualquier región de México, ofreciendo así, viviendas con características de habitabilidad (aislamiento térmico) superiores a los sistemas tradicionales de mampostería utilizando paneles estandarizados de 7.8 cm incluyendo una malla metálica expandida y con 2 cm de recubrimiento de cada lado para obtener muros de 11.8 cm de espesor. El sistema constructivo está basado en el Ferrocemento para así darles a las viviendas una resistencia estructural que garantiza la seguridad y la integridad de las familias ya que estas casas tienen un mejor comportamiento en zonas sísmicas, de alto riesgo y de paso de huracanes.

Debido a la simplicidad del sistema de muros, se crean equipos de trabajo, sin importar la edad o el género, para que las familias edifiquen sus viviendas y así consecuentemente se integren socialmente y se concienticen de la importancia de la ayuda mutua.

Es muy importante mencionar que la regulación y la supervisión de la Sofoles/Sofomes de este Programa es responsabilidad de la SEDESOL y de los ayuntamientos y por otra parte el financiamiento se puede gestionar también directamente a través de los municipios con MexVi, que como intermediario financiero realiza toda la tramitología y desarrolla directamente los proyectos con la CONAVI y la SHF. La Sub-Delegación de Desarrollo Urbano, Ordenación del Territorio y Vivienda de la SEDESOL tiene la responsabilidad de inspeccionar los avances del Programa y la aplicación de los recursos, sin embargo el ejercicio del Presupuesto (Ramo 20 del PEF) lo hacen directamente los municipios de acuerdo a las bases de la licitación. En este sentido, la calidad de las viviendas construidas es responsabilidad también de los Ayuntamientos. (*Gasca, 2009:25*).

Los gobiernos estatales y municipales que forman parte del Programa, están obligados, por las normas del mismo, a contribuir con los costos de las viviendas. En este sentido, según la SHF son muchos los municipios mexicanos que están incluidos en el Buro de Crédito y por lo mismo no pueden acceder a los beneficios del Programa ya que no cumplen el requisito de no estar incluidos en el Buro. En este sentido, Gavito (2009)

considera que es imperativo actualizar y depurar las listas de los morosos para que los recursos se puedan utilizar.

Por otra parte, el mismo afirma que una de las repercusiones de la recesión económica en México radica en el hecho de que las sofoles/sofomes tuvieron que suspender financiamientos por falta de liquidez y problemas de solvencia y que en la actualidad de las 6 sofoles/sofomes más importantes del país solo una está funcionando normalmente y por otra parte de todos los productos financieros de la SHF solamente el 18% ha sido etiquetado a los ejidos. Una de las soluciones que propone Gavito (2009), ante esta problemática es la creación de Cajas Populares de Ahorro para generar el capital que necesitan pagar las familias para subsanar su parte del co-financiamiento.

Finalmente, hay que mencionar un Programa de la SHF que resuelve eficazmente el rezago de vivienda para las personas que pagan renta: *“Renta con opción a compra”*. Esta acción consiste en que los interesados acudan a los Registros Públicos de la Propiedad de sus localidades, a la CONAVI o a la SHF para detectar los inmuebles que están en el inventario de los Registros y que al transcurrir de los años se han quedado legal y jurídicamente sin dueños. En este sentido, las personas a través de la Sociedad y la Comisión pueden pagar la *“Renta con opción a compra”*.

La filosofía de este programa es: si puedes pagar la renta, puedes pagar el crédito. El programa aplica para las familias que tengan un ingreso menor a 4 **vsm** y que puedan demostrar una cultura del ahorro a través de fichas de depósitos. Este programa ha sido aprovechado por trabajadores no asalariados, como los comerciantes informales. Sin embargo, Gavito (2009) ha comentado que el Programa también ha sido utilizado por personas que no lo necesitan y que han comprado propiedades caras y estratégicamente bien ubicadas sin pagar el valor real de las mismas debido a que el valor catastral de las casas no está actualizado y que en este sentido los Registros Públicos de la Propiedad y el Comercio de los estados necesitan ser modernizados ya que el inventario de los inmuebles sin propietarios de la CONAVI y la SHF provienen precisamente de los Registros.

Todas las Instituciones que han sido mencionadas deben de ser consideradas en el Campo de Batalla. El INFONAVIT y el FOVISSSTE son irrelevantes para el objeto de

estudio de ésta investigación y consecuentemente no forman parte del núcleo del problema ya que la clase trabajadora que desempeña sus actividades productivas dentro de la economía formal del país difícilmente pensara en la opción de instalarse en un asentamiento humano irregular para solucionar su problema de vivienda.

#### **4.2.5 Programa “Sustitución de Vivienda Endeble por Vivienda Segura”**

Este Programa es implementado por el **Infovir** y la **CONAVI**. Es un Programa de vivienda totalmente gratuita. Cada vivienda tiene un costo de \$75,225.00. El Programa se implementa en el estado de Quintana Roo en las localidades rurales con un alto índice de marginación; El mismo tiene diferentes etapas: En la primera, la meta es la construcción de 6,386 viviendas y en la segunda serán construidas 3,500 viviendas, mismas que tendrán que entregarse antes del 2009.

El Programa cerró el 2008 con la construcción de 5000 viviendas en 110 comunidades del Estado. La meta era entregarlas antes del 31 de diciembre y se alcanzó, además el número de las viviendas construidas representa una cifra record que nunca se había presentado en Quintana Roo. La construcción de cada una de las casas, se apega a un Standard de calidad y seguridad: el programa inició con la construcción de viviendas tipo tradicional con muros de block y techo de viguetas y bovedillas y las del Tipo GMI (prefabricadas) con tecnología a base de Policreto de Vinilo.

Actualmente (2009) se han incluido en el Programa otros modelos de vivienda con alta tecnología como la Walltech y Maxitherm, que fueron desarrolladas por empresas ganadoras de premios nacionales garantizando así la calidad de las casas. Todas las casas tienen 35 mts<sup>2</sup>. (*Respuesta, 2008: 31*)

Como se mencionó el Programa ha logrado alcanzar sus metas en tiempo y en forma:

- En el mes de febrero de 2009, se concluyeron todas las acciones programadas para el Municipio de Othón P. Blanco.

- Entre las comunidades beneficiadas en el municipio que se acaba de mencionar están: Bacalar con 475 acciones; Caobas con 161 acciones; Chacchoben con 131 acciones; Maya Balam con 297 acciones; Nicolás Bravo con 207 acciones; Sergio Butrón Casas con 222 acciones; Xulhá con 147 acciones y no se mencionan otras 37 comunidades que también fueron incluidas.
- El presupuesto que se va a aplicar exclusivamente en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto para construir 979 viviendas es de \$73´645,275 pesos.
- Entre las comunidades beneficiadas en el municipio que se acaba de mencionar están: Uh May con 45 viviendas (\$3´385,000 pesos); Chun Om con 50 viviendas (\$3´310,000 pesos); Chumpon con 120 viviendas (\$9´027,000 pesos); Noh-Bec con 200 casas; X-Hazil Sur con 177 casas; la cabecera municipal con 152 viviendas. No se mencionan otras 16 comunidades en las que se sigue trabajando. (*Redacción Chetumal, 2009: 18*).

Este Programa responde a la necesidad de sustituir todas las viviendas que son endeblés por casas de materiales resistentes que puedan resistir el embate de los huracanes. En este sentido, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional de Quintana Roo (SEPLADER), argumenta que el Programa resuelve el problema público de las familias de bajos recursos que no tienen los recursos económicos suficientes para asegurar que sus casas sean seguras. En la operación del Programa intervienen el INFOVIR y la SEPLADER. Ambas instituciones se encargan de todos los trámites.

La Federación aporta \$49,000 pesos para cada acción de vivienda, cantidad que no es suficiente para que las casas sean duraderas, por esta razón el Gobierno del Estado necesita aportar un total de \$35,225 pesos por cada acción. (*Puente, 2008:17*)

En la actualidad el Gobierno de Quintana Roo está gestionando ante la Federación un paquete adicional para que se puedan construir antes del 2011, otras 9,000 viviendas. La meta en este sentido es acercarse a las 18,000 viviendas. La evaluación y supervisión de las acciones es realizada por la CONAVI.

#### **4.2.6 Programa especial emergente para el asentamiento irregular: Los Monos**

Este Programa Emergente, en específico, se aplicó en la cabecera municipal del Municipio de Othón P. Blanco, por órdenes expresas de la Presidencia de la República (2005-2012) a la **CONAVI**. La colonia “Los Monos”, fue visitada por el Presidente de la República inmediatamente después del paso del huracán “*Dean*”. Esta colonia surge como un asentamiento irregular en Chetumal en donde se instalaron aproximadamente 1,400 habitantes. No existía un censo formal de las familias, y aún así se asignaron 90 casas de manera discrecional. El encargado de organizar la entrega de las casas fue directamente el líder de los colonos. El costo de cada vivienda fue de \$110,000.00 pesos (\$9, 900,000.00).

Esta acción pública tuvo la particularidad de que la Teoría de Entrada es establecida directamente por el Presidente de la República, quien decide a partir de su visita a Chetumal, hacer acto de presencia de manera sorpresiva en un asentamiento irregular que no estaba en la Agenda del Programa de la visita y es hasta el momento, en que la máxima autoridad del país detecta el problema que se le da entrada a la Agenda. La primera instancia que lo identifica es el Gobierno Federal.

La paradoja, reside en el hecho de que las pésimas construcciones de sus viviendas al sucumbir por el huracán “*Dean*”, son la razón para que se les construyan nuevas casas sin ningún costo para ellos, y solo porque una visita inesperada del Presidente, les permite acceder a un Programa de vivienda especial y emergente sin la necesidad de realizar un solo trámite. Finalmente, antes del huracán el problema había sido ignorado por el Gobierno Municipal desde lo local y por el Gobierno Estatal desde lo regional.

El manejo de los recursos y la implementación del Programa fueron realizados directamente por la CONAVI y MeXvi. La principal razón de que no participara el INFOVIR se debió a que el Instituto solo contaba con un prototipo básico de vivienda con base en materiales convencionales de la región, como son los bloques, el cemento, el polvo, la grava, la cal, las viguetas de cemento, las bovedillas y las varillas de acero. Por otra parte, ni el INFOVIR, ni la Dirección del Catastro del Municipio, ni el Consejo Estatal de Población (COESPO) tenía un censo puntual y actualizado de la colonia, ni planos catastrales. Y como se trataba de un Programa Especial Emergente, no se podía

desfasar la construcción de las viviendas con el cierre del ejercicio fiscal. (López, 2008:28)

El prototipo de las casas fue realizado con la tecnología y los sistemas constructivos de MeXvi. La Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción considerando las experiencias de MeXvi y en coordinación con la CONAVI decidieron a la constructora que sería la responsable de la edificación y la supervisión de los trabajos , así como la elaboración y presentación del prototipo de las viviendas que se necesitaban. Evidentemente, por la orden presidencial y por la emergencia no hubo licitación y de esta manera se establecieron dos modelos:

- Una casa consta de cimientos con una plataforma de concreto, estructura metálica y paredes forradas con cemento.
- La otra casa está hecha con estructuras metálicas pero con paneles de cemento y asbesto y con lámina imitación de teja.

Las casas no cuentan con los cimientos firmes tradicionales de las regiones construidas con mampostería. Una persona de esta colonia, que fue beneficiada con una vivienda prototipo declaró que estaba consciente de que probablemente su nueva casa no podría resistir los embates de un huracán, sin embargo, dijo sentirse feliz porque por fin podría vivir con su familia en una vivienda digna. (Aguilar, 2008:6)

Es importante señalar que el líder de los colonos no tuvo que realizar ninguna gestión y además fue la única instancia capacitada y legítima para asignar las casas ante la ausencia de un Censo. Por otra parte, el INFOVIR pesar de que tiene sus oficinas centrales en Chetumal, carecía de los recursos económicos para implementar un programa emergente. Habría que señalar, que se puede plantear como un argumento de Mapa de Ruta y para el futuro, la necesidad de que el INFOVIR a través de sus Delegaciones y Recaudadoras de rentas en los nueve municipios y como una medida y política pública preventivas y considerando sus procedimientos, recursos y posibilidades realice un Censo de todos los asentamientos irregulares en su territorio para generar un Banco de Datos.

En este sentido, es necesario distinguir una acción que ha sido realizada directamente por la Dirección de Desarrollo Social y Económico del municipio de Isla Mujeres. El municipio decidió levantar su propio Censo para obtener los nombres de 450 personas que viven en el asentamiento irregular “La Guadalupana” a través de la recolección de datos que especificaban la cantidad de niños y adultos, el sexo, la procedencia y la escolaridad. A través de este censo se pudieron confirmar las principales necesidades de las familias y sus índices de pobreza. (López, 2008:22)

Retomando el caso del asentamiento irregular de Chetumal y la singularidad del mismo hay que mencionar que es un caso excepcional desde la Teoría de las Políticas Públicas de Merino (2007), ya que el Mapa de Ruta no fue necesario para que se presentara la acción en el Campo de Batalla. Y por lo mismo, resulta un caso extremadamente interesante que merecería un seguimiento puntual en una futura investigación.

Por otra parte, este Programa posteriormente se trasladó a otras comunidades del municipio de Othón P. Blanco: Altos de Sevilla, Reforma, Paraíso, Buena Esperanza y San Fernando. La CONAVI finalmente le otorga recursos al INFOVIR para este Programa y se autorizan 300 viviendas más y aunque los beneficiarios de las localidades que se acaban de mencionar no tienen que pagar nada por estas viviendas, se han inconformado por los materiales utilizados a través de líderes del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Por lo que 35 beneficiados que se niegan a habitarlas podrían perder estas viviendas ya que el INFOVIR tiene forzosamente que aplicar los recursos y muy probablemente tendrá que trasladar las acciones a otras localidades. (Arce, 2009:18); (Arce, 2009:20) ;(Gio, 2009:20).

Concluyendo, este Programa Emergente es útil para ésta investigación porque es un ejemplo de un problema público resuelto a través del *mômentum*. Un problema público que si bien no se resolvió solo, sí se solucionó por la circunstancia precisa del *mômentum* en donde resulta francamente difícil replicar la política pública.

#### **4.2.7 Programa de Piso Firme y Apoyo a Zonas de Atención Prioritarias (PAZAP)**

Este Programa también fue diseñado exclusivamente para localidades rurales con altos y muy altos índices de marginación. Básicamente se aplica en los municipios de Lázaro

Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres en su zona continental y José María Morelos. El Programa consiste en 6,118 acciones en igual número de viviendas. Los recursos económicos son entregados por la SEDESOL ya que el 100% son de la Federación y se ejercen a través de los municipios. Cada acción de este Programa consiste en poner 36 mts<sup>2</sup> de un colado de cemento, con graba y cal en las viviendas que no cuentan con un piso firme.

El objetivo es que los suelos de tierra de las casas sean sustituidos y así las personas tengan mejores condiciones sanitarias, mejor calidad de vida, a través del mejoramiento de su vivienda, disminuyendo los pisos de tierra, evitando así los riesgos sanitarios y que su patrimonio éste en mejores condiciones. El Programa tiene un objetivo principal: Contribuir a la reducción de las desigualdades municipales y regionales a través de una política de Desarrollo Territorial.

En el último trimestre del 2008, la SEDESOL informó que las metas establecidas al inicio del año, se pudieron cumplir quedando así:

- Municipio de Lázaro Cárdenas: 1,088 acciones, en 63 localidades.
- Municipio de José María Morelos: 1,363 acciones.
- Municipio de Felipe Carrillo Puerto: 3,667 acciones.
- Parte Continental del Municipio de Isla Mujeres : 36 acciones

En total fueron 6,154 acciones y no se excluyeron casas ubicadas en asentamientos irregulares del Municipio de Isla Mujeres. Cada acción, cuesta entre \$8,388 pesos y \$8,070 pesos, dependiendo de la ubicación geográfica de las localidades. Las acciones del Programa son supervisadas por la Sub-Delegación de Desarrollo Urbano, Ordenación del Territorio y Vivienda de la SEDESOL (Diario Respuesta, 2008: Sección Lázaro Cárdenas).

#### **4.2.8 Programa de Ahorro Previo - Unidades Básicas de Vivienda (UBV)**

Este Programa especial se empieza a ejecutar en Quintana Roo a partir de una iniciativa del Gobierno Estatal (2005-2011) a través del INFOVIR, inaugurando así una nueva

modalidad crediticia que consiste en que el Instituto construye viviendas y no solo se concentra en la venta de terrenos para que los beneficiarios construyan en ellos sus viviendas utilizando sus propios recursos económicos. Es un Programa que atiende a las personas que viven en localidades y municipios de mediana y baja marginación, para atender la demanda habitacional y beneficiar a las familias de bajos recursos. En este Programa se da la participación de los 3 niveles de gobierno, subsidiando parte del costo de las casas (*Bernal, 2008: 4*).

La participación Federal es a través de la SEDESOL y el FONHAPO, la participación estatal es a través del INFOVIR y la participación municipal es a través de la donación de los terrenos. Es importante recalcar nuevamente que la tierra no forma parte de la Reserva Territorial del Gobierno del Estado. Los lotes tienen una superficie de 150 m<sup>2</sup> en promedio con 7.50 metros de frente y 20 metros de fondo, en donde se construyen pies de casa con un costo de \$180,000 pesos para las casas de una habitación y de \$250,000 pesos para las casas de 2 habitaciones.

El prototipo y la calidad de las casas está establecida de la siguiente forma: construcción tradicional que las hace sólidas y firmes, mampostería de piedra, techos de vigueta y bovedilla, ventanas de aluminio, puertas prefabricadas de madera conglomerada, muebles de baño de cerámica, pisos de mosaicos, instalaciones sanitarias de tubería de PVC y cobre, tarja de aluminio y el desplante se realiza con armados y varillas de acero. En este Programa el terreno también puede ser donado por el Gobierno Estatal. La inversión inicial del Programa es de \$80, 628,000 pesos. Hasta el momento solo se han entregado 500 casas en todo el norte del estado.

El INFOVIR se encarga de licitar las obras a las constructoras que reciben un anticipo antes de iniciar los trabajos, sin embargo, la parte más fuerte del recurso se genera a través de un crédito puente (Sofoles/Sofomes) que es adquirido por el constructor y que es necesario por la fluidez de capital que se necesita para ejecutar el Programa, por esta razón, la intervención de la FONHAPO y la SHF es importante.

El Programa se apega completamente a las Leyes de Asentamientos Humanos y de Fraccionamientos del Estado y es el Programa menos financiado por los tres niveles de gobierno. Sin embargo, el INFOVIR antes de implementar cada acción, hace un estudio

de mercado focalizado en los créditos para darles certeza a las familias. Las colonias son fraccionamientos que cuentan con instalaciones subterráneas para la energía eléctrica y los servicios telefónicos, un parque con juegos infantiles y áreas verdes.

El Programa UBV tiene también el respaldo financiero del ahorro de los beneficiarios para que haya certeza financiera. La meta es la construcción de 2,132 viviendas para fines del 2009 en las localidades de Cozumel, Playa del Carmen, Puerto Aventuras, Tulum, Puerto Morelos y en la ciudad de Chetumal se están construyendo actualmente 500 casas (2008). (*Bernal, 2008:2*). El INFOVIR, ha informado que pese a la actual crisis económica global del 2008 y 2009 están garantizadas la inversión y la construcción de 500 viviendas extras para Playa del Carmen. El municipio de Solidaridad por sus altos índices de crecimiento demográfico es el que tiene más rezago de viviendas y en este sentido, existen ya 6000 solicitudes en lista de espera. En la isla de Cozumel este Programa desarrolló dos nuevas colonias: Nueva Generación y Altamar. (*Pool, 2009:25*)

El sistema de asignación de las viviendas en todo el estado sigue siendo el de la lista de espera, las personas que ingresan a este Programa, reciben tarjetones con un número de registro. Hasta el 2009, solo se habían adjudicado 200 casas de un paquete de 500 en Playa del Carmen. Concretamente en la cabecera municipal de Solidaridad el INFOVIR ha tenido que recurrir a las agencias inmobiliarias y a las constructoras para que gestionen la entrega de las viviendas y realicen también los trámites. (*Bernal, 2009:5*)

En el contexto de la actual crisis económica (2008-2009) se estima que se dé un incremento del 25% en el precio del producto final. El INFOVIR ha declarado que en la zona norte se tendrán problemas para alcanzar la meta ya que se necesitan poner en marcha estrategias para la operación y el financiamiento del Programa, y que aunque las viviendas de interés social van a seguir su paso, la continuidad del Programa en estos momentos (2009) necesita captar aún más el interés del Gobierno Federal y del gobernador del estado y que por lo mismos los ajustes en los cobros de la mensualidades para que se sigan construyendo las casas se requerirán de planes a más largo plazo. El plazo de pago original era de 20 años y hasta el momento no se han planteado las nuevas cantidades a pagar. (*Alfonso, 2009:5*).

Hay que señalar que este Programa es el que más controversia ha generado entre las personas que ya están en el, por el sistema implementado para la asignación de las viviendas. En este sentido, los candidatos de la isla de Cozumel iniciaron sus trámites para ingresar a las listas de espera en el 2005.

Cuando se anunció la implementación del Programa los beneficiados tuvieron que pagar un poco más de mil pesos para obtener el tarjetón de ingreso al mismo, lo que no significaba que automáticamente fueran considerados para ingresar a la Lista. También, tuvieron que demostrar que habían hecho un primer depósito con parte de sus ahorros. Así cada mes tenían que depositar en sus cuentas bancarias para incrementar su ahorro y una vez que este alcanzaba la cantidad de \$20,000 pesos, obtenían ya una posición en la Lista de Espera.

Los depósitos mensuales se tienen que hacer en Bancos o Instituciones Financieras, para que después estos ahorros puedan ser considerados para amortizar parte del crédito. En este sentido, no se avanza, ni se retrocede en la lista de espera si un futuro beneficiado ahorra más que otro. La clave consiste en ahorrar los primeros \$20,000.00 pesos, para asegurar una posición en la Lista.

En Cozumel un grupo de más de cien personas fueron convencidas por un candidato a Diputado del PAN para que retiraran sus ahorros de los Bancos argumentando que el INFOVIR los estaba engañando y les estaba demorando la entrega de sus viviendas. El candidato a través de los medios de comunicación electrónicos y entrevistas en medios escritos exhortaba a que las personas que ya estaban en las Listas de Espera no siguieran ahorrando el monto del enganche. Cuando finalmente las personas retiraron sus ahorros, también perdieron sus posiciones en las Listas ya que una vez que una persona decide salirse voluntariamente del Programa y posteriormente desea volver a entrar, tiene que iniciar todo el proceso desde el inicio y no puede recuperar su posición en la lista de espera. (*Góngora, 2008:13*).

Una mujer avecindada en la isla con más de 20 años de residencia entró en las Listas de Espera, tiene que pagar una renta mensual de \$2,500 pesos por un cuarto donde viven tres personas. El salario de la señora es de \$4,500 pesos mensuales. Sus gastos fijos son: energía eléctrica, gas, agua, despensa, transporte y gastos escolares. Ella como

muchas personas, decidió retirar sus ahorros y desistió así de recibir los beneficios del programa (*Góngora, 2008:10*).

Para estas personas de escasos recursos, las mensualidades de pago que oscilan entre los \$2,500 y \$3,500 pesos a lo largo de 20 años, representan un fuerte gasto fijo y por esta razón no pueden aprovechar los beneficios del Programa. En este sentido, la percepción de la gente es que una casa que cuesta en una sola emisión \$250,000 pesos, no merece el esfuerzo de un pagar un crédito que al amortizarse habrá alcanzado la cantidad de más de \$800,000 pesos. (*Morcillo, 2008:28*).

Habría que decir que las personas no evalúan que comprar una casa es finalmente una inversión ya que se trata de un bien que en el largo plazo incrementa su valor. Por lo mismo es incorrecto que éstas piensen que adquirir un crédito para la vivienda es inconveniente porque se verán obligados a pagar casi 3 veces el valor de su casa. Y en efecto, una vez que acaben de liquidar su hipoteca en un plazo de 15 o 20 años el valor de su casa finalmente se habrá incrementado y no advierten que la adquisición de una casa es una buena inversión ya que durante el tiempo transcurrido para disfrutarla se evitaron de pagar una renta.

