

126



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

ANALISIS INTEGRAL DE LA
VIVIENDA POPULAR EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

Ma. del Consuelo Padilla Altamirano

MEXICO D. F.

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

Introducción.....	1
Capítulo I	
VISION HISTORICA DE LA VIVIENDA POPULAR EN MEXICO	4
1.1 Epoca Prehispánica.....	4
1.2 Epoca Colonial	6
1.3 Epoca Independiente.....	8
1.4 Epoca Actual. (1910 a la fecha)	10
Capítulo II	
MARCO SOCIOECONOMICO DE LA VIVIENDA	15
2.1 Problemática Habitacional	15
2.1.1 Crecimiento Demográfico	16
2.1.2 Ingresos de la Población	18
2.2 Acción Gubernamental	22
2.2.1 Política Habitacional	22
2.2.2 Reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo	25
Capítulo III	
DESARROLLO URBANO	34
3.1 Relación entre el Crecimiento Económico y Urbano en México	34
3.2 El proceso de Urbanización en México	38
3.3 La Urbanización y la Vivienda	44

Capítulo IV

ORGANISMOS QUE ENFOCAN SU ACTIVIDAD A LA PROBLEMÁTICA

HABITACIONAL	50
4.1 Fondo de Operación y Descuento a la Vivienda. FOVI.....	54
4.2 Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores. INFONAVIT	59
4.3 Fondo de la Vivienda para los trabajadores al servicio del Estado. FOVISSSTE	70
4.4 Fondo de la Vivienda Militar. FJVIMI.....	77
4.5 Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. INDECO.....	84
4.6 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. BANOBRAS	92
Conclusiones y Recomendaciones	108
Indice de cuadros	114
Bibliografía	116

I N T R O D U C C I O N

Dado que el problema habitacional en México es de magnitudes considerables, tanto en lo económico, como en lo político y en lo social, en la presente tesis se realiza un análisis integral de la vivienda, con el objeto de buscar soluciones a dicho problema, ya que una vivienda racionalmente planeada e instalada es un factor decisivo para un eficaz progreso socioeconómico.

El hecho de hacer un estudio sobre vivienda de Interés Social, Vivienda Económica o, como se le ha llamado, Vivienda Popular, es el de considerar que todo ser humano debe tener una vivienda propia, que le proporcione un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiene y decoro.

En la Introducción se define el área de estudio, con objeto de ubicar el problema habitacional en este trabajo.

El Capítulo I, comprende una visión histórica que muestra el origen y evolución de la vivienda, siendo el principio de múltiples problemas dejados al crecimiento espontáneo. Para poder llegar a una etapa definida y fructífera en materia de Vivienda Popular, México tuvo que recorrer un largo camino, por tal motivo se estudian cuatro épocas importantes: época Prehispánica, Colonial, Independiente y Actual.

El Capítulo II presenta un análisis socioeconómico de la vivienda, marcando por su gran importancia el problema habitacional, el cual está compuesto por diversos factores, en donde los de mayor relevancia son:

- a) El crecimiento demográfico, ya que México ha presentado una de las tasas más altas de dicho crecimiento, lo cual ha ocasionado que el déficit habitacional haya alcanzado magnitudes alarmantes.
- b) La desigualdad en la distribución del ingreso, debido a que en nuestro país se da una gran concentración de éste, es decir que la mayoría de las personas reciben bajos ingresos y la riqueza se encuentra concentrada en pocas manos.

En este mismo capítulo se hace referencia a la acción del gobierno con respecto al problema a tratar. Se ha insistido reiteradamente en la necesidad de mejorar substancialmente el bienestar-

de la población. llevando una política que afronte el problema - habitacional de la totalidad de la clase trabajadora, estableciendo un mecanismo institucional de financiamiento e inversión y -- haciendo una reforma constitucional en las relaciones obrero-pa-- tronales, que mejore los derechos del trabajador.

En el Capítulo III se realiza un estudio sobre el desarrollo urbano, con el objeto de ver más ampliamente el problema de la vivienda en México, analizando el fenómeno de urbanización, es decir, el proceso de la concentración de la población en espacios - limitados formando núcleos de importancia, así como la constante corriente migratoria del campo a la ciudad, la cual se debe a la esperanza que tienen los inmigrantes de lograr mayores ingresos, mejor educación para su familia y mejores servicios.

El Capítulo IV trata específicamente los organismos que enfocan su actividad al problema habitacional en México, cuyas funciones están encaminadas primordialmente a dotar de vivienda a sectores definidos de la población, mediante la continuidad de los programas destinados a satisfacer la demanda cada día más creciente. Los organismos analizados son: FOVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVIMI, INDECO y BANOBRAS.

El FOVI tiene como objetivo principal otorgar préstamos a - las instituciones de crédito, a fin de que éstas los destinen a - la realización de viviendas de interés social, controlando las características de los préstamos en cuanto a importes, plazos, tasas de interés, etc., y vigilar las características de los planes de vivienda. El INFONAVIT que nació como una importante plataforma para el desarrollo del país. Es un organismo público de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones; en donde sus recursos provienen de las - - aportaciones que hacen los patrones al Instituto. El FOVISSSTE, - cuyo objetivo preferencial es el de establecer un sistema de financiamiento, por medio del cual los trabajadores al servicio del Estado pueden obtener crédito barato y suficiente para la adquisición de una vivienda. Los recursos se integran con las aportaciones que las entidades y organismos públicos aporten al Instituto. El FOVIMI, el cual tiene el objetivo de establecer un sistema financiero, para que los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, pueden obtener crédito barato y suficiente para adquirir casas-habitación, incluyendo las sujetas al régimen de condominio.- El INDECO, que tiene como objetivo efectuar tareas de programación o investigación respecto al desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular, propiciando la construcción de vivien--

das y de conjuntos habitacionales de bajo costo, así como la regeneración de viviendas inadecuadas. BANOBRAS tiene como una de sus actividades fundamentales, promover y dirigir la inversión de capitales en obras públicas, servicios públicos y habitaciones populares, financiarlos e invertir en ellos los recursos de la Institución.

Finalmente, como resultado de todo lo tratado, se resumen - las principales conclusiones y diversas alternativas para atenuar el problema de la vivienda popular en México.

C A P I T U L O I

VISION HISTORICA DE LA VIVIENDA POPULAR EN MEXICO.

Nuestra historia nos muestra la crítica situación por la que ha pasado la vivienda para los trabajadores, por lo que este capítulo se enfoca a analizar 4 épocas en los cuales se observa la problemática habitacional que ha sufrido México a través del tiempo.

1.1 EPOCA PREHISPANICA.

Las casas de los mexicas de escasos recursos eran pequeñas e inadecuadas, generalmente de un solo cuarto, comunicándose con el exterior a través, de una sola puerta. La descripción típica que se ha hecho de una vivienda humilde en Tenochtitlán es la siguiente: "Un patio común rodeado de cuartos húmedos, estrechos y mal ventilados, durmiendo sus moradores en una atmósfera anti-higiénica". (1)

Los principales materiales usados en las construcciones eran adobe revocado con cal, tezontle estucado, carrizos, paja y piedra. Se calcula en aproximadamente 60 000 casas divididas en dos categorías: las casas de habitación popular y las de los nobles.

El núcleo aglutinante de la vivienda era la plaza Ceremonial sobre la que predominaba el gran Teocalli; que era el conjunto arquitectónico más importante de Tenochtitlán y su corazón político, religioso y cultural. Una inmensa barda rodeaba a este gran recinto y a sus numerosas dependencias. Estaban alojados dentro de este gran recinto 78 edificios, la mayor parte de los cuales estaban dedicados a diversos dioses. Formando parte del conjunto se encontraban las casas de Moctezuma, los palacios de los príncipes y señores de la nobleza, las casas de recreo, las casas de las fieras, la plaza donde se jugaba al volador y el mercado.

(1) La vivienda en México. Periódico "El Día", suplemento X aniversario, pág. 1. México, Julio de 1972.

La zona del templo era tan grande y maravillosa que tenía - hermosos aposentos con grandes salas y corredores donde vivían - los religiosos. Tenía 40 torres muy altas y bien labradas, en don- de la más grande contaba con 50 escalones para subir al cuerpo de la torre.

El aspecto urbanístico de Tenochtitlán contaba con suficien- tes calles amplias y bien trazadas y con canales adecuados para - el transporte de personas y mercancías. Los diferentes emperado-- res aztecas procuraron comunicar la ciudad con el exterior y en-- tre sí, con ese objeto construyeron 4 grandes calzadas que unian- la isla con tierra firme; además 5 canales mayores y gran canti-- dad de menores que permitían el fácil transporte por agua entre - los diferentes puntos de la capital azteca. Para prevenir y evi-- tar inundaciones se construyeron muchos puentes y esclusas en di- versos lugares de la ciudad y las calzadas.

A través de la historia se han hecho grandes descripciones - de Tenochtitlán y se percibe que si bien los templos, los pala-- cios y algunas casas de los principales se hacían notables, las - casas del pueblo eran humildes y de poca cuantía. La llegada de - los españoles interrumpió el proceso de desarrollo de los pueblos indígenas, lo cual origino que los conquistadores demolieran la - mayor parte de los edificios, quedando en pie únicamente los gran- des templos sobre los cuales después se construyeron los edifi--- cios coloniales. Esto corrobora la opinión de que la generalidad- de las viviendas eran de adobe.

En cuanto a otras ciudades el Códice Matritense habla de que los Toltecas edificaron muchas casas en Tula; que los príncipes - y señores establecieron ciudades y las hicieron crecer. Al exis-- tir una diferencia de las casas según la categoría de las perso-- nas, se dice que "ninguno fuese osado a edificar casas con altos- sino los grandes señores, so pena de la vida". (2)

Por otro lado había pueblos nómadas, sin un asiento fijo, - por ejemplo, los Chichimecas, que llevaban vida de cazadores, no- tenían casas, ni tierras y sus vestidos estaban hechos con pieles de animal.

(2) Códice Matritense -citado por Miguel León Portilla. Historia Documental de México. -UNAM- Instituto de Investigaciones Históricas. México 1964, pág. 33.

Se puede afirmar entonces, que en la época Prehispánica la principal preocupación de los dirigentes Mexicanos en materia de construcción, se concentraba en la realización de grandes templos y palacios así como en obras para la obtención de agua potable y la prevención de inundaciones.

Se calcula que en esta época la población contaba con 300 000 personas. Suponiendo esto cierto y tomando en consideración que las casas por lo común solo tenían un piso; que los palacios se encontraban en una grande extensión de terreno y que había gran cantidad de templos que no ocupaban, se llega a la conclusión de que la población vivía apiñada en las casas. No se tiene noticia de que en este período existiera algún tipo de medidas públicas o privadas para ayudar a solventar el problema de la vivienda popular.

1.2 EPOCA COLONIAL

Estudiando algunos documentos históricos, se desprende que existió una cierta política tendiente al establecimiento o fundación de ciudades en diferentes lugares de lo que se llamó la Nueva España. Al principio de la conquista la población hispana se asentó en la altiplanicie mexicana, teniendo como epicentro a la Gran Tenochtitlán, principalmente en los territorios vecinos a Tlaxcala, Texcoco y Cholula.

La política colonizadora promovió la creación de villas y ciudades en zonas con importantes recursos mineros: Zacatecas, Real del Monte, Guanajuato; en cruces de caminos como Puebla, San Luis Potosí; en lugares que consideraron importantes para consolidar y expandir su dominio como Guadalajara, Oaxaca, Mérida, Monterrey, Durango; y en algunos litorales que sirvieran de contacto e intermediarios comerciales con la metrópoli y el exterior como Veracruz, Tampico, Manzanillo, Acapulco.

En dichas fundaciones se atendía a proveer de casas y solares a los españoles, así encontramos en las Leyes de las Indias recomendaciones como las siguientes: "... habéis de repartir los solares del lugar para hacer las casas y éstas han de ser repartidas según la calidad de las personas (españoles)... Por que nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias y puedan vivir con la comodidad y conveniencia, que deseamos; es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas,

solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares que por el gobernador de la nueva población les fueren señalados haciendo distinción entre escuderos y peones y los que fueren de menor grado y merecimiento". (3)

Pero no se encuentra una preocupación real por dar vivienda a los indios. En los mandatos de los Reyes Españoles, donde se recomienda el buen trato a los indios, se habla de darles vestido, instrucción religiosa, alimentos, trabajos sin exceso o peligro de su vida; así mismo se establecieron algunos centros hospitalarios; pero no se menciona la necesidad de proporcionarles viviendas decorosas.

La ciudad de México, por deseo de Hernán Cortés fué reconstruida a partir del antiguo trazo de Tenochtitlán. Este lineamiento fué seguido con tanta exactitud que la Plaza Mayor de la Ciudad fué edificada sobre el antiguo centro ceremonial Mexicano; "El Gran Teocalli".

Para las casas de los españoles se dedicó una zona en el centro, denominada La Traza, la cual fué limpiada y escombrada para ese fin. Las casas de los indios quedaron localizadas en los alrededores, presentando un gran contraste con las de los españoles, por sus características humildes y su distribución carente de orden.

En la etapa colonial se aumentaron los servicios públicos por parte del Estado, empezando a apreciarse un mayor esfuerzo para cubrir algunas deficiencias que hasta entonces habían quedado olvidadas. Las ciudades se levantaron en base a normas urbanísticas de la época, casi siempre de trazo regular; se construyeron acueductos, fuentes y monumentos.

Fuó construído el Palacio Nacional, la Catedral, el Ayuntamiento, las casas de Cortés y el mercado. Las casas fueron levantándose con almenas, torreones y aspectos de fortalezas, eran generalmente de un solo piso. La mayoría se construían de cal y canto, con techos que descansaban sobre fuertes viguerías, con pocas puertas y escasas ventanas; en su interior tenían grandes patios, con cuadras para caballos y salas de armas.

(3) Citado por Ernesto de Torre Villar, Historia Documental de México. -UNAM- Instituto de Investigaciones Históricas. México 1964, pág. 213. Recopilación de las Leyes de las Indias.

Fué durante la Colonia cuando se emprendieron las primeras obras de pavimentación de calles y se trabajó en el desagüe de los lagos del Valle de México.

En el siglo XVIII se construyeron en México, edificios en los cuales habitaba y trabajaba el artesano, eran una especie de habitaciones-fábrica. Existieron zonas donde se desarrolló la industria textil, como en Puebla y Orizaba, pero principalmente en la capital de la República. Un ejemplo es el colegio de San Ignacio conocido como el de "Las Vizcainas", tiene una disposición de viviendas llamadas de taza y plato, edificado para proporcionar habitación a familias de artesanos y al mismo tiempo ayudar con el producto de sus rentas al sostenimiento de la institución; la planta baja se utilizaba para el taller y la superior se ocupaba para habitación.

Se aprecia una preocupación por proveer de viviendas a las clases preponderantes, por dotar a las ciudades de servicios públicos y hospitalarios, por construir monumentos y caminos; pero contrariamente a esto se nota una carencia absoluta de interés por la vivienda popular.

Se calcula que para mediados del siglo XVIII, la capital de la Nueva España tenía 355 calles, 146 callejones, 90 plazas, 19 mesones y 28 posadas. Había 3,389 casas para habitación incluyendo a las vecindades, que eran 722. No se contaban los jacales de los barrios o suburbios, sino los contenidos en la antigua traza.

En el año de 1790 las casas de la ciudad de México eran en su mayor parte propiedad de las comunidades religiosas, de las parroquias, archicofradías, cofradías y de los nobles. El clero y la nobleza tenían en la ciudad 2,096 fincas y los particulares solo 1,250.

No se ha podido localizar algún proyecto de desarrollo de la vivienda popular en este período.

1.3 EPOCA INDEPENDIENTE.

Después de los movimientos armados, originados por la guerra de Independencia, la Capital de México, una ciudad en ese entonces de 150 000 habitantes presentaba un aspecto de magnificencia-

y solemnidad, por sus templos, edificios públicos y suntuosas -- moradas (4); por este motivo Alejandro de Humboldt, la llamó, la Ciudad de los Palacios. No obstante el desarrollo en edificios, -- iglesias y mansiones, la vivienda popular había quedado margina-- da, careciendo las clases populares de las normas mínimas de hi-- giene requeridas en sus habitaciones.

Después de la Independencia y durante gran tiempo de la Re-- forma, la ciudad estuvo también en muy malas condiciones. Para -- 1830, las características de la metrópoli en su lado feo eran: -- zanja rebosantes de inmundicias, caños sembrados con restos de -- comida, muladares y ruinas de adobe, barrios ceñidos por acequias con cortidurías pestilentes, hacinamientos de viviendas mal he-- chas en donde apenas era posible recordar la existencia del traba-- jo, casas de vecindad con patios de tierra llenos de tendedores.

Cuando fueron decretadas las Leyes de Reforma se inicio una-- transformación de la capital de la República, se nacionalizaron -- los bienes eclesiásticos y se demolieron muchos conventos e igle-- sias. El aspecto de la capital fué cambiando cuando se construye-- ron diversos edificios y se pavimentaron algunas calles.

Del porfirismo refiere Cosío Villegas lo siguiente: "el pue-- blo vivía en tugurio y vecindades que eran verdaderas pocilgas; -- sus patios polvosos eran cruzados por albañales abiertos y mal -- olientes; en los muros de las viviendas rezumaba el agua y los -- cuartos eran estrechos e irregulares y sin servicio cercano de -- agua potable". (5)

En 1869 ya aparecen en el plano de la ciudad la colonia San-- ta María la Rivera, en 1880 la colonia Guerrero, en 1889 la Ras-- tro, la Indianilla, la Hidalgo, la San Rafael, la Limantour y la-- Candelaria, en 1906, la Del Valle y la Juárez.

(4) La vivienda en México; Aspecto Histórico.
Carlos García G. y Pedro González N.
Boletín Informativo No. 10, del INFONAVIT.
Pág. 67. México, 1973.

(5) Cincuenta Años de Revolución; La vivienda en México.
Raúl Camacho A. Fondo de Cultura Económica.
Pág. 124. México.

Según el censo de 1900 existían en la ciudad de México - - 368 777 personas. Había grandes vecindades que contenían de 600 a 800 personas. Unas 100 000 dormían a campo raso y otras 25 000 pasaban la noche en los mesones por 3 centavos diarios. (6)

Para esta época una habitación del pueblo era la siguiente: techos de tejamanil, sujetos con pedazos de tepetate y con pie-dras; paredes de adobe ahumadas y sin servicios sanitarios.

En las postrimerías del porfiriato, a principios de este siglo algunas empresas edificaron viviendas para sus trabajadores; se tiene el ejemplo de la Fábrica de Cigarros "El Buen Tono", que construyó varias manzanas de viviendas colectivas para sus trabajadores. Este acontecimiento representa un hecho aislado y no puede considerarse como el resultado de una conciencia social generalizada.

En la primera década de este siglo se modificaron algunas - calles centricas; adquieren elegancia algunos barrios y se inauguran nuevos palacios y monumentos, mientras los barrios pobres permanecen descuidados.

Tampoco en esta época existe una política gubernamental definida en materia de vivienda para las clases populares. Sin embargo se nota ya una preocupación en lo referente a la creación de - la infraestructura urbana.

1.4 EPOCA ACTUAL. (1910 a la fecha)

El pueblo mexicano despierta de un largo adormecer y cada -- vez más se extiende y arraiga en la conciencia del mismo la necesidad de un cambio, de un mejor trato para la clase trabajadora, - no solamente en cuanto a horas de trabajo, salario y seguridad, - sino también en lo referente a un techo digno. Para 1910 había -- 56 850 edificios y la población del Distrito Federal era de - - - 470 659 habitantes.

La dinámica revolucionaria quiebra el antiguo modo de pensar y abre nuevos horizontes. Los representantes del pueblo llegan a

(6) La vivienda en México. Periódico "El Día", suplemento X aniversario, pág. 4. México, Julio de 1972.

Querétaro en 1917 con formas de pensar avanzadas, pero teniendo - en el centro al hombre, como tal, como ser humano, con derechos y obligaciones. Por ello plasmaron en la Constitución de 1917 -Artículo 123- el derecho de la clase trabajadora a tener una morada - decorosa y la obligación de los patrones de proporcionarla, lo -- cual no tuvo efectos inmediatos.

Es natural que durante el movimiento revolucionario continua ra la desorganización del país y con la destrucción de bienes y - vidas, se mermó en gran medida el patrimonio de México.

Al término del movimiento armado, comenzaron en el país los- primeros intentos de impulsar el desarrollo económico. El rápido- crecimiento urbano alrededor de los principales centros industria les motivó la acelerada construcción de viviendas baratas y de ma la calidad, donde las familias se hacinaban en condiciones infra- humanas. Si a ésto se agrega la contaminación ambiental provenien de los desechos industriales y la carencia de servicios públicos- adecuados, se comprende la magnitud que alcanzó el problema de la habitación.