#### **4.2.9 Pacto por la Calidad de Vivienda**

Este acuerdo por la Calidad de la Vivienda, fue firmado el 27 de octubre de 2008 por el Gobierno del Estado de Quintana Roo, el INFONAVIT y la empresa Cadu Inmobiliaria para realizar la construcción de 60 mil viviendas de interés social que serán adjudicadas para los trabajadores con ingresos menores de dos a cuatro smv, para así apoyar a las familias que tienen que rentar una casa o que viven con sus parientes en el municipio de Benito Juárez.

El nombre piloto del Programa es “*Vivienda Económica*”. Las 60 mil casas serán construidas en un terreno de 931 hectáreas al poniente de Cancún, en el polígono llamado “Polígono Paraíso”. Cada acción tendrá un costo de \$189,000.00 pesos. El día de la firma del convenio se entregaron las primeras casas en el fraccionamiento “Villas Otoch Paraíso”. Este Programa fue diseñado expresamente para abatir el rezago de

vivienda en la ciudad del estado que tiene más asentamientos irregulares. (*Pool, 2008:28*); (*Aguilar, 2008:8*).

#### **4.3 Convenio de Intercambio de Información en Materia Fiscal entre el Gobierno del Estado y el INFONAVIT**

A través de la firma de este Convenio (2008) el Municipio de Solidaridad incorpora a sus trabajadores al régimen del Infonavit, para que estos puedan acceder a los proyectos del Instituto y puedan así tener viviendas dignas en el municipio de mayor crecimiento demográfico en América Latina. El Municipio Solidarenses (2008-2011), informó que a pesar de que en el territorio se han construido miles de viviendas los trabajadores municipales no podían aplicar como posibles beneficiarios de los Programas del INFONAVIT.

Este Convenio, muestra como los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno pueden diseñar e implementar una política pública específica y focalizada para que los servidores públicos municipales, que no pueden acceder a los beneficios de una política pública muy específica de vivienda, por la normatividad de la Institución, y diseñada expresamente para los trabajadores de la iniciativa privada, puedan acceder también a los Programas del INFONAVIT.

En este sentido, la Teoría de Entrada de un problema público la dan los tres niveles de gobierno al flexibilizar las reglas y las normas a través del intercambio de información. La presencia de un sentido ético se da en un *mômentum flexibîlis*, en el que se rompen las pautas y los esquemas de una política pública para hacerla más abarcadora. Lo que significa que en ocasiones será conveniente romper paradigmas. Además la Teoría de Entrada se da desde la municipalidad ya que el Ayuntamiento de Solidaridad es el que da el primer paso para la firma del Convenio.

Finalmente, a través de este Convenio se puede apreciar que el INFONAVIT fue capaz de ajustar sus normas y por lo mismo se puede plantear que podría servir como modelo para que otros actores pudieran acceder a los Programas del Instituto. Por ejemplo: Los trabajadores de los partidos políticos, los servidores públicos y académicos sin plazas y sin prestaciones de ningún tipo, entre otros.

Una vez que se ha revisado el quehacer y la misión de todas las instituciones y todos los Programas públicos (2009) abocados a solucionar el problema público del rezago de vivienda, el Estado Mexicano ha recuperado y analizado todas estas experiencias y sus resultados, para detectar las fortalezas y las debilidades de sus políticas. En este sentido, la evaluación, el análisis de los resultados y la eficacia de éstas políticas se están realizando de manera coordinada entre los funcionarios públicos encargados de llevarlas a la práctica y en todas las debilidades que se han encontrado y se han ubicado las áreas de oportunidad para que a través de la suma de esfuerzos coordinados se vaya todavía aun más lejos para establecer metas mucho más ambiciosas y con resultados más efectivos en el mediano plazo.

#### **4.4 Desarrollos urbanos integrales sustentables (DUIS)**

La política pública de Vivienda de la Federación más importante que se está implementado actualmente en el país (2009) surge porque los diferentes agentes que participan en la producción de viviendas, entre ellos los Organismos Estatales de Vivienda, han encontrado dificultades para desarrollar suelo servido y apto para la construcción de las viviendas y también porque existen otros aspectos que inciden de manera negativa en el proceso productivo habitacional relacionado con el suelo y la reserva territorial como:

- El costo de la tierra susceptible de incorporarse al suelo urbano para hacer vivienda.
- El impacto de las inversiones en infraestructura urbana que realizan los desarrolladores de vivienda en el precio del producto final.
- La necesidad de recursos monetarios que tienen estados y municipios para hacer frente a la demanda de: reserva territorial, infraestructura urbana, equipamiento educativo, de salud y otros, así como para la implementación y operación de los servicios urbanos que estos desarrollos demandan y los costos implícitos para la creación de ciudades sustentables en lugar de “ciudades dormitorio” y sin servicios.

Con el objeto de buscar y diseñar una solución coordinada para construir de manera ordenada a lo largo del territorio nacional, aproximadamente 700,000 viviendas al año, se promovió la creación de un Grupo Intersecretarial con la participación de la SEDESOL, la SEMARNAT, La Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Economía (SE), la CONAVI, el INFONAVIT, FOVISSSTE, la SHF, BANOBRAS, el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y FONATUR.

Este Grupo está sumando esfuerzos para promover la generación de políticas públicas que permitan al Estado Mexicano otorgar apoyos para la puesta en marcha de Nuevos Polos de Desarrollo Regionales a lo largo del país a través de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS).

### LOS DUIS INCORPORAN:

 <p>Infraestructura urbana eficiente y sustentable (agua, electricidad, manejo de residuos y todos los servicios públicos necesarios)</p> <p>Industria, Empleo, Comercio y Servicios</p> <p>Protección al medio ambiente y un aprovechamiento racional de los recursos naturales.</p>	<p>A desarrolladores inmobiliarios de estados y municipios, propietarios de tierra, inversionistas e intermediarios financieros en proyectos urbanos de vivienda sustentable.</p> <p>Mayor y mejor vivienda para la población desatendida.</p> <p>Estrategias integrales de movilidad y accesibilidad para las personas que viven o trabajan en ellos.</p> <p>Equipamiento social, de salud, educativo, comercial y de esparcimiento.</p>
---	---

La meta de las DUIS es dar calidad de vida para las familias al “crear ciudad” y ciudadanos que cuenten con viviendas en un entorno y medio ambiente sustentable.

La primera etapa de las DUIS consistió en la necesidad de dotar vivienda de manera rápida a la población, para abatir el déficit y a través de un sistema hipotecario fuertemente consolidado que provocó un rápido crecimiento del Sector, impulsando así un gran desarrollo urbano.

Lo anterior ocasionó dos efectos:

1. La especulación y el encarecimiento del suelo y las reservas territoriales y,
2. La búsqueda de los agentes involucrados en la producción de vivienda social y económica, para conseguir suelos asequibles encontrándolos cada vez más lejos de los centros urbanos, dando como resultado, Desarrollos sin conectividad, sin transporte y sin equipamiento urbano.

Los DUIS por su naturaleza de buscar la integralidad, articulan las reservas territoriales de los estados y las de los municipios e invitan a los Desarrolladores de vivienda. De esta manera las áreas de desarrollo integralmente planeadas que contribuyen al ordenamiento territorial de los estados y municipios promueven un desarrollo urbano más ordenado, justo y sustentable, como motor del Desarrollo Regional, donde la vivienda, infraestructura, servicios, equipamiento, comercio, educación, salud, industria, esparcimiento y otros insumos, constituyen el soporte para nuevos polos de desarrollo regionales, a través de Proyectos mixtos en los que participan los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal y los Desarrolladores y los propietarios de tierra, que puedan integrarse a los centros urbanos existentes.

Los miembros del Grupo DUIS consensuan los criterios de elegibilidad que deben contener los nuevos polos de desarrollo regional para ser apoyados por estas instituciones, estos principios son:

1. Condiciones geográficas aptas de la nueva zona a desarrollar.
2. Protección ambiental y condiciones de ordenamiento territorial.

3. Condiciones de generales de infraestructura, servicios y equipamientos urbanos.
4. Concepto arquitectónico y medidas de sustentabilidad.
5. Estudio de impacto urbano y ambiental.
6. Impulsar preferentemente el desarrollo habitacional destinado al sector social.
7. Oferta de empleos que generen autosuficiencia económica.
8. Vías de acceso suficientes y adecuadas y transporte público seguro, suficiente y eficiente.
9. Demanda suficiente de vivienda en los estados y los municipios.

En el ámbito de competencia de cada uno de los miembros del grupo de Evaluación, una vez valorado y aprobado un proyecto, este contará con una Canasta de Incentivos para apoyarlo, la cual incluye entre otras cosas: el apoyo de las Dependencias responsables del desarrollo, ordenamiento territorial, medio ambiente e impulso económico que ayudaran a las autoridades locales para la consecución del proyecto otorgando asistencias técnicas en materia de:

1. Transporte,
2. Manejo integral de residuos,
3. Desarrollo de actividades industriales, comerciales y logísticas;
4. Estudios para la prevención y mitigación de desastres naturales,
5. Planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y apoyos en la gestión de factibilidades y licencias.

Las Instituciones de apoyo y fomento a la vivienda, darán preferencia a los productos destinados a los DUIS para agilizar la comercialización de las viviendas a través de subsidios, puntajes diferenciados, entre otros. La Banca de Desarrollo del Gobierno

Federal, a través de los instrumentos tradicionales que opera y otros que podrán desarrollar para los DUIS, otorgará financiamiento a través de capital, deuda y/o garantías financieras para construcción de infraestructura, equipamiento, edificación y adquisición de vivienda.

- El Grupo de Evaluación Intersecretarial brinda el beneficio de una ventanilla única que hace más eficientes los procesos y tiempos de respuesta de los miembros.
- Con el paquete de criterios elegibilidad y sus ponderadores, un consultor independiente evalúa integralmente (técnica y financieramente) los DUIS que se presenten al Grupo de Evaluación.
- Con ello se podrán hacer recomendaciones y sugerir modificaciones al proyecto.
- Aquellos DUIS que acrediten la evaluación, recibirán un certificado para dar certeza y calidad en el cumplimiento del proyecto y podrán recibir los apoyos de las instancias del Gobierno Federal que participan. Estos apoyos se entregarán individualmente en el ámbito de la competencia de cada participante del Grupo, de esta manera se brindará transparencia al otorgar los apoyos a cada Desarrollo.

Los DUIS que se aprueben en el Grupo de Evaluación, deberán ser monitoreados periódicamente por el mismo Consultor independiente para ir evaluando el desempeño, no solo del DUIS sino también de los apoyos de las instancias del Gobierno Federal a los que se hizo acreedor. En la actualidad (2009) existen 32 proyectos DUIS identificados en 17 estados de la república, tanto del sector público como privado. Estos proyectos representan:

- 1'800, 000 viviendas
- 7'400,000 personas beneficiadas en una superficie de 46,000 hectáreas y a través de una inversión total estimada de \$296,000 millones de pesos (MDP)

La necesidad de crear ciudades en un entorno ordenado y sustentable que a la vez atienda el rezago habitacional y la visión común de las diferentes dependencias gubernamentales, permitirán:

- La integración de un Grupo Intersecretarial de Promoción y Evaluación de DUIS, cuyos alcances y objetivos se encuentran claramente definidos.
- La consolidación de una política pública de apoyos del Gobierno Federal que fomenta el desarrollo habitacional sustentable para la generación de DUIS.
- Facilitar la entrada de Estados, Municipios y Agentes Privados a estos esquemas.
- Establecer criterios mínimos para la adquisición de reservas territoriales y con ello determinar el crecimiento de las ciudades.
- La generación de los DUIS como Polos de Desarrollo Regional, donde la vivienda, infraestructura, servicios, equipamiento, comercio y otros insumos, constituyen el soporte para el desarrollo de proyectos económicos estratégicos y detonadores de la economía de una región, a través de una derrama económica que beneficia a los gobiernos estatales y municipales en que se sitúan.
- Generación de ingresos a través del cobro de prediales, Derechos de agua, electricidad y concesión de servicios, entre otros.
- El aprovechamiento de los lotes baldíos urbanos.

Es importante mencionar que el Programa DUIS representa para el Estado Mexicano la puesta en marcha de una política pública que va más allá de la construcción de viviendas exclusivamente. En este sentido, todas las experiencias de los Organismos Estatales y Federales de Vivienda y las Secretarías e Institutos responsables de desarrollar las grandes obras de ingeniería civil del país para solucionar no solo el rezago de vivienda sino el establecimiento de ciudades y asentamientos humanos que le proporcionen más bienestar a la población a través de proyectos de Desarrollo Sustentable como las DUIS.

## **CAPÍTULO V**

### **Políticas públicas y “Las Fincas”**

#### **5.1 El diseño de una política pública para “Las Fincas”**

En el caso de esta investigación, es necesario explicar que la ausencia de una política pública para resolver un problema muy específico, no significa tampoco la omisión de otra u otras políticas. Ejemplificando, la falta de una política pública que pueda resolver eficiente y realmente el conflicto de “Las Fincas”, no implica la inexistencia de políticas públicas para proteger el manto freático de Cozumel u otras para proteger la vida e integridad de las personas. Se podría confundir el diseño de las políticas si la interpretación del problema en el Mapa de Ruta no está bien argumentada. En este sentido, en la Teoría de las Políticas Públicas de Merino (2007) no hay una precisión de este paradigma y por lo mismo, se necesita tener muy presente que cuando hay la expresión de cuando menos 2 valores — que finalmente son dos posiciones éticas — se tendrá que elegir forzosamente solo una. Ejemplificando lo anterior:

1. Existe una política pública que prohíbe los asentamientos irregulares en zonas de riesgo o susceptibles de inundarse.
2. No existe una política pública realmente específica para resolver de manera inmediata los problemas de los colonos de “Las Fincas”.

En ocasiones, en el Campo de Batalla, el gobierno tiene que tomar las decisiones que sean menos perjudiciales para todas las partes involucradas buscando básicamente un equilibrio y en este sentido algunos de los colonos de “Las Fincas” tienen la percepción de que una reubicación no les conviene. Sin embargo, existe una realidad concreta al margen de lo que ambas partes quieran.

En el caso de “Las Fincas”, el Gobierno Municipal (2008-2011) al haber heredado un conflicto que ya había sido ampliamente discutido y analizado, finalmente ha podido llegar al núcleo del problema: Los colonos independientemente de que lleven más de una década tratando de cambiar el Uso y el Destino del suelo, no lo lograron porque el

gobierno ha decidido que la prioridad es que el único manto freático de la isla de Cozumel no sea contaminado por la presencia del único asentamiento irregular que hay en ella.

El Presidente Municipal de Cozumel (*Junio 2008*) durante una reunión que sostuvo con los colonos de “Las Fincas”, les informó que la voluntad del Gobierno Estatal y Municipal es apoyarlos para que se puedan reubicar en un lugar en donde puedan contar con los servicios públicos municipales que necesitan. Les hizo saber que el municipio cuenta con un polígono ubicado atrás de la Unidad Deportiva Revolución cercano a la colonia Emiliano Zapata. En este sentido, les comunicó que la forma más viable de verificar la situación de cada uno de los colonos se tenía que hacer de manera individual ya que cada familia tiene una problemática diferente y que se respetarían las propiedades que estuvieran haciendo un adecuado uso del suelo y que en este sentido no sería necesario que dejaran su terreno.

Previamente a la celebración de la reunión, los colonos de “Las Fincas” fueron notificados por parte de las principales autoridades municipales que los principales objetivos de la reunión eran:

- Ayudar a las familias para que cuenten con un mejor lugar en donde vivir.
- Ayudar a resolver su problema sin que tuvieran que sufrir la pérdida de su patrimonio y su inversión.
- Proponerles un plan para una reubicación.
- Proteger su integridad física y sus vidas, porque el terreno en donde viven es de alto riesgo por las inundaciones que se podrían producir en caso de la llegada de un huracán.
- Gestionar apoyos y convenios con la SEDESOL para que los colonos puedan construir viviendas dignas, seguras, decorosas y con instalaciones sanitarias adecuadas.

En este caso, la reubicación de los colonos de “Las Fincas” es el núcleo del Campo de Batalla que ha quedado establecido. Con la reubicación se dará entonces la implementación de una política pública que beneficia a todas las partes. Para lograr lo

anterior, el gobierno municipal y estatal están dispuestos a otorgarles un terreno con igual valor al que tienen, garantizándoles que no tendrán que dejar sus terrenos hasta que tengan asegurado otro.

Este apoyo les sería garantizado exclusivamente hasta que finalice la gestión del Gobierno Estatal (2005-2011). Finalmente, algunos colonos de “Las Fincas” han decidido aprovechar el *mômentum* y ya se han acercado al Municipio para aceptar el ofrecimiento de ser reubicados. (*López, 2008: 11 Junio 2008*); (*El Semanario, 2008: 24 Mayo 2008*).

Pero también por otra, el Gobierno Municipal (2008-2011) aunque heredó el problema, empezó a levantar un nuevo Censo de todos los colonos de “Las Fincas”, encontrando una gran resistencia por parte de las familias que no aceptan una reubicación y que por lo mismo se niegan a proporcionar cualquier tipo de información.

## **5.2 Prestación limitada de servicios públicos a “Las Fincas”**

### **Alumbrado público**

El Gobierno Municipal (2005-2008), estableció como Teoría de Entrada que la seguridad e integridad física de las familias en “Las Fincas” tenía que estar garantizada. Así que con el fin de garantizarles su seguridad, la Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento colocó 28 postes de concreto con luminarias en la Avenida Prolongación Boulevard Aeropuerto, líneas de cable de cobre con tres acometidas y un transformador de 15 mil voltios para proporcionarles el servicio de alumbrado público. La inversión para esta acción fue de \$526,000.00 pesos. (*May, 2007: 7 sept. 2007*); (*May, 2007:19*); (*Diario de Yucatán, 2007: 18 Nov. 2007*);

La acción abarcó 1,200 metros que son parte de la carretera de terracería que sirve de acceso a la colonia. Es importante mencionar que la vía de acceso a “Las Fincas” es también la principal entrada a un Fraccionamiento de clase media que se encuentra en el camino.

## **Pavimentación de calles.**

Se explicó en el Mapa de Ruta, que la ausencia de planeación en el diseño urbano de “Las Fincas”, impide que la maquinaria necesaria para realizar cualquier trabajo pueda entrar a sus “calles”. Un ejemplo de lo anterior, sucedió cuando durante un incendio en la colonia (*Octubre 2008*), los carros bomba de la Corporación de Bomberos no pudieron entrar a apagar el mismo, debido a las malas condiciones y a lo angosto del camino de terracería - iluminado - de “Las Fincas”. (*Roel, 2008:24*)

En este sentido, como el camino de terracería, sí está en el territorio municipal de Cozumel, el Gobierno Municipal (*2008-2011*) pudo reparar y pavimentar esta calle con material de asfalto. (*Pool.2008: 24*) ;(*Diario Respuesta, 2008:13*)

A partir de este ejemplo, se puede comprender que habrá situaciones en las que las acciones del Campo de Batalla podrán aparentar resolver parte del problema pero sin llegar al núcleo de la problemática real. Ya que el camino de acceso este iluminado y pavimentado, los servicios públicos municipales básicos no se pueden introducir en “Las Fincas”.

Considerando la Teoría de las Políticas Públicas de Merino (*2007*), se tendría que agregar que las mejores soluciones posibles, no necesariamente son - en algunos casos- realmente soluciones, ya que las apariencias engañan y las decisiones se toman a la ligera. En este sentido, se puede poner como un ejemplo la solicitud y las gestiones de créditos que el municipio de Cozumel (*2005-2008*) realizó hasta por 38 millones de pesos que fueron invertidos en la demolición de un edificio disfuncional, para construir uno nuevo , aun mas disfuncional, mal planeado, diseñado y financieramente inviable.

El nuevo Centro Comercial construido en el primer cuadro de Cozumel había sido pensado para generar más dinamismo comercial en el centro y tenía como meta ser el “corazón” de las transacciones comerciales de los locatarios y promover también la economía de los micro empresarios del primer cuadro de la isla que estuvieran ubicados cerca de la Plaza. Finalmente, ésta acabo siendo la más pesada carga financiera del Ayuntamiento (*2008-2011*). La Plaza Comercial es en la actualidad un “elefante blanco”, porque no se incrementaron las ventas de los comerciantes del centro, los

turistas que llegan a Cozumel no la visitan, las rentas de los locatarios no son suficientes para el pago mensual de la deuda, el mantenimiento es costoso, sus instalaciones están subutilizadas y ya han comenzado a deteriorarse por la falta de uso.

Como se puede apreciar la decisión de invertir recursos públicos para demoler y construir una Plaza Comercial, no fue una buena disposición y los recursos que hubieran sido realmente útiles para solucionar otros problemas públicos más importantes fueron mal aplicados.

### **5.3 La organización social y política en “Las Fincas”**

#### **Las Quintas A.C.**

En el Mapa de Ruta y en el Campo de Batalla, se pudo ver que los líderes de los asentamientos irregulares, como actores, juegan un papel fundamental, en el sentido de que las acciones que se necesiten implementar para las soluciones pueden surgir, ser gestionadas y negociadas a través de sus propuestas. Un líder puede lograr que una petición de muchos se convierta en una petición colectiva y formal que sirva para la Teoría de Entrada para que los principales problemas y demandas puedan ser definidos con claridad. Pero en este sentido, también los líderes son los responsables de darle las explicaciones que sean necesarias a sus seguidores cuando las necesidades y los problemas no puedan entrar ni en la Agenda, ni en el Campo de Batalla. Sin embargo, el simple hecho de que se organicen las personas en su espacio local, significa que una estrategia en el Campo de Batalla se ha empezado a implementar.

Se menciona en el Mapa de Ruta que los habitantes de “Las Fincas”, decidieron organizarse para tratar de presionar a los gobiernos municipales para encontrar vías de solución a sus problemas. De esta manera, se constituyó la Asociación de colonos “Las Quintas A.C.”. Hay que mencionar, que ante la cantidad y la diversidad de los problemas que se tienen que resolver cotidiana y permanentemente en “Las Fincas”, la Asociación Civil se ha tenido que organizar con disciplina y formalidad. Su lideresa es percibida por sus seguidores como una líder legítima.

La estructura de la Asociación está compuesta por un Comité integrado por la Presidente, el Secretario, el Tesorero, 3 vocales y 22 Jefes de Manzana. La lideresa además de ser la Presidente de la Asociación, también trabajó como asesora en la Dirección de Desarrollo Social del Municipio de Cozumel (2005-2008) y se identifica abiertamente como una simpatizante del PAN.

El mayor problema de la Asociación ha sido conciliar a los colonos que se identifican con el PRI y a los que simpatizan con el PAN. Y en este sentido, es innecesario para este trabajo, hacer un análisis o una descripción de la lucha de poder al interior de la Asociación.

En agosto de 2007, la lideresa: Angélica Jiménez Pech, dio a conocer, que a pesar de que se vendieron originalmente 550 lotes, en “Las Fincas”, en la actualidad (2009) solamente habitan en el asentamiento irregular 186 familias, de las cuales 61, aparentemente ya tienen sus Escrituras Públicas registradas ante el Registro público de la Propiedad y el comercio. *Merino, G. (2007: Entrevista).*

Hay que mencionar que las Escrituras Públicas sí se pueden expedir, y que en este sentido, no se deben de confundir 2 de los componentes del problema:

1. Certeza Jurídica y
2. Uso y Destino del Suelo.

Es importante señalar que en las Escrituras de los lotes, así como en las órdenes de ocupación previas a las Escrituras Públicas se especifica, en la fracción uno, que “la fracción que se da en posesión, se destinara exclusivamente para el destino de reserva ganadera”. Por otra parte existen 14 lotes que fueron revendidos y que consecuentemente tienen un problema de litigio.

Consecuentemente, el problema legal de la Tenencia de la tierra y los Juicios de Propiedad que existen y están pendientes han dilatado la expedición de las Escrituras que le den a los colonos, certeza jurídica sobre su terrenos. En este sentido, también hay tres componentes que los habitantes del asentamiento irregular se niegan a aceptar:

- El Uso y Destino de suelo, no puede cambiarse porque hubo una violación a la Ley de de Asentamientos Humanos y a la Ley de Fraccionamientos del Estado de Quintana Roo.
- El Uso y Destino de Suelo de la tierra es exclusivo para desarrollar actividades como reserva ganadera.
- “Las Fincas” está considerada como una colonia asentada en un lugar de riesgo por el peligro de las inundaciones en el Mapa de Riesgo del Municipio de Cozumel. (López, 2007:26)

Sin embargo, la Dirección de Desarrollo Urbano del Gobierno Municipal (2005-2008) como se mencionó en el Mapa de Ruta, otorgó 150 permisos de construcción a un grupo de habitantes de “Las Fincas”. En el 2008, se produce la alternancia política en el Municipio y la lideresa es despedida de la Dirección de Desarrollo Social.

Las acciones que realmente pueden ser agilizadas por la Asociación son:

- La expedición de Escrituras como terrenos aptos para actividades ganaderas, para solucionar el problema jurídico y así regularizarlos.
- La gestión para instalar Fosas Sépticas Biodigestoras, que como un tema relacionado al Liderazgo tiene que ser desarrollado en otra parte del Campo de Batalla.

### **I Foro Estatal sobre Vivienda y Hábitat.**

En octubre de 2008, se realizó en la Isla de Cozumel, el I Foro Estatal sobre Vivienda y Hábitat, en el cual participaron alrededor de 400 personas de diferentes organizaciones de Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel. Los organismos participantes fueron: la Unión Popular Democrática; La Asociación de Colonos “Las Quintas A.C.”; La Unión Campesina Democrática de la Colonia Bellavista de Playa del Carmen, representantes de la colonia “Los Ranchitos” en Cozumel y la Asociación Nacional para la Vivienda y el Bienestar Social. Estas Asociaciones Civiles asociadas en el Movimiento Urbano Popular, se han acercado directamente a la CONAVI y al FONHAPO con la intención de acceder a los programas de vivienda popular a precios accesibles.

La Asociación Nacional para la Vivienda y el Bienestar Social cuenta con un padrón de 1,100 integrantes en la isla de Cozumel, quienes demandan urgentemente una vivienda. Los acuerdos más importantes de este Foro fueron:

- La futura realización de un Foro Estatal de Defensa para la Vivienda Digna.
- El retiro del ahorro del INFOVIR y establecer uno propio ante la incapacidad de la Dependencia y la insuficiencia de sus Programas para resolver los problemas y las necesidades de la gente en materia de vivienda.
- La exigencia para que se libere a Mario Torres Hernández integrante de la Unión Popular Democrática UPD por considerarlo un preso político.
- La exigencia a los Partidos Políticos para que no politizar el problema de la vivienda
- La unión de todas las Asociaciones para exigir la salida de un líder político de los asentamientos irregulares de Cancún.

Los asistentes al Foro lamentaron la ausencia de representantes de los tres órdenes de Gobierno. (*López, 2008: El Quintanarroense, Sección Cozumel*).

Es fundamental para ésta investigación señalar que ya existía un avance significativo de la misma para la primera mitad del año 2008, y en este sentido, la crisis y recesión económica y financiera global que se presentó (2008-2009) provocó que una nueva circunstancia fuera considerada: La lentitud en la entrega de las viviendas se agravará.

El Gobierno del Estado, afirmó que de las más de 5,000 casas de interés social que estarían siendo entregadas a lo largo del 2009, estas ya no se podrán entregar en tiempo y en forma debido a que las tres empresas desarrolladoras están pasando por una crisis financiera y que el avance de la construcción de las mismas va a ser mucho más lento y además los Programas que ya existen, tendrán que ser ajustados pues las desarrolladoras y el Gobierno ante la situación económica que actualmente se registra en gran parte del mundo, se ven obligados a ser más cautelosos y se tendrán que considerar los montos de los ahorros de los trabajadores en las Afores y el monto de los ahorros en las cuentas de los beneficiarios que se inscribieron en las Listas de Espera del Programa de Ahorro Previo para adquirir una Unidad Básica de Vivienda. (*León, 2009:21*).

#### **5.4 Certeza jurídica y asentamientos irregulares**

Ante la magnitud del problema de los asentamientos irregulares en el país, la SEDESOL ha implementado el Programa de Apoyo a los Vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH) Este es el Programa y la política pública más reciente, que existe en México, precisamente para tramitar los Títulos de propiedad de las familias mexicanas que viven en asentamientos irregulares.

Inicialmente se debe destacar que el Programa tiene como propósito contribuir a la disminución de la pobreza urbana y vulnerabilidad patrimonial de la población, así como al ordenamiento de los asentamientos humanos, otorgando seguridad jurídica al patrimonio de los hogares en condiciones de pobreza patrimonial que viven en asentamientos humanos irregulares en polígonos en donde la CORETT tiene facultad de dominio. En el caso de “Las Fincas”, la Comisión no tiene facultad de dominio, pero el nuevo Programa tiene contemplado una flexibilidad para atender cualquier problema de este tipo que no pueda ser solucionado directamente por los gobiernos municipales y estatales. En este sentido, este Programa es el indicado para que los colonos de “Las Fincas” puedan finalmente regularizar sus propiedades.

Para ello se considera a la regularización como el conjunto de actos jurídicos y materiales necesarios para otorgar certeza jurídica de la tenencia de la tierra; es decir, la escrituración de un predio a su legítimo poseedor, garantizando así los Derechos de propiedad del bien inmueble y permitir ejercer sus derechos sucesorios, transmitir su propiedad o realizar cualquier otro acto legítimo regulado por la Ley Común.

El Programa se alinea con los objetivos estratégicos de la SEDESOL de propiciar la incorporación equitativa y sustentable de la población en condiciones de pobreza al desarrollo urbano, así como frenar la expansión desordenada de las ciudades e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas competitivas. Este Programa es muy reciente (2008) y nace como una acción del Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012) para brindar certidumbre jurídica sobre la propiedad. En este sentido, los actores involucrados en el problema de esta investigación desconocen su existencia.

A través del PASPRAH se podrán ejecutar las tareas de evaluación, determinación y proyección de las acciones a realizar para la incorporación de suelo de origen ejidal en Quintana Roo, debido a que la SEDESOL y la CORETT como las dos instituciones federales involucradas en el Programa, tienen más experiencia, recursos e institucionalidad.

En el Campo de Batalla de esta investigación, es necesario explicar que la CORETT, desde 1973 se ha encargado de legalizar los lotes mediante la entrega de Escrituras Públicas de propiedad a los ocupantes de asentamientos urbanos nacidos en la ilegalidad sobre suelo ejidal y/o de origen ejidal.

El Programa consiste básicamente en un Apoyo Federal que sirva para pagar los costos de los trámites de la regularización. El monto del Apoyo federal será hasta por \$7,000 pesos o equivalente al costo de la regularización en caso de que éste sea menor. En los casos en los que exista alguna diferencia (monto superior) deberá ser cubierta por los beneficiarios con aportaciones propias o de terceros.

Este Programa, surge como una opción realista y que nace por una Teoría de Entrada que contempla los hechos, y que ha visto la necesidad de coordinar esfuerzos entre las Instituciones de los 3 niveles de gobierno, porque la dinámica de coordinación y comunicación que se supone debe existir entre estos es insuficiente o de plano no existen.

Entonces, PASPRAH surge como política pública para garantizar que los colonos de los asentamientos irregulares, de todo el país, puedan obtener una Escritura pública, que les de certeza jurídica y asegurar así su patrimonio.

Sin embargo, el número de asentamientos irregulares es tan amplio y los casos específicos son tan diversos, que por lo mismo, una política pública como la del PASPRAH tiene muchas limitaciones, ya que aunque solo resuelve un aspecto jurídico del problema finalmente también tiene que producir resultados concretos y alcanzar las metas y por lo tanto proporcionar una utilidad pública y social que urge en el país.

Para poder regular las zonas rurales, la CORETT trabaja permanentemente junto con el Comité de Desarrollo Urbano y Vivienda, que es una instancia Federal que puede apoyar de manera importante y frenar al crecimiento de asentamientos humanos irregulares en los polígonos de origen ejidal y ejidales de la isla y de todo el territorio de Quintana Roo. Sin embargo, es importante puntualizar que en los temas que se están relacionando en el Campo de Batalla, no solo se ha estado planteado el diseño de las políticas públicas y las acciones *a posteriori* y el tener claro este punto, es importante porque el apoyo que da el PASPRAH está pensado para un problema público que ya está presente en la realidad.

También es un hecho, que la certeza jurídica de “Las Fincas”, seguramente no podrá solucionarse en el ámbito local y en el estatal sin la participación de Programas Federales como el PASPRAH. El problema jurídico de la certeza en la posesión de la tierra de “Las Fincas”, ya se ha enredado y puede solucionarse eficaz y directamente a través de este Programa. Y por esto, es necesario, que los colonos de “Las Fincas” lo conozcan para que lo puedan gestionar.

El Programa ya se está implementando en Quintana Roo, en los siguientes municipios:

- Othón Pompeyo Blanco, en las localidades de Bacalar y Javier Rojo Gómez (Pucté).
- Felipe Carrillo Puerto, en la localidad de Chunhuhub.
- Solidaridad, en la cabecera municipal: Playa del Carmen y,
- en José María Morelos.

En el Municipio de Cozumel, no se ha comenzado a implementar el Programa.

En este Programa la participación del Gobierno Municipal y del Gobierno Estatal no es requerida, ya que los dos niveles no pueden proponer ni hacer nada al respecto, los trámites necesarios para que exista certeza jurídica de las propiedades es responsabilidad de sus dueños, ya que las Direcciones del Catastro de los Municipios solo tienen un inventario de los predios y el nombre de los propietarios para poder cobrarles el impuesto predial.

Las metas del Programa no se han podido cumplir, porque los Bancos de Datos de la CORETT no están bien organizados. En este sentido, el Programa empieza realmente a operar cuando la SEDESOL le solicita a la Delegación de la CORETT en Quintana Roo, los Censos de los asentamientos irregulares para así obtener los nombres y las direcciones de los colonos. Esta información existe de manera desorganizada o de plano no existe. Por lo anterior la política pública no está operando de manera eficiente y se necesita por lo tanto encontrar el mecanismo para que la SEDESOL pueda obtener la información que es necesaria y la CORETT por su parte pueda organizar la que existe y generar la que no.

Este ha sido el principal problema del Programa ya que la SEDESOL al no alcanzar sus metas por el retraso de la CORETT no puede ejercer los recursos y los puede perder para las futuras programaciones.

Mientras en las Dependencias Federales, Estatales y Municipales no se implemente el uso de las TI, será extremadamente complicado alcanzar las metas por la ineficiencia en el manejo de la información.

### **5.5 Tipificación del delito: invasiones y despojos**

Otra acción que el Gobierno Estatal de Quintana Roo recientemente implementó en el Campo de Batalla se dio a través del Poder Legislativo (2005-2008). El 12 de junio de 2008, el Congreso del Estado aprobó por unanimidad tipificar como delito grave el despojo con una pena de prisión de hasta nueve años y sin derecho a libertad bajo caución, como una medida necesaria que fue propuesta como una iniciativa de Ley del Poder Ejecutivo (2005-2011) para frenar así las invasiones y los despojos que se registran en todo el territorio del estado y sobre todo en la región norte. Esta reforma fue aprobada en su modo agravante ya que será aplicada a los autores intelectuales, ya sean personas físicas o incluso morales.

Las Comisiones de Justicia de Infraestructura y Asentamientos Humanos y la de Puntos Legislativos decidieron incluir a las personas morales ya que detectaron que algunas inmobiliarias que llegaban de otras regiones del país e incluso del extranjero promovían

las invasiones. De esta manera, acordaron modificaciones a las reformas del Código Penal y de procedimientos penales para tipificar como delito grave el despojo y la invasión de terrenos.

El dictamen tuvo como punto principal la adición al artículo 159 del Código Penal del Estado de Quintana Roo, relativo al delito de despojo y a la autoría principal, en donde para que no existan lagunas y ambigüedades se añadieron otros términos. En este sentido el termino abstracto de la “autoría principal”, quedó expresado de manera más específica ampliando más el significado: “Quién idee, quién planeé, quien incite, quién induzca y quién financie las invasiones”, para que a ellos se les pueda procesar penalmente

De acuerdo al Dictamen habrá sanciones de 100 a 400 días de salarios mínimos y una condena de 2 a 9 años de prisión a quién promueva, incite o induzca a la invasión de un terreno y todo dependiendo de qué tipo de terrenos se trate :

- Terreno particular o
- Reserva territorial del Gobierno del estado.

De ésta manera, el artículo 159 del Código Penal del Estado de Quintana Roo, establece en su segundo párrafo que: “Al que planee, o induzca, o instigue, o financie, o dirija, o propicie la acción de despojo, se les impondrá prisión de dos a nueve años y multa de cien a cuatrocientos días (...) Cuando el despojo se realice sobre terrenos declarados como áreas naturales protegidas en sus diferentes modalidades, o que tengan el carácter de reserva territorial para el crecimiento urbano de los centros de población del Estado, se incrementará la penalidad hasta una cuarta parte más” (*Maldonado, 2008:13*).

El Código de Procedimientos Penales, en su artículo 100, también fue modificado, incluyendo el delito de despojo dentro de los ilícitos considerados graves. Así el sujeto activo no podrá alcanzar fianza alguna, y llevará el proceso judicial que se instaure en su contra, en prisión. (*Diario de Yucatán, 2008:18*). Esta iniciativa legislativa, como una acción concreta del Campo de Batalla si bien ataca una parte muy importante del núcleo del problema no es suficiente. La paradoja como ya se ha mencionado estriba en otra

parte del núcleo del dilema: la pobreza. La necesidad de una vivienda, de un lugar en donde vivir no se puede acabar por un Decreto, ni aumentando las sanciones penales. El Desarrollo de la Estructura Jurídica se tiene que relacionar necesariamente con el Desarrollo humano, social y económico.

En este sentido, el Campo de Batalla Jurídico también es insuficiente, porque también existen asentamientos irregulares que se surgen en espacios que ni son invadidos, ni son despojados. La reforma de Ley que se acaba de mencionar finalmente dejó una laguna que advirtió tarde el Gobierno del Estado ya que también es necesario formular una iniciativa de Ley que reforme al Código Penal para tipificar como delito las conductas que vayan en contra del orden del Desarrollo Urbano y la destrucción del Medio Ambiente.

### **5.6 Propuestas a la contaminación del Manto freático de Cozumel**

El tema realmente complicado en el Campo de Batalla de “Las Fincas”, es el de la falta de drenaje en la colonia ya que es imposible introducirlo en esa área. En este sentido, el municipio les ha dado opciones a las familias para que sean reubicadas en otra zona. Existe esta disposición por parte del Gobierno Municipal ya que dispone de terrenos de su Reserva Territorial, y por otra parte el Gobierno del Estado, también ha ofrecido terrenos en la isla a través del IPAE.

La construcción de casas-habitación en ésta área restringida está dando como resultado la contaminación de la tierra y del manto freático. Por lo tanto, circunscribiendo el tema de las acciones pertinentes que pueden de ser implementadas en el tema del Campo de Batalla referido a la contaminación, solo pueden ser consideradas las buenas ideas que aportan los mismos actores.

De esta manera, la lideresa de la Asociación ha propuesto una idea: La instalación de fosas sépticas Biodigestoras. En este sentido, es evidente que la lideresa no está aceptando la opción de una reubicación y no está fomentando realmente una conciencia ecológica entre sus seguidores. La lideresa va más aun más allá cuando

sostiene que “Las Fincas”, puede ser un “modelo de colonia ecológica” para todas las colonias de la isla ya que en el mediano plazo todas las viviendas de la colonia van a contar con fosas sépticas Biodigestoras.

Evidentemente, aunque ésta pueda ser una extraordinaria solución para los asentamientos humanos irregulares que no tienen más opciones, no es una buena solución que resuelva el núcleo del problema de “Las Fincas”, ya que como se ha demostrado el núcleo está relacionado con una multiplicidad de conflictos y temas. De cualquier forma existe una convicción muy fuerte por parte de la lideresa y por lo mismo ya ha empezado a tener contacto con las industrias que fabrican estas fosas sépticas Biodigestoras y ha emprendido también la labor de convencimiento entre los colonos para que se decidan finalmente a instalarlas. Su estrategia, la ha llevado a investigar y a contactar a las industrias que producen y comercializan estas fosas sépticas, y ya ha logrado negociar con ellas, para que los colonos acepten créditos y planes de financiamiento para que puedan comprarlas; aunque las fosas Biodigestoras no son económicas.

A través de este problema específico, se puede ver que existen soluciones que son solo paliativos y que éstas solo pueden resolver durante un breve tiempo y de manera relativa los problemas que están en la Agenda. Sin embargo, el Estado no puede, ni debe considerar las “buenas ideas” como una vía para diseñar políticas públicas y aparentar que se solucionan los problemas públicos.

Una de las razones que refuerzan la idea anterior es que la presencia de los valores éticos es finalmente el criterio que permite ver si una idea original también tiene la posibilidad de ser una adecuada política pública. Y en este sentido, es nuevamente importante recuperar la idea de Merino (2007), en el sentido de que no existen: “Las mejores soluciones”. A la teoría de las Políticas Públicas se le podría agregar que habrá ocasiones en que se presenten “soluciones a medias”, que finalmente pueden ser peores que el problema y consecuentemente podrían agravarlo.

## 5.7 Perspectiva realista en el Campo de Batalla

Una vez que se tienen identificadas claramente las posibles acciones que pueden convertirse en políticas públicas, es necesario ubicar finalmente los problemas públicos que no encontraran una vía de solución en ningún plazo del tiempo, aunque se hayan podido resolver parcialmente por la vía de las “buenas ideas” que han sido implementadas por los colonos de “Las Fincas”, estos son:

- El abastecimiento de agua potable para los servicios sanitarios y
- La energía eléctrica.

En el primer caso, los colonos de “Las Fincas” utilizan agua extraída de los pozos y compran agua embotellada para beber. En el segundo caso, generan energía eléctrica a través de generadores de electricidad que usan gasolina o diesel, baterías de automóviles y foto celdas de energía solar.

Hay que mencionar en esta investigación que en Noviembre de 2009, el Presidente Municipal de Cozumel (2008-2011) se reunió con el Delegado del INFONAVIT, el Director del INFOVIR, el Director de CAPA, representantes de cinco fraccionadoras y otros funcionarios estatales para analizar las opciones y conocer los planes y Programas que existen para que se pudiera dar una respuesta más eficiente al problema de la vivienda en la isla. En este sentido, los principales puntos y acuerdos fueron:

- El Plan de Desarrollo Urbano de la isla para garantizar un crecimiento ordenado.
- Las alternativas y los mecanismos financieros y el acceso a los créditos que le faciliten a las familias la compra de sus viviendas.
- Las posibilidades de firmar acuerdos con el FOVISSSTE y el INFONAVIT para que la gente tenga la posibilidad de contar con créditos accesibles. (*Carrión , 2008:21*)

Un factor que es determinante en el Campo de Batalla es el espacio en donde se van a implementar las acciones, las propuestas y las soluciones. Se ha logrado demostrar que

una Política Pública diseñada “*upper-bottom*” como la del Programa de PASPRAH difícilmente podrá alcanzar sus metas eficaz y eficientemente, porque en ningún nivel de Gobierno existe un registro y un Banco de Datos confiable que pueda ser utilizado. Es decir, un Programa como el PASPRAH, no requiere reconocer los componentes específicos en detalle de cada uno de los municipios mexicanos, porque el componente principal de este Programa es exclusivamente la información de las personas que viven en asentamientos irregulares dentro de los ejidos.

En este sentido, se debe de comprender la importancia de aprehender, desde un principio el enfoque que deberá tener el problema público desde que se le da una Teoría de Entrada (*upper-bottom* o *bottom-upper*), para determinar si el análisis específico de todas las instancias del gobierno es necesario. Es evidente que de alguna manera: la gran mayoría de los problemas públicos de México requieren de la atención y la participación de los tres niveles de gobierno, sin embargo, no se puede confundir lo anterior, con la importancia de ubicar el grado de participación del municipio específico, si el enfoque del problema es *bottom-upper*.

Para el tema y el objeto de estudio de esta investigación, se entiende que el enfoque necesariamente tuvo que ser *bottom-upper* y por lo tanto, el análisis y la reflexión de los componentes de la estructura organizacional del gobierno municipal de Cozumel, son importantes en la etapa del Campo de Batalla. En este sentido, para definir cuales son las acciones pertinentes para impedir que el acuífero de la isla se siga contaminando se necesitan llevar a la práctica las normas específicas contenidas en el Reglamento de Medio Ambiente y Ecología del municipio

En este sentido, se puede afirmar que:

- Si el problema público que se analiza que se quiere resolver está relacionado con los asentamientos humanos irregulares, el análisis y la comprensión profunda de los componentes, las variables exógenas, endógenas, la organización municipal, las normas de los Reglamentos y la operación de los servicios públicos municipales, entre otras, son básicos desde una óptica *bottom*.

A continuación se propone una vía desde el enfoque de los componentes, para entender que puede y que no puede hacer el municipio de Cozumel, con respecto a dos problemas que están presentes en “Las Fincas”.

## **5.8 Suministro de Agua Potable**

Las familias de “Las Fincas”, son parte de una estadística: 12 millones de mexicanos sin servicio de agua potable entubada. Las familias de “Las Fincas”, seguirán siendo parte de esta estadística, hasta que este problema pueda ser solucionado de manera definitiva. Los trabajos que se requieren para la introducción del agua potable en “Las Fincas” son inviables e irrealizables. Y solo si los colonos aceptan ser reubicados podrán tener acceso al servicio público de agua potable y consecuentemente pasaran a formar parte de las familias, que como parte de la comunidad cozumeleña aspiran, como todas a un mejor Desarrollo Humano y a condiciones óptimas de salubridad e higiene.

“La información relacionada con el monitoreo es esencial para promover el tema del agua en las políticas y estrategias nacionales de reducción a la pobreza (...) El acceso al agua potable es un indicador clave que nos permitirá asegurar la sustentabilidad ambiental y lograr la promoción de acceso a los servicios básicos. Se define como la ‘proporción de la población, que usa cualquiera de las siguientes formas de suministro de agua para beber: agua entubada, toma pública, pozos protegidos, corrientes protegidas o agua de lluvia (...) Su importancia radica en que el acceso al agua segura es una de las necesidades más apremiantes de los seres humanos. El suministro adecuado en cantidad y calidad es indispensable para garantizar su salud y su supervivencia. La población que carece de ella es segregada irremediablemente, pues tal condición es suficiente para que en muchos casos le sean negados sus derechos básicos.” *(Martínez et al, 2006:39); (SEDESOL 2004)*

Por ley, el Artículo 115 Constitucional establece que el suministro de los servicios de agua potable y alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales es responsabilidad de los municipios, quienes normalmente delegan estas funciones en una institución pública o empresa privada que se conoce como organismo operador.

Como se ya se mencionó, en la Ley de Fraccionamientos del Estado de Quintana Roo y en la Ley de asentamiento Humanos del estado, es necesaria la participación de un organismo operador que proporcione el servicio de agua potable y alcantarillado en los municipios. La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA), es el organismo operador que da el servicio público de agua y alcantarillado en la isla de Cozumel.

### **5.9 Servicio de limpia, recolección y traslado de basura**

Es importante distinguir el único servicio público municipal que es otorgado de manera permanente por el Ayuntamiento de Cozumel en “Las Fincas”: el Servicio de limpia, recolección y traslado de basura.

El Departamento de Servicios Públicos Municipales de Cozumel (2008-2011) ha logrado llegar a una meta: La recolección diaria de residuos sólidos. En este caso, solo es necesario precisar que como los camiones recolectores no pueden ingresar a las “calles” de “Las Fincas”, los colonos tienen que depositar su basura en unos contenedores que el Municipio colocó a la entrada de la colonia.