Las empresas tenían la obligación de proporcionar habitacio- nes cómodas e higiénicas a los trabajadores a su servicio, sola-- mente cuando se localizaran en las zonas urbanas y ocuparan un nú mero de asalariados mayor de 100.

Para 1930 la población de la ciudad de México había pasado - de 600 000 habitantes que la constituían en 1920 a 1 500 000 y -- solo existían 101 094 edificios.

Desde los años veinte los trabajadores y las organizaciones- sindicales lucharon porque se reglamentara adecuadamente la obli- gación constitucional de proporcionar habitación a los trabajado- res; pero una serie de obstáculos impidieron su cumplimiento: por una parte, el incipiente desarrollo económico del país dejaba ver que eran pocas las empresas con una nómina superior a los 100 tra bajadores; por otra, éstos debían ser de planta con una determina da antigüedad en la empresa.

A partir de la década de los 40 se inicia un período de es-- fuerzos parciales para resolver en forma práctica el problema ha- bitacional en el país. Para ello se expiden Leyes y reglamentos - especiales, algunos de alcance nacional y otros sólo a nivel re-- gional o local. Efectivamente con algunas de estas reglamentacio- nes se consiguen resultados positivos; en algunos casos los sindi catos celebran convenios con las empresas, y se formulan planes -

para la construcción y adquisición de viviendas para los trabajadores.

En el año de 1940 la población del Distrito Federal era de - 1 726 000 y existían 157 000 edificios.

Los organismos e Instituciones como el Departamento del Distrito Federal, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, - el Instituto Mexicano del Seguro Social, el ISSSTE, el extinto - Instituto Nacional de la Vivienda y constructores privados, utilizando recursos propios y los que por ley las instituciones de crédito debían canalizar a la construcción de viviendas de interés social, iniciaron y activaron la edificación de la habitación popular.

De acuerdo a los datos publicados por la Alianza para el Progreso, en México se construyeron 8 000 de tales viviendas el año de 1964 y 18 000 en 1965. Pero esto no solucionaba en forma alguna el problema habitacional del país, el cual se agravaba por el rápido crecimiento demográfico y las necesidades de vivienda originadas por el deterioro natural en el correr de los años. El proceso de urbanización que adquirió un ritmo vertiginoso a partir de 1950 agudizó una vez más los problemas habitacionales que hoy en día están haciendo crisis.

Fué necesario buscar una solución justa y equilibrada, por medio de la cual los patrones en su totalidad dotaran de casas a sus trabajadores; con ello se lograría por un lado el cumplimiento de una obligación constitucional y por el otro satisfacer la necesidad que de una vivienda digna y decorosa tiene la clase trabajadora, así como contribuir al desenvolvimiento económico y social del país.

Según datos del IX Censo General de población levantado en - 1970, la República Mexicana contaba con 48 225 238 habitantes y - únicamente 8 286 369 viviendas; solamente en el Distrito Federal eran 6 874 165 habitantes y 1 219 419 viviendas.

El panorama habitacional de la República Mexicana en el año de 1970 con relación a las viviendas y a la población según el número de cuartos se observa en el cuadro No. I

CUADRO I
DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y LAS VIVIENDAS SEGUN NUMERO DE CUARTO

No. de Cuartos	Vivienda %	Población %
De 1 cuarto	40.14	37.31
De 2 cuartos	28.91	29.37
De 3 cuartos	13.81	14.58
De 4 cuartos	7.93	9.42
De 5 cuartos	3.61	5.06
De 6 cuartos	2.10	.27
De 7 cuartos	1.48	1.43
De 8 cuartos	.65	.79
De 9 cuartos o más.	1.37	1.77

Fuente: Revista Técnica del INDECO No. 8
México, 1976.

La Comisión Nacional Tripartita, integrada por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, se evocó en 1971 a la búsqueda de una solución que fuese viable y realista.

Después de prolongadas sesiones de trabajo y con base en estudios serios, bien documentados y naturalmente de acuerdo a la concepción económico social de la entonces administración gubernamental que buscaba corregir el rumbo y las prioridades del proceso económico y social del país, se llegó a la conclusión de que era indispensable contar con un organismo congruente con la época y mirando hacia el futuro, que fuera moderno, fluido y eficiente. Fué entonces que se decidió crear el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores -INFONAVIT-. Para ello fué necesario reformar la Constitución en su artículo 123 apartado "A", Fracción XII y la Ley Federal del Trabajo, así como promul-

gar el ordenamiento legal que regiría al organismo que administraría dicho Fondo.

Por lo que actualmente los trabajadores tienen derecho a recibir un crédito ya sea para adquirir una vivienda en propiedad, o para la reparación o ampliación de su casa y esto sin importar la ubicación geográfica de la empresa, capacidad económica o cualquier otra característica.

Los recursos provienen de la obligación que los patrones - - tienen de aportar una cantidad equivalente al 5 % de los salarios ordinarios que pagan a sus trabajadores.

El 24 de abril de 1972 se promulgaron en el Diario Oficial - las reformas arriba enunciadas así como la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que representa además de una acción concreta y realista, un signo de una nueva actitud filosófica de la administración actual ante los problemas sociales y económicos del país, concretamente en el campo de la vivienda de interés social.

Paralelamente y con características semejantes al INFONAVIT, se creó el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) en 1972, - orientado a promover y financiar la construcción de conjuntos habitacionales en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado; igualmente se creó el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI) en 1972, para el financiamiento de la Vivienda destinada a miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Otros organismos que - actualmente orientan sus actividades a solucionar el problema habitacional en nuestro país son: el Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI); el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) y el Banco Nacional de Obras y servicios Públicos, S.A. - - - (BANOBRAS).

Todos estos organismos son analizados en forma particular en el Capítulo IV del presente trabajo; no obstante, podemos decir - que su acción se ha canalizado fundamentalmente a otorgar crédito barato y suficiente para la construcción y adquisición de viviendas que beneficien fundamentalmente a personas de ingresos mínimos, proporcionándoles alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiene y decoro.

C A P I T U L O I I

MARCO SOCIOECONOMICO DE LA VIVIENDA

2.1 PROBLEMATICA HABITACIONAL

El problema de la vivienda es universal; aparece con diferencias de grado en todos los países desarrollados y en vías de desarrollo. Se han hecho esfuerzos importantes y deliberados para hacer frente al problema habitacional en la mayoría de los países.- Estos esfuerzos descansan normalmente en fondos gubernamentales, - con una tendencia creciente a la movilización de recursos. El crecimiento demográfico y la migración rural se traducen en presiones de demanda de vivienda muy por arriba de la capacidad de oferta de habitaciones. En consecuencia el déficit de vivienda crece año con año y una parte importante de la población permanece toda vía al margen de las posibilidades reales de mejorar su morada.

Por lo que se refiere a nuestro país, resulta evidente que - existe un déficit considerable de vivienda, el cual afecta fundamentalmente a las clases económicas más débiles.

La escasez de viviendas cómodas y adecuadas en México, se ha venido convirtiendo al paso de los años en un problema de grandes dimensiones y de características inquietantes; podría resumirse - este problema en los siguientes términos: la necesidad de construir varios centenares de miles de viviendas en las zonas urbanas y rurales del país; la necesidad de dotar de servicios a un - alto porcentaje de las viviendas actualmente disponibles y la necesidad de satisfacer la creciente demanda de alojamiento que implica la acelerada tasa de expansión demográfica del país.

El problema tiende agravarse en virtud de que la evolución - económica de México muestra una tendencia a transformar el país - con gran rapidez, de una nación esencialmente agrícola a una con preponderancia urbana creciente. Actualmente más de la mitad de - la población vive en centros urbanos, pues la mayor parte de la - absorción de mano de obra ocurre en las ciudades.

Fundamentalmente la situación del problema habitacional mexicano reside en la alta tasa de crecimiento demográfico, en la desigualdad del ingreso y en el acelerado proceso de urbanización -

que México ha venido experimentando en las últimas décadas. La población que anualmente se incorpora a las ciudades entrañan entre otros, un cambio en la composición de la demanda de bienes y servicios, por lo que en materia de vivienda las exigencias suelen ser mayores y más complejas.

El problema habitacional adquiere, por lo tanto, un carácter acumulativo, por el sólo hecho de la expansión demográfica y el proceso de urbanización. Un programa nacional de vivienda tiene que considerar no sólo el déficit cuantitativo y cualitativo actuales, sino también la demanda futura propiciada por el crecimiento de la población.

2.1.1 CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

El acelerado crecimiento de la población en nuestro país ha traído importantes implicaciones económicas y sociales. Como consecuencia de este rápido incremento, México ha representado una de las más altas tasas de crecimiento demográfico del mundo, como se puede ver en el cuadro No. II.

CUADRO II

POBLACION, TASA DE CRECIMIENTO Y DENSIDAD DE POBLACION EN VARIOS PAISES

Países	Población (en miles)		Tasa de Crecimiento	Densidad de Población. ¹	
	1970	1976	%	1970	1976
Brasil	92 520	109 181	2.8	10.9	12.8
Colombia	20 527	24 372	2.9	18.0	21.4
Costa Rica	1 727	2 012	2.6	34.1	39.7
China	771 840	852 133	1.7	80.4	88.8
Guatemala	5 272	6 256	2.9	48.4	57.5
Haiti	4 235	4 668	1.6	152.6	168.2
India	539 075	610 077	2.1	164.0	185.6
Japón	104 345	112 768	1.3	280.3	302.9
MEXICO	50 695	61 800	3.4	25.7	31.3
Venezuela	10 275	12 361	3.2	11.3	13.6

Fuente: Demographic Yearbook. Naciones Unidas 1976.

1: Hab/Km²

Esta elevada tasa de crecimiento se debe principalmente al - exceso de nacimientos sobre las defunciones debido al adelanto de la ciencia y la técnica médica.

El primer censo elaborado en México con características modernas, fué el levantado en 1895 contando entonces con 12.6 millones de habitantes. El censo levantado en 1910 muestra una población de 15.1 millones de habitantes por lo que el crecimiento fué de 1.1 % anual. La Revolución de 1910 significó una disminución - en el volumen de la población, tanto por las muertes causadas como por la emigración. A esta fase de la Revolución de 1910 le sigue un período de reformas hasta 1940, cuando la población comienza a experimentar un cambio demográfico a causa del descenso constante de la mortalidad y el incremento de la fecundidad, lo cual dió lugar a un sucesivo aumento en el crecimiento, que hizo que la tasa aumentara de 1.7 en 1940 a 3.4 en 1970. El censo levantado en 1980 refleja una tasa de crecimiento de 2.7 %.

CUADRO III

POBLACION TOTAL Y TASA DE CRECIMIENTO, 1895 - 1980.

Año	Población (en miles)	Tasa de Crecimiento %
1895	12 632.4	---
1900	13 607.3	1.5
1910	15 160.4	1.1
1921	14 334.8	-0.5
1930	16 552.7	1.1
1940	19 653.6	1.7
1950	25 791.0	2.7
1960	34 923.1	3.1
1970 ¹	50 694.6	3.4
1980 ²	67 439.2	2.7

Fuente: Población Censal. Dirección General de Estadística; S.I.C.

1: Población Censal Corregida al 30 de Junio de 1970.

2: Población no Corregida. Consejo Nacional de Población.

El indicio de una toma de conciencia, lo constituye el cambio producido en la política gubernamental en materia de población en el período 1972-1974. La Ley General de Población que fue promulgada en 1974 se propone influir en las esferas socioeconómicas y demográficas, con el objeto de establecer una relación armónica entre las metas del proceso de desarrollo y las necesidades que emergen del crecimiento poblacional. Por lo cual, México ha establecido metas de crecimiento demográfico al año 2000.

Con los programas que se realizan sobre educación, comunicación y planificación familiar en todo el país, se prevee que para el año de 1982 se tendrá una tasa de crecimiento de 2.5 % anual. A fin de siglo se pretende que México disminuya su tasa aproximadamente al 1.0 % anual (semejante a la observada a principios de siglo); esto significa que se tendría aproximadamente una población de 100 millones de habitantes.

Debido al crecimiento demográfico existente en nuestro país, México se ha enfrentado a un gran déficit habitacional. Para cubrir los requerimientos de viviendas en el período 1970-1980, son necesarias alrededor de 300 000 viviendas nuevas anualmente. Sólo la construcción adicional por encima de estas 300 mil viviendas podrá cubrir el deterioro de las existentes o reducir el nivel de hacinamiento.

2.1.2 INGRESOS DE LA POBLACION

La alimentación, la vivienda y el vestido son requerimientos esenciales para la vida y el grado en que lo satisface la población se encuentra directamente relacionado con sus ingresos y con sus niveles de educación y cultura.

Un factor determinante en el problema habitacional de nuestro país es la distribución del ingreso, debido a que en México se da una gran concentración de éste, es decir que la mayoría de la población recibe bajos ingresos y la riqueza se encuentra concentrada en pocas manos.

En la estructura económica de nuestro país se ha visto que - "el 40 % de las familias son de clase baja, el 30 % pertenecen a la clase media inferior, el 20 % a la clase media y sólo el 10 %

a la clase alta" (7). Esto demuestra que un gran número de familias no tienen la capacidad necesaria para adquirir en propiedad ó arrendamiento una vivienda adecuada; por lo cual los sectores - que perciben ingresos demasiado bajos, se ven obligados a habitar en zonas paupérrimas las cuales se encuentran formadas por tugurios, jacales y casas proletarias que no cuentan con los servicios necesarios, que debe tener una vivienda decorosa.

Al acelerarse a partir de los años treinta la tasa de crecimiento de la población, su impacto se refleja en el incremento de personas en edad de trabajar y en la desigualdad de la distribución del ingreso. La Población Económicamente Activa (PEA) en un lapso de treinta años se duplica ampliamente al pasar de 6 millones en 1940 a 13 millones en 1970, a la vez que sufre una transformación de mayoritariamente dedicada a la agricultura, casi dos terceras partes en 1940, a mayoritariamente dedicada a actividades no agrícolas, alrededor del 60 % en 1970.

CUADRO IV

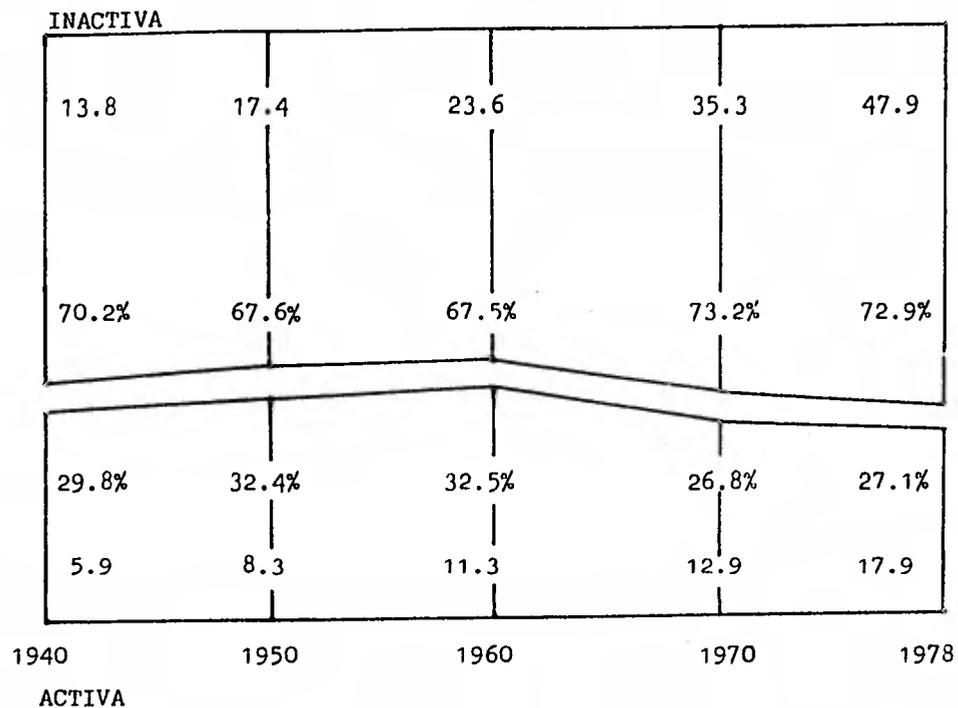
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA CON EDAD SUPERIOR A 12 AÑOS POR GRUPOS DE INGRESO MENSUAL (1970)

Ingresos (pesos)		Núm. de habitantes	%
Hasta	99	1 095 998	8.46
100	199	1 273 482	9.83
200	299	1 405 624	10.85
300	499	2 020 989	15.60
500	599	673 663	5.20
600	999	2 821 611	21.78
1 000	1 199	760 462	5.87
1 200	1 499	880 944	6.80
1 500	1 999	733 256	5.66
2 000	2 499	326 468	2.52
2 500	3 499	361 446	2.79
3 500	4 999	256 510	1.98
5 000	7 499	130 846	1.01
7 500	9 999	93 276	.72
10 000	14 999	44 047	.34
15 000 y más		76 435	.59
TOTAL		12 955 057	100.00

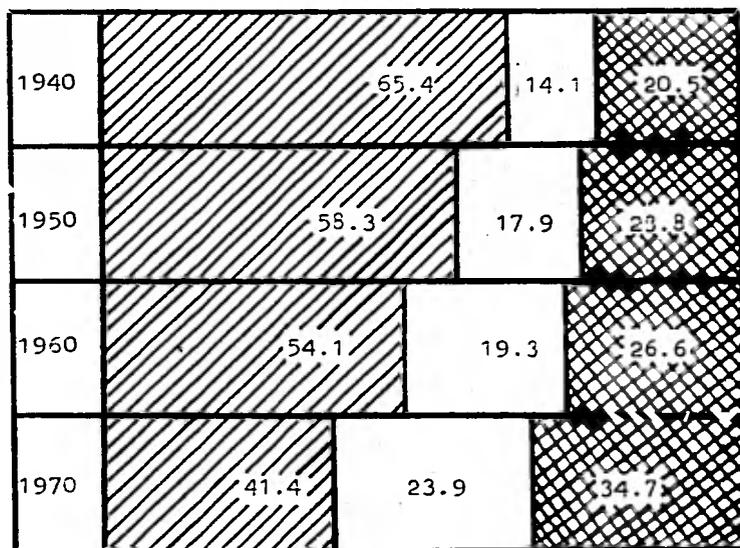
Fuente: Dirección General de Estadística. IX Censo General de Población.

(7) Verde Rodarte Ma. Elena. "La coordinación de los Organismos que atienden el problema habitacional". Tesis. Economía. -UNAM- 1977.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA E INACTIVA. 1940-1978
 (Millones de habitantes y porcentajes).



POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES DE ACTIVIDAD
1940-1970



AGROPECUARIO



INDUSTRIAL



SERVICIOS

Fuente: 1940-1970, Censos Generales de Población.

2.2 ACCION GUBERNAMENTAL

Es a partir de 1947 cuando el Gobierno Federal comienza a participar de manera significativa en el mercado de la vivienda popular. Sin embargo la magnitud de este esfuerzo, que puede designarse como la primera etapa de la acción gubernamental en este respecto, es bastante limitada.

2.2.1 POLITICA HABITACIONAL

A principios de 1950 se inició una acción que se prolongaría durante poco más de un decenio, en el sentido de canalizar los recursos de la Dirección de Pensiones Civiles y del Instituto Mexicano del Seguro Social hacia la construcción de conjuntos multifamiliares en el Valle de México y en algunas otras localidades de importancia. Estas viviendas se destinaron a arrendamiento barato.

Para 1951 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., estimaba que había construido 4 213 viviendas en los últimos cinco años y que se habían promovido 9 142 unidades con recursos aportados por la Dirección de Pensiones Civiles.

En 1954 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda, encargado de coordinar los esfuerzos del Gobierno y del sector privado en materia habitacional, así como de construir viviendas de bajo costo para su venta o arrendamiento. Paralelamente el Ejecutivo Federal promovió ante el Congreso de la Unión la expedición de la Ley de Exención de Impuestos para la habitación popular en el Distrito y Territorios Federales de 1954.

Sin embargo, la eficacia de estos esfuerzos resultó limitada, especialmente porque el Instituto careció de los recursos necesarios para hechar a andar programas habitacionales de importancia.

De hecho los mayores resultados por parte del sector público en este lapso los obtuvo el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.

En el bienio 1962-1963 se dejan apreciar vigorosas medidas para fortalecer la estructura financiera de la vivienda popular, aunque todavía no se aplican específicamente a la habitación de

los trabajadores y mucho menos, se les visualiza dentro del marco del artículo 123 constitucional. Las principales innovaciones introducidas pueden sintetizarse de la manera siguiente: se otorgaron incentivos para una mayor participación del sector bancario y se autoriza a las sociedades hipotecarias a que extendieran el monto de los créditos hasta el 80 % del valor de las viviendas, y hasta un 95 % cuando existieran garantías adicionales. Asimismo, las sociedades hipotecarias y la banca de depósito fueron autorizadas a destinar un porcentaje importante de los recursos provenientes de la captación de ahorros y de la venta de valores hipotecarios hacia proyectos de vivienda de interés social.

Se estableció el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) como fideicomiso del Banco de México encargado de promover el Programa Financiero de Vivienda, que diseñó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para canalizar hacia el financiamiento de esta actividad el ahorro captado por las hipotecarias y los departamentos de ahorro de las instituciones de depósito, complementados con recursos gubernamentales.

Se creó el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) también como fideicomiso del Banco Central, con la función de garantizar a las instituciones bancarias la recuperación de los créditos habitacionales concedidos y de otorgar apoyos a las tasas de interés de éstos, para aligerar los costos financieros en beneficio de los acreditados.

Se extendió el otorgamiento de créditos-puente a los constructores y promotores particulares, que los convierte en intermediarios que se colocan entre el adquiriente de la vivienda y las instituciones bancarias. Con estas medidas se fortalece el esquema gubernamental de la vivienda formado hasta ese momento por una institución especializada, el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) y por organismos de actuación habitacional colateral (IMSS, BNHUOP, DDF y DGPC ya convertida en ISSSTE). El Programa Financiero de Vivienda y el FOVI son los pivotes de la nueva política habitacional del Gobierno Federal en ese momento.

Del análisis evaluativo de la trayectoria Del Programa Financiero se desprende que los resultados fueron de consideración, pero quedaron por debajo de las necesidades reales, debido a la magnitud del déficit habitacional.

De 1965 a 1970, años en los que se consolidó el Programa Financiero, la inversión anual fue de 619.2, 729.0, 1 579.4, 677.7, 810.8, 1 199.3 millones de pesos corrientes respectivamente. Esta

inversión apoyó la construcción de 92 015 viviendas, que distribuidas en los seis años que se están evaluando, supone una generación anual promedio de 15 mil unidades, con un costo medio de 60-mil pesos por vivienda.

La oferta provocada por el Programa Financiero de Vivienda, adicional a la promovida por los organismos ya mencionados, se -- destino fundamentalmente, al grupo de personas con ingresos de -- dos mil a tres mil pesos mensuales.

Además del Programa Financiero de Vivienda y de las acciones de diversos organismos públicos, no debe dejarse de lado que las prestaciones habitacionales de las empresas basadas en el artículo 123 constitucional cumplieron un papel de importancia. Si bien el artículo precitado determinaba desde 1917 que toda empresa con más de 100 trabajadores o con negociaciones fuera de las poblaciones, debería proporcionarles habitación cómoda e higiénica, puede decirse que fue letra muerta porque sólo algunas accedieron a instrumentar concretamente esa obligación.

Con este contexto se destaca el que el Gobierno Federal, a través de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, -- posteriormente convertida en el ISSSTE, otorgara apoyo crediticio a los empleados federales para la adquisición en propiedad de sus casas habitación. Asimismo, el Departamento del Distrito Federal, excepcionalmente, construía casas destinadas a ser adquiridas por sus trabajadores.

Por lo que se refiere a la vivienda militar, la Dirección de Pensiones Militares otorgaba facilidades de consideración a los -- miembros del ejército y de la armada para que pudieran adquirir -- o arrendar viviendas.

Algunos de los organismos descentralizados más importantes, -- como Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, -- Ferrocarriles Nacionales, etc., también otorgaban prestaciones -- habitacionales a sus empleados. En el sector privado dichas prestaciones eran modestas y generaban escasa vivienda nueva.

Diversos sindicatos obtuvieron que se incorporaran a los contratos colectivos prestaciones habitacionales de las empresas, debido al Programa Financiero de Vivienda. Algunos sindicatos lograron que se constituyeran fideicomisos para movilizar recursos -- hacia la construcción de casas para sus agremiados. Los fondos de estos fideicomisos provenían de la aportación que hacían las empresas como fideicomitentes. Un caso que destaca es el Fideicom-

so del Sindicato de trabajadores de la Industria Azucarera y Similares de la República Mexicana.

Respecto a las empresas privadas, se encuentran casos de importancia en los trabajadores organizados del cemento, vidrio, textil, banca, cerveza, minería, siderurgia, papel, seguros. Encontramos, pues, que a partir del Programa Financiero de Vivienda se generó una evolución en el sistema habitacional obrero en beneficio de los trabajadores del estado y de las empresas paraestatales.

A pesar de que las prestaciones cobraron cierta fuerza en la década de los sesenta, como reflejo del interés del Gobierno Federal de solucionar la cuestión, a través de los diversos organismos creados al efecto, es a partir de 1970, con la promulgación de la Nueva Ley Federal del Trabajo que el problema de la vivienda obrera tomó un nuevo giro porque incluyó el capítulo especial dedicado a las habitaciones para los trabajadores, que demandaban las organizaciones sindicales. Con base en las estipulaciones de esta Ley, los sindicatos obtuvieron de las empresas un incremento en las prestaciones habitacionales.

En la década de los setenta, se crearon nuevos organismos (los que se estudiarán en el Capítulo IV), que junto con las reformas que se hicieron a la Ley Federal del Trabajo y a la Constitución han canalizado sus acciones para solucionar el problema de la Vivienda Popular en México.

2.2.2 REFORMAS A LA CONSTITUCION Y A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

El constituyente de 1917 decidió establecer, en diversas normas, las garantías que estimó esenciales para asegurar la dignidad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los bienes materiales y culturales. Lo hizo viendo hacia el futuro, pero de acuerdo con las necesidades y los instrumentos de aquella época. Así, las disposiciones contenidas en el Artículo 123 integran un conjunto de derechos mínimos en favor de los trabajadores que habrían de ser ampliados progresivamente.

Con el propósito de ofrecer medios de vida decorosos a los trabajadores se pensó entonces que bastaba estipular que en las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas, cuando ocuparan un número de asalariados mayor de cien, los patrones tendrían la obligación de proporcionarles habitacio-

nes cómodas e higiénicas. Asimismo se previó que estos podrían - cobrar las rentas respectivas, siempre que no excedieran del me-- dio por ciento mensual del valor catastral de las viviendas.

La clase obrera ha considerado que la solución al problema - habitacional de los trabajadores constituye una condición indis-- pensable para elevar su nivel de vida. Por tal motivo, las organi-- zaciones sindicales lucharon durante varios decenios para que se-- reglamentara adecuadamente la disposición relativa del Artículo - 123 constitucional.

Finalmente obtuvieron que se incluyera en la Ley Federal del Trabajo un capítulo reglamentario de dicha fracción constitucio-- nal, en el cual se consigna una fórmula que busca armonizar los - derechos del trabajo con los del capital y los objetivos del cre-- cimiento económico con los de la justicia social.

El Gobierno de la República, consideró indispensable afron-- tar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los be-- neficios de una política habitacional a la totalidad de la clase- trabajadora, independientemente de la dimensión de las empresas - en que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica. Por lo- cual, se pensó que con la participación generalizada de todos los patrones del país sería posible la extensión de una política habi-- tacional a la clase trabajadora en su conjunto; mediante la inte-- gración de un fondo nacional de la vivienda que otorgará presta-- mos al sector obrero para la adquisición, construcción, repara-- ción y mejoramiento de sus habitaciones. Con esto se eliminará, - además, la limitación por la que solamente están obligados, en el interior de las poblaciones, las empresas de más de 100 trabajado-- res a proporcionar a éstos habitaciones. La operación de un fondo nacional no sólo permitirá cumplir el objetivo que se propuso el-- Constituyente en 1917, sino que además facilitará a los trabajado-- res la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integra-- ción de su patrimonio familiar.

La realización de un plan semejante implica, necesariamente, la reforma al texto constitucional. El plan comprende no sólo la- construcción de viviendas sino la regeneración de las actuales y- el mejoramiento permanente de las que en adelante se edifiquen. - Prevee tanto el aprovechamiento de las zonas ya urbanizadas como- el desarrollo de otras futuras mediante la constitución de reser- vas territoriales. El organismo responsable de la ejecución de - este programa podrá coordinarse, además, con otras instituciones- públicas a fin de que, dentro de una política integrada, se am- - plien los servicios municipales, se desenvuelvan armoniosamente -

las ciudades y se eviten, en lo posible, los traslados innecesarios de los trabajadores por las largas distancias entre sus centros de trabajo y sus domicilios.

Un proyecto de esta magnitud permitirá asimismo crear fuentes adicionales de trabajo en los sectores más necesitados de la población. Se traducirá igualmente en una mayor demanda de artículos de consumo y alentará todas las actividades económicas, en particular las que se relacionan con la industria de la construcción.

Las acciones que habrán de derivarse de esta reforma constitucional parten de la convicción de que las carencias crecientes en materia de vivienda, aceleradas por la expansión demográfica, generan, un problema de tales proporciones que no se le puede hacer frente, en nuestro tiempo, a través de sistemas de arrendamiento o de ayudas parciales, ni confiarse por entero a los convenios que aisladamente celebran entre sí obreros y patrones. Se hacía necesaria la adopción de un plan que movilizará recursos masivos durante un período indefinido de tiempo y de un programa financiero de carácter revolvente que permitiera auspiciar, en todas las regiones de la República, una política integral de vivienda.

El plan que se ha formulado y que exige la reforma de la fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la Constitución recoge, pues, una petición coincidente de las organizaciones de los trabajadores y empresarios que, de este modo, han mostrado su visión del futuro y su espíritu de solidaridad nacional.

Con esto se crea un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de Vivienda. Con la reforma del Artículo 123, se ha encontrado una fórmula de crecimiento económico que amplía automáticamente la redistribución de los beneficios de la riqueza y crea una institución perdurable y de grandes alcances, capaz de hacer frente a los requerimientos del porvenir. Esta reforma apareció en el Diario Oficial el día, 14 de febrero de 1972.

LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 123 de la Constitución General de la República y previa aprobación del Congreso de la Unión y de la totalidad de los Congresos de los Estados,

DECLARA:

Artículo único. Se reforma la fracción XII del apartado A - del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Uni-- dos Mexicanos, para quedar como sigue:

- XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier - - otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinan-- las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores-- habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumpli-- rá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fon-- do nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en-- favor de sus trabajadores y establecer un sistema de finan-- ciamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y sufi-- ciente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una - ley para la creación de un organismo integrado por represen-- tantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los pa-- trones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos con-- forme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en pro-- piedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero - de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están - obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servi-- cios necesarios a la comunidad.

Las características fundamentales de las reformas hechas a - la Ley Federal del trabajo, son las siguientes:

Se hace extensivo el derecho a que se les proporcionen habi-- taciones a los trabajadores temporales y eventuales y se suprime-- la limitación contenida en el Artículo 139 de la ley que se refor-- ma y que únicamente confiere este derecho a los trabajadores de - planta permanente con una antigüedad de un año, por lo menos.

Se establece que la totalidad de las aportaciones que hagan-- las empresas al Fondo Nacional de Vivienda se destinará a la cons-- titución de depósitos en favor de los trabajadores. Esta presta-- ción viene a sustituir al sistema de contratación fragmentaria y-- a nivel de cada empresa que establece la ley.

Con las reformas, los trabajadores dispondrán de una aporta-- ción fija y permanente que las empresas haran a su favor y ten--

drán acceso a créditos que le serán otorgados por el organismo - que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Al artículo 97 de la Ley se le agregó una fracción III, con el propósito de facilitar el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda. En esta nueva fracción se prevee que los trabajadores podrán libremente aceptar, por créditos contraídos con el Fondo, descuentos que, en todo caso, no podrán exceder del 20 % del salario.

En los artículos 137, 138, 139 y 140 se establecen los lineamientos generales para la organización y el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda. De acuerdo con la reforma constitucional y con principios e instituciones ya establecidos en el derecho del trabajo, se dispone que los recursos del Fondo Nacional de Vivienda deberán ser administrados por un organismo cuya composición será tripartida y que estará integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

Con este fin el artículo 140 precisa que el organismo que se propone constituir tendrá a su cargo la coordinación y financiamiento general de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores. Estas reformas aparecieron en el Diario Oficial el 24 de abril de 1972.

Reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo:

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA:

Artículo primero. Se reforma la fracción II y se adiciona con una fracción III el artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 97. Los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción salvo en los casos siguientes:

- I.
- II. Pago de rentas a que se refiere el artículo 151. Este descuento no podrá exceder del diez por ciento del salario.
- III. Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrá exceder del 20 % del salario.

Artículo segundo. Se reforman los artículos 110, fracción II y III, artículos 136 al 151 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 110. Los descuentos en los salarios de los trabajadores, estan prohibidos, salvo en los casos y con los requisitos-siguientes:

- I.
- II. Pago de la renta a que se refiere el artículo 151 que no podrá exceder del 15 % del salario.
- III. Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo-Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos-deberan haber sido aceptados libremente por el trabajador.
- IV.
- V.
- VI.

Artículo 136. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Artículo 137. El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Artículo 138. Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán administrados por un organismo integrado en forma tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

Artículo 139. La ley que cree dicho organismo regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los créditos a que se refiere el artículo 137.

Artículo 140. El organismo a que se refieren los artículos 138 y 139, tendrá a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas habitación destinadas a

ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Artículo 141. Las aportaciones al Fondo Nacional de Vivienda son gastos de previsión social de las empresas y se aplicarán en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores que se sujetarán a las bases siguientes:

- I. Cuando un trabajador reciba financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, el 40 % del importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esa fecha se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido.
- II. Durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el 40 % de la aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador.
- III. Una vez liquidado el crédito otorgado a un trabajador, se continuará aplicando el total de las aportaciones empresariales para integrar un nuevo depósito en su favor.
- IV. El trabajador tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con 10 años de anterioridad.
- V. Cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y en caso de incapacidad total permanente o de muerte, se entregará el total de los depósitos constituidos al trabajador o a sus beneficiarios en los términos de la ley a que se refiere el artículo 139.
- VI. En el caso de que los trabajadores hubieran recibido crédito hipotecario, la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieran aplicado al pago del crédito hipotecario en los términos de las fracciones I y II de este artículo.

Artículo 142. Cuando una empresa se componga de varios establecimientos, la obligación a que se refiere el artículo 136 de esta ley se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto.

Artículo 143. Para los efectos de este capítulo, se entiende por salario la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

Artículo 144. Se tendrá como salario máximo para el pago de las aportaciones el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate.

Artículo 145. Los créditos que se otorguen por el organismo que administre el Fondo Nacional de Vivienda estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de

muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas del crédito.

Artículo 146. Los patrones no estarán obligados a pagar las aportaciones a que se refiere el artículo 136 de esta ley por lo que toca a los trabajadores domésticos.

Artículo 147. El Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del organismo que se constituya para administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda, determinará las modalidades y fechas en que incorporarán al régimen establecido por este capítulo:

- I. Los deportistas profesionales y
- II. Los trabajadores a domicilio

Artículo 148. El Ejecutivo Federal podrá establecer modalidades para facilitar la aportación de las empresas que tengan un capital o un ingreso inferior a los mínimos que el propio Ejecutivo determine. Estas resoluciones podrán revisarse total o parcialmente cuando a su juicio existan circunstancias que lo justifiquen.

Artículo 149. El organismo que se cree para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, determinará las sumas que se asignarán al financiamiento de programas de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores y los que se aplicarán para la adquisición, construcción, reparación o mejoras de dichas casas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Al efectuar la aplicación de recursos, se distribuirán equitativamente entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores.

Para el otorgamiento individual de los créditos se procederá en caso necesario conforme a un sistema de sorteos, en los términos que establezca la ley a que se refiere el artículo 139.

Artículo 150. Cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casas en comodato o arrendamiento no están exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda, en los términos del artículo 136. Tampoco quedarán exentas de esta aportación respecto de aquellos trabajadores que hayan sido favorecidos por créditos del Fondo.

Artículo 151. Cuando las habitaciones se den en arrendamien-

to a los trabajadores, la renta no podrá exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca y se observarán las normas siguientes:

- I. Las empresas están obligadas a mantenerlas en condiciones de habitabilidad y a hacer oportunamente las reparaciones necesarias y convenientes.
- II. Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:
 - a) Pagar las rentas;
 - b) Cuidar de la habitación como si fuera propia;
 - c) Poner en conocimiento de la empresa los defectos o deterioros que observen;
 - d) Desocupar las habitaciones a la terminación de las relaciones de trabajo dentro de un término de cuarenta y cinco días, y
- III. Está prohibido a los trabajadores:
 - a) Usar la habitación para fines distintos de los señalados en este capítulo;
 - b) Subarrendar las habitaciones.

Con la modificación hecha a la fracción XII del apartado A - del Artículo 123 Constitucional y las realizadas a la Ley Federal del trabajo, se desprende la preocupación del Gobierno por resolver el problema habitacional en nuestro país.

La culminación de éstas modificaciones es la creación de un Fondo Nacional de Vivienda, que facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones, manteniéndolos al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al cambio de patrón, lo cual ampliará considerablemente el número de las personas beneficiadas.

C A P I T U L O III

DESARROLLO URBANO.

Un factor determinante en el problema habitacional es la Urbanización, es decir, la concentración de la población en espacios limitados y el agrupamiento geográfico de las actividades industriales, comerciales y de servicios, que se da en las ciudades; las cuales son polos de atracción.

El crecimiento urbano depende del incremento poblacional, de la concentración de actividades y de la migración del campo a la ciudad; ésta se debe a la esperanza de lograr mayores ingresos, mejor educación para la familia y mejores servicios. Estos desplazamientos aumentan particularmente la demanda de vivienda.

Las gentes que emigran a la ciudad, tal vez tenían una vivienda aceptable en el campo, que es justamente la que abandonan para emprender una nueva vida. Al llegar a la ciudad se encuentran generalmente sin una vivienda adecuada, lo cual agrava el problema habitacional y hacer crecer la necesidad en las grandes urbes.

Cuando el espacio físico disponible para nuevos asentamientos urbanos va siendo, cada vez mayor en las grandes ciudades, se inicia como consecuencia un desbordamiento hacia las periferias, que se materializa en un crecimiento acelerado de la población urbana de los municipios limítrofes con las grandes urbes, siempre en torno a centros importantes de la actividad económica.

3.1 RELACION ENTRE EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y URBANO EN MEXICO.

Existen efectos de correlación mutuos entre crecimiento urbano y desarrollo económico. La forma bajo la cual, durante las últimas décadas, ha transcurrido el desarrollo económico y social del país encuentra, en el proceso de crecimiento urbano y en el desequilibrio regional prevalecientes, algunas de sus expresiones más características.

En México, la concentración espacial del capital y la centra

lización de las actividades económicas, industriales, financieras, comerciales y de servicios, se produjo fundamentalmente en favor de tres ciudades: México, Guadalajara y Monterrey. Para 1977 cerca de 17 millones de habitantes de México se concentraban en estas tres áreas metropolitanas, representando al 27 % de la población mexicana de la siguiente manera:

- a) Area metropolitana de la ciudad de México, 12.8 millones de habitantes.
- b) Area metropolitana de Guadalajara, 2.2 millones de habitantes.
- c) Area metropolitana de Monterrey, 1.9 millones de habitantes.

El acelerado proceso de acumulación de capital, en estas tres ciudades y la concentración de las actividades secundarias y terciarias, provocó grandes flujos migratorios hacia las urbes, provenientes del campo, permitiendo ello nuevos impulsos al desarrollo urbano. Estos grandes flujos migratorios ocurren, básicamente, en la década de los cuarenta. Sólo en este lapso el crecimiento migratorio supera el crecimiento natural de las ciudades de todo el país. Así en la década mencionada el crecimiento de la población urbana nacional, debido a la migración, fue del 59 % disminuyendo al 36 % en la década 1950-1960 y al 33 % en la década 1960-1970.

Lo significativo de esta situación es que, durante los primeros años de 1940, cuando se inicia la etapa desarrollista del país, la amplia movilización de trabajadores del sector rural hacia las ciudades, provocada tanto por la tecnificación en algunas regiones de las tareas agropecuarias, como por el estancamiento en el desarrollo de otras, dio lugar a la disponibilidad de una abundante oferta de trabajo en los centros urbanos, lo cual permitió mantener el valor de la fuerza de trabajo a niveles sumamente deprimidos, pues la creciente oferta de trabajo presionaba sobre una demanda altamente inelástica.

En estas condiciones la formación de un elevado "ejército industrial de reserva", se convirtió en uno de los factores primordiales para permitir la creciente acumulación de capital, en favor de las grandes empresas industriales y de servicios, pues facilitó la permanencia de una alta tasa media de ganancia, al mantenerse abatido el valor de la fuerza de trabajo.