Finalmente hay muchas dificultades para la recolección de sólidos muy voluminosos como: colchones, llantas usadas, muebles, vehículos inservibles y los que se conocen como “cacharros”. La temporada de huracanes, obliga al Departamento de Servicios Públicos Municipales a organizar campañas de “descacharrización”, apoyándose para la prestación del servicio a través del Sindicato de volqueteros de Cozumel. En el caso específico de “Las Fincas”, la “descacharrización” es un verdadero problema.

La importancia de otorgar este servicio de manera eficiente se debe a que: “La acumulación de desechos sólidos propicia la generación de insectos y fauna nocivos. Estos son portadores de larvas, bacterias y virus que provocan enfermedades graves en los seres humanos, situación que puede alcanzar un nivel crítico cuando los desechos son depositados en la vía pública, donde pueden llegar a obstruir el sistema de drenaje, lo que produce inundaciones en temporada de lluvias, que junto con el viento, contribuyen a incrementar la propagación de portadores y gérmenes. La recolección periódica de desechos sólidos, tanto en calles como en domicilios, es un servicio básico

que además de contribuir a la prevención de situaciones de insalubridad, promueve la conservación y el mejoramiento de la imagen urbana, dos aspectos del desarrollo urbano cuyo cumplimiento permite estimar la efectividad del gobierno local”. (Martínez *et al*, 2006:117).

Martínez, considera que la información y los datos para el cálculo de la efectividad del gobierno local, -que francamente en la Isla de Cozumel, es imposible de conseguir- deben recabarse directamente a través de los gobiernos municipales. El investigador sugiere el “para qué”, pero no propone ni el “que”, ni el “como”.

En este sentido, habría que plantear que la medición de la efectividad del gobierno municipal de Cozumel podría confirmar la presencia de una utilidad pública y social, cuando existe un eficaz y eficiente servicio de limpia, recolección y traslado de basura. Esta utilidad social solo puede ser medida por el mejoramiento constante de las condiciones sanitarias de “Las Fincas” y de todas las colonias de Cozumel y/o la satisfacción de las expectativas de la población en función de vivir en una colonia y en una isla limpia, sin la presencia de la contaminación y sin la depredación de sus recursos naturales, de sus espacios y de su área superficial de su territorio, así como la presencia de un manto freático sano y limpio. En pocas palabras, que la gente viva sana, feliz y tranquila en el espacio en el que eligió o le toco vivir.

Finalmente, considerando absolutamente todos los temas, las acciones y las políticas públicas del Campo de Batalla, es necesario considerar y afirmar nuevamente que la información de los colonos de los asentamientos irregulares y sus condiciones de vida, debe en primer lugar recabarse a través de un Censo puntual con información extremadamente precisa, meticulosa, detallada confiable y necesita también actualizarse de manera permanente cuando menos cada dos años para así también tener herramientas que permitan conocer los índices del crecimiento demográfico. La responsabilidad del levantamiento de este censo deberá ser del Municipio como Gobierno Local (*Ver en Anexo III, el cuestionario que ha sido diseñado como propuesta.*)

Se tiene que mencionar también que el manejo de esta información debe de ser eficaz eficiente y transparente, es decir que quien la requiera pueda acceder libremente a ella.

## CONCLUSIONES

Como se pudo argumentar en la Teoría de Entrada, el Mapa de Ruta y el Campo de Batalla, los inconvenientes de los asentamientos humanos irregulares son muchos, tanto en cantidad como en cualidad. Como se mencionó en capítulos anteriores, las acciones del Campo de Batalla sí existen y ahora lo que corresponde es sugerir propuestas que surgieron a largo de esta investigación y que pueden contribuir en un futuro a posibles soluciones.

Como propuestas de Política Pública son importantes porque pueden estar presentes en un nuevo Campo de Batalla tanto para el “Caso las Fincas” como para los municipios quintanarroenses; por supuesto que no se ha descubierto el “hilo negro”, sin embargo, como ya se mencionó a lo largo de la investigación el problema de los asentamientos humanos irregulares es un grave dilema a nivel nacional y por lo mismo, las políticas públicas que se propongan deben estar en las Agendas de los tres órdenes de gobierno.

Al analizar el problema local referido a los asentamientos irregulares, se pudo ver que los asentamientos irregulares son un problema extremadamente mutante y recurrente, por lo mismo, difícilmente desaparecerá en Quintana Roo. En un futuro, se espera que la información generada en esta investigación pueda ser utilizada por el Gobierno Estatal y los gobiernos municipales de los nueve municipios para resolver cada uno de los problemas de los colonos que viven en asentamientos humanos irregulares.

Realmente se desconoce si el IPAE, el INFOVIR o los municipios le dan un seguimiento puntual a toda la información que aparece publicada en los medios impresos en relación al problema, ya que se comprobó que los problemas colaterales surgen en los momentos y situaciones menos esperadas. Además de que todos los problemas que surgen son relacionados, involucrando en algún grado a los actores, los municipios, y las Instituciones Federales abocadas a resolver el problema del rezago de vivienda.

Es verdad que las políticas públicas que se proponen a continuación, son aterrizadas primero a través de una visión crítica del pasado reciente de la región norte de Quintana

Roo, porque es ahí donde se presentan las condiciones endógenas, exógenas y los orígenes del problema, después se comenzó a extender y a presentar en las microregiones de ciudades como Cancún y Playa del Carmen. Para así posteriormente focalizarse en el espacio local de la isla de Cozumel.

Básicamente, se debe de entender que no hubo una Teoría de Entrada para el problema del rezago de viviendas en Quintana Roo a lo largo de más de tres décadas y que el establecimiento de los asentamientos irregulares que se empezaron a formar, en un primer momento en Cancún, fueron el precedente para que estos empezaran a surgir de una manera extremadamente rápida y alarmante. Las primeras conclusiones derivadas del surgimiento de la cabecera municipal de Benito Juárez, nos dice que:

La principal causa del surgimiento de los asentamientos irregulares en Quintana Roo son los altos índices de crecimiento demográfico. Aunado a que los gobiernos estatales a lo largo de 31 años (1974-2005) en conjunto con el Gobierno Federal, se concentraron exclusivamente en el Desarrollo Económico del estado, en aras de crear riqueza, diseñando y construyendo infraestructura para la Industria Turística a partir de un modelo económico que se olvidó del desarrollo sustentable y particularmente del desarrollo social y humano de los migrantes que llegaron en busca de empleo y mejores condiciones de vida.

Se ignoró por completo que las personas que llegaban a Quintana Roo necesitaban viviendas dignas, seguras y decorosas, colonias y ciudades ordenadas, seguras y que gozaran de los servicios públicos municipales básicos como son las avenidas primarias y secundarias bien trazadas, como condición necesaria para introducir los servicios del drenaje y alcantarillado, la energía eléctrica y el agua potable.

Se empezaron a presentar profundas desigualdades entre los sectores de menores ingresos que llegaron a vivir a Cancún, teniendo un crecimiento desordenado, acompañado de una deficiente y rápida planificación urbana, hecha además desde el centro de la república, y que en aras de crear y proponer una innovadora, original y creativa propuesta de diseño urbano, se caracterizó por la ausencia de criterios que consideraran la necesidad de un desarrollo sustentable.

Los asentamientos irregulares se empezaron a formar de manera “natural” ya que la gente empezó a establecerse en tierras parceladas, propiedad de los ejidatarios a través de la adopción del dominio pleno, de la entonces Ley de la Reforma Agraria. Estos nuevos asentamientos finalmente se empezaron a establecer, como ya se mencionó, de manera extremadamente desordenada en las zonas conurbadas entre los municipios de Benito Juárez e Isla Mujeres.

Conforme fueron transcurriendo los años, el crecimiento desordenado de la ciudad se fue expandiendo de manera horizontal, principalmente hacia el sur y hacia el noreste. Uno de los principales problemas en este sentido, fue que la ciudad fue creciendo con un muy baja densidad habitacional, ya que los nuevos migrantes empezaron a construir menos viviendas por hectárea y consecuentemente el área de los asentamientos humanos irregulares se fue ampliando y alejando de las áreas urbanas, complicando así aun más la prestación de los servicios públicos municipales como son las redes de drenaje, las plantas de tratamiento de aguas residuales, el abastecimiento del agua potable, la energía eléctrica así como los ejes viales primarios.

El crecimiento anárquico y desordenado de la nueva ciudad fue imperceptible para todos los actores involucrados que no mostraron el más mínimo interés en los principales problemas públicos que se empezaron a presentar. La indiferencia ante las consecuencias del rápido crecimiento de la ciudad, no fueron planteadas y no hubo una visión a futuro, descuidando el manejo de toda la basura que producía la nueva ciudad, la inexistencia de una planta de tratamiento de aguas residuales y la incapacidad de construir un eficiente sistema de drenaje que evitara que los nuevos habitantes se deshicieran de sus aguas negras y jabonosas arrojándolas al subsuelo y contaminado así el manto freático de la zona.

Los gobiernos estatales y los gobiernos municipales de Quintana Roo a lo largo de más de tres décadas, no solo ignoraron por completo el Desarrollo Sustentable de la región. En realidad el nuevo municipio demostró una debilidad en cuanto a la falta de planeación por la inexperiencia y la pésima Administración Pública que en la realidad sigue estando presente particularmente en el municipio de Benito Juárez. Los problemas actuales son tan graves y los trienios son tan breves que las administraciones y los gobiernos además de que se tienen que tardar irremediamente un año para realmente

empezar a operar, tienen otro año para trabajar y un último año para tratar de entregar la administración al nuevo trienio.

La ausencia absoluta de información y transparencia del manejo administrativo del FIDECARIBE y la manera en que se realizaron sus operaciones mercantiles hacen imposible que se pueda sustentar a través de documentos legales y oficiales, si el manejo del fideicomiso fue hecho con responsabilidad y honestidad, sin embargo, la sospecha de un mal manejo se presenta ya que los gobiernos estatales (1993-1999 y 1999-2005) han sido señalados por haber realizado transacciones comerciales utilizando al FIDECARIBE para hacer negocios privados a través de la venta barata de terrenos costeros y de reservas territoriales con una alta plusvalía aptas para el desarrollo de la industria turística, tema fuera de contexto para esta investigación. Continuando con las conclusiones:

La formulación de las políticas públicas para resolver los problemas de los asentamientos irregulares tiene que ser desde una perspectiva “*bottom-upper*”, ya que los gobiernos municipales tienen la responsabilidad de no permitir más invasiones, despojos y conflictos en los terrenos ejidales, particulares o de reservas territoriales del estado, del municipio y de la Federación. Los municipios tienen que establecer sus programas de ordenamiento territorial a largo plazo, cuando menos para los próximos 35 años para así preservar los recursos naturales de su micro-región considerando ante todo el Desarrollo Sustentable.

En el caso concreto de la isla de Cozumel, es prioritario tomar absolutamente todas las medidas necesarias para prevenir la contaminación de su manto freático. Los municipios tienen la responsabilidad de no permitir los liderazgos que impulsan la creación de asentamientos irregulares a través de la manipulación de las personas que necesitan una vivienda, ya que estos, ponen en riesgo las vidas y la integridad de sus seguidores al incitarlos a ocupar terrenos que se ubican en zonas peligrosas y de alto riesgo, como son las zonas susceptibles de inundación en el caso concreto de Quintana Roo; y en márgenes de ríos o laderas de montañas que pueden derrumbarse por el efecto de las lluvias en el caso de otras regiones del país.

Los municipios pueden evitar que se presenten los problemas que se acaban de mencionar, ya que al surgir los conflictos, los decisores en la mayoría de las ocasiones llevan a la práctica soluciones sobre la marcha y “a medias” que no resuelven de manera óptima, eficaz y eficiente los problemas, y que por otra parte, representan gastos extraordinarios fuera del presupuesto ya que este tipo de decisiones y acciones “políticas” implican gastos innecesarios y poco prácticos. Por otra parte se cometen acciones que suelen ser ilegales y que finalmente motiva a otras personas a imitar las estrategias de las persona que encuentran en las invasiones y despojos, la vía para solucionar su problema de vivienda.

A partir de lo que se acaba de mencionar, no es conveniente para ninguno de los actores involucrados, pero mucho menos para los colonos de los asentamientos humanos irregulares que los municipios implementen estas soluciones a “medias”, ya que en muchas ocasiones este tipo de decisiones y acciones contribuyen a que las familias alberguen falsas esperanzas, y se confundan aún más.

En Cozumel, a partir de la experiencia de “Las Fincas”, será extremadamente difícil y complicado que el municipio (2008-2011) a través de la Dirección de Desarrollo Urbano, vuelva a expedir licencias de construcción para los colonos que no tramitaron sus licencias de construcción durante el trienio (2005-2008).

Las autoridades municipales deben de establecer medidas realistas y rígidas ante estos problemas que lesionan inevitablemente el desarrollo y las óptimas condiciones mínimas sanitarias y necesarias de las zonas que captan y proveen de agua a las poblaciones. Desde el municipio se debe de proteger y vigilar especialmente a los mantos freáticos, los mantos lagunares, los pantanos y también las zonas establecidas como Reservas Naturales Protegidas en donde viven especies endémicas de flora y fauna de la región.

La isla de Cozumel tiene Reservas Naturales Protegidas y áreas extremadamente frágiles que son el hábitat de especies endémicas de la región, y que ya están sufriendo las presiones que ejercen sobre ella las personas que se han instalado en zonas prohibidas. Es importante señalar con respecto a lo anterior, que todo el territorio de Quintana Roo tiene una gran diversidad y riqueza en sus recursos naturales y forestales

por lo que las políticas públicas que se propongan deberán implementarse idealmente en todo su territorio.

El Municipio de Cozumel, necesita implementar urgentemente campañas de publicidad entre su población para que la gente comprenda y se concientice de que todos los errores del pasado han permitido que México ponga en riesgo la disponibilidad del agua en el mediano plazo y se haya convertido finalmente en un país con una baja disponibilidad de agua.

Estas Campañas, también se podrían implementar en todos los municipios del Estado, y más en donde ya se han detectado altos índices de contaminación en el manto freático. También podrían implementarse este tipo de campañas en todos los municipios de México, para que la mayoría de los mexicanos comprendan que es fundamental devolver los espacios de captación de aguas en todo el territorio de México y poner una mayor atención en la prevención, en la rehabilitación de sus condiciones sanitarias y en su preservación.

Retomando la conclusión anterior, se decidió considerar seriamente una política pública, que nace a partir de una propuesta de Carabias (2008), la óptica de ésta propuesta es “*upper-bottom*”, y Carabias, considera que la implementación de la misma se debe de dar desde el nivel Federal para que descienda a todos los estados.

Carabias (2008) hace una reflexión en la cual afirma que conforme avanza la temporada de lluvias se incrementa la probabilidad de que ocurran fenómenos hidrometeorológicos más intensos y que cuando éstos suceden y provocan daños a la población humana se les califica como “desastres naturales”, cuando en realidad no lo son, ya que estos son en realidad un reflejo de lo que hacemos o dejamos de hacer como sociedad frente a una amenaza natural y que dependiendo de la exposición y fragilidad de las poblaciones humanas, infraestructura y actividades productivas a las amenazas naturales y del grado de organización social e institucional, se presenta una “vulnerabilidad construida”.

Por ejemplo, si un huracán pasa por donde no existe población humana no se le denomina desastre natural. Por lo tanto, se tiene que comprender que un “desastre”

puede ser prevenido y que si bien no es posible controlar un huracán, sí se pueden evitar o disminuir sus impactos negativos ya que la población si se puede preparar para enfrentar el fenómeno natural, en principio estableciéndose en zonas seguras.

Los municipios tienen que establecer mejores condiciones de planeación y desarrollo para sus ciudades y localidades de forma tal que la comunidad no reciba, ni sufra de manera negativa como un daño colateral los problemas que surgen por los asentamientos humanos irregulares, que en muchos de los casos son imperceptibles por las invasiones “hormiga”.

Los municipios y las autoridades de Quintana Roo, tienen que considerar realmente y con extremo cuidado la densidad poblacional óptima para sus ciudades y nuevos centros de población, poniendo un especial interés en los índices de crecimiento demográfico y la necesidad de abaratar los costos de la infraestructura pública necesaria para proveer de manera óptima, eficiente y eficaz los servicios públicos municipales en el presente y sobre todo para el futuro. Además, los municipios tienen que buscar forzosamente la asesoría, la intervención y la participación permanente en los organismos.

Los asentamientos irregulares, las invasiones ilegales y despojos se han convertido en un grave problema social, político, económico y ecológico, ya que a través de estos asentamientos se ha incrementado la depredación y la afectación de las selvas, los manglares, las reservas protegidas, las costas, la contaminación de los mantos acuíferos y la depredación de la flora y fauna endémicas de Quintana Roo.

Ni el Ejecutivo del Gobierno Estatal de Quintana Roo a través del IPAE, ni el Municipio de Cozumel, ni el H. Congreso de Quintana Roo, tienen la capacidad legal para cambiar el Uso y el Destino del suelo del terreno en donde se ubica “Las Fincas”, ya que esta decisión depende absolutamente de SEMARNAT. En este sentido, siempre existirá la posibilidad de una demanda penal en contra de los colonos de “Las Fincas” ya que la conservación y protección del manto freático de Cozumel están garantizadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, siempre existirá el riesgo de un desalojo en caso de que la PROFEPA le diera entrada a cualquier demanda ciudadana. Aunque esta posibilidad es remota y políticamente

riesgosa, finalmente no es una hipótesis nula. Por lo que se concluye, que finalmente los colonos necesitan ser reubicados.

En la actualidad ni el Gobierno Federal, ni el Gobierno del Estado por si solos, tienen todas las herramientas y toda la capacidad para detectar el surgimiento de asentamientos humanos en los municipios, sin embargo, estos últimos sí las tienen. En este sentido, se necesitan diseñar políticas públicas para la prevención y la vigilancia permanente que detecten a tiempo las invasiones, despojos y las operaciones comerciales fraudulentas que venden terrenos prohibidos y no aptos para establecer colonias.

Desde los municipios sí se puede impedir que en sus localidades se produzcan actos ilegales de ésta naturaleza. Esto no significa que la responsabilidad de un hecho consumado o por consumarse, recaiga exclusivamente en los municipios. Para ser más claros y específicos, se tienen que distinguir las acciones y las políticas (*bottom-uppers*) que deben de operar desde lo local, como son las acciones de prevención y vigilancia y las acciones y políticas (*uppers- bottom*) que deben de operar en la planeación y en la implementación de Programas Públicos de Vivienda y que realmente contribuyan a resolver el problema. El núcleo del conflicto no son las invasiones, el núcleo son los índices de marginación, son los altos índices de crecimiento demográfico y la ausencia total de oportunidades.

La imposibilidad de acceder a los Programas económicos del INFONAVIT o del FOVISSSTE aunado a que tampoco se cuenta con capacidad económica para solventar el gasto fijo de una mensualidad que amortice un crédito o un financiamiento. Nos deja ver que es básico que cualquier política pública de vivienda comprenda la resolución de manera simultánea de las condiciones de vida de las personas con altos índices de marginación y esto es finalmente es el gran reto.

Consecuentemente, la responsabilidad para prevenir la instalación y el surgimiento de los asentamientos irregulares en un espacio local debe de ser una corresponsabilidad de toda la comunidad, es decir, del municipio, de los empresarios, de las constructoras, de las desarrolladoras y de la sociedad civil. Sin embargo, es realmente la sociedad civil la primera instancia que puede percibir y prevenir el origen de un problema público de ésta naturaleza, ya que las personas pueden identificar cuando un asentamiento irregular

se empieza a establecer. Esta afirmación pudo comprobarse ya que durante el mes de noviembre de 2008, se detectó a través de una denuncia pública un nuevo intento de fraude por parte de un comercializador que llegó a Cozumel procedente de Mérida con la intención de comercializar nuevamente un polígono que colinda con el terreno en donde se establecieron los colonos de “Las Fincas”.

No existe una solución única y particular para el conflicto de “Las Fincas”, existen soluciones relacionadas, ya que el problema es multidimensional. Por otra parte, si no se entiende cabalmente lo anterior, siempre existirá la posibilidad de que se tenga que usar la fuerza pública para evitar despojos y las invasiones. En consecuencia, el uso y la presencia de la violencia es un riesgo latente que se debe de evitar a través de las negociaciones.

En el caso de “Las Fincas”, las autoridades municipales y estatales necesitan agotar todos los recursos a su alcance para lograr una reubicación en los mejores términos. Una propuesta, concreta por el Uso y Destino de suelo de “Las Fincas”, es invitar a los colonos y apoyarlos para que se integren a Planes y Proyectos de Desarrollo Rural, gestionando con SAGARPA créditos para que los dueños de lotes en “Las Fincas”, no asuman que con una reubicación están perdiendo su patrimonio.

En este sentido, la Dirección de Desarrollo Económico del municipio, puede coordinarse con SAGARPA para que los mentores de la Secretaría se acerquen a la “Asociación Las Quintas, A.C.” y le expliquen a los colonos los apoyos que existen para que conozcan y accedan a los Planes rectores de Chile, Cítricos, Coco, Papaya, Piña, Sandía, Tomate, Hortalizas y en general a todos los Programas relacionados con las actividades de la Secretaría, como son los criaderos de abejas y los que sean viables para “Las Fincas”.

Para evitar que intereses particulares quieran capitalizar políticamente los problemas y que quieran obtener beneficios económicos, particulares o políticos comercializando tierras ejidales de reservas territoriales del estado, de los municipios o de propiedad privada, será necesario que desde la Administración Pública a nivel municipal y estatal se tomen acciones legales inmediatas a través de sus Departamentos Jurídicos, y se comisione a cuando menos dos mentores para que coordinen las acciones, los estudios y

las decisiones pertinentes que deberán tomarse para realizar los procedimientos y trámites necesarios que se tendrán que realizar para ir solucionando los problemas.

Es fundamental, que en el Cabildo del municipio, apruebe una estructura, jefatura, dirección o coordinación municipal que se dedique exclusivamente a atender esta problemática. Esta nueva estructura, tendrá que tener en su organigrama a sus propios abogados e inspectores. Por otra parte, también tendrán que tener gestores y capacitadores para atender y gestionar para los ciudadanos el acceso a los programas de atención a la vivienda a nivel municipal.

Cuando se plantea que es necesaria la participación de dos mentores al interior de la organización municipal y estatal, nos referimos a un mentor que pertenezca a la estructura de la Dirección de Desarrollo Urbano de los municipios y a un mentor que pertenezca a la estructura de la Dirección Estatal abocada a resolver los conflictos de la tenencia de la tierra y a los de los asentamientos humanos irregulares. En el caso de Quintana Roo, sería el IPAE.

Será fundamental que el Departamento jurídico del ayuntamiento y el Departamento jurídico del IPAE, trabajen de manera coordinada en los aspectos y problemas jurídicos que inevitablemente se presentarán. Como se puede ver las acciones conducentes comienzan desde el Poder Municipal y el Estatal.

Hay que mencionar que las administraciones municipales son inconstantes y volubles por la brevedad de los trienios y por los inevitables cambios que a lo largo de 36 meses se realizan en el organigrama de cada administración, en el mejor de los casos, ya que cuándo se llega a presentar la alternancia partidista, generalmente los cambios son radicales.

El problema de cualquier asentamiento irregular es casi imposible de resolver en un corto plazo. El Gobierno Municipal en turno solo puede abordar el problema de los asentamientos irregulares en el presente. Está imposibilitado de encontrar una verdadera solución para los conflictos y sobre todo cuando son numerosos los asentamientos irregulares, porque en tres años, solo se puede aparentar que se están tomando medidas pertinentes con respecto a los problemas de un asentamiento irregular en el “tiempo”

presente. En este sentido, los Presidentes Municipales de manera consciente o inconsciente suelen no preocuparse del problema porque de antemano asumen que el conflicto no fue originado durante su gestión y por lo mismo por la brevedad de su período de gobierno prefieren heredárselo a la siguiente Administración.