A las ventajas de aglomeración, que estimularon la concentración de capital y la centralización de las actividades productivas en las tres ciudades mencionadas, corresponde, a su vez, la aparición de múltiples desventajas, que se fueron agravando -

debido, fundamentalmente, a la carencia de una adecuada planeación del crecimiento urbano del país, resultado inequívoco de la falta casi absoluta de planeación de la economía nacional.

Se puede decir que la falta del diseño de una política para orientar el crecimiento urbano, se debió al interés, casi exclusivo, que los distintos gobiernos pusieron para atender el problema agrario, que era el más conflictivo y la causa originaria del estallido revolucionario. De esta manera, si bien la política agraria estuvo, de una u otra manera, presente en las preocupaciones de los gobiernos que precedieron al del General Lázaro Cárdenas, no hubo intentos serios por formular una política urbana que previera el desarrollo de las ciudades mexicanas. En tal virtud las ciudades crecieron, como lo hacia la economía, de manera desequilibrada.

Las ciudades cuyo crecimiento explosivo, ocurre a partir de 1940, empezaron a padecer la escasez de agua y energía, problemas de drenaje, contaminación ambiental, tránsito, vivienda y muchos más, cuyo elevado costo social han tenido que pagar los habitantes de las metrópolis.

Esto se tradujo en una situación muy peculiar: mientras las ventajas de aglomeración redundan en favor de los industriales, comerciantes y banqueros, que acrecientan sus posibilidades de acumulación debido a las elevadas tasas de ganancia prevalecientes, los costos de las desventajas de aglomeración se socializan, es decir, son pagados por toda la población.

Esto es, el anárquico crecimiento urbano provoca una demanda explosiva de servicios colectivos, demanda que se enfrenta a una oferta altamente inelástica, a corto plazo, cuando se agota la posibilidad de producción de estos servicios. Dicho de otra forma, difícilmente se puede atender a una demanda que crece rápidamente, cuando se han saturado las redes telefónicas, de agua, de drenaje, etc. De ahí que para estar en posibilidades de equilibrar la oferta con la demanda de servicios urbanos, sea necesario disponer de una creciente cantidad de recursos monetarios y administrativos que se tienen que sustraer, por ejemplo, del sector rural o de otras ciudades de menor desarrollo.

Esta situación, de una creciente separación y desequilibrio entre la ciudad y el campo, marca las diferencias de grado en el desarrollo de las distintas regiones del país, en la medida que - unas, la mayor parte, son sólo productoras de bienes primarios, y otras, unas cuantas, se han convertido en metrópolis, de las pri-

meras, permitiendo, esta situación, que las fuerzas productivas urbanas adquirieran un dinamismo relativamente grande, en comparación del que alcanzan en las regiones productoras y exportadoras de artículos primarios.

La falta de una política de desarrollo urbano, propició la aparición, entre otros, de problemas como el de la especulación con el valor de la tierra en las ciudades; las que ofrecían mayor seguridad en la tenencia de la tierra, además de que el precio de estas se veía constantemente incrementado, debido a la gran demanda de que era objeto.

Por lo que un grave problema tanto por su magnitud como por su incidencia sobre los sectores sociales de ingreso más reducido, fue el de la vivienda, quedando éstos al margen de la posibilidad de satisfacer, adecuadamente su necesidad de habitación.

La banca privada, constituida en la principal fuente de recursos para la construcción de viviendas, únicamente los ofrecía a quienes, bajo su criterio basado en el lucro, podían ser considerados como "sujetos de crédito". De esta manera, sólo los grupos de elevados ingresos pudieron acceder al dinero privado destinado a la vivienda. Esta situación hizo que se fuera formando y acrecentando un déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, cuya superación, en la actualidad, ofrece considerables dificultades, que van desde el orden técnico, hasta el financiero y administrativo.

Por otra parte, las migraciones del campo a la ciudad, responden a un fenómeno nada circunstancial, pues no representan otra cosa más que el traslado de la oferta de trabajo, de los lugares donde la demanda del mismo es reducida o crece lentamente, hacia los lugares donde la demanda de trabajo es mucho mayor o crece más rápidamente.

La política que sigue el país en materia de migración rural se centra en ofrecer elementos de racionalidad que permitan la adecuada distribución, en el espacio, de las actividades económicas y de la población.

El elemento de racionalidad óptimo en una economía como la nuestra resulta de la Programación, entendida ésta como el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles y de la creación de otros susceptibles de ser aprovechados de la misma manera.

El programar exige una creciente participación del Estado en

los procesos de producción, circulación y distribución de la riqueza nacional. En estas condiciones es posible orientar la utilización del excedente económico en todo el territorio nacional, -- para producir satisfactores materiales de consumo masivo, no sólo para la población urbana, sino también para la rural; pues así -- sería posible pasar de la dependencia del campo a la ciudad, hacia formas de independencia entre ambos sectores, tomando para -- ello, como punto de partida fundamental, la necesidad de capitalizar el sector rural.

3.2 EL PROCESO DE URBANIZACION EN MEXICO.

La urbanización al ser uno de los fenómenos universales más comunes y uno de los hechos de mayor trascendencia en la vida económica, social y política del mundo, se manifiesta con mayor intensidad en los países en vías de desarrollo, entre los que tiene singular importancia, "México".

En el período 1940-1970, cuando la concentración de la población en núcleos urbanos ha sido inusitadamente acelerada, se observa que el rápido crecimiento de la población urbana se debe, -- en forma importante, a la expansión de las ciudades de más de -- 100 000 habitantes, y entre ellas a la ciudad de México en forma especial. El número de estas grandes ciudades ha pasado de 6 en -- 1940 a 35 en 1970 y su población, de 3.5 a 17.4 millones. El área urbana de la ciudad de México, concentraba un 8 % de la población total del país en 1940 y un 22 % en 1970.

Al estar vinculada la distribución de la población a las condiciones de desarrollo regional, hace que ésta se desplace hacia determinadas zonas del país, por lo cual el proceso de urbanización se ha dado en un marco de fuertes desigualdades regionales. -- La población y las actividades se han concentrado en muy pocos -- centros y particularmente en la Ciudad de México que ha generado una zona metropolitana que abarca el Distrito Federal y una parte del Estado de México. Este crecimiento acelerado de la Ciudad de México es el caso más intenso del proceso de metropolización que se inicia de manera patente en México a partir de 1940. Surgen -- así importantes zonas metropolitanas en distintas partes de la República al absorber incontables localidades rurales circunvecinas que durante su expansión física se han integrado al núcleo urbano central.

En los cuadros V y VI se observa como el país se ha ido urba

nizando rápidamente. Se estima que en el período 1960-1970 se desplazaron cerca de 3 millones de campesinos a las áreas urbanas del país. En el cuadro VII se presenta la distribución de la población urbana y rural por Entidad Federativa en 1970.

C U A D R O V
POBLACION RURAL Y URBANA 1900 - 1980
(en miles)

AÑO	TOTAL	URBANA	RURAL
1900	13 607.3	2 639.8	10 967.5
1910	15 160.4	3 668.8	11 491.6
1921	14 334.1	4 472.2	9 861.9
1930	16 552.6	5 545.1	11 007.5
1940	19 653.6	6 898.4	12 755.2
1950	25 791.0	10 986.9	14 804.1
1960 ₁	34 923.1	17 706.1	17 217.0
1970 ₂	50 694.6	29 757.7 ₃	20 936.9 ₃
1980 ₂	67 405.7	44 420.4 ₃	22 985.3 ₃

Fuente: 1900-1970. Censos Generales de Población, D.G.E., S.I.C.
1: Población corregida al 30 de junio de 1970.
2: Cifra, preliminar del X Censo General de Población.
3: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

C U A D R O VI
POBLACION RURAL Y URBANA 1900 - 1980
(Porcentajes)

AÑO	TOTAL %	URBANA %	RURAL %
1900	100.0	19.4	80.6
1910	100.0	24.2	75.8
1921	100.0	31.2	68.8
1930	100.0	33.5	66.5
1940	100.0	35.1	64.9
1950	100.0	42.6	57.4
1960 ₁	100.0	50.7	49.3
1970 ₁	100.0	58.7 ₃	41.3 ₃
1980 ₂	100.0	65.9 ₃	34.1 ₃

Fuente: La misma del cuadro V.

C U A D R O VII

POBLACION RURAL Y URBANA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1970

Entidades Federativas	Total	Urbana (miles)	Rural (miles)	Urbana %	Rural %
Estados Unidos Mexicanos	50 694.6	29 781.7	20 912.9	58.7	41.3
Aguascalientes	354.9	225.7	129.2	63.6	36.4
Baja California Norte	1 013.9	854.7	159.2	84.3	15.7
Baja California Sur	136.9	73.8	63.1	53.9	46.1
Campeche	263.6	168.2	95.4	63.8	36.2
Coahuila	1 166.0	847.7	318.3	72.7	27.3
Colima	253.5	175.4	78.1	69.2	30.8
Chiapas	1 642.5	454.9	1 187.6	27.7	72.3
Chihuahua	1 688.2	1 104.0	584.2	65.4	34.6
Distrito Federal	7 218.9	6 980.7	238.2	96.7	3.3
Durango	988.5	409.2	579.3	41.4	58.6
Guanajuato	2 382.7	1 241.3	1 141.4	52.1	47.9
Guerrero	1 672.9	595.6	1 077.3	35.6	64.4
Hidalgo	1 252.2	353.1	899.1	28.2	71.8
Jalisco	3 462.5	2 371.7	1 090.8	68.5	31.5
México	4 025.1	2 507.6	1 517.5	62.3	37.7
Michoacán	2 438.4	1 124.1	1 314.3	46.1	53.9
Morelos	643.8	450.7	193.1	70.0	30.0
Nayarit	572.8	286.4	286.4	50.0	50.0
Nuevo León	1 774.3	1 357.3	417.0	76.5	23.5
Oaxaca	2 114.0	570.7	1 543.3	27.0	73.0
Puebla	2 636.1	1 228.4	1 407.7	46.6	53.4
Querétaro	506.9	180.4	326.5	35.6	64.4
Quintana Roo	91.3	33.3	58.0	36.5	63.5
San Luis Potosí	1 338.3	521.9	816.4	39.0	61.0
Sinaloa	1 328.2	638.8	689.4	48.1	51.9
Sonora	1 150.8	765.2	385.6	66.5	33.5
Tabasco	800.9	268.3	532.6	33.5	66.5
Tamaulipas	1 531.0	1 054.9	476.1	68.9	31.1
Tlaxcala	441.0	219.2	221.8	49.7	50.3
Veracruz	4 009.9	1 888.7	2 121.2	47.1	52.9
Yucatan	795.9	517.3	278.6	65.0	35.0
Zacatecas	998.7	312.5	686.2	31.3	68.7

Fuente: Manual de Estadísticas Básicas. S.P.P.

%; Consejo Nacional de Población.

Otra fase del proceso de urbanización en México es la persistencia de una elevada dispersión de la población rural, tal que en 1970 unos 14 millones de mexicanos, vivían en localidades de menos de 1 000 habitantes (7), careciendo no solamente de los servicios más necesarios, sino de la posibilidad a corto plazo de ser dotados de ellos.

No obstante que el rápido crecimiento de la población urbana se desacelerará en un futuro próximo, éste seguirá siendo elevado, estimándose que en 1990 llegará a los 60 millones de habitantes, de los cuales casi 21 millones corresponderán al área urbana de la Ciudad de México. La población rural si bien disminuirá en términos relativos, continuará siendo elevada, estimándose que para 1990 habrá alrededor de 39 millones de pobladores rurales viviendo en localidades menores a los 15 000 habitantes. (7)

El crecimiento de la población urbana tiene complejas y variadas consecuencias. Una de las más patentes es la necesidad creciente de terrenos para construir viviendas, industrias, comercios, servicios, la vialidad y los espacios públicos que requiere la población urbana para satisfacer sus diversas necesidades vitales.

Estas necesidades, que son generales para toda la población sólo son satisfechas plenamente por una minoría que cuenta con los recursos económicos suficientes para vivir en casas espaciaosas y dotadas de servicios adecuados. Por el otro lado, la gran mayoría de la población se ve obligada, ante la falta de recursos a vivir en zonas de población marginada, así como en la periferia de las ciudades, que se caracterizan por el hacinamiento, la falta o escasez de servicios públicos, un ambiente deteriorado y entornos cuya tenencia está en entredicho o han sido invadidos; en suma, viven en condiciones precarias de habitabilidad.

Esta marginalidad urbana, manifestación de la injusta distribución de la riqueza es resultado, entre otros factores, de las grandes deficiencias con que opera el mercado de tierras urbanas, particularmente en lo que hace a su oferta. Destacan por su efecto nocivo en el desarrollo urbano las siguientes fallas estructurales del mercado de terrenos urbanos:

- (7) Estimaciones realizadas en el Centro de Estudios Económicos y Demográficos del Colegio de México por el Ingeniero Luis Unikel. México, 1976.

- 1) ESPECULACION, producida por quienes compran lotes con la única finalidad de revenderlos a un precio más elevado ganando la plusvalía urbana de los mismos sin haber incorporado a ellos ningún esfuerzo productivo.
- 2) EL FRACCIONAMIENTO PREMATURO DE TERRENOS, oferta artificial de los mismos, que se produce cuando se subdividen importantes extensiones de terrenos para ventas de lotes en zonas donde no corresponden a un crecimiento lógico de dichas áreas, sino por motivo de oportunidad o de especulación de los propietarios.
- 3) ZONIFICACION de las áreas urbanas que favorecen la baja oferta de terrenos para grupos de medianos y escasos recursos, y oferta excesiva de terrenos para grupos de altos ingresos.
- 4) FALTA DE CONTROLES EFECTIVOS que impidan la venta de lotes sin los requisitos urbanísticos ni los servicios instalados y ausencia de un control de precios de los lotes urbanizados.

El problema de la oferta de terrenos urbanos se agudiza ante la limitada disponibilidad de tierras agrícolas ubicadas en la periferia de las ciudades que, por un lado, están sujetas a la creciente demanda por parte de varios millones de campesinos y por otro, a las crecientes demandas que ejerce la expansión física de las ciudades para poder acomodar la nueva población urbana, nativa y migrante.

Estas fallas estructurales del mercado de terrenos urbanos se presentan en forma más aguda en las grandes metrópolis como la de la ciudad de México, por la rapidez de su crecimiento poblacional y expansión territorial, por la mayor incidencia en factores tales como el caciquismo urbano y la mayor complejidad y dificultad en la administración urbana.

En vista de lo anterior es inaplazable y urgente que el sector público redoble sus esfuerzos para regular el crecimiento urbano, corrigiendo entre otras cosas, las numerosas fallas estructurales que observa el mercado de tierras urbanas y agrícolas susceptibles de urbanizarse.

Para ello se considera necesario cumplir una serie de condiciones:

- a) Evitar que el crecimiento urbano se realice como un proceso espontáneo sin la debida previsión y sin el debido control de quienes influyen en él.
- b) Las decisiones que afecten en forma importante la configuración

ción de los asentamientos y la vida en ellos, deberán tomar la forma de una política planificada, formulada y conducida por - el Estado.

- c) La planificación de los asentamientos humanos deberá efectuarse como parte de la planificación del desarrollo económico y social.
- d) Lograr un sistema de asentamientos ordenado y equilibrado, desde el nivel nacional al regional y local.
- e) Deberán instrumentarse mecanismos de coordinación de unidades-responsables sobre un mismo asentamiento.
- f) La acción de los distintos organismos públicos especializados-deberá ser coordinada para operar un mismo asentamiento humano.

En suma se piensa que difícilmente se puede lograr un desarrollo urbano regionalmente más equilibrado sin una política urbana de alcances nacionales que forme parte de los planes de desarrollo socioeconómicos. Asimismo se cree difícil de poder guiar - ordenadamente el desarrollo urbano sin una política que permita - adquirir, incorporar y esencialmente administrar, en intereses de la comunidad, el uso de la tierra urbana y suburbana.

La reforma constitucional a los artículos 27, 73 y 115 así - como la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos responden, entre otros a propósitos de suma importancia para el desarrollo urbano del país tales como los siguientes:

- a) Se incorpora al artículo 27 constitucional -el cual ya contempla desde 1917 el que la propiedad privada debía estar sujeta a las modalidades que dicte el interés público- la idea de que se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos a efecto de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Con ello se da pie para que a través de la Ley General - de Asentamientos Humanos se formule y lleve a cabo un plan nacional de desarrollo urbano que intente una distribución menos desequilibrada de la población y de las actividades económicas y que por lo menos logre una redistribución territorial del ingreso nacional.
- b) Para el logro de lo anterior y con objeto de buscar una mayor-coordinación de objetivos y acciones entre los sectores público nacional, estatal y municipal, se faculta al Congreso de la Unión, a través de la reforma constitucional al artículo 73 a legislar en materia urbana integrando los esfuerzos de la federación, entidades federativas y municipios.

- c) En concordancia con lo anterior se establece en la reforma al artículo 115, que los estados y municipios expedirán las normas jurídicas que correspondan al cumplimiento de la ley general en la materia. Por otra parte establece que la federación, los estados y municipios planeen regular en forma conjunta y coordinada el desarrollo de las conurbaciones que abarcan 2 o más centros urbanos en dos o más entidades federativas.

En base a las reformas constitucionales antes mencionadas, se faculta a la federación para que pueda contribuir, entre otros aspectos, a:

- a) Regular el mercado de la tierra urbana y de las posibles reservas territoriales.
- b) Que el sector público pueda disponer de mayores recursos económicos y de terrenos para la construcción de obras públicas que requiere la población de menores ingresos.
- c) Redistribuir territorialmente la población y las actividades económicas.
- d) Aumentar la funcionalidad en las conurbaciones que abarcan territorialmente dos o más entidades federativas.
- e) Crear conciencia del problema urbano, de su importancia nacional y de la inaplazable necesidad de la planeación urbana nacional y regional.

Por todo lo anterior y para frenar los niveles de urbanización se creó la Ley General de Asentamientos Humanos, que entró en vigor el 26 de mayo de 1976, y tiene por objeto establecer la ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el Territorio Nacional, por lo cual fijó las normas básicas para planear la fundación, conversión, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

3.3 LA URBANIZACION Y LA VIVIENDA.

Los aspectos referentes a urbanismo y vivienda no deben contemplarse particularizados, ya que el proceso de desarrollo urbano comprende muchos conceptos. Significa, por una parte, un nuevo modo de vida, nuevas formas de comportamiento en lo económico, en lo social y en lo político, y la aplicación de todo ello en los poblados y ciudades dispersos en la geografía, lo que implica también que el análisis del fenómeno deba darse en razón a las condiciones y características del momento histórico en que se encuentra un sistema social y al estadio en la etapa de superación donde se concilia lo deseable con lo posible.

La distribución geográfica de los recursos humanos en nuestro país no ha guardado comúnmente una relación directa con la disponibilidad de los recursos naturales, sino que casi siempre se explica por razones históricas, sociológicas y políticas, excepto por lo que se refiere a ciertos recursos no renovables, como los minerales, cuya existencia originó la radicación de pobladores determinados.

Se registra así la contradicción de que en ciertas regiones que tienen una alta densidad demográfica los recursos naturales se encuentran fuertemente limitados, en tanto que en otras áreas, especialmente en largos tramos de las franjas costeras de ambos litorales, el número de habitantes es reducido.

Se ha afirmado que muchos de los problemas de las urbes no se generan en ellas, sino que simplemente reciben como efecto con gestivo la falta de solución a problemas planteados en otras regiones del país. Entre los más grandes problemas ha cobrado especial importancia la desigualdad en el desarrollo regional, al paso y medida en que se agudiza la concentración demográfica, administrativa, económica y social, en las zonas metropolitanas.

Para obtener el mejoramiento de las que podrían llamarse "zonas problemas" -que corresponden regularmente al medio rural- debe buscarse el aprovechamiento de los recursos que se generan en ellas o de los que se disponen en las regiones privilegiadas; así como establecer un sistema de transferencias, entre unas y otras regiones, para otorgar en favor de las primeras, los esfuerzos humanos, la técnica y las inversiones necesarias para sacarlas de su postración. Una solución a este problema es la creación de un programa nacional de desarrollo urbano y vivienda, que debe antes que nada establecer criterios socioeconómicos, con la finalidad de otorgarle a la tierra la importancia que hasta la fecha no se le ha dado; la de ser un don de la naturaleza que la sociedad debe utilizar en su provecho, teniendo en cuenta que la capacidad del hombre puede transformarla y adaptarla a la solución de sus necesidades.