El problema del asentamiento irregular, es parte fundamental del mismo. Quizás los únicos que comprenden y tienen los elementos para establecer los Mapas de Ruta para diseñar o sugerir realmente políticas públicas, podrían ser los mismos colonos del asentamiento irregular. Y no hay que confundirse, en el caso concreto de “Las Fincas”, los únicos que en el pasado y en el presente, han sufrido la ausencia de servicios públicos básicos como son el agua potable y el drenaje, son los mismos colonos. En este caso concreto, los colonos de “Las Fincas” han implementado soluciones prácticas para resolver sus problemas, sin evaluar si éstas afectan y deterioran el medio ambiente.

Si los problemas originados por un asentamiento irregular, no son analizados y planteados a través de diferentes Mapas de Ruta para delimitarlos y ubicarlos específicamente, tampoco se podrá diseñar políticas públicas adecuadas para resolver los problemas particulares del asentamiento irregular.

Es fundamental, entender que la propuesta final de esta investigación es lograr transmitir la idea de que el problema de los asentamientos irregulares, no puede, ni debe plantearse desde una óptica *upper-bottom*. Si las políticas públicas son planteadas de manera general muy probablemente estas serán ineficaces, ineficientes e insuficientes.

La idea de un planteamiento *bottom-upper*, implica que la Teoría de Entrada y los Mapas de Ruta, deben de ser inconfundibles. Cada asentamiento irregular es un caso único y particular, que requiere soluciones únicas y particulares.

La especulación por la venta de terrenos ejidales y la desorganización e inexactitud de los padrones de la CORETT han propiciado la existencia de un censo y un banco de datos desactualizado, inoperante y deficiente y por lo mismo, los conflictos de los ejidos y las personas que compran terrenos ejidales o terrenos de origen ejidal inevitablemente se agravan conforme pasa el tiempo y las personas inevitablemente tienen que sufrir los

problemas jurídicos que surgen cuando las tierras en las que viven se quieren regularizar.

Hasta el día de hoy, los problemas de un asentamiento irregular no pueden ser resueltos, porque una Teoría de Entrada suele llegar demasiado tarde. Generalmente para los políticos locales los conflictos concretos, individuales y existenciales de los colonos de un asentamiento irregular, les resultan indiferentes. Es más, no “existen”.

Los asentamientos irregulares son un claro ejemplo de la ambivalencia y la doble moral de los políticos, los administradores y los funcionarios públicos. Por un lado, muestran una disposición inicial inflexible respecto a la ocupación ilegal de suelo como un discurso ante la sociedad y los medios de comunicación; mientras que por otra parte capitalizan la problemática social, urbana y económica de los sectores marginados que no tienen acceso a los mecanismos, a los créditos y subsidios para adquirir una vivienda o para acceder de manera rápida a los programas que ya existen.

Esto significa finalmente que los colonos de un asentamiento irregular, inevitablemente solo pueden solucionar sus problemas si logran coordinar sus propios esfuerzos. Y en el mejor de los casos involucrar a políticos y funcionarios públicos éticos. Sin embargo, la descoordinación y los conflictos entre las partes involucradas dispersan y dilatan la implementación de las acciones que se necesitan para resolver los problemas.

En el caso concreto de la organización “Asociación civil Las Quintas A. C.”, el desgaste, ha consistido en el hecho de que los colonos de “Las Fincas”, se han visto obligados a “coquetear” con las dos principales fuerzas políticas de Cozumel, Tanto el PRI como el PAN, los dos partidos políticos, han lucrado con las necesidades y los problemas de los colonos de “Las Fincas”. Tanto el PRI como el PAN han sido incapaces de defender realmente los intereses de sus representados y además han logrado dividir y confundir a los colonos de “Las Fincas”.

Los problemas de un asentamiento irregular, se pueden solucionar cuando realmente hay decisiones jurídicas viables apegadas a las normas de las políticas y los programas públicos de Vivienda del Poder Federal. Es decir, para que los programas federales puedan ser implementados, los políticos, los funcionarios públicos locales y los colonos

necesitan conocer los Programas existentes y ser capacitados para que así puedan apearse estrictamente a la normatividad, ya que los subsidios y los apoyos se otorgan exclusivamente dentro del Marco del Derecho.

Las futuras Administraciones y Gobiernos estatales y municipales deberán de mantener permanentemente en su Agenda los problemas públicos, sociales y económicos relacionados con el rezago de vivienda y además modelar las decisiones para que éstas sean las adecuadas y considerando principalmente la variable referida a los índices de crecimiento demográfico en el Estado.

Ni las leyes con sus reglamentos y sus normas jurídicas, pueden impedir por sí mismas el surgimiento de los asentamientos irregulares. Las personas que migran a Quintana Roo o las que tienen su residencia desde hace varios años en él y no tienen una casa propia, no pueden esperar infinitamente a que el Estado resuelva su problema de vivienda.

Las reformas de Ley para castigar a los invasores y a los que despojan no resuelven de ninguna forma el problema de fondo: la pobreza. En este caso la problemática de “Las Fincas” es un ejemplo de esta obviedad. Hay un hecho real, una experiencia concreta y tangible que demuestra que las ramificaciones y la multi-dimensionalidad de la mayoría de los problemas públicos en México surgen porque las políticas públicas para abatir la pobreza en el país han sido insuficientes e inadecuadas.

Por lo tanto la convivencia de dos problemas públicos al no atenderse adecuadamente provoca la aparición de un tercer problema público, aún más complicado y así sucesivamente. Es importante reconocer que el problema de origen es la pobreza y por lo mismo necesita de soluciones más complejas y de acciones multidisciplinarias, primeramente desde una Teoría de Entrada: *bottom-upper-bottom*, un Mapa de ruta: *bottom upper-bottom*, una Agenda dual: *bottom-upper-upper-bottom*, un Campo de Batalla dual: *upper-bottom* y una evaluación *bottom-upper* y *upper bottom*.

El fenómeno de la ocupación ilegal y de los asentamientos irregulares no debe identificarse ni circunscribirse exclusivamente al interior de los sectores de la población de bajos ingresos, ya que durante el Trabajo de Campo se detectaron pequeños

conjuntos, o viviendas individuales edificadas con materiales de construcción de alta calidad que solo pueden ser comprados por personas con mediana capacidad económica.

Los largos procesos de legalización de la tierra utilizada para los asentamientos irregulares en el estado de Quintana Roo, impiden que la pérdida de la flora, la fauna y los recursos naturales del estado se detenga. Por ejemplo, los habitantes de “Las Fincas”, están esperando aprovechar el *mômentun brêvis* que difícilmente se presentará para poder cambiar el Uso y Destino del suelo y mientras tanto el manto freático de Cozumel se seguirá contaminando. Por lo tanto, los colonos de “Las Fincas” seguirán edificando sus casas con o sin licencias de construcción.

La desinformación de los aspectos técnicos, ambientales y jurídicos que sufren los habitantes de “Las Fincas”, les impide ver que la introducción de servicios públicos básicos es incosteable e imposible.

La reubicación de las familias de “Las Fincas”, se debe de realizar de manera legal, respetuosa y humana lo más pronto posible, para detener la contaminación del manto freático de la isla de Cozumel. Las medidas legales y políticas que sean aplicadas en “Las Fincas”, deben de servir como precedente que evidencie que si bien los asentamientos irregulares son un factor importante de contaminación del manto freático, también existen inversiones turísticas que causan el mismo daño.

En principio, las propuestas de solución son dos y los futuros trabajos de investigación que se interesen en el tema deberán enriquecer a las mismas analizando y comparando dos Programas muy similares que ya se están implementando en el Estado de Guanajuato y en la ciudad de Hermosillo en Sonora.

Es importante mencionar, que los Programas públicos que se acaban de mencionar fueron descubiertos por el autor cuando la investigación ya había sido finalizada y cuando las Propuestas también ya habían sido diseñadas.

A lo largo del Trabajo de investigación, se estableció puntualmente que el objeto de análisis consistía en la indagación y el análisis del problema público de los

Asentamientos Irregulares en el Estado de Quintana Roo a través del caso de “Las Fincas” En este sentido, un sentido ético estuvo presente a lo largo de toda la investigación.

Desde un principio del estudio, se tuvo claro que era necesario crear consciencia y construir el cuerpo de una investigación estrictamente científica para tener elementos lo suficientemente sólidos para proponer desde el principio una Teoría de Entrada contundente, objetiva, precisa, pero sobre todo ética.

En este sentido, el Mapa de Ruta, la formulación de la Agenda y el Campo de Batalla estuvieron afortunadamente contruidos siempre desde un Marco que aspiró siempre a ser profundamente ético. Esta aclaración es necesaria, porque las Propuestas surgen como acciones y políticas públicas impregnadas de ética que idealmente deberían de materializarse en un mediano plazo en el Campo de Batalla.

Los lectores deberán de estar conscientes de lo anterior, ya que éstas Propuestas aunque no estén siendo implementadas en Quintana Roo, no significa que no sirvan. Es importante mencionar que recientemente en el municipio de Othón P. Blanco (2008-2011) se acaba de implementar un Instituto que tiene como meta atender la problemática de la vivienda en su demarcación: el Instituto de Casa y Vivienda del Ayuntamiento (INCAVI). Afortunadamente, el surgimiento de este Instituto dentro de la Organización del Ayuntamiento de Othón P. Blanco (2008-2011) es un claro ejemplo de que las dos Propuestas son perfectamente viables.

En principio, las Propuestas fueron diseñadas considerando a todos los Programas de Vivienda que ya existen en México, por lo que el primer paso consistió en tener muy claro que los proyectos y las ideas necesariamente tenían que ser elaboradas eliminando los cuellos de botella que impiden que desde el plano del Gobierno Federal los Programas Públicos de Vivienda se materialicen en el espacio público local por las limitaciones y la desinformación de los políticos y los funcionarios públicos de Quintana Roo.

Básicamente, se propone la creación de una nueva Institución Pública que operaría en cada uno de los nueve municipios y se sugiere también un nuevo tipo de participación

organizada de la ciudadanía. En este sentido, como se acaba de mencionar los investigadores interesados en el tema y que lean este trabajo, deberán investigar a las Propuestas que ya están siendo llevadas a la práctica en otros estados y que son parecidas a la Propuesta de esta investigación, para así poder proponer puntual y claramente las estructuras, los sistemas y los procesos organizacionales para las mismas, pero sobre todo el cabildeo con los Diputados locales para que estos propongan una iniciativa de Ley en el Congreso. En este sentido, los legisladores deberán conocer y entender profundamente la Propuesta de ésta investigación para que al promulgar una Ley de Vivienda, que en Quintana Roo no existe, se incluya la Propuesta de la investigación en sus artículos.

Las Propuestas son proyectos que aspiran a resolver la problemática garantizando la paz pública entre los actores, sobre todo a través de la prevención y la creación de un Organismo Público Descentralizado, como una nueva estrategia que opere desde los municipios y también a través de la creación de Asociaciones Civiles que operen desde el espacio local, en donde se presentan los rezagos de viviendas, los asentamientos irregulares, las invasiones y los despojos y sin tener que relacionarse y depender necesariamente de los políticos poco éticos y los pseudo-líderes sociales.

Es muy importante aclarar que son políticas públicas diseñadas desde una propuesta (*bottom-upper*), ya que se deben implementar desde el municipio, pero también la puesta en práctica puede ascender y abarcar las regiones y el territorio de Quintana Roo. Por otra parte, los Diputados Federales de Quintana Roo tendrán que gestionar los recursos económicos que se necesiten para implementar ésta Propuesta para que el gasto esté considerado en el PEF.

También es importante señalar que son propuestas que consideran variables endógenas y exógenas y que además toman en cuenta la necesidad de resolver un problema que es profundamente social y económico, a través de los valores de equidad y respeto.

Como dice Dresser (2009), *“las soluciones de los grandes problemas de México en el fondo deben de ser políticas no económicas; las soluciones tienen que ver con la inauguración de un nuevo tipo de relación entre el Estado, el mercado y la sociedad; México no crece por la forma en la cual se usa y se ejerce y se comparte el poder. Ni*

más ni menos, por un sistema político que funciona muy bien para sus partidos pero muy mal para sus ciudadanos”.

Básicamente, el espíritu de la propuesta de este trabajo es crear una Comisión que sea permanente que se mantenga independiente y por encima de los políticos y los gobiernos, porque los mismos no producen las políticas públicas que necesitan los municipios y las personas porque sus intereses políticos y económicos prevalecen sobre los intereses públicos.

### **Creación de la Comisión Municipal Para el Desarrollo Sustentable y de Vivienda (COMUDEVI)**

#### **MOTIVOS:**

La COMUDEVI será un instrumento adicional para apoyar a las familias de escasos recursos que necesiten una vivienda, apoyando la labor del INFOVIR, el IPAE, el INFONAVIT, el FONHAPO, el FOVISSSTE, la CONAVI, la SHF, la SEDESOL, la PROCURADURIA AGRARIA, la CONOREVI y la CORETT. Su misión será realizar de una manera óptima, eficiente, eficaz y expedita: Convenios, pactos y alianzas con las Instituciones Públicas para desarrollar programas de viviendas y proyectos habitacionales de interés social en las microregiones a través de las aportaciones de las reservas territoriales de los gobiernos estatales y municipales.

La COMUDEVI tendrá como objetivos construir viviendas dentro de la normatividad de los DUIS y evitar así despojos, invasiones y la creación de asentamientos humanos irregulares, a través de un vínculo directo con la población y las autoridades de los municipios.

Su instalación también permitirá que los gobiernos de los municipios y el Gobierno del Estado, puedan resolver eficaz y eficientemente la problemática del rezago de vivienda a través de sus operaciones. También asistirá y asesorará a los municipios para que estos puedan diseñar sus Planes de Desarrollo Urbano de manera ordenada y sustentable, sin duplicar funciones con direcciones de desarrollo urbano y de ecología en los municipios. Ya que estas direcciones son las encargadas de construir y supervisar las obras de infraestructura pública para proporcionar los servicios públicos municipales y

de expedir las licencias de construcción. La función principal de la COMUDEVI, será formular recomendaciones de carácter obligatorio para estas direcciones que efectivicen el Desarrollo Sustentable en Quintana Roo.

La filosofía y los principios de la COMUDEVI estarán enmarcados desde un plano ético comprometido y solidario con la población.

Su misión será combatir de manera gratuita el rezago de vivienda y participar en los proyectos de desarrollo sustentable y urbano de los Ayuntamientos para que a través de sus acciones las personas de escasos recursos que necesiten viviendas en los municipios de Quintana Roo puedan acceder a los programas de vivienda de la federación, especialmente a los de la CONAVI y la SHF. Fomentando la creación de colonias y fraccionamientos de interés social que cuenten con servicios públicos municipales y que se apeguen a las Leyes, Normas y Reglamentos de los tres niveles de gobierno.

Para su operación requerirá del apoyo económico de un Fideicomiso mixto con la participación de recursos federales, estatales y municipales así como con los recursos económicos producto de un Fondo de Ahorro que se formaría con las aportaciones de los afiliados a la COMUDEVI. Es importante establecer en este sentido que el fideicomiso mixto que se propone debe estar constituido con aportaciones del Gobierno del Estado, del Municipio, del Gobierno Federal, de donaciones de Fundaciones Privadas y Organizaciones Filantrópicas más los recursos de la misma COMUDEVI que serán provenientes de los ahorros de los afiliados.

El ahorro de todos los afiliados se depositaría en una institución bancaria, a través de la integración de un Fideicomiso, donde los recursos serán regulados por los tres niveles de gobierno, y como fideicomisarios destinarán el monto del capital para que la Institución Fiduciaria los administre y así se puedan generar intereses y garantizar de la misma manera el buen uso de los recursos. La COMUDEVI sería la Fideicomitente.

Se justifica su integración porque se necesita implementar en el corto y mediano plazo políticas públicas, convertidas en acciones y soluciones prácticas para resolver de manera integral y en el menor plazo de tiempo posible la creación de nuevos asentamientos humanos y colonias en los municipios quintanarroenses a través de acciones, estrategias y soluciones productivas y prácticas para lograr la construcción de

más viviendas en los municipios que tienen mayor rezago y en el marco de un desarrollo sustentable. Las tres vías para su integración son:

1. A través de un punto de acuerdo de Cabildo para decretar su formación.
2. A través de una iniciativa de Ley por parte del Congreso Local.
3. A través de un decreto de Ley propuesto por el Ejecutivo del Estado.

La COMUDEVI como una nueva institución pública, precisará resolver los problemas de vivienda considerando que los altos índices de crecimiento demográfico en el norte de Quintana Roo no decrecerán y por lo mismo seguirán produciendo un dinamismo rápido y extremadamente cambiante en el estado.

En este sentido, los tramites que realizará tendrán que ser particularmente eficientes, eficaces pero sobre todo veloces. Evidentemente se tendrán que utilizar TI en sus procesos administrativos. Literalmente, siempre estarán en una permanente búsqueda de la eficiencia y el cumplimiento cabal de sus propósitos de origen, a través de la implementación de políticas acordes a las necesidades de la sociedad quintanarroense.

Entre sus fines es lograr las metas relacionadas con las TI como:

1. La elaboración de un Padrón, que se denominara Padrón de Afiliados a la COMUDEVI<sup>12</sup> y la extensión de una credencial digitalizada.
2. Lograr la reducción del tiempo de entrega de viviendas a través de un sistema digitalizado de trámites y de expedientes.
3. Intercambiar información confiable y actualizada, estableciendo comunicación eficiente entre otras COMUDEVI municipales y las Asociaciones Civiles.

Finalmente hay que mencionar, que la COMUDEVI, deberá pasar a formar parte como un Organismo Público Asesor Descentralizado en los municipios y como una Institución, finalmente independiente, que gestione directamente los Programas de Vivienda con la CONAVI, y que formule acuerdos y alianzas con el INFONAVIT, la SHF, el FONHAPO y el FOVISSSTE entre otras, para coadyuvar a que se realicen Programas de Vivienda en los municipios.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Ver anexo II.

<sup>13</sup> Ver anexo III.

# BIBLIOGRAFÍA

Aguayo, S. (2008). *El Almanaque Mexicano 2008*. Producciones Santillana Ediciones Generales, S. A. de C. V. pp. 240. México, D.F. Editorial Aguilar.

Aguilar, L. (2000). *La hechura de las Políticas*. Colección Antologías de Política Pública pp. 5-32. México, D.F. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (2000). *La Implementación de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública pp. 5-459. México, D.F. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio*. Colección Antologías de Política Pública pp. 5-284. México, D.F. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aristóteles. (2000). *Ética Nicomaquea \* Política*. "Sepan Cuantos". No. 70, pp. 3-310 México, D. F. Editorial Porrúa.

Ayala, J. (2000). *Diccionario Moderno de la Economía del Sector público*. México, D.F. Editorial Diana pp. 39, 209-238.

Bardach, E. (1998). *Los ocho para el análisis de Políticas Públicas, un manual para la práctica*. Ediciones CIDE. México, D.F. Editorial Ángel Porrúa pp. 141

Bazant, G. (2006). Mollá, M. *Compilación Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*. En Mollá, M. (compilador). *Investigaciones Geográficas Boletín 60*. México, D.F. pp. 9-111.

Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México, D.F. Editorial Fondo de Cultura Económica pp. 11-69, 109-125, 126-150, 355-396.

Cano, A. (2009). *La vivienda seguirá creciendo ante la crisis*. En: *la Vivienda Mexicana en el año Subprime*. México, D.F. Editorial Centro Urbano. p. 24.

Carabias, Julia. (2008). *Artículo mandado por el Dr. Luis Adolfo Méndez: correo electrónico*. Manuscrito no publicado.

Celis, Francisco. (1988). *El Espacio, la Región y la Regionalización*. La Habana, Cuba. Editorial de Ciencias Sociales.

Cervantes, A. (2007). *El balance hídrico en cuerpos de agua cársticos de la Península de Yucatán*. En *Teoría y Praxis* No. 3. Chetumal, Quintana Roo. Editorial UQROO, CATurismo, CAMcma, CAIE. pp. 143-152.

- Chávez, M. et al. (2008) “Carlos Romero Deschamps, de ‘perra flaca’ a líder corrupto”, en Contenido No. 541. México, D.F. pp. 52-57.
- Chávez, M. et al. (2008) ¿Hay salida a la crisis alimentaria?, En Contenido. No. 541 México, D.F. pp. 14-31.
- Cruz R. (1997). “*Las tierras ejidales y el proceso de poblamiento*”. Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos. México, D.F. Editorial OCIM/UAM Azcapotzalco pp.137-156.
- De la Garza, S. (1970). *El Municipio Historia, Naturaleza y Gobierno*. México, D.F. Editorial Epressa, pp. 151- 181.
- De Villena, (2001). *Wilde Total*. España, España. Editorial Planeta pp. 72-73.
- Díaz, A, (2001). *El Dirigente. El arte y la ciencia para dirigir*. Panorama Editorial. México, D.F., Dime Editores, pp. 6- 213.
- Duhau, E. (1994), “Regulación de la tenencia de la tierra en colonias populares”, en Ciudades No. 24 México, D.F. Octubre-diciembre, pp. 11-16.
- Duhau, E. (1998), *Hábitat popular y política urbana*. México, D.F. Editorial Porrúa-UAM-Azcapotzalco.
- Duhau, E. et al. Schteingart, M. (coord.) (1997) “*La urbanización popular en la Ciudad de México*”, en Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México. México, D.F. Editorial El Colegio de México, pp. 29-42.
- Escobar, A. (1986). *Geografía General del Estado de Quintana Roo*. Mérida, Yucatán. Ediciones del Fondo de Fomento Editorial del Gobierno del Estado de Quintana Roo pp.52-53.
- Foucault, M. (1976). *Vigilar y Castigar nacimiento de la prisión*, México: Siglo XXI, pp. 139-230.
- Frausto, Oscar et al. (2005) *Indicadores de Desarrollo Humano Cozumel Quintana Roo. Reporte 2005*, Chetumal, Quintana Roo. Editores: UQROO, CONACYT y SEDESOL, pp. 23-30, 39, 45-46, 117-119 y 121.
- García del Castillo, R. (1989) *Aproximación a un modelo de seguimiento de política pública*: Tesis inédita de Maestría. México D.F. Ediciones CIDE.

- Gibson, J et al. (2006) *Organizaciones, comportamiento, estructura*. En Procesos. México, D.F. Editorial Mc Graw Hill, pp.289-354.
- González, J. et al. Kunz, I. (coord.) (2006). *Uso residencial, Uso del suelo y territorio. Tipos y lógicas de localización en la Ciudad de México*. México, D.F. Editorial Plaza & Valdés, pp. 173-206.
- Gutiérrez; Aguirre M. (2007). *Biología y calidad del agua del acuífero norte de Quintana Roo*. En Teoría y Praxis No. 3, Chetumal, Quintana Roo. Ediciones UQROO, CAtATurismo, CAMcma, CAIE. pp. 135-141.
- Gutiérrez-Aguirre, M. et al. (2008) “Limnology of groundwater exposures with urban influence in Cozumel Island, México” Verh. Internat. Verein. Limnol Vol. 30, Part 2. Stuttgart. Fotocopias pp. 1-4.
- Gutiérrez-Aguirre, M. et al. (2008) *Estudio Geohidrológico del Norte de Quintana Roo*. Chetumal, Quintana Roo. Ediciones CONACYT, UQROO Unidad Cozumel, Fomix CONACYT y Gobierno del Estado de Quintana Roo, SEDESOL, HÁBITAT, pp. 29-30, 39, 117-119 y 121.
- Herrerías E. et al. (2008) “*Evaluación nacional e internacional del medio ambiente por expertos*”. En Contaduría y Administración Revista de la Facultad de Contaduría y Administración. México, D.F. UNAM, mayo-agosto p.49.
- Ibáñez B. (1995). *Manual para la elaboración de tesis*. Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación en Psicología. México, D.F. Editorial Trillas.
- Lindblom, Ch. (1992) *La Ciencia de salir del paso*. México, D.F. Editado por Luis Aguilar. Consultado en fotocopias.
- Lindblom, Ch. (1992) *La hechura de las Políticas*. México, D.F. Editorial Porrúa, pp. 89-118.
- March, J. (1997) *El redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política*. México, D.F. Editorial Fondo de Cultura Económica pp. 41-110.
- March, J. et al. *Teoría de la Organización*. Barcelona, España. Editorial Ariel pp.124-149.
- Martínez, C. et al. (2004) *Cozumel, Visión de la problemática social*. Cozumel, Quintana Roo, Editado por Universidad de Quintana Roo y Fundación AVIOMAR A.C. pp. 27-33, 64-69 y 76-81.