Lo que una familia compra al adquirir un terreno es espacio, ya que el suelo sirve para apoyar la estructura que ha de limitar los espacios de la vivienda. Las personas no viven en una superficie, sino dentro de un espacio y éste "no puede ser un elemento de especulación, más sí una necesidad vital".

En el cuadro VIII se presenta el número de ocupantes, viviendas y ocupantes por vivienda, por Entidad Federativa en 1970.

C U A D R O VIII

TOTAL DE OCUPANTES Y VIVIENDAS POR ENTIDAD FEDERATIVA
(1970)

Entidades Federativas	Ocupantes	Viviendas	Hab/Viv.
Estados Unidos Mexicanos	48 225 238	8 296 369	5.82
Aguascalientes	338 142	52 722	6.41
Baja California Norte	870 421	155 859	5.58
Baja California Sur	128 019	21 246	6.03
Campeche	251 556	42 296	5.95
Coahuila	1 114 956	186 001	5.99
Colima	241 153	41 840	5.76
Chiapas	1 596 053	275 437	5.69
Chihuahua	1 612 525	287 499	5.61
Distrito Federal	6 874 165	1 219 419	5.64
Durango	939 208	149 582	6.28
Guanajuato	2 270 370	358 587	6.33
Guerrero	1 597 360	275 954	5.79
Hidalgo	1 193 845	210 744	5.66
Jalisco	3 296 586	536 134	6.15
México	3 833 185	624 250	6.14
Michoacán	2 324 226	391 009	5.94
Morelos	616 119	108 903	5.66
Nayarit	544 031	96 444	5.64
Nuevo León	1 694 689	292 153	5.80
Oaxaca	2 015 424	375 394	5.37
Puebla	2 508 226	443 321	5.66
Querétaro	485 523	80 870	6.00
Quintana Roo	88 150	15 316	5.76
San Luis Potosí	1 281 996	216 461	5.92
Sinaloa	1 266 528	206 750	6.13
Sonora	1 098 720	185 607	5.92
Tabasco	768 327	126 706	6.06
Tamaulipas	1 456 858	266 032	5.48
Tlaxcala	420 638	72 470	5.80
Veracruz	3 815 422	688 798	5.54
Yucatán	758 355	129 642	5.85
Zacatecas	921 462	152 923	6.22

Fuente: IX Censo General de Población. S.I.C. D.G.E.

Con los cuadros IX y X, así como en la gráfica de materiales usados en la construcción de viviendas, se obtiene una visión más amplia de la situación habitacional en México para el año de 1970.

CUADRO IX

VIVIENDAS, OCUPANTES Y NUMERO DE CUARTOS EN LA REPUBLICA MEXICANA

Viviendas:	Número de Viviendas (1)	Número* de Cuartos (2)	Número* de Ocupantes (3)	Ocupantes por Vivienda (3/1)	Ocupantes por Cuarto (3/2)
TOTAL	8 286 369	19 005 979	48 225 238	5.8	2.5
De 1 cuarto	3 326 319	3 326 319	18 028 738	5.4	5.4
De 2 cuartos	2 395 749	4 791 498	14 161 074	5.9	3.0
De 3 cuartos	1 144 097	3 432 291	7 018 915	6.1	2.0
De 4 cuartos	657 496	2 629 984	4 048 241	6.2	1.5
De 5 cuartos	312 132	1 560 660	1 950 443	6.3	1.3
De 6 cuartos	174 965	1 049 790	1 120 969	6.4	1.1
De 7 cuartos	104 319	730 233	677 296	6.5	0.9
De 8 cuartos	56 424	451 392	383 122	6.8	0.9
De 9 y más	114 868	1 033 812	836 440	7.3	0.8

Fuente: Elaborado con datos de el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Comercio, con base en el IX Censo General de Población, - y con la Revista Técnica de INDECO.

*: Para sacar el número total de cuartos y de ocupantes en el renglón de "9 y más cuartos", se tomó como base el límite inferior de ese grupo (9).

CUADRO X

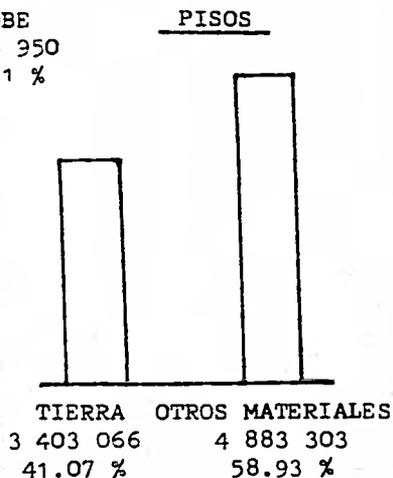
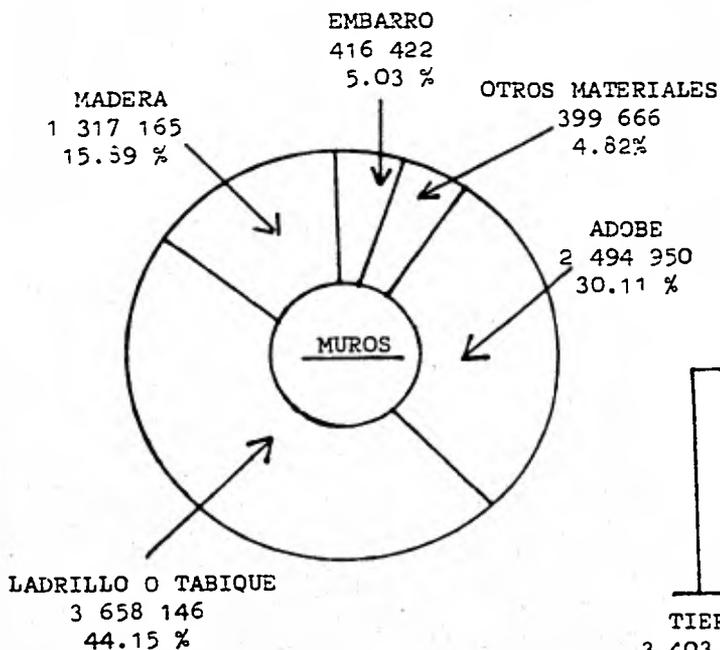
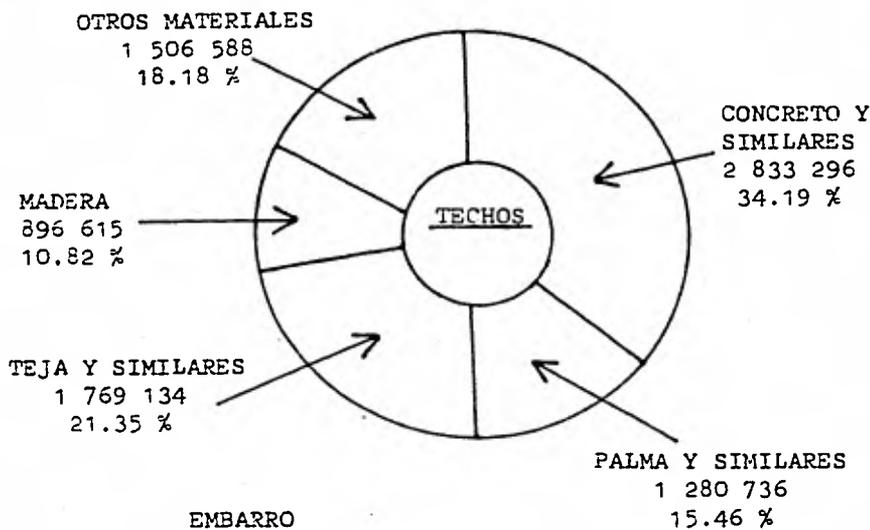
NUMERO DE VIVIENDAS SEGUN SU DISPONIBILIDAD DE AGUA ENTUBADA Y DRENAJE
(1970)

	TOTAL	CON DRENAJE	SIN DRENAJE
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	8 286 369 100 %	3 440 466 41.5 %	4 845 903 58.5 %
DISPONEN DE AGUA ENTUBADA	5 056 167 61.0 %	3 187 928 38.4 %	1 868 239 22.5 %
DENTRO DE LA VIVIENDA	3 210 795 38.7 %	2 647 571 31.9 %	563 224 6.8 %
FUERA DE LA VIVIENDA PERO DENTRO DEL EDIFICIO	881 067 10.6 %	431 477 5.2 %	449 590 5.4 %
DE LLAVE PUBLICA O HIDRANTE	964 305 11.6 %	108 880 1.3 %	855 425 10.3 %
NO DISPONEN DE AGUA ENTUBADA	3 230 202 38.9 %	252 538 3.0 %	2 977 664 35.9 %

Fuente: Revista técnica de INDECO, Agosto 1976

VIVIENDAS SEGUN EL MATERIAL, EN MUROS, TECHOS Y PISOS

1 9 7 0



C A P I T U L O IV

ORGANISMOS QUE ENFOCAN SU ACTIVIDAD A LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL

Al existir en México una desigual distribución del ingreso y una fuerte presión demográfica se ha propiciado un serio problema habitacional en los núcleos urbanos agravado por el encarecimiento del valor de la tierra, los materiales de construcción y la persistente elevación de rentas en vivienda que representa el gasto fijo más alto de las familias.

La inversión en vivienda recibió escasa prioridad hasta 1970, ya que se consideraba que estos recursos restaban posibilidad de crecimiento a otras áreas de la economía más productivas; sin embargo, a partir de 1971 se hizo patente la necesidad de reorientar el proceso económico y social mediante la creación de nuevos organismos orientados a solucionar el problema habitacional en nuestro país.

En 1925 se crea la Dirección de Pensiones Civiles, primer organismo capacitado para otorgar créditos a los trabajadores del Estado, para la construcción o adquisición de sus viviendas; a partir de 1946, inicia la construcción de conjuntos habitacionales, principalmente en el Distrito Federal. Se funda en 1933 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., el cual se constituye como órgano financiero con acciones mayoritarias estatales y se orienta a financiar obras de infraestructura urbana. A partir de 1947 desarrolla con mayor intensidad diversos programas habitacionales orientados hacia sectores medios y bajos de la población. Por decreto presidencial emitido en 1934, se facultó al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos. El Instituto Mexicano del Seguro Social, fundado en 1943, realizó programas habitacionales para proveer de vivienda a sus derechohabientes e inició la construcción de conjuntos habitacionales de alquiler. En 1954 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) con las funciones de atender las necesidades habitacionales de los estratos poblacionales económicamente más débiles, coordinando además los esfuerzos, tanto de las dependencias de los gobiernos federal, estatales y municipales, como los del sector privado. La fundación de la Dirección de Pensiones Mi-

litares, en 1955 hizo posible la construcción de conjuntos habitacionales para sus derechohabientes. A partir de 1958 Petróleos Mexicanos inició programas habitacionales para proveer de habitación a los empleados de dicha empresa, labor que aún sigue desarrollando. En 1963 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puso en marcha el Programa Financiero de Vivienda, creando dos fideicomisos en el Banco de México, S.A.: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA).

Los recursos financieros que hasta 1970 se habían canalizado a resolver el problema habitacional eran insuficientes, y los mecanismos inoperantes, por lo que el Gobierno consiente de la problemática que representa el dotar de una vivienda digna y decorosa a la población trabajadora entendiéndola como núcleo social, y con apego al marco constitucional, crea los Fondos de Vivienda -- INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI, con el propósito de otorgar a los trabajadores de bajos sueldos, crédito suficiente y barato para la adquisición de una vivienda cómoda e higiénica en propiedad o bien para construirla, repararla, mejorarla o pagar pasivos derivados de estos conceptos. Se estableció para estos créditos un interés del 4% anual sobre saldos insolutos y a un plazo de amortización hasta de 20 años según el requerimiento.

Los fondos especiales de vivienda se han creado con una nueva fórmula financiera en la captación de sus recursos, que consiste en obtener de las Empresas, Entidades y Organismos Públicos, incluyendo el Ejército y la Armada, como parte integrante de un fondo de ahorro solidario de los trabajadores, el cual implementa un mecanismo que acumula recursos en forma progresiva para reducir la brecha entre la tasa de crecimiento de la demanda de vivienda y el número de éstas producidas para interés social.

Estos fondos especiales de vivienda y otros organismos como FOVI, BANOBRAS e INDECO, han demostrado ser una solución adecuada acorde a nuestras posibilidades, para afrontar la magnitud del problema, pues han permitido incrementar la inversión canalizada a la construcción masiva de vivienda; en los últimos años se ha invertido más en este renglón, a través de los fondos especiales, que lo invertido durante la década 1960-1970 mediante recursos -- bancarios y presupuestales, ésto se explica si se considera que la base de este mecanismo financiero es la creación de "Fondos Solidarios" que permiten la implementación de programas masivos.

Pero adicionalmente a la notable expansión en la capacidad de financiamiento debe considerarse que los fondos instituciona--

les (INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI) han significado, por primera vez en la historia del País, la posibilidad de otorgar créditos - a los trabajadores de salario mínimo, lo que no fué posible antes de 1972; el cambio ha sobrevenido con la creación de los fondos - especiales y la ampliación de los programas a cargo de las otras - instituciones. Del total de los créditos otorgados por los orga-- nismos del Gobierno Federal, se concede una alta proporción a tra-- bajadores con ingresos equivalentes al salario mínimo.

Al mismo tiempo, esta fórmula se ha convertido en promotor - del desarrollo, pues la inversión en el sector de la construcción se ha calculado que tiene uno de los mayores efectos multiplicado res de inversión y absorción de mano de obra. Por este efecto mul-- tiplicador en la generación de empleo, los programas habitaciona-- les inciden favorablemente en la participación relativa de los sa-- larios dentro de la renta nacional, además, al incorporarse el in-- dividuo a la población económicamente activa que recibe un ingre-- so como remuneración a su trabajo, participa en los beneficios de la seguridad social, estabilidad laboral y vivienda de interés so-- cial.

El financiamiento total de los fondos especiales de vivienda correspondientes al período 1973-1976, ascendió aproximadamente a 20,000 millones de pesos. De esta cantidad 10,400 es decir, el -- 52% se canalizaron al Area Metropolitana del Distrito Federal, a fin de conservar un adecuado equilibrio entre la distribución de los recursos y la localización de los trabajadores ya que cerca - del 52% de la fuerza de trabajo aportante al sistema de Fondos Es-- peciales laboran en esta Area; consecuentemente el 48% restante - de los recursos que representan 9,600 millones de pesos se canali-- zaron al interior de la República.

La nueva problemática que ha presentado el proceso inflacio-- nario en nuestra economía, se encuentra en una disyuntiva, la - - - cual se plantea por las circunstancias de que se han incrementado sensiblemente los precios de los terrenos y de los materiales de-- construcción lo que se traduce en la elevación de los costos de - vivienda que construyen, y por lo tanto, en una disminución en la capacidad de crédito de los beneficiarios por lo que resulta cada vez más difícil asignarles una vivienda de la calidad que se ofre-- cía al inicio de las operaciones sin desplazarse a un plazo de -- amortización cada vez mayor en los créditos a conceder.

En consecuencia, en el futuro deberá incrementarse la coordi-- nación de todos los organismos de vivienda. La dispersión en la - acción auspicia el impacto desfavorable en las fuerzas del merca--

do, toda vez que cuando aquellos ejercen su demanda aisladamente pueden competir entre sí fomentando con éllo la elevación de los precios. En cambio, el fenómeno se invierte cuando, mediante la coordinación se unifica la demanda de terrenos y materiales de construcción, es decir, que pueden presionarse los precios a la baja o mantenerlos constantes por periodos.

Actualmente los principales organismos dedicados a solucionar el problema de la vivienda de interés social en México son:

- a) Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda: FOVI.
- b) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores: INFONAVIT.
- c) Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado: FOVISSSTE.
- d) Fondo de la Vivienda Militar: FOVIMI.
- e) Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular: INDECO.
- f) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.: BANOBRAS.

4.1 FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO A LA VIVIENDA. ^

FOVI

Para la adecuada utilización de los recursos financieros, -- tanto del Estado como los provenientes de las instituciones de -- crédito y con el objeto de imprimir dinamismo al Programa Finan-- ciero de Vivienda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -- constituyó en el Banco de México, S.A., con fecha 10 de abril de 1963, un fideicomiso denominado Fondo de Operación y Descuento -- Bancario a la Vivienda (FOVI), el cual tiene como funciones prin-- cipales las siguientes:

1. Promover la construcción o mejora de viviendas de interés so-- cial, orientando la inversión de las instituciones de crédito-- para que los programas vayan de acuerdo con las necesidades -- económicas y sociales de cada región y se realicen conforme a condiciones y requisitos urbanísticos y arquitectónicos para -- la construcción de viviendas decorosas e higiénicas. En esta -- labor promocional, FOVI desempeña el papel de un organismo de -- servicio para los promotores y constructores de vivienda, ya -- que les proporciona orientación de tipo financiero, legal, téc -- nico y socioeconómico, sobre la mejor forma, en cada caso con -- creto, de preparar y desarrollar los programas de vivienda de -- interés social.
2. Evaluar y aprobar técnicamente los programas para que éstos -- sean adecuados en cuanto a sus características socioeconómicas y de construcción.
3. Otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito, para -- complementar los recursos que éstas destinan a la construcción, adquisición o mejora de Vivienda de Interés Social (VIS-A y -- VIS-B) y Vivienda para Acreditados de Ingresos Mínimos (VAIM)-- cuando han agotado dichos recursos, o bien éstos son insufi-- cientes.
4. Canalizar recursos para el desarrollo de programas del Sector-- Público, en sus niveles Federal, Estatal y Municipal.
5. Supervisar la ejecución de las obras, en el caso de otorgamien -- to de apoyo financiero a solicitud del promotor.
6. Proporcionar asesoría técnica para la preparación y realiza--

ción de los programas de vivienda, incluyéndose en esa asesoría la orientación a los promotores en la obtención del financiamiento de las instituciones de crédito para dicha realización.

Al ser constituido el FOVI en el año de 1963 su patrimonio era de 200 millones de pesos para ser destinados al otorgamiento de apoyos financieros para la construcción de viviendas de interés social. Posteriormente su patrimonio se incrementó en 375 millones, provenientes de créditos internacionales del B.I.D. por 10 millones de dólares y de la A.I.D. por 20 millones de dólares. Estas cantidades fueron invertidas paulatinamente en créditos para la construcción y/o adquisición de viviendas.

Los créditos que otorga el Fondo de Operación y Descuento a la Vivienda (FOVI) pueden ser de 2 tipos: individuales y puente.

A. Créditos Individuales.

Estos créditos son para la adquisición, construcción o mejora de vivienda tanto unifamiliar como duplex o formando parte de edificios multifamiliares, a personas que vayan a habitarlos con sus familias.

Los créditos para mejora deberán destinarse preferentemente para:

- a) Servicios (cocina y baño);
- b) Zona íntima (recámaras);
- c) Techos y pisos.

Los créditos para la vivienda de interés social se otorgan hasta por el 80% del valor de la garantía, límite que puede ampliarse cuando se constituyen garantías adicionales de particulares o empresas solventes o garantías reales sobre bienes muebles o inmuebles.

Estos créditos se otorgan a un plazo no menor de 15 años tratándose de operaciones VAIM y de 10 años cuando dichas operaciones se refieren a VIS-A y B. Causan un interés de 9.5% anual en la vivienda para acreditados de ingresos mínimos (VAIM), 11% anual para la vivienda Tipo A (VIS-A) y del 13% anual para la vivienda Tipo B (VIS-B). Tratándose de créditos para mejora, el plazo no será menor de 3 años y la tasa de interés que se aplicará, será de acuerdo con el valor o precio de la vivienda ya mejorada.

Las tasas de interés para los créditos en vivienda de inte--

rés social serán ajustables al alza o a la baja, según lo determine el Banco de México, S.A.

Las instituciones de crédito procurarán que los abonos mensuales que efectúan los acreditados de las viviendas de interés social, en pago tanto de capital como de intereses, representen aproximadamente el 20% del ingreso mensual del comprador. En ningún caso el abono mensual representará más del 25% de ese ingreso.

En beneficio de los adquirentes y de sus familiares, en las operaciones de vivienda de interés social, existe el régimen obligatorio de seguros contra los riesgos de muerte, invalidez y de daños.

B. Créditos Puente.

Estos créditos son los que se otorgan a los promotores o constructores para la construcción o mejora de viviendas. El crédito puente puede comprender la adquisición de terreno, cuando se trate de realización de proyectos de las entidades federativas, de los municipios o de organismos del sector público que tengan por objeto fomentar la vivienda de interés social, así como, cuando tratándose de proyectos del sector privado, esto se justifique a criterio del Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI).