- Niskanen, W. (1975) *A reflection on bureaucracy and representative government*. In A. Blais y S. Dion. *The Budget – Maximizing Bureaucrats* Pittsburg: University of Pittsburg pp. 13-31.
- Niskanen, W. (1971) *Bureaucracy and representative government*. Chicago, USA. Editorial Aldine-Atherton (Fotocopias).
- Niskanen, W. (1975). *Bureaucrats and politicians*, en *Journal of Law and Economics*. NO.18 (3). Chicago, USA. Editorial Aldine- Atherton pp. 17–44.
- Olmedo, R. (2001) *Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal*. México, D.F. Editorial Comuna pp. 3-70.
- Parkin, M. et al., (2006). *Microeconomía Versión para Latinoamérica* .México, D.F. Editorial Pearson Addison Wesley, pp. 106 125-130.
- Pichardo, I. (1984). *Introducción a la Administración Pública en México*. México, D.F. INAP Tomo 2, p. 290.
- Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común, el espacio público en la teoría pública contemporánea*. México, D.F. UNAM Instituto de investigaciones filosóficas.
- Revista Enlace (2009). *Mayores subsidios a viviendas sustentables*. No. 1, Edición de Julio. pp. 2-3, 5, 7-8, 16-17.
- Revuelta, B. (2007). *La implementación de políticas pública*. Morelia, Michoacán. Editado por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 137-156.
- Simon, H. (1963) *El comportamiento administrativo*. Madrid, España. Editorial Aguilar, pp. 3-105.
- Sociedad Hipotecaria Federal (2009). *Producción Social de Vivienda: Premio Nacional de Vivienda 2007*. 14ª Reunión de CONARAVI. Cancún, Quintana Roo, Julio pp. 15-7.
- Torres, E. (Coord.) (2000) *Diacrónica del Caribe Mexicano: Una historia de Quintana Roo y Cancún*. México, D.F. Editado por la Universidad Autónoma Metropolitana Campus Azcapotzalco.
- Wildavsky, A. et al. (1998) *Implementación, cómo grandes expectativas y concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, D.F. Editorial Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp.182, 61-243.

Wilde, O. (1981). *El alma del hombre bajo el socialismo*. Barcelona, España. Cuadernos Ínfimos Tusquets, pp. 8-70.

## **Publicaciones periódicas**

Aguilar, Juan (2008). Casas “al vapor” en Los Monos. *Revista Puntual Regional* No. 49, pp. 6-8.

Álvarez, Fernando (2008). Llevan “Vivienda Segura” a Uh May. *Revista Luces de Siglo* No. 279, p. 35.

Cedillo, Clicerio (2008). Expropiación, vacuna contra la ilegalidad. *Luces de Siglo, No.256*, p19-25.

Cresswel, A. (2008). El valor Público de las inversiones en TI. *Revista Política Digital*. Publicación de la revista Nexos No. 44, pp. 50-52.

Hoffman, Andrés, (2008) Hay nuevas oportunidades frente a nuestras narices. *Revista Política Digital* No. 44, p. 2.

Puntual Regional, (2008) Abate gobernador rezago de vivienda. Publicación del mes de julio, No. 49, pp. 16-17.

Scherer, Julio. (2008). Paz: Lo que creo, pienso y quiero. *Revista Proceso*, No. 1643, pp. 48-65.

Sosa, Héctor (2008). La plusvalía costera: Cuna de Lobos. Publicado en el mes de agosto. *El Semanario de Quintana Roo* No. 58, pp. 4-7.

Zona Express, (2008). Arranca Alcaldesa Programa Tú Casa. *Revista Luces de Siglo* No. 274, pp. 38.

## **Fuentes y consultas hemerográficas**

Acevedo, (2008). Abaten rezago de vivienda. Julio 9, en *Diario Respuesta*, p. 13.

Acevedo, (2008). Atienden demanda de vivienda: entregan hoy 487. Julio 8, en *Diario la Respuesta*. Sección Cozumel.

Acevedo, (2008). Entregarán nuevas casas por paquete. Julio, en *Diario Respuesta*.

Águila, (2008). Impactará recesión oferta de vivienda. Noviembre 8, en *Diario la Respuesta*, p. 5.

Aguilar, (2008). Festeja Bonfil 35 años de rezago. Octubre 13, en Diario Quequi Quintana Roo, p.4.

Aguilar, (2008). Firman Acuerdo por calidad de la vivienda. Octubre 28, en Periódico Quequi Quintana Roo, p. 8.

Alcántara, (2007). Destaca México por su baja densidad habitacional. Agosto 15, en El Financiero, p. 10.

Alfonso, (2009). Se incrementa 25% el precio de la vivienda residencial. Enero 24, en el Quintanarroense, p. 5.

Arce, (2009). Complican Padrón los especuladores. Febrero 18, en Diario Respuesta, p. 18.

Arce, (2009). Construye INFOVIR casas de pésima calidad. Marzo 23, en Diario la Respuesta.

Arce, (2009). Entrega la UQROO el “Honoris Causa”. Febrero 24, en Diario Respuesta, p. 21.

Arce, (2009). Podría INFOVIR cancelar programa de vivienda. Marzo 3, en Diario Respuesta, p. 18.

Bernal, (2008) Podría crisis financiera incrementar costos de viviendas: INFOVIR. Noviembre 2, en El Quintanarroense, Sección Playa del Carmen.

Bernal, (2008). Reitera INFOVIR entrega de viviendas para diciembre. Octubre 2, en el Quintanarroense, p. 4.

Bernal, (2009). Rezaga INFOVIR 6 mil solicitudes de predios. Enero 24, en El Quintanarroense, p. 5.

Breves Diario Respuesta, (2008). Reparación vías de acceso a “Las Fincas”. Noviembre 6, en Diario la Respuesta, p. 13.

*Cabeza de foto, publicación* (2007). Luz para “Las Fincas”. Noviembre 18, en Diario de Yucatán, Sección Local.

Caltzontzin, (2008). Vivienda. Octubre 13, en Periódico Quequi Quintana Roo, p. 14.

Carrión, (2008). Buscan estrategias para solucionar el rezago en materia de vivienda. Noviembre 12, en El Quintanarroense, p. 21.

Carrión, (2008). Entregan autoridades 487 viviendas en “Nueva Generación”, Julio 9, en El Quintanarroense, Sección Cozumel, 1ª-5ª columna.

Cedillo, (2009). Acapara subdelegado viviendas de SEDESOL, Febrero 25, EN Diario Respuesta, p. 7.

Cocom, (2009). Amenazan inconformes con parar las obras del Infovir, (2009, Febrero), Diario Respuesta (20 Feb.) p 4.

Cordero, 2009: Lineamientos sustentables, El Economista-Vivienda (Julio -periodicidad mensual) p.21.

Diario de Yucatán, (2008). Amenaza en Vivienda. Noviembre 8, en Diario de Yucatán, p. 14.

Diario de Yucatán, (2008). Freno jurídico a las invasiones de predios: ya se les considera delito grave. Junio 13, p. 18.

Díaz, (2008). Tendrán 488 familias techo digno y seguro. Julio 3, en Diario Respuesta. Sección Cozumel.

El Economista (2009). Sección Vivienda: FOVISSSTE avanza en sus metas sexenales. Julio, p. 7.

El Semanario (2004). Que el asentamiento irregular “Las Fincas”, no representa problema para los mantos, pero tampoco se planea dotar de agua potable a esa zona. Abril 24, en El Semanario de Cozumel, p. 5.

El Semanario, (2008). No se ha detenido a nadie, ni se detendrá en “Las Fincas”, pero no pueden construir, dice: el alcalde. Mayo 24, en El Semanario de Cozumel, p. 9.

El Semanario, (2008). Inolvidable e histórico día para muchas familias de Cozumel que recibieron del gobernador sus nuevas casas”. Julio 12, en El Semanario de Cozumel, p. 9.

El Semanario, (2008). Les faltan 150 licencias de construcción para “Las Fincas”, pero han anunciado que no se darán. Mayo 24, en El Semanario de Cozumel, p. 10.

El Semanario, (2008). No muchos arriesgan a comprar su casa de interés social, porque sería un deuda de por vida. Octubre 4, en El Semanario de Cozumel, p.8.

El Semanario, (2008). Que unas 40 mil personas no tienen casa propia en toda la Península de Yucatán. Julio 12, en El Semanario de Cozumel, p. 30.

El Universal, (2008). Se amplía la brecha entre ricos y pobres. Octubre 23, en El Quintanarroense, p. 29.

El Universal, (2009). Los pobres consumen el agua más cara del país. Enero en Diario de Yucatán, p. 8

Escareño, (2009). Rechazan beneficiarios altos cobros de INFOVIR. Febrero 20, en El Quintanarroense, p. 4.

Flores, (2008). Se burla “Tu Casa” de los necesitados. Diciembre 10, en Diario Quequi Quintana Roo, p. 7.

- Gasca, (2009). Constatan avances del programa “Tu Casa 2008”. Enero 31, en Diario Quequi Quintana Roo, p. 25.
- Gasca, (2009). Toman Austriacos muestras del agua. Febrero 19, en Periódico Quequi Quintana Roo, p. 9.
- Gio, (2009). Hace INFOVIR casas de juguete. Marzo 2, en Diario Quequi Quintana Roo, p. 20.
- Gio, (2009). Se enfrenta INFOVIR a “especulación de predios”. Febrero 18, en Diario Quequi Quintana Roo, p. 21.
- Góngora, (2008). Pisotea el INFOVIR a las familias. Octubre 18, en Diario Respuesta. Sección Cozumel.
- Góngora, (2008). Exigen sus ahorros con un plantón. Noviembre 5, en Diario Respuesta, p. 13.
- González, (2009). Eficiencia contra la crisis. Febrero 13, en El Quintanarroense. Sección Café Negro.
- Hernández, (2009). Tramitan adquisición de predios para invasores. Febrero 19, en Diario la Respuesta, p. 13.
- Juárez, (2008). Buscan colonos regularizar predios invadidos. Julio 9, en Diario Respuesta. Sección Isla Mujeres.
- Juárez, (2009). Analizan aguas subterráneas. Febrero 19, en Diario Respuesta, p. 22.
- León, (2009). Estiman que Quintana Roo tiene alrededor de 50 mil asentamientos irregulares. Julio 15, en El Quintanarroense, p. 19.
- León, (2009). Reconocen que la entrega de créditos para vivienda es lenta. Febrero 19, en El Quintanarroense, p. 21.
- López, (2007). Iluminarán “Las Fincas”. Julio 27, en El Quintanarroense. Sección Cozumel.
- López, (2007). Realizan I Foro Estatal sobre Vivienda y Hábitat. Octubre 29, en El Quintanarroense, Sección Cozumel 1<sup>a</sup>-5<sup>a</sup> columna.
- López, (2007). Ubican 500 viviendas en el Mapa de riesgo. Mes de Julio, en El quintanarroense, Sección Cozumel 1<sup>a</sup>-3<sup>a</sup> columna.
- López, (2007). Urgen a solucionar el PROBLEMA de la vivienda. Diciembre 2, en El Quintanarroense, p. 21.
- López, (2008). Advierte alcalde que no habrá zona habitacional en “Las Fincas”. Noviembre 15, en El Quintanarroense. Sección Cozumel.

- López, (2008). Algunos habitantes de “Las Fincas” ya aceptaron su reubicación, Junio 11, en El Quintanarroense. Sección Cozumel 1ª-5ª columna.
- López, (2008). Aplica SEDESOL plan piso firme. Octubre 28, en El Quintanarroense. Sección Isla Mujeres.
- López, (2008). Buscan regularizar predios ocupados, en El Quintanarroense. Sección Isla Mujeres 1ª-4ª columna.
- López, (2008). Convierten en conflicto político el asunto de “Las Fincas”. Abril 10, en El Quintanarroense, Sección Cozumel.
- López, (2008). Entregará INFOVIR 487 viviendas. Julio 8, en El Quintanarroense. Sección Cozumel.
- López, (2008). Inspeccionan autoridades terrenos aledaños al Aeropuerto. Noviembre 27, en El Quintanarroense. Sección Cozumel.
- López, (2008). Invaden Reserva Ganadera. Abril 9, en El Quintanarroense. Sección Cozumel.
- López, (2008). Se realiza censo en colonia irregular. Octubre 23, en El Quintanarroense (23 Oct.) p 22.
- Luna, (2009). FOVISSTE Bursatiliza hipotecas. Publicado en Julio, en El Economista No.124. Suplemento Vivienda.
- Maldonado, (2008). Queda tipificada como delito grave invasiones a tierra. Junio 13, en El Quintanarroense. Sección Othón P. Blanco.
- Martínez, (2008). Dan a miles techo seguro y de calidad, Octubre 28, en El Quintanarroense. Sección Solidaridad.
- May, (2007). Inicia obra de alumbrado en “Las Fincas”. Septiembre 7, en El Quintanarroense. Sección Cozumel.
- May, (2007).Dotarán de alumbrado público a “Las Fincas”, para dar una mayor seguridad a los vecinos. Septiembre 3, en El Quintanarroense, p. 19.
- Mex, (2008). Afirma regidor panista que habrá apoyos de vivienda. Octubre 28, en El Quintanarroense, p. 25.
- Morcillo, (2008). Protestan por viviendas caras. Noviembre 28, en Periódico Quequi Quintana Roo. Sección Playa del Carmen.
- Notimex, (2008). Acostumbrados a vivir entre agua estancada – un mal drenaje el principal problema de popular colonia. Julio 26, en Diario de Yucatán, p.12.
- Notimex, (2009). La construcción, un alivio para la crisis. Enero 2, en Diario de Yucatán, p. 7.

Pacheco, (2008). Con mano dura a “fraccionadores”, Octubre, en Diario Respuesta.

Pool, (2008). Cristalizan sueño de familias Cozumeleñas. Julio 9, en Periódico Quequi Quintana Roo, p. 21.

Pool, (2008). Firma gobierno estatal “Pacto por la Calidad de la Vivienda”. Octubre 28, en El Quintanarroense, Sección Benito Juárez.

Pool, (2008). Modernizan acceso a la colonia “Las Fincas”. Noviembre en Periódico Quequi Quintana Roo, p. 24.

Pool, (2008). Registra buen avance entrega de viviendas. Noviembre 6, en Periódico Quequi Quintana Roo, p. 24.

Puente, (2008). Sustituirán viviendas endebles por casas de materiales resistentes. Noviembre 6, en el Quintanarroense, p. 17.

Puente, (2008). Trabajan en conjunto los tres estados de la península. Noviembre 16, en El Quintanarroense, p.14.

Puente, (2009). La migración es responsable de crecimiento poblacional en Quintana Roo. Febrero 11, en El Quintanarroense, p. 12. Consultado en el mes de Julio.

Puente, (2009). Pondrán candados a constructoras con nueva Ley de Fraccionamientos. Febrero 11, en El Quintanarroense, (11 Feb.) p17.

Redacción, (2008). Tendrán piso firme más de 6 mil viviendas. Octubre 20, en Diario Respuesta, Sección Lázaro Cárdenas.

Redacción, (2009). Sustituyen viviendas endebles por casas seguras. Febrero 3, en El Quintanarroense, p. 18.

Rivero, (2007). De nada sirven que quiten terrenos en “Las Fincas”, si los revenden, denuncian. Publicado en Junio en El Semanario de Cozumel, p.11.

Rodríguez, (2008). Rebase la oferta de INFOVIR alta demanda para las viviendas. Publicado en Octubre en Diario Respuesta. Sección Tulum 1ª y 2ª columna.

Roel, (2008). Entregarán 427 casas con todos los servicios. Julio 5, en Periódico Quequi Quintana Roo. Sección Cozumel Municipios.

Roel, (2008). Impiden baches apagar incendio en “Las Fincas”. Octubre 29, en Periódico Quequi Quintana Roo. Sección Cozumel Municipios.

Roldan, (2009). Advierte Luege de crisis “irreversible” por agua. Enero, Milenio, p. 22.

Sin Autor, (2008). Amenaza en Vivienda. Noviembre, Diario de Yucatán. Sección Local, p.14.

Última hora (2008). Cierra año INFOVIR con cifra récord en entrega de casas. Diciembre 5, en Diario Respuesta, p.31.

Urbano, (2009). Las casas del futuro. Julio 15, en El Quintanarroense, p. 39. Sección Cozumel.

Vázquez, (2009). Existen más de 244 hectáreas ocupadas de manera irregular. Marzo 10, en El Quintanarroense, p. 16.

Verdayes, (2008). El 8 de octubre de 1974, nace el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Pioneros, p. 8.

Villalobos, (2007). Destruye la contaminación mantos freáticos y mangles de Puerto Morelos. Septiembre en El Quintanarroense. Sección Puerto Morelos. 1<sup>a</sup>-4<sup>a</sup> columna.

Wong, (2008). Siguen sin vivienda. Julio 28, en Diario Respuesta. Sección Chetumal.

## **Páginas electrónicas**

Caja de Edgeworth. En línea, consultado el 15 de marzo de 2008. Disponible en: <http://mx.geocities.com/gunm/edgeworth.html>

Charles Lindblom. En línea, consultado el 3 de julio de 2008. Disponible en: [http://www.wikilearning.com/monografia/desarrollo-organizacional\\_e\\_inteligencia\\_cognitiva\\_lindblom\\_charles\\_e/11743-](http://www.wikilearning.com/monografia/desarrollo-organizacional_e_inteligencia_cognitiva_lindblom_charles_e/11743-)

CONAVI. En línea, consultado el 7 de octubre de 2008. Disponible en: <http://www.conavi.org.mx>

CONOREVI. En línea, consultado el 7 de octubre de 2008. Disponible en: <http://www.conorevi.org.mx>

CORETT. En línea, consultado el 27 de agosto de 2008. Disponible en: <http://www.corett.gob.mx/corett.html>

En línea: (<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/qroo/Mpios/23003a.htm>)

En línea: <http://www.cancun.gob.mx/cancun/index.php>

En línea: [http://www.kalipedia.com/geografia-mexico/tema/quintana-roo-datos-basicos.html?x1=20080621klpgeogmx\\_23.Kes&x=20080513klpgeogmx\\_23.Kes](http://www.kalipedia.com/geografia-mexico/tema/quintana-roo-datos-basicos.html?x1=20080621klpgeogmx_23.Kes&x=20080513klpgeogmx_23.Kes)

Fidecaribe. En línea, consultado el 3 de junio de 2008. Disponible en: <http://qroo.gob.mx/fidecaribe/Español/>

Fideicomiso. En línea, consultado el 31 de octubre de 2009. Disponible en: <http://www.transparencia.udg.mx/html/pensiones/fideicomiso>

FONHAPO. En línea, consultado el 12 de noviembre de 2007. Disponible en: [www.fonhapo.gob.mx/sitio](http://www.fonhapo.gob.mx/sitio)

Fosas Sépticas Biodigestoras. En línea, consultado el 2 de noviembre de 2008. Disponible en: [www.construaprende.com/t/01/](http://www.construaprende.com/t/01/)

FOVISSSTE. En línea, consultado el 12 de noviembre de 2007. Disponible en: [www.fovissste.gob.mx](http://www.fovissste.gob.mx)

Gobierno de Quintana Roo. En línea, consultado el 17 de julio del 2008. Disponible en: <http://www.quintanaroo.gob.mx/qroo/webpage>

Hebert Simon. En línea, consultado el 21 de julio de 2008. Disponible en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Hebert\\_Simon](http://es.wikipedia.org/wiki/Hebert_Simon)

<http://nuevoportal.shf.gob.mx>

<http://www.ipae.gob.mx>

INFONAVIT. En línea, consultado el 12 de Noviembre de 2007. Disponible en: [www.infonavit.gob.mx](http://www.infonavit.gob.mx)

IPAE. En línea, consultado el 17 de julio de 2007 y 6 de junio de 2008. Disponible en:

James Gary March. En línea, consultado el 5 de julio de 2008. Disponible en: [http://es.wikipedia.org/wiki/James\\_Gary\\_march](http://es.wikipedia.org/wiki/James_Gary_march)

La Revista Peninsular: Entra en función Instituto del Patrimonio de la Administración Pública. En línea, consultado el 7 de agosto de 2006. Disponible en: [www.larevista.com.mx/ver-nota.php?id=1627](http://www.larevista.com.mx/ver-nota.php?id=1627)

Ley Agraria. En línea, consultado el 15 de marzo de 2008. Disponible en: [www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13.pdf)

Ley de Asentamientos Humanos .En línea, consultado el 10 de enero de 2007. Disponible en: [http://dzibanche.biblos.UQROO.mx/compilajus/22\\_Ley\\_asentamientos\\_hum.htm](http://dzibanche.biblos.UQROO.mx/compilajus/22_Ley_asentamientos_hum.htm)

Ley de Fraccionamientos. En línea, consultado el 10 de Enero 2007. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Leyes/QROOLEY18.pdf>

Noticaribe: Duda sobre propiedad de codiciados terrenos. En línea, consultado el 28 de marzo 2008. Disponible en: [www.noticaribe.com.mx/cozumel/2008/03/duda\\_sobre\\_propiedad\\_de\\_codiciados\\_terrenos\\_en\\_cozumel.html](http://www.noticaribe.com.mx/cozumel/2008/03/duda_sobre_propiedad_de_codiciados_terrenos_en_cozumel.html)

Noticaribe: Duda sobre propiedad de codiciados terrenos. En línea, consultado el 03 de junio 2008. Disponible en: [www.noticaribe.com.mx/cozumel/2008/03/duda\\_sobre\\_propiedad\\_de\\_codiciados\\_terrenos\\_en\\_cozumel.html](http://www.noticaribe.com.mx/cozumel/2008/03/duda_sobre_propiedad_de_codiciados_terrenos_en_cozumel.html)

Notimex: Construcción será motor de la economía. En línea, consultado el 7 de febrero de 2009. Disponible en [www.elfinanciero.com.mx](http://www.elfinanciero.com.mx)

Organismo Público Descentralizado. En línea, consultado el 29 de enero de 2008. Disponible en: <http://comecyt.wordpress.com/page/2/>

SAGARPA. En línea, consultado el 17 de junio de 2007. Disponible en: [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx)

Sociedad Hipotecaria Federal. En línea, disponible en:

Toma de decisiones. En línea, consultado el 5 de julio 2008. Disponible en: <http://www.monografías.com/trabajos17/toma-decisiones-gerenciales/toma-decisiones-gerenciales.shtml>

## **Programa de computadora y/o Disco**

Cabrera, Fernando (2006). Econometría I. Chetumal, Q. Roo: Universidad de Quintana Roo. CD Interactivo.

## **Documentación Legal**

Convenio Civil entre los CC. María Guadalupe Castro de Laporta y Sr. Encarnación Góngora Poot. Documento que certifica el Lic. Manuel Irvin García Valdez. Titular de la Notaría Pública número Nueve. Cozumel, Quintana Roo. 23 de julio de 1997.

## **Libros y Documentos Oficiales e Institucionales**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Anaya Editores. México, D. F. 2004.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Anaya Editores. México, D.F. 2004.

Instituto de Fomento a la Vivienda y regularización de la Propiedad del Estado de Quintana Roo. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, Tomo 1, Núm. 5, Sexta Época, Pág. 16, Chetumal, Quintana Roo. 15 de marzo de 2002.

Lineamientos técnico operativos 2008 de PASPRAH. SEDESOL.

Reglamento de Medio Ambiente y Ecología del Municipio de Cozumel, Quintana Roo.

XII Censo General de Población y Vivienda 2005. II Conteo de Población y Vivienda 2005. INEGI.

## **Folletos publicitarios e informativos**

Mexicana de Servicios para la Vivienda, S.A. de C.V. 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

## **Contribución de simposio y/o diplomado, no publicada.**

Ahumada, Germán (2009). Presidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI) Mesa de trabajo: “*Perspectivas de la Industria de la Vivienda*” como panelista en la 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

Aranda, Enrique (2009). Subdirector General de Fomento del Suelo para la Vivienda y Enlace con Estados y Municipios/ CONAVI Mesa de trabajo: “*Subsidio y Financiamiento*” como panelista en 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

Arellano, David. (2007, Mayo) Planeación estratégica. Gestión estratégica para gobiernos locales. *Los retos de la prestación de servicios públicos*. Mesa de trabajo conducida durante el Diplomado a Distancia en Gobierno y Gestión Local. CIDE, México, D.F.

Borras, Víctor Manuel (2009) Director General del Instituto Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores/ (INFONAVIT) Mesa de trabajo: “*Subsidio y Financiamiento*” como panelista en 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

Cabrero, Enrique. (2007, Abril). ¿Cuál es la situación actual de los gobiernos municipales mexicanos? *El municipio ayer y hoy*. Mesa de trabajo conducida durante el Diplomado a Distancia en Gobierno y Gestión Local. CIDE, México, D.F.

Cano, Ariel (2009) Director General de la Comisión Nacional de Vivienda /CONAVI, Mesa de trabajo: “*Perspectivas de la Industria de la Vivienda*” como panelista en la 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

Cano, Ariel (2009) Director General de la Comisión Nacional de Vivienda /CONAVI, Conferencia: “*Estrategia de largo plazo del Sector Vivienda*” como conferencista en la 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

Carreras, Juan Manuel (2009) Director General de la Comisión para la regularización de la Tierra/ CORETT Mesa de trabajo: “*Suelo y Reserva Territorial*” como panelista en 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

Cejudo, Guillermo (2007, junio) *Políticas Públicas Municipales: Una introducción. Políticas Públicas Municipales: Introducción*. Mesa de trabajo conducida durante el Diplomado a Distancia en Gobierno y Gestión Local. CIDE, México, D.F.

Díaz, Jaime. (2009, Julio) La Industria de la vivienda como factor de impulso para la economía del país. Mesa de trabajo: “*Reingeniería del Sector Vivienda*” como panelista en la 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

García del Castillo, Roberto. (2007, Mayo) *Servicios públicos Municipales. Desarrollo urbano y gobierno de ciudades*. Mesa de trabajo conducida durante el Diplomado a Distancia en Gobierno y Gestión Local. CIDE, México, D.F.

Garza, Arturo (2009) Vicepresidente Nacional de la Cámara de la Industria de la Construcción (CMIC) Mesa de trabajo: “*Perspectivas de la Industria de la Vivienda*” como panelista en la 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

Gavito, Javier. (2009) Director de Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) Conferencia: *Productos Financieros de SHF (sofoles y sofomes)* como conferencista en la 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

González Patiño, Rocendo (2009) Procurador Agrario; Procuraduría Agraria/ PA Mesa de trabajo: “Suelo y Reserva Territorial” como panelista en 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

Guillén López, Tonatiuh. (2007, Mayo) *Agenda Pública y Gobiernos de ciudades. Planeación estratégica*. Mesa de trabajo conducida durante el Diplomado a Distancia en Gobierno y Gestión Local. CIDE, México, D.F.

López Orduña Rafael (2009) Director General/ Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) Mesa de trabajo: “*Subsidio y Financiamiento*” como panelista en 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

Merino, Mauricio. (2007, Abril). *El municipio ayer y hoy*. Mesa de trabajo conducida durante el Diplomado a Distancia en Gobierno y Gestión Local. CIDE, México, D.F.

Merino, Mauricio. (2007, Junio) *Ética y Gobierno Local. Ética y Gobierno Local*. Mesa de trabajo conducida durante el Diplomado a Distancia en Gobierno y Gestión Local. CIDE, México, D.F.

Merino, Mauricio. (2007, Junio) *La Gestión Profesional de los Municipios en México. Transparencia y rendición de cuentas*. Mesa de trabajo conducida durante el Diplomado a Distancia en Gobierno y Gestión Local. CIDE, México, D.F.

Merino, Mauricio. (2007, Junio) *Ética y Gobierno Local. Ética y Gobierno Local*. Mesa de trabajo conducida durante el Diplomado a Distancia en Gobierno y Gestión Local. CIDE, México, D.F.

Pérez, Manuel. (2009, Julio) Fondo de Vivienda para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores/ FOVISSSTE Mesa de trabajo: *Reingeniería del Sector Vivienda*” como panelista en la 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

Plascencia, Ismael (2009) Presidente Nacional de la Cámara de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda CANADEVI, Mesa de trabajo: “*Perspectivas de*

*la Industria de la Vivienda*” como panelista en la 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

Rojo, Pablo. (2007, Junio) Políticas Públicas Municipales. *Políticas Públicas Municipales: Introducción*. Mesa de trabajo conducida durante el Diplomado a Distancia en Gobierno y Gestión Local. CIDE, México, D.F.

Saad, Elías (2009) Subdirector de Crédito del Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado/ (FOVISSSTE) Mesa de trabajo: “*Subsidio y Financiamiento*” como panelista en 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio).

Silva-De Anzonera (2009) Directora General Adjunta del Desarrollo de Mercado de Vivienda, “Mercado de Vivienda” como panelista en 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

Tophelson, Sara. (2009) Subsecretaria de Desarrollo y ordenación del territorio Mesa de trabajo: “*Perspectivas de la Industria de la Vivienda*” como panelista en la 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

Tophelson, Sara. (2009) Subsecretaria de Desarrollo y ordenación del territorio Conferencias: “*Lineamientos del Artículo 73 de la Vivienda 2009*” y “*Ordenación del Territorio y Densidad habitacional*”. Como conferencista en la 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio).

Torroja, Nuria (2009) Coordinadora General del Secretario de la Comisión Nacional de Vivienda/ CONAVI Mesa de trabajo: “*Suelo y Reserva Territorial*” como panelista en 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio).

Urbano, Horacio (2009) Editorialista sobre temas de desarrollos de viviendas ecológicas y temas de habitacionalidad sustentable, escribe para “El Economista” y sus artículos son fundamentales y valorados a nivel internacional, Mesa de trabajo: “*Perspectivas de la Industria de la Vivienda*” como panelista en la 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio).

Zorrilla, Raúl. (2009) Corporación Casas GEO, S.A de C.V Mesa de trabajo: “*Reingeniería del Sector Vivienda*” como panelista en la 14ª Reunión del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Cancún, Quintana Roo. (15-17 julio)

Ficha de entrevista

Entrevista a Ing. Juan Enrique Buenfil Dorantes, (2008) Sub-Gerente técnico de operaciones de CAPA 3 julio

Tema de la entrevista: *Posibilidad de otorgar el servicio de agua potable a “Las Fincas” y ubicación de los pozos que suministran agua potable en Cozumel.*

Entrevista a Lic. Hilario Gutiérrez Pionero en Cozumel, Delegado de la Secretaría de Gobernación, Secretario del *Fidecaribe* (2007) 21 mayo.

Tema de la entrevista: *Fidecaribe*.

Entrevista a Dr. Genaro Góngora Pimentel (Ministro de la Suprema Corte) junio 2008.

Temas de la entrevista: *Competencia en el Cambio y Uso de Destino de Suelo, Despojo, Invasiones, Asentamientos Humanos Irregulares*.

Entrevistas a Angélica Jiménez Pech, (2008-2009) Lideresa y Presidenta de la Asociación de Colonos “Las Quintas A.C. (Septiembre- Diciembre 2007; Enero-Mayo 2008 Noviembre 2008, 15 – 28 Enero 2009; Febrero 19 2009; 19 Junio 2009.

Temas de las entrevistas: *problemas públicos de los colonos de “Las Fincas” y calidad de vida*.

Entrevista a Ing. Ernesto Pavón Gutiérrez (Subdelegado de Desarrollo Urbano, Ordenación del Territorio y Vivienda (SEDESOL) 19 julio 2008.

Tema de la entrevista: PASPRAH y CORETT.

Entrevistas a Lic. Miguel Zapata García (2007) Director del Infovir en Cozumel: 11 enero, 18 marzo, 29 mayo, 29 de julio.

Tema de las entrevistas: *Ley del Infovir, Programas del Inviqroo y del Infovir*.

Entrevistas a: Rogelio Roque; Familia Celis Pérez; Daniel Martín Herrera; Imelda Canché; Juanita Kime Hau; María del Carmen Chuc Vivas; Magda Rosa Méndez Montiel; José Arturo Oxte Puc; Dulce María Guadalupe Silva García; Santiago Herrera; Clemente Kumis; María de la Cruz Chi Moo; Araceli Kauil Pool. (Colonos de “Las Fincas”) Septiembre-Diciembre 2007; Enero-Mayo 2008; 21 Julio 2009.

Temas de las entrevistas: *Preferencias partidistas; Ineficiencia de las autoridades municipales para resolver los problemas públicos sin dañar a las partes y conciliación de intereses, proselitismo activo, militancia y liderazgo, participación política y social de los colonos de “Las Fincas”. Infraestructura y mobiliario urbano , planeación y diseño urbano en colonias y asentamientos humanos irregulares ,viabilidad de soluciones prácticas y ecológicas como opción sucedánea para preservar el manto freático de la isla de Cozumel ; el compromiso ecológico y de desarrollo sustentable por parte de las autoridades de los 3 órdenes de gobierno y la corresponsabilidad de los colonos, autoridades y los comercializadores de tierras que fueron ejidales para resolver los problemas públicos que surgen en los asentamientos humanos irregulares , la experiencia todos los actores y las relaciones entre sí para compartir información, formular propuestas de solución para su problemática y sus necesidades, las obligaciones y las responsabilidades del Estado Mexicano preservar la integridad de los colonos de “ Las Fincas”, como ciudadanos marginados y en pobreza patrimonial y la resistencia y desconfianza de los colonos hacia las autoridades, la importancia de la corresponsabilidad social de los habitantes de “Las Fincas” para aceptar una reubicación, etc..*

# ANEXOS

## Anexo I CONTAMINACIÓN DEL MANTO FREÁTICO DE LA ISLA DE COZUMEL

Definición de Geografía:

Las palabras que empiezan con *geo-* provienen en última instancia de la raíz prehistórica indoeuropea *ge-* (tierra), que dio lugar en griego a Gaya o Gea, que en la mitología olímpica era la Madre Tierra, hija de Caos. En homenaje a la diosa, su nombre se ha convertido en prefijo en varias lenguas para denominar las ciencias que estudian el planeta. Así, geografía se formó con el nombre de Gea y el elemento compositivo *-grafía*, que significa “descripción”. Así, pues, esa disciplina se aboca a la “descripción de la Tierra”.

Análogamente, mediante el uso de Gea y el elemento compositivo *-logía*, que significa tratado, estudio o ciencia, se forma el nombre de la geología.

Pero el nombre de la antigua divinidad helénica, madre de Urano, está presente en otras palabras de nuestra lengua y de muchas otras, tales como geodesia, derivada de la voz griega *geodesia*, formada por Gaya y el vocablo griego *daieim* (partir, dividir), que da nombre a “la ciencia que determina la forma y magnitud del globo terrestre”. La geometría fue originalmente la ciencia que se dedicaba a medir la tierra y partes de ella, aunque actualmente es 'el estudio de las propiedades de las figuras en el plano y en el espacio”.

En Astronomía, apogeo es el punto de la órbita de la Tierra más alejado del Sol, del griego *apógeios* (que viene de la Tierra), formado con el prefijo *apo-*, que indica alejamiento. En sentido figurado, se utiliza hoy como 'punto culminante de un proceso'. *Perigeo*, del griego *perigeios*, es “el punto más próximo a la Tierra de la órbita de un astro o un satélite artificial”.

Presencia de Huracanes en Quintana Roo.- “En el aspecto ambiental, la presencia de huracanes han marcado también su historia, como por ejemplo, el huracán Janet en 1955

ocasionó la destrucción de algunas poblaciones como Chetumal y Xcalak que quedaron marcadas con el antes y después de Janet. Otros huracanes han sido parte de la historia del Estado, Gilberto (1988), Emily (2005), Stan (2005), Wilma (2005) y el más reciente Dean (2007).” (*Pacheco, 2008: 10*).

Uno de los primeros estudios geográficos y socio-económicos del estado de Quintana Roo, fue realizado por Armando Escobar en 1981, al presentar un primer estudio sobre las cuencas hidrológicas del estado, en donde se señalan nueve cuencas con sus respectivas sub-cuencas. Estas son:

1. Isla de Cozumel.
2. Isla Mujeres.
3. Varias regiones – Laguna de Chunyaxché.
4. Bahía de la Ascensión.
5. Bahía del Espíritu Santo.
6. Varias regiones (Costa de la península de Xcalak)
7. Río Hondo. Laguna de Bacalar.
8. Cuencas cerradas. Centro,-occidente- y sureste.
9. Sin nombre. Sur del estado.

“Hacia el norte del parte aguas que va de Santa Rosa a Tulum no se aprecian cuencas, por lo plano del relieve superficial. Estas cuencas finalmente constituyen las regiones hidrológicas de Quintana Roo”. (*Escobar, 1981:52*).

La lagunas en el Estado son : “Conil, Chakmochuk, Bacalar, Nichupté, San Felipe, Chunyaxché, Chichancanab, Caampechén, Catoche, Cazona, Hazil, Esperanza, El Mango, Chumkopo, Nachacam, Santa Rosa, Laguna Verde, Mosquitero, Boca Paila, Chile Verde, Nohbec, Paytoro, Ocom, Esmeralda, La Virtud, Cacaoche, Chi, San Andrés, Chochoba, Petén Unich, Canchebalam y Chancanaab.

El clima es cálido subhúmedo con lluvias en verano (98.9%) y cálido húmedo con abundantes lluvias en verano (1.2%). Los porcentajes son referidos en función de la superficie estatal. Los ríos del estado son Hondo, Azul, Escondido, Ucum e Ixno-Ha.

Las principales elevaciones son el Cerro El Charro con 230 metros sobre el nivel del mar, el Cerro Nuevo Bécan con 180 msnm y el Cerro El Pavo con 120 metros sobre el nivel del mar ” (INEGI 2005).

Es importante señalar que el suelo de Quintana Roo es una mezcla compleja de partículas de roca madre desintegrada por los agentes del intemperismo con desechos de vegetales, animales, hongos y bacterias, que al unirse en una comunidad biológica, asimilan los residuos orgánicos de cuya descomposición se liberan los nutrimentos que servirán a las plantas para su desarrollo. Las características dominantes de los suelos de Quintana Roo son lo pedregoso que proviene del basamento rocoso y calcáreo. Por el relieve ondulado en que alternan llanuras, hondonadas y colinas sin corrientes superficiales de agua, no se provocan acarreos sedimentarios, ni depósitos de ellos en forma notable. Por el subsuelo permeable, el agua de las lluvias se infiltra disolviendo los componentes de las rocas calizas motivando la formación de cenotes, grutas, cavernas y sumideros.

“(…) La característica geohidrológica principal que distingue al Estado, es su naturaleza cárstica, entendiendo por carst la morfología y paisajes peculiares que resultan de la presencia de rocas carbonatadas (calizas) solubles bajo determinadas condiciones. Una manifestación cárstica en el Estado es la presencia de cenotes, que son masas de agua que afloran hacia la superficie de la corteza terrestre, y cuyo origen se debe a la combinación de los mecanismos de disolución, colapso y construcción de la caliza. Esta característica permite que el agua de precipitación pluvial se infiltre de manera rápida sin permitir la existencia de corrientes superficiales, exceptuando el Río Hondo en el límite con Belice y el Río Azul, que limita a Belice y Guatemala del estado de Quintana Roo (…). En México, cerca del veinte por ciento del territorio es cárstico y lo encontramos principalmente en el estado de Tamaulipas, en la Península de Yucatán y en la isla de Cozumel. En estas regiones, la erosión por disolución del carbonato cálcico puede avanzar tanto desde la superficie como desde el interior gracias a la infiltración del agua de la lluvia a través de las grietas, fisuras y cavidades de disolución. Esto da lugar a las formas exocársticas y endocársticas, y hace que externamente sean paisajes muy áridos, ya que toda el agua de precipitación pluvial se infiltra. Las formas exocársticas más simples son las huellas de disolución en forma de oquedades y, sobre todo, de pequeños canales visibles en la superficie de las rocas calcáreas; algunas veces,

la disolución superficial puede ser muy profunda y alcanzar gran desarrollo, dando origen a terrenos muy accidentados.” (*Pacheco, 2008:11*).

Son extremadamente escasos los trabajos científicos que proporcionen información que evalúe las fuentes de contaminación del manto acuífero de Quintana Roo, sin embargo, las primeras investigaciones y bancos de datos rigurosos y formales han sido los trabajos de Thomas Ihl, Martha Angélica Gutiérrez-Aguirre, Adrián Cervantes Martínez y Oscar Frausto. En este sentido, sus investigaciones han sido fundamentales para la construcción de un inventario de la calidad del agua de los diversos mantos acuíferos y sobre todo un análisis espacio temporal de la calidad del agua en los principales municipios del Norte de Quintana Roo.

Estos estudios son trascendentales y básicos para la toma de decisiones en temas referidos al Desarrollo Sustentable, ya que al evaluar los factores físicos y químicos del agua de sistemas superficiales; así como la investigación y los estudios técnicos geohidrológicos, proporcionarían las bases para que el recurso no renovable (el agua potable) pueda ser usada y distribuida de manera más eficiente en la región.

Lesser y Weidie (*1988*), explican que el acuífero Norte de Quintana Roo, se ha desarrollado en un suelo joven y poroso de origen calcáreo, formado hace 65 millones de años, durante el Cenozoico. La característica más notable de la región es que no existen corrientes superficiales: las corrientes principales son subterráneas y corren a través de cavernas y túneles. La piedra caliza es tan porosa, que el agua de lluvia pescola hacia el subsuelo, formando flujos subterráneos cada vez más grandes, los cuales subsecuentemente producen colapsos de bóvedas superficiales, generando los sistemas conocidos regionalmente como cenotes.

Villasuso, González y Gutiérrez, (*2006*), afirman que evidencias hasta hoy registradas, muestran que el acuífero norte de Quintana Roo es complejo: es un ambiente altamente dinámico, se ha reportado que tanto la calidad como el volumen y la dirección preferencial de los flujos de agua subterránea presentan variaciones diurnas, estacionales, anuales e incluso híper cíclicas.

Beddows (2006) habla de sistemas subterráneos cercanos a la costa, ya que las aguas dulces y salinas mantienen corrientes de diferente dirección e intensidad, mientras que las aguas dulces y salina somera fluyen hacia la costa, ya que existe una contracorriente de agua salina que entra hacia el interior de la Península.

Es importante comprender que los análisis químicos del agua de la región son una cosa, y el balance hídrico del agua es otra.

“Para el mejor uso y manejo del recurso agua es necesario conocer la recarga y descarga a través de la precipitación, evapotranspiración y escorrentía en regiones donde los flujos son principalmente subterráneos (como en los sistemas cársticos), los cálculos hidrológicos se pueden dificultar (...) el conocimiento del balance hídrico (**Bh**) generado para la Península de Yucatán es escaso y contradictorio (...) los factores que limitan el conocimiento del **Bh** en los cuerpos de agua cársticos de la **PY** necesita ser analizado”. (Cervantes, 2007: 43).

“El balance hídrico es un término que se refiere a la relación entre la ganancia y pérdida de agua en forma de precipitación, evapotranspiración y escorrentía (flujo superficial subterráneo que ocurre en una región en particular [Murat, 1998: 405]...Sin embargo, en regiones donde dominan suelos con alta porosidad y por ende, flujos mayoritariamente subterráneos (como en los sistemas cársticos), los cálculos hidrológicos se pueden dificultar (CNA, 2002; Medina y Herrera, 2003: 457)

Perrin (2003), afirma que nivel local y regional, en ambientes cársticos y no cársticos, se pueden encontrar diferencias en la capacidad de almacenaje, cantidad de agua drenada, recarga y descarga de los tributarios, composición química del agua, etc., producidas por las variaciones en la precipitación, clima y orografía de cada lugar Así el balance hídrico probablemente es diferente entre localidades de la región, incluso entre sistemas acuáticos (por ejemplo, en sistemas lóticos y lénticos), debido a las diferencias en precipitación: Mayor en la zona sur (1500) y menor en la norte (500 Mm.)

Es necesario y hacer hincapié nuevamente, que para que se pueda comprender cabalmente la importancia del recurso no renovable del agua, lo mencionado anteriormente por Daniel Martínez, nos aclara que el agua de lluvia, la diferente

precipitación entre el norte y el sur, así como los flujos de las corrientes subterráneas en una Península de Yucatán caracterizada por una infinita red subterránea de túneles, cavernas y cenotes por los que circula el agua, complica los cálculos hidrológicos.

De la misma manera es importante mencionar y compartir con los lectores de esta investigación, que es necesaria una predisposición mental que ayude a comprender los contenidos de una investigación biológica de Desarrollo Sustentable, insertada en una investigación económica y social: Hay que imaginar las pendientes de los ríos subterráneos como tuberías conectoras del recurso, e imaginar también que éstas corrientes de agua necesariamente se pueden acumular o estacionar en determinadas partes e inevitablemente también pueden desembocar al mar y viceversa, el agua del mar, también penetra a la tierra firme por esos ríos subterráneos, cavernas, cenotes, lagunas subterráneas, etc.

“En la Península de Yucatán, existen cenotes conectados a un sistema de flujo subterráneo horizontal, donde la masa de agua dulce se desplaza unidireccionalmente, impulsada por la gravedad a través de canales amplios ( $>0.5$  m) donde la velocidad de flujo es alta (3 cm/s), constituyendo sistemas lóticos (*Schmitter et al, 2002: 218*).

“Por otro lado, en la región centro y sur de la Península se han hecho conjeturas sobre los tipos y velocidad de flujo del agua subterránea (...) Diferencias en la intrusión de agua marina hacia el continente: en el noroeste de la **PY** se ha generalizado que una capa delgada de agua dulce flota sobre una de agua salina más densa y que la intromisión de esta última alcanza hasta 110 Km. dentro de la Península (...) Esto explica la presencia de haloclinas en sistemas muy cercanos a la costa” (*Alcocer et al., 1998: 289*); “Sin embargo, en sistemas del centro-sur de Quintana Roo, pero a una distancia de 25-30 Km. del mar, no se han registrado haloclinas [*Cervantes et al. 2002:175*], Evidenciando que la intromisión de agua marina en la Península de Yucatán según Martínez (2007) sea diferente en la región.

Es importante recalcar, que hasta el momento se ha planteando ésta idea en la totalidad de la Península de Yucatán y para los interesados en el tema, se les recomienda revisar las investigaciones Gutiérrez, Cervantes y Coronado en las revistas de *Teoría y Praxis* de la **UQROO**. El único trabajo que existe de la Limnología de exposiciones de aguas

subterráneas con influencia urbana en la isla de Cozumel, es un breve estudio de Martha Angélica-Aguirre, Adrián Cervantes y L. Coronado-Álvarez, redactado en inglés y fue publicado en 2008, en una revista científica de Alemania.