Los créditos puente para la urbanización y construcción de viviendas de interés social causan un interés del 10.5% anual máximo en viviendas para acreditados de ingresos mínimos (VAIM), 12% anual máximo para viviendas de Tipo-A y del 14% anual máximo para viviendas de Tipo-B. En estos créditos también operará la variabilidad de tasas de interés al alza o a la baja.

El Territorio Nacional se ha dividido en 4 zonas para marcar el valor de las viviendas conforme al ingreso de las personas:

Zona I.- Comprende los estados de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacan, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Valores de la vivienda	Ingreso mensual de los sujetos de crédito	Valor de estacionamiento (en multifamiliares)
No superior a:	No superior a:	
VAIM \$ 222,000.00	\$ 11,300.00	\$ 27,000.00
VIS-A \$ 332,000.00	\$ 18,400.00	\$ 42,000.00
VIS-B \$ 536,000.00	\$ 27,800.00	\$ 42,000.00

Zona II.- Comprende el Distrito Federal, los Estados de México, Morelos, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y las zonas metropolitanas de las ciudades de Acapulco, Gro., Guadalajara, Jal., Monterrey, N.L., Puebla, Pue., Querétaro, Gro.; las zonas urbanas de Ciudad Lázaro Cárdenas, Mich.; Tuxtla Gutiérrez, Chis.; Ciudad Sahagún y Tula, Hgo.

Valores de la vivienda	Ingreso mensual de los sujetos de crédito	Valor de estacionamiento (en multifamiliares)
No superior a:	No superior a:	
VAIM \$ 260,000.00	\$ 13,200.00	\$ 27,000.00
VIS-A \$ 409,000.00	\$ 22,600.00	\$ 42,000.00
VIS-B \$ 582,000.00	\$ 30,200.00	\$ 42,000.00

Zona III.- Comprende una faja de cien Kms. a lo largo de nuestras fronteras Norte y Sur (a excepción de la zona fronteriza del Estado de Baja California Norte), Isla del Carmen, Camp., y el área metropolitana de Coatzacoalcos, Ver. y Villahermosa, Tab.

Valores de la vivienda	Ingreso mensual de los sujetos de crédito	Valor de estacionamiento (en multifamiliares)
No superior a:	No superior a:	
VAIM \$ 300,000.00	\$ 15,300.00	\$ 27,000.00
VIS-A \$ 450,000.00	\$ 24,900.00	\$ 42,000.00
VIS-B \$ 636,000.00	\$ 33,000.00	\$ 42,000.00

Zona IV.- Comprende los Estados de Baja California Norte, Baja -
California Sur, la Isla de Cozumel y las Ciudades de -
Cancún y Quintana Roo.

Valores de la vivienda	Ingreso mensual de los sujetos de crédito	Valor de estacionamiento (en multifamiliares)
No superior a:	No superior a:	
VAIM \$ 342.000.00	\$ 17.400.00	\$ 27,000.00
VIS-A \$ 494.000.00	\$ 27.300.00	\$ 42.000.00
VIS-B \$ 702.000.00	\$ 36.400.00	\$ 42.000.00

Para las cuatro zonas los valores de las viviendas y los ingresos mensuales son vigentes hasta el 31 de Octubre de 1980.

De 1964 a 1976 se han realizado en el FOVI 578 aprobaciones-técnicas en 30 Entidades con 150 localidades. Un total de 215.145 viviendas y una inversión aproximada de 13,913 millones de pesos. La población beneficiada fué 1'075.725 de habitantes, considerando 5 habitantes por vivienda.

Para el periodo 1978-1982 el Fondo de Operación y Descuento-Bancario a la Vivienda (FOVI), canalizará 14,729 millones de - - pesos, de los cuales 7,710 serán de sus propios recursos, 4,569 - de la banca y los 2,450 restantes de los enganches de los adqui-- rientes. Se estima que esta inversión originará, 173,802 empleos-totales, de los cuales 117,832 son directos y 55,970 indirectos.- así como la población beneficiada será de alrededor de 323,142 -- habitantes.

4.2 Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

INFONAVIT

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), nació con base en la Reforma Constitucional del Artículo 123, apartado A, fracción XII, publicado en el Diario de la Federación el 24 de abril de 1972.

El INFONAVIT es un organismo público de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos.

El Instituto es un organismo fiscal autónomo en relación a las obligaciones que tienen los patrones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos de los créditos concedidos a sus trabajadores.

Las funciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores son:

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda.
- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;
 - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y
 - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;
- III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Los recursos con los que cuenta el INFONAVIT provienen de las aportaciones que hacen los patrones al Instituto; con las - -

aportaciones en servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal; con los bienes y derechos que adquiere por cualquier título; y con los rendimientos que obtiene de la inversión de los mismos.

Las obligaciones de los patrones con el INFONAVIT son:

- a) Inscribirse en el Instituto en su calidad de patrones;
- b) Inscribir a los trabajadores a su servicio en el Instituto;
- c) Aportar en favor de sus trabajadores el 5% sobre sus salarios ordinarios, (entendiéndose como salario ordinario la cantidad que en efectivo y por cuota diaria percibe el trabajador).
- d) En la declaración bimestral dar aviso de alta, modificaciones de salarios y baja de cada uno de sus trabajadores;
- e) Proporcionar a sus trabajadores cuando lo soliciten, informes sobre el monto de las aportaciones hechas en su favor.

La Ley exceptúa de esta aportación del 5% a los patrones de los trabajadores domésticos y a los de trabajadores a domicilio.- Cuando una empresa proporcione viviendas en arrendamiento a sus trabajadores no la excluye del compromiso con el Instituto.

Para el cálculo de las aportaciones empresariales se tomará como base, la cantidad que perciba un trabajador en efectivo por cuota diaria; en el entendimiento de que se tendrá como salario máximo para el pago de las aportaciones el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate.

Las aportaciones de los empresarios a favor de cada trabajador, constituyen un fondo de ahorro a largo plazo, sin cargo de intereses y exentos de toda clase de impuestos. Por ello, a partir del décimo año en que hayan ingresado al INFONAVIT, el trabajador podrá disponer periódicamente de los recursos registrados a su favor, siempre que no haya dispuesto de financiamiento.

En los casos de jubilación o de incapacidad total permanente, le serán entregados al trabajador los depósitos totales que -

tenga a su favor y en el caso de muerte la entrega será a los beneficiarios. Cuando el trabajador tenga obligaciones contraídas con el Instituto y llegue a sufrir incapacidad total o muere, éstas cesarán ya que los créditos otorgados están cubiertos por un seguro para esas eventualidades. Los trabajadores que dejen de estar sujetos a una relación de trabajo por un período mínimo de 12 meses tienen derecho a la devolución de los depósitos constituidos a su favor.

Con respecto a los créditos, el INFONAVIT los otorgará para que los trabajadores puedan adquirir en propiedad, habitaciones en los conjuntos habitacionales que haya promovido el propio Instituto o habitaciones propiedad de particulares. Igualmente para que el trabajador construya, repare o mejore su habitación y, también, para que pueda pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. La proporción en que se aplican los recursos del Instituto a cada uno de los propósitos señalados se determina por el Consejo de Administración con base en las normas generales establecidas por la Asamblea General y la Ley del Instituto.

Los criterios que sigue el INFONAVIT para asignar crédito a los trabajadores son los siguientes:

- a) El grado de necesidad de vivienda de los propios trabajadores;
- b) El nivel de ingresos de los trabajadores, dando siempre preferencia a los de más bajos salarios;
- c) El número de aportaciones realizadas al INFONAVIT;
- d) El número de dependientes económicos de los trabajadores que vivan en el mismo domicilio;
- e) El salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo entre los interesados;
- f) Las características y precios de venta de las habitaciones -- disponibles;
- g) La cercanía del centro de trabajo con la vivienda que se desea adquirir, y
- h) En el caso de grupos de trabajadores que se pudieran clasificar en forma semejante, si hay varios con el mismo derecho, se deberán asignar entre éstos los créditos individuales mediante un sistema de sorteo ante notario público. En los lugares donde haya Delegaciones o Comisiones Consultivas Regionales el sorteo se realizará con asistencia de sus miembros.

Una vez otorgado un crédito a un trabajador, éste no tendrá que pagar enganche, pues el primer pago se hará con el 40% del total de sus fondos acumulados en el Instituto, formando el 60% restante su fondo de ahorro.

Durante la vigencia del crédito, el patrón tendrá la obligación de descontar del salario del trabajador los abonos correspondientes y entregarlos al Instituto; dichos descuentos no podrán exceder del 14% tratándose de salarios hasta de 1.25 veces el salario mínimo, ni del 18% si son salarios superiores a 1.25 veces el salario mínimo. Además el patrón seguirá aportando en favor del trabajador el 5% de su salario ordinario.

Los créditos que concede el Instituto a los trabajadores devengan un interés del 4% anual sobre saldos insolutos. El INFONAVIT, cuenta con 5 líneas de crédito para sus programas de vivienda: la I. corresponde a programas de vivienda terminada; la II. a la adquisición a terceros; la III. a construcciones en terreno propio; la IV. a ampliación, reparación o mejoramiento, y la V. corresponde a pago de pasivos.

En el Cuadro XI, se muestra la inversión total del Instituto para los años 1973-1978. En la inversión total entra la inversión en viviendas terminadas, en proceso, asignación de créditos individuales, y urbanización de terreno y equipamiento urbano.

CUADRO XI

INVERSION TOTAL DEL INFONAVIT DE 1973 a 1978 (miles de pesos)

Años	Inversión Total
1973	1 503 130
1974	3 621 381
1975	5 432 389
1976	7 072 238
1977	5 701 250
1978	8 233 478

Fuente: Programa Nacional de Vivienda, México.

En el Cuadro XII, se muestran las viviendas terminadas por el Instituto, de 1973 a 1979.

CUADRO XII

VIVIENDAS TERMINADAS POR EL INFONAVIT DE 1973 A 1979

Años	Viviendas Terminadas	Suma Acumulada
1973	5 090	5 090
1974	22 375	27 465
1975	35 465	62 930
1976	38 472	101 402
1977	20 544	121 946
1978*	30 304	152 250
1979*	40 991	193 241
TOTAL	193 241	

Fuente: Sexto Informe Anual de Actividades del INFONAVIT.
1978

*: Octavo Informe Anual de Actividades del INFONAVIT.
1980

CUADRO XIII

CREDITOS OTORGADOS POR EL INFONAVIT AL 31 DE DICIEMBRE DE 1977,
POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	CREDITOS OTORGADOS	%
Aguascalientes	860	.71
Baja California Norte	3 682	3.05
Baja California Sur	493	.41
Campeche	758	.63
Coahuila	3 454	2.86
Colima	572	.47
Chiapas	388	.32
Chihuahua	6 738	5.57
Distrito Federal	29 181	24.14
Durango	1 472	1.22
Guanajuato	3 669	3.03
Guerrero	1 630	1.35
Hidalgo	1 385	1.15
Jalisco	10 411	8.61
México	15 579	12.89
Michoacan	2 331	1.93
Morelos	493	.41
Nayarit	454	.38
Nuevo León	9 979	8.25
Oaxaca	858	.71
Puebla	4 468	3.70
Querétaro	1 115	.92
Quintana Roo	515	.43
San Luis Potosí	1 860	1.54
Sinaloa	2 505	2.07
Sonora	3 922	3.24
Tabasco	680	.56
Tamaulipas	3 169	2.62
Tlaxcala	379	.31
Veracruz	5 661	4.68
Yucatan	1 767	1.46
Zacatecas	459	.38
TOTAL	120 887	100.00

Fuente: Sexto Informe Anual de Actividades del INFONAVIT. 1978

CUADRO XIV

VIVIENDAS HECHAS POR EL INFONAVIT, TERMINADAS Y OCUPADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 1977, POR ENTIDAD FEDERATIVA.

ENTIDAD FEDERATIVA	VIVIENDA TERMINADA	VIVIENDA OCUPADA
Aguascalientes	833	825
Baja California Norte	3 772	3 152
Baja California Sur	384	383
Campeche	636	635
Coahuila	3 699	3 037
Colima	612	429
Chiapas	431	291
Chihuahua	7 042	6 010
Distrito Federal	29 862	26 446
Durango	1 583	1 278
Guanajuato	3 505	2 719
Herrero	1 922	706
Hidalgo	1 413	1 035
Jalisco	10 024	8 702
México	16 806	13 953
Michoacan	3 042	1 904
Morelos	1 197	1 006
Nayarit	392	370
Nuevo León	9 289	7 841
Oaxaca	948	749
Puebla	4 385	4 070
Querétaro	1 014	978
Quintana Roo	472	457
San Luis Potosí	1 766	1 544
Sinaloa	2 232	2 206
Sonora	3 698	3 197
Tabasco	625	568
Tamaulipas	2 883	2 744
Tlaxcala	278	275
Veracruz	5 300	4 263
Yucatán	1 389	1 253
Zacatecas	512	446
TOTAL	121 946	103 472

Fuente: Sexto Informe Anual de Actividades del INFONAVIT. 1978

CUADRO XV

INVERSION Y VIVIENDAS APROBADAS POR EL CONSEJO DE ADMINISTRACION
DEL INFONAVIT DURANTE 1979, POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	VIVIENDAS APROBADAS	INVERSION (en miles)
Aguascalientes	520	81 729
Baja California Norte	1 875	538 842
Baja California Sur	290	77 360
Campeche	288	64 445
Coahuila	1 941	442 068
Colima	209	61 115
Chiapas	620	125 758
Chihuahua	2 637	546 768
Distrito Federal	8 631	3 033 115
Durango	959	165 624
Guanajuato	2 037	427 451
Guerrero	861	222 165
Hidalgo	802	207 765
Jalisco	3 307	828 273
México	5 028	1 404 620
Michoacán	1 360	284 150
Morelos	612	136 450
Nayarit	269	64 221
Nuevo León	3 760	907 180
Oaxaca	589	115 809
Puebla	2 335	589 732
Querétaro	576	108 687
Quintana Roo	223	59 725
San Luis Potosí	1 063	196 080
Sinaloa	1 388	322 656
Sonora	1 707	334 155
Tabasco	192	56 336
Tamaulipas	1 572	387 921
Tlaxcala	173	40 736
Veracruz	3 072	835 284
Yucatán	738	156 606
Zacatecas	328	59 265
TOTAL	49 952	12 882 091

Fuente: Octavo Informe Anual de Actividades del INFONAVIT, 1980

Como ya dije anteriormente el INFONAVIT cuenta con 5 líneas de crédito para sus programas de vivienda. En el cuadro XVI están los créditos asignados por el Instituto por línea de crédito durante 1979.

CUADRO XVI

CREDITOS ASIGNADOS POR LINEA DE CREDITO DURANTE 1979

LINEA DE CREDITO	NO. DE CREDITOS
I.- Adquisición de Vivienda INFONAVIT.	27,563
II.- Adquisición de Vivienda a terceros.	8,856
III.- Construcción	3,545
IV.- Reparación y ampliación	1,223
V.- Pago de Pasivos	635
TOTAL	41,822

Fuente: Octavo Informe Anual de Actividades del INFONAVIT, 1980

Mediante una labor de supervisión y seguimiento de programas, fué posible que en 1979, se lograra la cifra más alta de terminación de viviendas en la historia del Instituto. En el cuadro XVII se muestra un resumen de los programas de vivienda para 1979 y el acumulado a diciembre del mismo año.

CUADRO XVII
RESUMEN EN PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL INFONAVIT

VIVIENDAS	DURANTE 1979	ACUMULADO A DIC. DE 1979
Con Aprobación del Consejo	49 962	231 668
Contratadas	41 554	224 368
Iniciadas	43 790	217 419
Con Precio de Venta	46 333	186 389
Asignadas	27 563	166 838
Terminadas	40 991	193 241
Habitables	36 902	174 344
Entregadas	31 728	159 556
Ocupadas	32 250	156 138
Tituladas	25 868	74 022

Fuente: Octavo Informe Anual de Actividades del INFONAVIT, 1980

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores programó 196 365 acciones de vivienda para el lapso - - 1978-1982, distribuidas en sus cinco líneas de crédito, correspondiendo 187 180 acciones a la vivienda terminada y las 9 185 restantes al mejoramiento de vivienda.

El costo promedio de la vivienda terminada que incluye a las tres primeras líneas de crédito es de \$ 313 544.00 y para las líneas IV y V el costo promedio estimado fue de \$ 257 988.00, con una inversión de 59 061. 396 millones de pesos para atender la totalidad de acciones planteadas, distribuidos en 56 689.191 millones para la vivienda terminada y 2 373.205 millones de pesos a los programas restantes.

Se estima que la población beneficiada por el programa 1978-1982 de INFONAVIT, será de 1 080 000 habitantes y se generarán - además 488 485 empleos directos y 231 044 empleos indirectos, para hacer un total de 719 529 empleos.

4.3 Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado.

FOVISSSTE

El Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) reformó su Ley en materia de habitación, creando así el 28 de diciembre de 1972 el Fondo de la Vivienda para los trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE).

Desde su inicio éste Fondo ha actuado conjuntamente con los trabajadores y sus representantes sindicales en la planeación y ejecución de sus viviendas, preseleccionando candidatos a la obtención de créditos para casas habitación y promoviendo mediante la participación, el desarrollo de la comunidad, haciendo palpable el ideal de contar con un organismo dedicado íntegramente a los trabajadores.

Los objetivos que persigue el FOVISSSTE son:

- I. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los Trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo aquéllas sujetas al régimen de condominio;
 - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y
 - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;
- II. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado, beneficia a todos los trabajadores, que se encuentran al servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno Federal y de los Organismos Públicos que están sujetos al régimen jurídico de

la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así -- como a los Trabajadores de confianza y eventuales de las mismas - entidades y organismos públicos.

El gobierno de cada entidad federativa, mediante la celebración de un convenio con el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, puede incorporar a sus empleados al Fondo de la Vivienda.

Los recursos del Fondo se integran con las aportaciones que las entidades y organismos públicos aporten al Instituto por el - equivalente a un 5% sobre los sueldos básicos o salarios de sus - trabajadores. El tope máximo para el pago de aportaciones será el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de - que se trate; otra fuente de recurso, es el obtenido por los bienes y derechos adquiridos por cualquier título y con los rendi- - mientos que da la inversión de los recursos anteriores.

El FOVISSSTE, destina sus recursos a:

- a) El otorgamiento de créditos para la adquisición en propiedad de habitaciones, incluyendo las sujetas al régimen de condominio; para la construcción, reparación, ampliación o mejora de habitaciones y al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.
- b) Al financiamiento de la construcción de Conjuntos Habitacionales.
- c) Al pago de los depósitos que le corresponde a los trabajadores.
- d) A cubrir sus gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo.
- e) A la inversión en inmuebles necesarios.

Para la aplicación de éstos recursos se toma en cuenta la - demanda de habitación y las necesidades de vivienda de los trabajadores, dando preferencia a los que perciben los sueldos y salarios más bajos; las posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales; el monto de las aportaciones al Fondo - proveniente de las diversas regiones; y el número de trabajadores

en las diferentes regiones o localidades del territorio nacional.

Para otorgar y fijar los créditos a los trabajadores se toma en cuenta, el sueldo o salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo por los interesados; las características y precios de venta de las habitaciones disponibles.

Los créditos que otorga el Fondo devengan un interés del 4% anual sobre saldos insolutos en un plazo no mayor de 20 años, -- esto de acuerdo con los ingresos del trabajador. Al recibir el -- trabajador un crédito, el 40 % de los depósitos que están acumulados a su favor se aplica como pago inicial del crédito otorgado.

Si existen varios trabajadores con las mismas características el crédito se asigna por sorteo realizado ante un notario público. Dichos créditos están cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o muerte, que libera al trabajador o a sus beneficiarios del saldo insoluto del crédito.

Los trabajadores tienen derecho a que se les haga entrega de los depósitos hechos a su favor cuando los depósitos tienen diez años de haberse constituido; también cuando el trabajador deja de prestar sus servicios al Estado y haya transcurrido un período mínimo de 12 meses sin laborar para alguna entidad u organismo público; así como cuando el trabajador se jubila o se pensiona; -- igualmente por incapacidad total y permanente del trabajador; y -- cuando fallece.

Paralelamente al cumplimiento de sus funciones, el FOVISSSTE ha generado fuentes de empleo y acelerado los factores productivos locales, al contratar empresas en el interior del país, que son propuestas en su mayoría por los representantes de los trabajadores, cooperando de esta forma en el proceso del desarrollo -- económico.

Para el año de 1975 el FOVISSSTE había entregado 27,438 viviendas, beneficiando a 153,643 derechohabientes. En 1976 la cantidad de viviendas hechas por el Fondo es de 12,621 para beneficiar a 70,672 derechohabientes.

La inversión que ha hecho el FOVISSSTE en Programas de Vivienda de 1973 a 1978, se muestra en el cuadro XVIII.

Esta inversión desglosada por Entidades Federativas se muestra en el cuadro XIX.

CUADRO XVIII

INVERSION EN PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL FOVISSSTE DE 1973 A 1978
(Miles de Pesos)

Año	Viviendas Terminadas	Viviendas en Proceso	Asignación de créditos Individuales	Urbanización de Terreno y Equipamiento urbano	Inversión Total
1973	143 690	254 774	948	----	399 412
1974	560 660	846 350	6 795	----	1 413 805
1975	807 372	1 238 160	39 938	----	2 085 470
1976	1 134 352	858 149	156 660	596 883	2 746 044
1977	147 601	1 383 298	419 621	703 422	2 653 942
1978	1 315 533	2 060 269	991 900	938 195	5 305 897

Fuente: Manual de Estadísticas Básicas. S.P.P. México, 1979.

CUADRO XIX

INVERSION EN PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL FOVISSSTE
 POR ENTIDAD FEDERATIVA, PARA 1978.
 (miles de pesos)

Entidad Federativa	Inversión Total	Viviendas Terminadas Construcción del Propio Organismo	Asignación de Créditos Individuales Directos	Viviendas en Proceso	Urbanización Terrenos y Equipamiento Urbano
Estados Unidos Mexicanos	5 305 897	1 315 533	991 900	2 060 269	938 195
Aguascalientes	13 313	3	12 994	316	-
Baja California Norte	281 117	123 771	15 374	89 440	52 532
Baja California Sur	150 947	85 465	7 241	21 400	36 301
Campeche	83 614	60 390	1 289	75	21 860
Coahuila	93 288	1 507	5 257	68 987	17 537
Colima	71 103	55 556	1 389	14 158	15 612
Chiapas	95 054	1 212	8 828	33 502	51 512
Chihuahua 1	156 883	44 477	29 063	39 589	43 754
Distrito Federal	-	-	-	-	-
Durango	96 659	50 954	18 945	9 958	16 793
Guanajuato	245 364	3 613	21 723	157 822	62 206
Guerrero	208 683	47 356	17 457	143 870	67 700
Hidalgo	122 784	80 505	1 885	13 975	26 419
Jalisco	67 535	39 646	8 233	12 914	6 742
México	210 449	4 232	9 019	164 316	32 882
Michoacán	340 049	185 055	12 895	64 219	77 880
Morelos	11 472	5 581	5 852	39	-
Nayarit	112 903	714	992	92 646	18 551

CUADRO XIX (Concluye)

Entidad Federativa	Inversión Total	Viviendas Terminadas Construcción del Propio Organismo	Asignación de Créditos Individuales Directos	Viviendas en Proceso	Urbanización Terrenos y Equipamiento Urbano
Nuevo León	7 274	5 086	2 182	6	-
Oaxaca	54 276	785	7 043	35 235	11 213
Puebla	24 971	2 490	22 020	461	-
Querétaro	9 082	83	8 729	270	-
Quintana Roo	34 589	5 935	3 372	25 382	-
San Luis Potosí	203 293	-	19 342	134 125	49 826
Sinaloa	239 009	114 024	7 638	62 628	54 719
Sonora	114 449	65 984	18 251	6 711	23 503
Tabasco	13 195	1 371	11 704	120	-
Tamaulipas	239 089	63 469	15 970	141 871	17 779
Tlaxcala	21 898	-	21 842	56	-
Veracruz	283 549	885	20 334	170 676	91 654
Yucatán	31 768	55	9 522	22 191	-
Zacatecas	6 218	106	5 852	260	-
Area Metropolitana de la Cd. de México ²	1 577 715	265 221	638 763	533 011	140 720

Fuente: Manual de Estadísticas Básicas. S.P.P. México, 1979.

1. Esta comprendido dentro del Area Metropolitana de la Cd. de México.
2. Comprende el Distrito Federal y los siguientes municipios:
Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chimalhuacán,
La Paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlanepantla y Tultitlán.

Para el período 1978-1982, el FOVJSSSTE programó una inversión de 35 640.981 millones de pesos con lo que realizará 67 491 acciones, siendo 48 367 para vivienda terminada y 19 124 acciones para el mejoramiento de la vivienda, en beneficio de 371 200 habitantes. El costo promedio de la vivienda terminada es de - - - \$ 567 673.00.

El suelo urbano requerido para la realización de estos programas en el período mencionado es de 1 884.57 Has. Se estima que con la Inversión Total programada se generarán 285 126 empleos directos y 135 437 empleos indirectos, con un total de 420 563 empleos. En el cuadro XX que está a continuación, se desglosa por años esta programación del FOVISSSTE.

CUADRO XX

PROGRAMACION DEL FOVISSSTE, PARA EL PERIODO 1978-1982

Año	Viviendas Terminadas	Inversión (en miles)	Costo Unitario (promedio)	Empleos
1978	9 126	4 141 635	453 828	48 870
1979	10 224	4 939 949	483 172	58 292
1980	9 202	5 128 965	557 375	60 522
1981	9 965	6 293 665	631 577	74 266
1982	9 850	5 951 932	705 780	82 033
1978-1982	48 367	27 456 146	567 673	323 983

Fuente: Programa Nacional de Vivienda; Desarrollo Urbano. SAHOP, 1978.

El FOVISSSTE, observando indicadores de tipo demográfico, urbanístico, social y económico, ha jerarquizado la necesidad de vivienda para poder dotar realmente a la gente trabajadora de bajos ingresos de una habitación decorosa y funcional.

4.4 Fondo de la Vivienda Militar.

FOVIMI

El Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI), fué creado el 1° de Septiembre de 1972, y se facultó a la Dirección de Pensiones Militares para que administrara dicho Fondo.

Los objetivos que persigue el Fondo de la Vivienda Militar, son los siguientes:

- I. Establecer un sistema financiero, para que los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, puedan obtener crédito barato y suficiente para poder adquirir en propiedad casas-habitación, incluyendo las que están sujetas al régimen de condominio, así como para construir, reparar, ampliar o mejorar sus viviendas, o para pagar las deudas contraídas por algunos de los conceptos anteriores.
- II. Coordinar y financiar los programas de construcción de conjuntos habitacionales.

El Instituto de Seguridad Social Nacional para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), es el encargado de determinar las sumas que deben ser asignadas al financiamiento de programas de casas-habitación; determina el monto global de los créditos destinados a adquirir viviendas no construidas con recursos del Fondo, así como las cantidades que se destinen a los créditos que se utilicen en la construcción, reparación, ampliación o mejora de las casas-habitación, así como para el pago de las deudas contraídas por alguno de los conceptos anteriores.

Para que los recursos se inviertan adecuadamente, el Gobierno Federal dió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de vigilar los programas financieros que se realizan con los recursos del Fondo para que éstos no excedan del presupuesto de ingresos. A la Comisión Nacional Bancaria y de seguros se le dió la facultad de analizar y aprobar los sistemas de organización contable y auditoría interna que tiene el Fondo.

Los recursos con los que cuenta el Fondo de Vivienda Militar, se obtienen de la siguiente manera:

- a) Aportaciones que proporciona el Gobierno Federal, mismas que

se constituyen con el 5% del haber presupuestal, de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

- b) Con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título.
- c) Con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos existentes.

Dichos recursos los destina el FOVIMI a:

- a) Otorgar créditos a los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas, para que adquieran en propiedad habitaciones incluyendo las sujetas al régimen de condominio; para la construcción, ampliación, mejora y reparación de su vivienda; así como para pagar las deudas contraídas por alguno de los conceptos anteriores.
- b) Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales que serán adquiridos por los militares.
- c) Cubrir los gastos de administración, Operación y Vigilancia del propio Fondo; los cuales no deben exceder del 1.5% del total de los recursos del Fondo.
- d) La inversión en inmuebles que sean necesarios para que el Fondo, cumpla sus funciones.

Para aplicar sus recursos, el Fondo de Vivienda Militar toma en cuenta los siguientes aspectos: La demanda de habitación y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los militares de bajos ingresos, en las distintas regiones del país; las posibilidades reales de llevar a cabo la construcción de viviendas; y el monto de las aportaciones hechas al Fondo, provenientes de las diversas regiones del país.

Para otorgar un crédito, el FOVIMI toma en cuenta los siguientes aspectos: el número de miembros de la familia; el ingreso que se percibe; y las características y precios de las viviendas disponibles.

Los créditos que otorga el Fondo de Vivienda Militar, devengan un interés del 4% sobre saldos insolutos y el plazo para pagarlos es hasta de 20 años. Cuando un militar recibe un crédito, el 40% de sus depósitos se aplica como pago inicial del crédito concedido; durante la vigencia de dicho crédito se continúa aplicando de la aportación gubernamental el 40% al pago de los abonos

subsecuentes; una vez que se ha liquidado el crédito se continúa aplicando el total de las aportaciones a integrar un nuevo depósito a favor del militar.

Los créditos están cubiertos por un seguro, que libera al militar y a sus beneficiarios de sus obligaciones en caso de incapacidad total permanente o en caso de muerte.

Los créditos pueden darse por vencidos anticipadamente si, - los deudores sin autorización del ISSFAM dan diferente uso a la - vivienda para el cual fué construida.

Los militares tienen derecho a que se les haga una entrega - periódica de los depósitos que se hayan hecho a su favor con diez años de anterioridad.

Los financiamientos que se otorgan para la construcción de - conjuntos habitacionales, sólo se conceden a través de concurso - y tratándose de programas habitacionales previamente aprobados -- por el Instituto de Seguridad Social Nacional para las Fuerzas Armadas Mexicanas, para que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

Los que obtienen un financiamiento para la construcción de - Conjuntos Habitacionales, tienen la obligación de adquirir con -- preferencia los materiales de construcción que provengan de las - empresas ejidales, siempre que se encuentren en igualdad de calidad y precio que los de otros proveedores.

La Inversión en Programas de Vivienda que ha realizado el -- Instituto de Seguridad Social Nacional para las Fuerzas Armadas - Mexicanas a través del Fondo de Vivienda Militar en el período -- 1973-1978, se muestra en el cuadro XXI.

La Inversión en Programas de Vivienda que realizó el Instituto de Seguridad Social Nacional para las Fuerzas Armadas Mexicanas a través del Fondo de Vivienda Militar, para el año de 1978 - por Entidad Federativa, se muestra en el cuadro XXII.

CUADRO XXI

INVERSION EN PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL FOVIMI, DE 1973 A 1978

Año	Viviendas Terminadas	Viviendas en Proceso	Asignación de Créditos Individuales	Urbanización de Terreno y Equipamiento urbano	Inversión Total
1973	--	11 805	19 258	---	31 063
1974	--	29 707	89 549	8 796	128 052
1975	58 767	67 606	87 233	---	213 606
1976	256 878	---	84 769	55 908	397 555
1977	--	17 923	123 778	3 819	145 520
1978	--	17 923	223 270	3 819	245 012

Fuente: Manual de Estadísticas Básicas. S.P.P. México, 1979.

CUADRO XXII

INVERSION EN PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL FOVIMI
 POR ENTIDAD FEDERATIVA, PARA 1978
 (miles de pesos)

Entidad Federativa	Inversión Total	Asignación de créditos Individuales	Viviendas en Proceso	Urbanización Terrenos y Equipamiento Urbano
Estados Unidos Mexicanos	245 012	223 270	17 923	3 819
Aguascalientes	-	-	-	-
Baja California Norte	1 863	1 863	-	-
Baja California Sur	908	908	-	-
Campeche	-	-	-	-
Coahuila	719	719	-	-
Colima	919	919	-	-
Chiapas	22 241	499	17 923	3 819
Chihuahua	1 548	1 548	-	-
Distrito Federal	52 922	52 922	-	-
Durango	-	-	-	-
Guanajuato	1 311	1 311	-	-
Guerrero	929	929	-	-
Hidalgo	-	-	-	-
Jalisco	34 179	34 179	-	-
México	61 529	61 529	-	-
Michoacán	206	206	-	-
Morelos	4 676	4 676	-	-
Nayarit	440	440	-	-

CUADRO XXII (Concluye)

Entidad Federativa	Inversión Total	Asignación de créditos Individuales	Viviendas en Proceso	Urbanización Terrenos y Equipamiento Urbano
Nuevo León	1 346	1 346	-	-
Oaxaca	1 248	1 248	-	-
Puebla	2 452	2 452	-	-
Querétaro	1 967	1 967	-	-
Quintana Roo	-	-	-	-
San Luis Potosí	980	980	-	-
Sinaloa	639	639	-	-
Sonora	-	-	-	-
Tabasco	-	-	-	-
Tamaulipas	487	487	-	-
Tlaxcala	-	-	-	-
Veracruz	5 877	6 877	-	-
Yucatán	1 556	1 566	-	-
Zacatecas	-	-	-	-
Area Metropolitana de la Cd. de México ¹	43 070	43 070	-	-

Fuente: Manual de Estadísticas Básicas, S.P.P. México, 1979.

- 1: Comprende los municipios de: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlanepantla y Tultitlán.

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas - Mexicanas, programó a través del FOVIMI 626 acciones de vivienda en 1979; 126 pertenecen a vivienda unifamiliar y 500 a otras acciones, con una inversión de 285 millones de pesos, lo que genera 3 363 empleos y beneficia a 626 familias. Para el período 1978-1980; las acciones del Instituto programadas son 376 de vivienda unifamiliar terminada, 945 en otras acciones, para dar un total de 1 321.

Esto representa una inversión 374.3 millones de pesos, lo que origina la creación de 6 283 empleos y beneficia a 1 321 familias.

En el cuadro XXIII se presentan las proyecciones de Inversión Total, al año de 1985.

CUADRO XXIII
PROYECCIONES DE INVERSION TOTAL EN
PROGRAMAS DEL FOVIMI, DE 1979 A 1985
(Miles de Pesos)

Año	Inversión Total
1979	285 000
1980	344 850
1982	504 895
1985	894 455

Fuente: Proyecciones elaboradas en base a los datos del Manual de Estadísticas Básicas. SPP México, 1979.

4.5 Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

INDECO

El escaso desarrollo de los servicios en las comunidades rurales y la carencia de viviendas constituyen dos de los problemas más graves que afronta la población del país, que debido a la explosión demográfica, a la migración interna, al bajo nivel de ingresos, a las condiciones que exigen ciertas instituciones otorgantes de crédito, a la falta o encarecimiento de materiales y -- otros factores, han alcanzado dimensiones que requieren una mayor y mejor atención del Sector Público.

Esto obliga a establecer medidas consecuentes en las áreas - legislativa, administrativa, financiera y técnica para que los mexicanos alcancen un mayor bienestar individual y familiar, que incorpore a los grupos mayoritarios de la población de los elementos de bienestar mínimos de una convivencia humana, salubre, digna y confortable, que además de alcanzar dicho objetivo será condición que acelere nuestro actual desarrollo. Esta nueva política debe dirigirse a las grandes mayorías que habitan en las zonas rurales y urbanas, que por sus escasos recursos económicos se enfrentan a obstáculos para obtener en propiedad una vivienda.

Por las consideraciones antes enunciadas se crea, por decreto Presidencial el 20 de febrero de 1971, el "Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular" (INDECO); remplazando en todos los derechos y obligaciones - al Instituto Nacional de la Vivienda (INV).

Los motivos que determinaron el cambio del Instituto Nacional de la Vivienda (INV) al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) son: el - incremento demográfico que se ha dado en nuestro país en los últimos años; la migración interna, el bajo nivel de ingresos de la - población y principalmente, fué, el que los recursos que obtenía el INV eran insuficientes para que se llevara al cabo una verdadera y eficiente coordinación para mejorar el problema habitacional.

Las aportaciones que daban al INV el Gobierno Federal y el - Departamento del Distrito Federal se fijaban anualmente en base - a sus presupuestos; pero en 1966, el Gobierno Federal consideró -

no proveer al Instituto Nacional de la Vivienda con recursos federales para nuevas inversiones en casa de interés social y se pretendió que el Instituto buscara fondos provenientes de los ahorros privados. Como consecuencia el Instituto Nacional de la Vivienda se convirtió en un organismo deficitario, por lo que para 1971, vino a ser substituido por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

El INDECO, es un organismo público descentralizado de carácter técnico, consultivo y promocional, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El Instituto para cumplir sus fines tiene -- las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Realizar investigaciones para valorar las necesidades de las distintas zonas urbanas o rurales y proponer los planes, programas y sistemas de ejecución, que ha su juicio sean convenientes, como resultado de dicha investigación.
- b) Proponer a las autoridades respectivas en cada caso, las normas urbanísticas, arquitectónicas y de edificación, que determine la política más adecuada para el desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular.
- c) Participar en los programas y trabajos que, con relación al desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular, efectúen las Dependencias del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.
- d) Promover las condiciones necesarias a fin de que el sector privado canalice sus recursos al desarrollo de la comunidad rural y a la construcción de la vivienda popular.
- e) Propiciar la construcción de viviendas de bajo costo, edificios multifamiliares y zonas habitacionales para trabajadores de escasos recursos y procurar la regeneración de zonas de tugurios y viviendas insalubres e inadecuadas, tanto urbanas como rurales.
- f) Propiciar entre los habitantes de los poblados rurales y de zonas urbanas, la cooperación, el trabajo colectivo, la ayuda mutua y cualquier otra medida encaminada a realizar las obras necesarias para mejorar sus condiciones generales de ambiente y de habitación, directamente o por conducto de patronatos o comisiones y grupos de estudio.

- g) Sugerir medidas para el aprovechamiento del servicio social-obligatorio de los pasantes y profesionales en toda la República.
- h) Adiestrar personal especializado en la planificación, programación y desarrollo de métodos para la promoción y ejecución de los trabajos que son su objeto.
- i) Comprar, fraccionar, vender, permutar o construir inmuebles-por cuenta propia o de terceros.

El patrimonio del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. se integra con los siguientes recursos.

- a) Las aportaciones en dinero del Gobierno Federal y las que convenga con los Gobiernos de los Estados y Municipios.
- b) Las aportaciones y demás recursos que se obtengan a través de los patronatos, comités o instituciones locales.
- c) Las aportaciones de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios o de los particulares, que podrán consistir en bienes muebles o inmuebles.
- d) Los productos que eventualmente obtenga de sus operaciones.

El INDECO, además de la construcción y mejora de la vivienda popular ha llevado a cabo diferentes planes y programas que forman parte integrante de la planificación nacional para el desarrollo, y sus objetivos principales son; la integración económica, política y social de los habitantes de las comunidades rurales. - Estos planes y programas son los siguientes:

- I. Hogares Ferrocarrileros.- Este programa es parte de un convenio con el Sindicato y Ferrocarriles Nacionales de México, a fin de dotar de vivienda a los trabajadores ferrocarrileros.
- II. Remodelación Urbana.- A promoción del Instituto se crea el Fideicomiso de Remodelación Urbana del Distrito Federal, que se hace extensivo a otras ciudades. Dentro de este programa se han hecho remodelaciones en el Barrio de la Huaca en el Puerto de Veracruz.
- III. Vivienda Campesina.- Este programa abarca tanto el medio urbano, Suburbano y rural. Además de la construcción, regenera

ción o ampliación de la vivienda, destacan diversas obras de bienestar social, como centros socio-asistenciales, palacios municipales y Centros Turístico como por ejemplo el de --- "Suchitán" en Colima y "General Frías" en Chihuahua.

- IV. Programa para el desarrollo del Servicio Social de Pasantes. Los organismos del INDECO se auxilian con pasantes en las - promociones rurales y urbanas que les demandan sus programas de acción. Las áreas de actividad en que pueden trabajar los pasantes son: Agropecuaria, Organización social, Asesoría Ju rídica, Salud, Servicios Públicos, Industrias Rurales y Fo-- mento Educativo. Su acción se ha aplicado entre otros luga-- res a: el Estado de Taulipás, Baja California y Chihuahua.
- V. Plan Nacional Ixtlero.- Este plan es realizado en una amplia zona del Norte del país que comprende las grandes áreas semi desérticas donde la actividad permanente del campesino es la explotación del ixtle. En 1976 se construyó en el Estado de-- Nuevo León la instalación de un aeromotor para producir ener gía eléctrica y una planta potabilizadora de agua en el Eji-- do Rayaño de Saltillo, Coah.
- VI. Plan Candelillero.- Este plan se circunscribe en una extensa área del norte de Coahuila, donde la explotación de la cande lilla es una de las actividades primordiales del campesino.- El programa comprende el mejoramiento de viviendas en las -- que se llevarán a cabo actividades de regeneración, amplia-- ción y vivienda nueva, así como la regeneración de salones - ejidales, escuelas, plazas públicas y otros servicios.
- VII. Plan de Emergencia.- En 1973 el Presidente de la República - creó el Fondo de auxilio para damnificados, coordinado por - el INDECO para atender daños sufridos por inundaciones, tur-- bonadas y sismos.