**Anexo II**

<b>CUESTIONARIO PARA HABITANTES Y COLONOS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES</b>				
<b>APELLIDO PATERNO</b>		<b>APELLIDO MATERNO</b>		
<b>NOMBRES (s)</b>				
<b>SEXO</b> H _____ M _____		<b>EDAD</b>	<b>FECHA DE NACIMIENTO</b>	
<b>Lugar de Nacimiento</b>			<b>CURP</b>	
<b>Fecha de levantamiento de la encuesta</b> <p align="center">DIA / MES / AÑO</p>				
<b>DIRECCION</b>				
<b>No. EXTERIOR</b>		<b>No. INTERIOR</b>	<b>COLONIA</b>	
<b>C.P.</b>		<b>REFERENCIA DE LA UBICACIÓN</b>		
<b>ENTIDAD FEDERATIVA</b>			<b>CLAVE DE ENTIDAD</b>	
<b>MUNICIO O DELAGACIÓN</b>			<b>CLAVE MUNICIPIO</b>	
<b>LOCALIDAD</b>			<b>CLAVE LOCALIDAD</b>	
<b>1.- ¿A CUENTA ASCIENDE EL INGRESO FIJO DE LA FAMILIA AL MES?</b>				
<b>APOYOS DEL GOBIERNO</b>			<b>SI</b>	<b>NO</b>
Oportunidades			1	2
LICONSA			1	2
Despensa del DIF			1	2
Programa de Vivienda Tu Casa			1	2
Habitat			1	2
PASPRAH			1	2
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>				
<b>2.- ¿ALGUN MIEMBRO DEL HOGAR TIENE DERECHO A SERVICIO MÉDICO EN?</b>				
<b>IMSS</b> 1		<b>ISSSTE</b> 2		<b>SSA</b> 3
<b>PEMEX, DEFENSA O MARINA</b> 4		<b>CLINICA U HOSP. PRIVADO</b> 5		<b>HOSPITAL DEL GOB. LOCAL</b> 6
<b>HOSPITAL DE OTRO LUGAR</b> 7		<b>NO TIENE DERECHO A SERVICIO</b> 8		
<b>3.- ¿ALGUNOS DE LOS HABITANTES TIENE ALGUNA DISCAPACIDAD?</b>				
<b>INVIDENTE</b> 1	<b>SORDO</b> 2	<b>MUDO</b> 3	<b>PROB. MENTAL</b> 4	<b>FALTA DE PIERNA O BRAZO</b> 5
<b>NECESITA AYUDA DE OTRA PERSONA O PARATO</b> 6			<b>OTRO</b> 7	<b>NINGUNO</b> 8
<b>COMENTARIO DEL ENCUESTADOR</b>				

<b>CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA</b>			
<b>4.- ¿DE QUE MATERIAL ES LA MAYOR PARTE DEL TECHO DE LA VIVIENDA?</b>			
LOSA DE CONCRETO			1
TEJA			2
PALMA, TEJAMIL O MADERA			3
LÁMINA GALVANIZADA DE ASBESTO			4
LÁMINA DE CARTÓN			5
MATERIAL DE DESHECHO			6
OTROS MATERIALES			7
<b>5.- ¿DE QUE MATERIAL ES LA MAYOR PARTE DE LOS MUROS DE LA VIVIENDA?</b>			
TABIQUE, BLOCK, PIEDRA, CEMENTO, LADRILLO			1
ADOBE			2
MADERA			3
LAMINA GALVANIZADA O DE ASBESTO			4
LÁMINA DE CARTÓN			5
MATERIAL DE DESHECHO			6
EMBARRO			7
CARRIZO, BAMBU O PALMA			8
<b>6.- ¿DE QUE MATERIAL ES LA MAYOR PARTE DEL PISO DE LA VIVIENDA?</b>			
MOSAICO, MADERA U OTRO RECUBRIMIENTO			1
CEMENTO O FIRME			2
TIERRA			3
<b>7.- ¿CUANTOS CUARTOS TIENE ESTA VIVIENDA?</b>			
<i>RESPUESTA = IGUAL AL NÚMERO DE CUARTOS</i>			
<b>8.- ¿ESTA VIVIENDA TIENE?</b>			
AGUA ENTUBADA EN LA VIVIENDA			1
AGUA ENTUBADA FUERA DE LA VIVIENDA PERO EN EL LOTE			2
NO DISPONE DE AGUA ENTUBADA			3
<b>9.- ¿LA VIVIENDA DISPONE DE EXCUSADO, BAÑO O LETRINA PARA ¿USO EXCLUSIVO DE LOS INTEGRANTES DEL HOGAR?</b>			
	SI	1	NO 2
<b>10.- ¿EL EXCUSADO, BAÑO O LETRINA TIENE CONEXIÓN DE AGUA?</b>			
	SI	1	NO 2
<b>11.- ¿LA VIVIENDA DISPONE DE DRENAJE CONECTADO A.....?</b>			
LA CALLE O RED PÚBLICA			1
FOSA SÉPTICA, AL RÍO, AL POZO, AL MAR, A LA GRIETA			2
FOSA SÉPTICA DE ROTOPLAS ECOLÓGICA			3
NO DISPONE DE DRENAJE			4
<b>12.- ¿TIENE LUZ ELÉCTRICA SU HOGAR?</b>			
	SI	1	NO 2
<b>13.- ¿SU VIVIENDA ES.....?</b>			
PROPIA Y TOTALMENTE PAGADA			1
PROPIA Y LA ESTA PAGANDO			2
PROPIA Y ESTA HIPOTECAD			3
RENTADA O ALQUILADA			4
RECIBIDA COMO PRESTACIÓN			5
PRESTADA			6
<b>14.- ¿SU VIVIENDA SE UBICA EN.....?</b>			
SE UBICA EN TERRENO IRREGULAR			1
SE UBICA EN TERRENO EJIDAL O COMUNA			2

SE UBICA EN TERRENO REGULAR	3	
SE UBICA EN TERRENO DE ORIGEN EJIDAL EN TERRENO REGULAR	4	
SE UBICA EN TERRENO ORIGEN EJIDAL EN TERRENO IRREGULAR	5	
<b>15.- ¿EN SU VIVIENDA TIENEN.....?</b>		
<b>SI</b>	<b>NO</b>	
REFRIGERADOR	SI	NO
LAVADORA DE ROPA		
AUTOMÓVIL PROPIO		
TELÉFONO FIJO		
TELÉFONO CELULAR		
INTERNET		
TELEVISOR		
RADIO		
VIDEOCASSETERA O DVD		
COMPUTADORA O LAPTOP		
ESTUFA DE GAS		
HORNO DE MICROONDAS		
ESTUFA DE GAS		
CALENTADOR DE AGUA		
<b>16.- ¿CUANTO DINERO HA INVERTIDO EN LA COMPRA DE SU LOTE?</b>		
<b>17.- ¿CUANTO DINERO HA INVERTIDO EN LA CONSTRUCCIÓN DE SU CASA APROXIMADAMENTE?</b>		
<b>18.- ¿EN SU FAMILIA SIMPATIZAN POR LOS CANDIDATOS DE.....?</b>		
PAN	SI	NO
PRI	1	2
PRD	1	2
PVEM	1	2
PT	1	2
CONVERGENCIA	1	2
NUEVA ALIANZA	1	2
ALTERNATIVA SOCIAL	1	2
ORGANIZACIÓN POLITICA SOCIAL	1	2
APOLITICO (NINGUNO)	1	2
<b>NOMBRE Y FIRMA DEL ENCUESTADOR</b>		

**Anexo III**  
**ATRIBUCIONES LEGALES**  
**PARA LA FORMACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUDEVI**

Fuente: Promotora Inmobiliaria del Municipio de Hermosillo

La Promotora Inmobiliaria del Municipio de Hermosillo estará integrada por los siguientes órganos:

- a) Un Consejo de Administración
- b) Un Director General
- c) Un Comisario

La Promotora Inmobiliaria del Municipio de Hermosillo estará regida por un Consejo de Administración, integrado de la manera siguiente:

Presidente del Consejo: El Presidente Municipal

Un Vice-Presidente: El titular de la Dirección General de Desarrollo Urbano

Vocales: Los titulares de las Direcciones Generales de: Obras Públicas, Programación y Presupuesto, Tesorería Municipal, Secretaria del Ayuntamiento y Oficial Mayor.

El Consejo de Administración es la autoridad Suprema del Organismo, pero sus acuerdos no podrán contrariar las disposiciones de este acuerdo y sus atribuciones serán las siguientes:

- I. Contara con las más amplias facultades de dominio, administración y representación que requieran de poder o cláusula especial conforme a la ley.
- II. Establecer en el ámbito de su competencia, los lineamientos y políticas así como determinar las normas y criterios aplicables conforme a los cuales el organismo cumplirá con sus objetivos.
- III. Designar y remover en su caso al Director General del organismo.
- IV. Resolver sobre los asuntos que en materia del organismo le someta a su consideración el Director General.
- V. Otorgar poder general para actos de administración y dominio, así como para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales o especiales que requieran poder o cláusula especial conforme a la ley así como revocarlos y sustituirlos.

- VI. Administrar el patrimonio del organismo y cuidar su adecuado manejo semestralmente.
- VII. Conocer y en su caso autorizar el programa y presupuesto anual de ingresos y egresos del organismo, conforme la propuesta formulada por el Director General, e informar por conducto del Presidente del Consejo al H. Ayuntamiento, para que los mismos sean incorporados a los presupuestos anuales de ingresos y egresos del municipio.
- VIII. Autorizar la contratación de los créditos que sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos del organismo.
- IX. Aprobar los proyectos de inversión del organismo.
- X. Designar al comisario del Organismo.
- XI. Examinar y aprobar los estados financieros y los informes que deba presentar el Director General, previo conocimiento del informe del Comisario y ordenar su publicación.
- XII. Aprobar y expedir el reglamento interior del organismo y sus modificaciones, así como los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público.

La promotora Inmobiliaria del Municipio de Hermosillo por conducto del Director General, rendirá anualmente al ayuntamiento un informe General de las labores realizadas durante el ejercicio; y una vez aprobado por la junta de Gobierno, se le dará la difusión que el propio Ayuntamiento señale.

El Director General de la Promotora tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Tener la representación leal de la Promotora, con todas las facultades generales y especiales que requieran poder o cláusula especial conforme a la Ley; así como formular querrelas o denuncias, otorgar el perdón extintivo de la acción penal, elaborar y absolver posiciones, así como promover y desistirse del juicio de amparo.
- II. Ejecutar los acuerdos del consejo de Administración.
- III. Coordinar las actividades técnicas, administrativas y financieras de la promotora para lograr una mayor eficiencia y eficacia y economía del mismo.
- IV. Celebrar los actos jurídicos y de administración que sean necesario para el funcionamiento de la Promotora.

- V. Someter a la aprobación del Consejo de Administración las propuestas de los valores de comercialización así como las tarifas y cuotas que deba cobrar la Promotora por la prestación de sus servicios.
- VI. Gestionar y obtener. En los términos de la Ley respectiva y previa autorización del Consejo de Administración financiamiento para las adquisiciones y realización de obras así como para la amortización de pasivos, además como de suscribir créditos o títulos de crédito, contratos u obligaciones ante instituciones públicas o privadas.
- VII. Autorizar las erogaciones correspondientes del presupuesto de la Promotora y someter a la aprobación del Consejo de administración las erogaciones extraordinarias.
- VIII. Convocar a reuniones del Consejo de Administración por propia iniciativa o a petición de dos o más miembros del Consejo de Administración o del Comisario.
- IX. Presentar al Consejo de administración a más tardar el último día de Octubre de cada año los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los programas de trabajo y financiamiento para el ejercicio presupuestal siguiente.
- X. Rendir el informe anual de actividades al Ayuntamiento, así como rendir los informes sobre el cumplimiento de acuerdos de la promotora, resultados de los estados financieros, avances de los programas autorizados por el propio Consejo de administración, cumplimiento de los programas de obras y erogaciones de las mismas.
- XI. Establecer relaciones de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, de la administración pública centralizada o paraestatal y las personas de los sectores social y privado para el trámite y atención de los asuntos de interés común asociados a los objetivos de la Promotora.
- XII. Realizar las actividades que se requieran para lograr que la Promotora preste a la Comunidad un servicio adecuado y eficiente.
- XIII. Asistir a las reuniones del Consejo de Administración con voz pero sin voto.
- XIV. Rendir trimestralmente al consejo de administración un informe general de las actividades realizadas.
- XV. Nombrar y remover libremente al personal de confianza, así como nombrar y remover a los trabajadores de base que presten sus servicios en la Promotora en los términos de la Ley del Servicio Civil.
- XVI. Someter a la aprobación del consejo de Administración el reglamento interior del organismo y sus modificaciones así como los manuales de organización de procedimientos y de servicio al público.

XVII. Solicitar la autorización del Consejo de administración para llevar a cabo la venta, cesión, enajenación u otorgamiento en garantía de los bienes inmuebles, las concesiones o derechos que forme el patrimonio de la Promotora.

XVIII. Las demás que le fije el Consejo de Administración, este acuerdo y el reglamento interior.

El Consejo de Administración designará a un Comisario quien tendrá las siguientes atribuciones:

I. Vigilar que la administración de los recursos se haga de acuerdo con lo que disponga la Ley, los programa y presupuesto aprobados.

II. Practicar la auditoria de los estados financieros y las de carácter técnico o administrativo al término del ejercicio, o antes si así lo considera conveniente.

III. Rendir anualmente en sesión ordinaria del Consejo de Administración un informe, respecto a la veracidad, suficiencia y responsabilidad d la información presentada por el Director General.

IV. Hacer que se inserten en la orden del día las sesiones del Consejo de Administración los puntos que crea pertinentes.

V. Convocar a sesiones ordinaria y extraordinaria en caso de omisión del Presidente o del Director General o en cualquier otro caso que lo juzgue conveniente.

VI. Asistir con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Consejo de Administración a las que deberá ser citado.

VII. Vigilar ilimitadamente en cualquier tiempo las operaciones de la Promotora.

El Comisario, para el debido cumplimiento de sus atribuciones, se podrá auxiliar del personal técnico que requiera con cargo a la Promotora previa la aprobación del Consejo de Administración.

## ORGANIGRAMA DE LA ASOCIACIÓN INMOBILIARIA



Fuente: Comisión Nacional de Vivienda. Información solicitada durante la 14ª Reunión Nacional de Organismos Estatales de Vivienda.

## **Anexo IV EPILOGO**

Una vivienda digna, decorosa y segura significa calidad de vida. Las personas que desafortunadamente no cuentan con una se seguirán viendo imposibilitadas de vivir una situación armónica y no podrán experimentar la seguridad básica y necesaria que les permita concentrarse en la resolución de otros problemas.

El hecho de carecer de una vivienda es un distractor que impide el Desarrollo Humano de las familias y que además, como lo mencionaba Aristóteles les impide ser felices por el simple hecho de ser pobres. La desesperanza de los olvidados es quizás el más grave problema público que sufre el 50% de la población que vive en condiciones de pobreza.

La incertidumbre para las familias pobres les impide ver nuevos horizontes. Los costos marginales de las personas que viven en asentamientos humanos irregulares son una paradoja porque terminan pagando más por todo. El precio de ser pobre en México es extremadamente alto.

El agua que consumen es cara, los costos de su transportación son demasiados altos y las soluciones que los colonos de los asentamientos humanos irregulares deben de implementar para satisfacer la ausencia de servicios públicos municipales representan gastos fijos que no les permiten finalmente ahorrar. “Los salarios mínimos han caído en más del 70% y sus ingresos económicos no son realmente ingresos”. (*Slim, 2009: Foro México ante la crisis que hacer para crecer*).

Este problema público, social y económico es finalmente un problema filosófico y ético que solo puede solucionarse a partir de una profunda transformación política que se concentre en el Desarrollo Sustentable atendiendo principalmente el Desarrollo Humano abatiendo principalmente la pobreza patrimonial.

El rezago de vivienda en México y especialmente en Quintana Roo exige de la reconstrucción de la Agenda pública para que se implementen políticas públicas sociales mucho más efectivas. El verdadero reto es primero político y después económico. La

clase política de México sigue confinada en una burbuja que los mantiene alejados de las verdaderas necesidades y los problemas de las personas.

Mientras los privilegios y las prebendas de los políticos mexicanos los sigan enriqueciendo, menos querrán dejar el poder y seguirán alejados de las necesidades de sus representados. El dilema de los últimos 70 años en México es que la corrupción en la clase política y los administradores públicos es muy profunda y la ética literalmente no existe, ya que a los políticos solo les interesan sus propios intereses privados que obviamente no son públicos. En este sentido, como decía Aristóteles los peores políticos (*legisladores*) son los que dejan de trabajar e interesarse por la felicidad de los gobernados.

En México, vive Carlos Slim, el tercer hombre más acaudalado del planeta y también ha llegado a ocupar la primera posición en la lista de la revista internacional de negocios y finanzas: “*Forbes*” En contraste, las desigualdades sociales y económicas en el país se siguen profundizando.

Escandalosamente México sigue situándose como el país con la peor distribución del ingreso, ya que el 10% de su población, representado por las personas más capitalizadas del país, tienen 25 veces más ingresos superiores con respecto a los de los más pobres.

Es inaceptable que un 22% de los niños y cerca del 30% de la gente mayor de 65 años, viva en “hogares” con ingresos por debajo del umbral de la pobreza. La clase media se sigue reduciendo y la pobreza sigue aumentando. En México, el analfabetismo se ha transformado, porque en la actualidad amplios sectores de la población son además analfabetos informáticos y digitales. Además en este sentido y para fortuna de los políticos el Analfabetismo político también sigue aumentando y el abstencionismo pasivo y activo (*votos en blanco*) crece.

La gente menos privilegiada tampoco tiene la información, la cultura y la experiencia para organizarse y coordinar sus esfuerzos para realizar la tramitología que se requiere para acceder a los Programas Sociales que existen en el país.

El analfabetismo tradicional significa pasividad porque se ignoran muchas cosas de la vida, y consecuentemente la ignorancia no se limita a la ignorancia “intelectual” que sufren las personas que no saben leer, ni escribir. El Analfabetismo tradicional implica que los olvidados tampoco obtengan las herramientas y los conocimientos necesarios para poder vivir dignamente y exigirles a los políticos que desarrollen sus funciones con un alto sentido ético.

El “precio” económico que México debe de pagar por las profundas brechas entre mexicanos extremadamente ricos y mexicanos extremadamente pobres significa por otra parte el desperdicio de los recursos humanos del país ya que la gran mayoría de los mexicanos que sufren el desempleo y son capaces de trabajar, viven atrapados en empleos mal remunerados, poco calificados o en el empleo informal.

No se puede hablar de Desarrollo en México, aunque aparentemente haya avances, si los índices de pobreza permanecen como lo están ahora.

Los índices macroeconómicos muestran también las brechas que separan a las regiones del país. El modelo económico en México solo ha funcionado para las minorías y carece en absoluto de un rostro humano. Se requiere urgentemente que la intervención del Estado en la economía se concentre realmente en el diseño e implementación de políticas públicas que abatan en el corto y en el mediano plazo a la pobreza. Ya que la escasez y la miseria producen efectos colaterales muy injustos como: el hambre, el desempleo, la violencia y la desesperanza por no poseer una vivienda propia.

La pobreza en México es multidimensional, sin embargo, esto no debe de ser pretexto para que los políticos asuman que ésta es irremediable.

La burocracia insiste en mantenerse estancada preservando su *status quo* y se resiste a una verdadera simplificación administrativa. Los burócratas en México también son analfabetas digitales e informáticos, y además insisten en vivir instalados en su confort amparados en Sindicatos que producen riqueza exclusivamente para sus agremiados.

La máxima mexicana sigue siendo: “que vivir fuera del Presupuesto sigue siendo un gran error, y que ser pobre en México sigue siendo un gran pecado que solo pueden cometer los imbéciles”.

El presupuesto y las reservas internacionales de México, deberían ser invertidos en más Programas de vivienda si se quiere realmente un mejor porvenir en el corto y en mediano plazo. No es posible que en el entorno de la grave crisis económica y financiera que se está viviendo en todo el mundo y obviamente en México, el capital y los ahorros de México sigan siendo utilizados para enriquecer más a los especuladores.

En México se necesita que los Programas de Vivienda se acerquen y se promuevan más entre la gente, ya que las personas no se acercan a ellos, no porque no quieran, sino porque no los conocen, es decir por la desinformación que sufren.

Los programas Federales de vivienda tienen que ser más eficaces y eficientes para encontrar una vía para poder construir las viviendas que se no se edifican, no porque no se quiera sino porque no se puede a pesar de que se cuenta con el Presupuesto.

Es fundamental que el Estado Mexicano siga coadyuvando para que todas las Instituciones de la Administración Pública que están resolviendo el problema del rezago de vivienda trabajen de una manera extremadamente coordinada para que el Ramo de la Construcción de Vivienda siga siendo la principal actividad productiva mexicana ya que este Sector, como se ha indicado genera empleos, riqueza y promueve el nacionalismo económico regional a través de la Industria de la construcción de viviendas.

Para construir viviendas en México, se necesita acero mexicano, se necesitan ladrillos, tejas, bloques ecológicos mexicanos, madera mexicana, viguetas y bovedillas hechas en México, pisos de cerámica mexicanos, paneles solares hechos en Guadalajara, vidrio mexicano de Monterrey, entre otros etc. Pero sobre todas las cosas produce miles de empleos y ganancias económicas para el país.

Una de las 37 industrias más poderosas de México a nivel global es Cementos Mexicanos (**Cemex**) y ésta produce el cemento que es utilizado para las millones de

acciones de construcción que se realizan anualmente en el país y en muchas partes del mundo.

A través del fortalecimiento del mercado interno se puede y se debe de crear riqueza pública y privada para todos.

Se necesita voluntad política, corresponsabilidad social, solidaridad y no es innecesario mencionar nuevamente que se necesita ética.

Todos los industriales, los políticos y los empresarios en México necesitan urgentemente comprender que si en verdad quieren abatir la violencia, el crimen organizado, los secuestros, los robos, las adicciones, la violencia intrafamiliar, entre otros problemas sociales, primero tienen que abatir la pobreza y el problema del rezago de Viviendas.

La construcción de viviendas en México asegura el progreso y abate sustancialmente a la pobreza. A través del fortalecimiento del mercado interno se puede y se debe de crear riqueza pública y privada.

Si el gobierno y los empresarios en México insisten en dirigir exclusivamente su mirada hacia el modelo del capitalismo norteamericano y no se abren para analizar otros modelos y otras experiencias exitosas de políticas públicas implementadas en otros países y no rectifican y vuelven su mirada a México, todos los mexicanos seguirán de alguna manera u otra viviendo en la desesperanza.

Re-pensando el análisis de la Teoría de las políticas públicas y su implementación metodológica, se puede decir que a través de este trabajo de investigación se abordaron de alguna manera todas las aristas de un problema público multidimensional y por lo mismo se pudo evidenciar realmente la gravedad del mismo, por lo tanto el problema deberá estar permanentemente en la Agenda y deberá estar siendo monitoreado y evaluado también de manera permanente.

Al haber determinado todos sus componentes, también se pudieron detectar a tiempo los problemas públicos colaterales que inevitablemente seguirán surgiendo si no se atiende de manera correcta el problema original.

Se puede afirmar entonces, que diseñar las acciones es una de las partes más delicadas y difíciles del proceso y que la implementación de las mismas es lo verdaderamente y complicado y definitivamente también es el reto mayor.

Es finalmente muy importante mencionar que a lo largo de todo el trabajo de la investigación se percibió que el tema es extremadamente incomodo para los políticos y los funcionarios públicos.

Si se les decía que la ciudad está sucia, generalmente lo tomaban como algo personal en el sentido de que personalizaban las críticas constructivas y las ideas. Literalmente, era como decirles que no se higienizaron y que estaban y estarán sucios.

El problema público de la Vivienda los enfada y lo resienten. Esta anotación es también una parte muy importante del núcleo del problema, ya que los políticos y los funcionarios públicos, y especialmente los municipales y los estatales literalmente hablando, se sienten, se asumen y por ende están incapacitados para progresar e implementar políticas públicas de vivienda en sus espacios locales y en sus regiones, ya que ellos mismos se han decretado *per se* y han establecido para los demás que el problema del rezago de vivienda en México jamás lo podrán resolver. Esto es extremadamente grave porque entonces el anhelo de un Desarrollo Sustentable se pierde así como se desperdician los *mômentum*.

Oscar Wilde alguna vez dijo: *Un pesimista en el fondo es un optimista bien informado.*

©José Gonzalo Merino Casarín  
Bacalar, Chetumal y Cozumel, Quintana Roo  
2009