La Inversión en Programas de Vivienda que ha realizado el -- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular durante el período 1973-1978 se muestra en el cuadro XXIV que está a continuación.

Para 1978 esta inversión que realiza el INDECO, esta desglo-- sada por Entidad Federativa en el cuadro XXV.

CUADRO XXIV

INVERSION EN PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL INDECO DE 1973 A 1978
(miles de pesos)

Año	Viviendas Terminadas	Viviendas en Proceso	Urbanización de Terreno y Equipamiento Urbano	Inversión Total
1973	7 640	165 930	3 900	177 470
1974	173 185	257 914	--	431 099
1975	33 637	10 225	12 364	56 226
1976	630 562	-	174 925	805 487
1977	252 966	-	206 446	459 412
1978	294 903	4 990	167 115	462 018

Fuente: Manual de Estadísticas Básicas. S.P.P. México, 1979.

CUADRO XXV

INVERSION EN PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL INDECO
 POR ENTIDAD FEDERATIVA, PARA 1978
 (Miles de Pesos)

Entidad Federativa	Inversión Total	Viviendas Terminadas Construcción del Propio Organismo	Urbanización Terrenos y Equipamiento Urbano
Estados Unidos Mexicanos	462 018	294 903	167 115
Aguascalientes	4 990	4 990*	-
Baja California Norte	197 023	168 856	28 167
Baja California Sur	3 336	2 106	1 230
Campeche	4 690	1 077	3 613
Coahuila	13 124	3 747	9 377
Colima	8 492	7 274	1 218
Chiapas	36 062	28 983	7 079
Chihuahua	-	-	-
Distrito Federal	-	-	-
Durango	42 109	5 405	36 704
Guanajuato	16 433	5 028	11 405
Guerrero	9 761	2 342	7 419
Hidalgo	4 146	2 196	1 950
Jalisco	-	-	-
México	-	-	-
Michoacán	5 691	5 691	-
Morelos	-	-	-
Nayarit	-	-	-

CUADRO XXV (Concluye)

Entidad Federativa	Inversión Total	Viviendas Terminadas Construcción del Propio Organismo	Urbanización Terrenos y Equipamiento Urbano
Nuevo León	8 146	5 274	2 872
Oaxaca	-	-	-
Puebla	8 374	3 045	5 329
Querétaro	-	-	-
Quintana Roo	1 124	1 124	-
San Luis Potosí	-	-	-
Sinaloa	20 179	3 842	16 337
Sonora	2 864	1 740	1 124
Tabasco	10 435	5 230	5 205
Tamaulipas	23 138	21 208	1 930
Tlaxcala	4 154	1 817	2 337
Veracruz	28 716	8 944	19 772
Yucatán	4 342	2 576	1 766
Zacatecas	4 689	2 408	2 281

Fuente: Manual de Estadísticas Básicas. S.P.P. México, 1979.

*: Las 4 490, son viviendas en proceso.

En el cuadro XXVI se presentan las proyecciones de Inversión Total, al año de 1985.

CUADRO XXVI

PROYECCIONES DE INVERSION TOTAL
EN PROGRAMAS DEL INDECO, DE 1979 A 1985
(Miles de Pesos)

AÑO	Inversión Total
1979	543 601
1980	2 891 000
1982	3 253 000
1985	3 985 065

Fuente: Proyecciones elaboradas en base a los datos del Manual de Estadísticas Básicas. SPP. México, 1979.

Este organismo plantea en su Programa de Vivienda para 1979 la realización de un total de 17 931 acciones de vivienda, con una inversión de 543.6 millones de pesos, beneficiando a 98 621 habitantes.

La programación que ha hecho el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular para el período 1978-1982, es de 246 707 viviendas, con una inversión de 10 136.5 millones de pesos.

Se estima que el empleo que esta inversión generará para dicho período, será de 124 519 empleos totales, de los cuales, - - 84 420 son empleos directos y 40 099 empleos indirectos.

Podemos resumir que el Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular se ha orientado desde su inicio principalmente hacia la construcción de viviendas rurales.

4.6 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.

BANOBRAS

El 20 de febrero de 1933, fué constituido el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., el cual estuvo en principio autorizado para emitir bonos hipotecarios, por lo que la finalidad del Banco, comprendía todas las operaciones de crédito inmobiliario para construcciones urbanas y obras de servicio público.

Al constituirse el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., manifestó el Consejo de Administración desde su primer informe, que no tenía las condiciones propicias para el fomento de la construcción de viviendas de interés social, ya que todas las solicitudes de crédito, eran para pagar deudas originadas por hipotecas en condiciones onerosas, derivadas de operaciones comerciales. Debido a esto el Banco manifestó que para las operaciones de construcciones urbanas, los créditos deberían de referirse a obras de carácter social y no a residencias particulares; además no serían objeto de crédito los proyectos sobre casas que no incluyeran los elementos esenciales de higiene en cada departamento o vivienda.

Con la modificación a su Ley Orgánica, el 30 de diciembre de 1946, el Banco inició una acción de fomento de la vivienda popular y estableció como una de sus actividades, la captación de recursos económicos, destinados a la construcción y mejoramiento de habitaciones populares. Se conservó la integración de un fondo de habitaciones populares y se restringió la capacidad del Banco en operaciones de ahorro, encauzándolo exclusivamente a la habitación popular.

Estas disposiciones de ahorro y constitución del fondo de habitación popular, no llegaron a tener una aplicación práctica, porque por decreto presidencial, a partir de 1953, se limitó la actividad de la Institución Bancaria para el financiamiento de la habitación popular.

A partir de 1964, se creó la Gerencia de Habitación, que tiene las funciones de investigación, planeación, promoción, adjudicación, administración y mantenimiento de conjuntos de vivienda de interés social.

Con fecha 23 de diciembre de 1966, por decreto presidencial,

se dió al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., su actual denominación, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (BANOBRAS).

Los principales objetivos que persigue el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., son los siguientes:

- a) Promover y dirigir la inversión de capitales en obras públicas, servicios públicos y habitaciones populares, financiarlos e invertir en ellos los recursos de la Institución.
- b) Asesorar técnicamente a las personas morales de derecho público, en la planeación y ejecución de obras y servicios públicos, incluyendo la de habitación popular.
- c) Asesorar técnicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en lo que se refiere a la organización y funcionamiento de los bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

El capital de esta Institución se encuentra representado por acciones, las cuales se encuentran divididas en cuatro series:

Serie "A" son acciones nominativas, que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal.

Serie "B" esta serie se forma por acciones al portador, que pueden ser suscritas por el público en general.

Serie "C" son acciones nominativas, que sólo pueden ser suscritas por bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

Serie "D" son acciones nominativas, que sólo pueden ser suscritas por los gobiernos de los Estados y Municipios.

En el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., se creó el Fondo de Habitaciones Populares. Dicho Fondo es manejado por separado de las operaciones fiduciarias de BANOBRAS, ya que el Fondo cubre sus propios gastos de Administración y Cobranza.

Los recursos con los que cuenta el Fondo de Habitaciones Populares son; Subsidios de la federación; empréstitos contratados para construir habitaciones populares, contratados por la federación, los estados o municipios; y los productos que obtenga de sus operaciones.

Los recursos del Fondo Nacional de Habitaciones Populares se destinan a las siguientes actividades:

- a) Proyectar y construir habitaciones populares.
- b) Fraccionar y urbanizar terrenos, para el servicio de habitaciones populares.
- c) Demoler y sustituir tugurios y acondicionar habitaciones defectuosas.
- d) Adquirir los muebles e inmuebles necesarios para que el Fondo pueda cumplir con sus objetivos.
- e) Otorgar préstamos inmobiliarios, para habitaciones populares.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., es el encargado de vigilar que la inversión de las cantidades procedentes del Fondo de Habitaciones Populares, se hagan de acuerdo con los objetivos y modo convenido en los contratos respectivos.

La Gerencia de Habitación de BANOBRAS, es la que sirve de -- enlace entre el Fondo de Habitaciones Populares y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.

En el cuadro XXVII se muestra el número de viviendas que se han construido a partir de 1941 a 1976 por períodos sexenales.

CUADRO XXVII

VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR BANOBRAS DE 1941 A 1976

Período	No. de Viviendas	%
1941-1946	606	.86
1947-1952	3 030	4.29
1953-1958	1 194	1.69
1959-1964	12 847	18.18
1965-1970	17 444	24.69
1971-1976	35 533	50.29
TOTAL	70 654	100.00

Fuente: Gerencia de Habitación, BANOBRAS.

La inversión que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., realizó en la construcción de viviendas de 1941 a 1976 fué de 6 351.4 millones de pesos, con lo que se beneficiaron 430 000 personas aproximadamente. Se observa que el 75% de éstas viviendas fueron construidas durante los dos últimos periodos. -- Siendo mayor el número de viviendas construidas en el periodo -- 1971-1976, debido al impulso que ha dado el Gobierno en materia -- de habitación en los últimos años.

En el cuadro XXVIII está desglosado el número de viviendas -- construidas durante el período 1971-1976.

CUADRO XXVIII

VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR BANOBRAS DE 1971 A 1976

Año	No. de Viviendas	%
1971	390	1.10
1972	770	2.17
1973	5 811	16.35
1974	9 407	26.47
1975	7 060	19.87
1976	12 095	34.04
TOTAL	35 533	100.00

Fuente: Gerencia de Habitación, BANOBRAS

En el cuadro XXIX se muestran las proyecciones elaboradas -- por BANOBRAS para la construcción de viviendas de 1978 a 1982.

CUADRO XXIX

VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR BANOBRAS DE 1978 A 1982

Año	No. de Viviendas
1978	7 950
1979	9 819
1980	10 152
1981	10 497
1982	10 853
TOTAL	49 271

Fuente: Proyecciones elaboradas por la Gerencia de Habitaciones, BANOBRAS

La inversión en programas de vivienda que ha realizado el Fondo de Habitaciones populares de BANOBRAS, para el periodo 1973-1978, se encuentra en el cuadro XXX.

Para 1978, esta inversión está desglosada por Entidades Fed_erativas en el cuadro XXXI.

CUADRO XXX

INVERSION EN PROGRAMAS DE VIVIENDA DE BANOBRAS, DE 1973 A 1978

Año	Viviendas Terminadas	Viviendas en Proceso	Asignación de Créditos Individuales	Urbanización de Terreno y Equipamiento urbano	Inversión Total
1973	46 383	435 468	14 400	216 799	713 050
1974	339 470	26 400	7 600	168 349	541 819
1975	4 756	233 101	25 530	75 025	338 412
1976	201 871	230 100	-	156 700	588 671
1977	38 600	220 100	-	855 800	1 114 500
1978	-	334 400	-	19 400	353 800

Fuente: Manual de Estadísticas Básicas. S.P.P. México, 1979.

CUADRO XXXI

INVERSION EN PROGRAMAS DE VIVIENDA DE BANOBRAS
 POR ENTIDAD FEDERATIVA, PARA 1978.
 (Miles de Pesos)

Entidad Federativa	Inversión Total	Viviendas en Proceso	Urbanización Terrenos y Equipamiento Urbano
Estados Unidos Mexicanos	353 800	334 400	19 400
Aguascalientes	-	-	-
Baja California Norte	-	-	-
Baja California Sur	-	-	-
Campeche	-	-	-
Coahuila	1 800	-	1 800
Colima	-	-	-
Chiapas	-	-	-
Chihuahua	-	-	-
Distrito Federal	139 300	131 300	8 000
Durango	-	-	-
Guanajuato	-	-	-
Guerrero	-	-	-
Hidalgo	-	-	-
Jalisco	10 000	500	9 500
México	200 500	200 400	100
Michoacán	-	-	-
Morelos	-	-	-
Nayarit	-	-	-

CUADRO XXXI (Concluye)

Entidad Federativa	Inversión Total	Viviendas en Proceso	Urbanización Terrenos y Equipamiento Urbano
Nuevo León	-	-	-
Oaxaca	-	-	-
Puebla	-	-	-
Querétaro	-	-	-
Quintana Roo	-	-	-
San Luis Potosí	-	-	-
Sinaloa	-	-	-
Sonora	1 300	1 300	-
Tabasco	-	-	-
Tamaulipas	900	900	-
Tlaxcala	-	-	-
Veracruz	-	-	-
Yucatán	-	-	-
Zacatecas	-	-	-

Fuente: Manual de Estadísticas Básicas. S.P.P. México, 1979.

En el cuadro XXXII se presentan las proyecciones de Inversión Total, al año de 1985.

CUADRO XXXII

PROYECCIONES DE INVERSIÓN TOTAL
EN PROGRAMAS DE BANOBRAS, DE 1979 A 1985
(Miles de Pesos)

ANO	Inversión Total
1979	1 624 181
1980	1 851 566
1982	2 110 735
1985	3 565 032

Fuente: Proyecciones elaboradas en base a los datos del Manual de Estadísticas Básicas, SPP. México, 1979.

En 1979 el Fondo de las Habitaciones Populares programó la ejecución de 9 319 acciones de vivienda distribuidas en tres líneas de acción: 4 530 destinadas a la vivienda progresiva; 4 239 para la vivienda terminada y 1 000 acciones de mejoramiento, a un costo promedio de \$ 165 412.00, con una inversión global de - 1 624.181 millones de pesos, de los cuales, 275.160; 1 253.241 y 95.780 millones de pesos fueron para atender a la vivienda progresiva, terminada y mejoramiento respectivamente.

El empleo total generado por la inversión destinada a la construcción de vivienda es de 19 165, de éstos 12 993 se darán en forma directa y 6 172 serán generados en forma indirecta.

Para el período 1979-1982 el Fondo de las Habitaciones Populares estima la producción de 49 271 viviendas por lo que habrá de requerir una inversión global de \$ 369.824 millones de pesos. Destinando la inversión principalmente a la vivienda terminada, ya que mientras 1 280.479 millones de pesos serán para construcción de viviendas en forma progresiva, 6 550.745 millones de pesos se aplicarán a la vivienda terminada, destinando los 533 599

millones restantes al mejoramiento de vivienda. El beneficio social que abarcará la producción de éstas acciones será para - -
122 721 habitantes aproximadamente, a un costo promedio de - - -
\$ 176 828.00 por acción de vivienda, dando empleo en la construcción de viviendas a 66 953 personas y a 30 542 más en la elaboración de insumos para la construcción, resultando un total de - -
97 500 empleos generados.

CUADRO XXXIII

OFERTA ANUAL DE VIVIENDA, 1978-1982.
(Número de Viviendas)

Entidades Federativas	1978	1979	1980	1981	1982	1978-1982
Aguascalientes	1 334	1 387	1 442	1 499	1 558	7 220
Baja California Norte	12 667	13 446	14 273	15 151	16 083	71 620
Baja California Sur	1 743	1 897	2 065	2 247	2 446	10 398
Campeche	1 369	1 426	1 486	1 549	1 614	7 444
Coahuila	5 111	5 249	5 391	5 536	5 686	26 973
Colima	1 979	2 079	2 185	2 297	2 413	10 953
Chiapas	4 032	4 191	4 356	4 528	4 706	21 813
Chihuahua	10 171	10 595	11 037	11 497	11 977	55 277
D. Federal (AMCM) 1/	93 242	98 137	103 289	108 712	114 419	517 799
Durango	2 284	2 370	2 459	2 552	2 648	12 313
Guanajuato	7 679	7 980	8 292	8 617	8 955	41 523
Guerrero	9 640	10 259	10 917	11 618	12 364	54 798
Hidalgo	3 325	3 466	3 612	3 764	3 923	18 090
Jalisco	18 235	19 088	19 982	20 917	21 896	100 118
México	10 052	10 620	11 220	11 854	12 524	56 270
Michoacan	8 417	8 721	9 036	9 362	9 700	45 236
Morelos	9 819	10 574	11 388	12 263	13 206	57 250
Nayarit	3 668	3 853	4 048	4 252	4 467	20 288

CUADRO XXXIII (Concluye)

Entidades Federativas	1978	1979	1980	1981	1982	1978-1982
Nuevo León	16 900	17 829	18 810	19 844	20 936	94 319
Oaxaca	2 578	2 645	2 714	2 785	2 858	13 580
Puebla	11 192	11 663	12 154	12 666	13 199	60 874
Querétaro	2 098	2 219	2 346	2 481	2 623	11 767
Quintana Roo	698	750	805	865	929	4 047
San Luis Potosí	2 690	2 786	2 885	2 987	3 093	14 441
Sinaloa	12 253	13 109	13 978	14 904	15 892	70 176
Sonora	9 568	10 041	10 537	11 058	11 604	52 808
Tabasco	7 473	7 987	8 536	9 124	9 751	42 871
Tamaulipas	12 828	13 478	14 161	14 879	15 634	70 980
Tlaxcala	1 068	1 102	1 138	1 175	1 213	5 696
Veracruz	27 201	28 623	30 120	31 696	33 353	150 993
Yucatán	2 278	2 346	2 416	2 488	2 563	12 091
Zacatecas	1 193	1 229	1 265	1 303	1 342	6 332
T O T A L	314 825	331 145	348 343	366 470	385 575	1 746 358

Fuente: Programa Nacional de Vivienda: Desarrollo Urbano, SAHOP. 1979.

- 1/ Se consideraron como Area Metropolitana de la Ciudad de México las 16 delegaciones políticas que comprende el Distrito Federal, más los municipios de Atizapan de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chimalhuacán, Ecatepec, - Huixquilucan, La Paz, Naucalpan, Netzahualcóyotl, Tlanepantla y Tultitlán, todos ellos pertenecientes al estado de México, por lo que fueron restados de dicho estado.

CUADRO XXXIV

NECESIDADES DE VIVIENDA, 1978-1982
(Número de Viviendas)

Entidades Federativas	1978	1979	1980	1981	1982	1978-1982
Aguascalientes	2 754	2 820	2 888	2 959	3 033	14 454
Baja California Norte	17 879	18 612	19 390	20 216	21 093	97 190
Baja California Sur	2 486	2 643	2 814	3 001	3 203	14 147
Campeche	2 622	2 684	2 749	2 816	2 886	13 757
Coahuila	11 062	11 198	11 337	11 481	11 628	56 706
Colima	3 299	3 403	3 512	3 628	3 749	17 591
Chiapas	7 271	7 428	7 591	7 761	7 937	37 988
Chihuahua	18 919	19 351	19 801	20 269	20 757	99 097
D. Federal (AMCM) 1/	150 838	156 218	161 880	167 840	174 112	810 888
Durango	4 015	4 096	4 180	4 268	4 359	20 918
Guanaajuato	15 409	15 761	16 127	16 507	16 902	80 706
Guerrero	14 653	15 273	15 934	16 637	17 385	79 882
Hidalgo	5 395	5 531	5 673	5 821	5 975	28 395
Jalisco	34 971	35 985	37 046	38 157	39 320	185 479
México	17 076	17 708	18 377	19 083	19 829	92 073
Michoacán	15 548	15 845	16 151	16 469	16 799	80 812
Morelos	14 003	14 763	15 581	16 463	17 412	78 222
Nayarit	5 590	5 768	5 955	6 151	6 357	29 821

CUADRO XXXIV (Concluye)

Entidades Federativas	1978	1979	1980	1981	1982	1978-1982
Nuevo León	26 776	27 735	28 747	29 814	30 941	144 013
Oaxaca	6 793	6 871	6 951	7 034	7 118	34 767
Puebla	19 253	19 735	20 236	20 759	21 304	101 287
Querétaro	3 311	3 440	3 576	3 720	3 873	17 920
Quintana Roo	1 007	1 057	1 111	1 169	1 232	5 576
San Luis Potosí	6 489	6 613	6 742	6 875	7 013	33 732
Sinaloa	16 272	17 006	17 788	18 622	19 511	89 199
Sonora	14 440	14 873	15 326	15 803	16 303	76 745
Tabasco	7 703	8 071	8 464	8 884	9 333	42 455
Tamaulipas	21 493	22 159	22 858	23 594	24 366	114 470
Tlaxcala	2 639	2 683	2 728	2 775	2 823	13 648
Veracruz	40 615	41 953	43 362	44 845	46 405	217 180
Yucatán	5 977	6 064	6 155	6 248	6 343	30 787
Zacatecas	3 571	3 621	3 672	3 725	3 779	18 368
T O T A L	520 129	536 968	554 702	573 394	593 080	2 778 273

Fuente: Programa Nacional de Vivienda: Desarrollo Urbano, SAHOP. 1979.

1/ Se consideraron como Area Metropolitana de la Ciudad de México las 16 delegaciones políticas que comprende el Distrito Federal, más los municipios de Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Naucalpan, Netzahualcóyotl, Tlanepantla y Tultitlán, todos ellos pertenecientes al estado de México, por lo que fueron restados de dicho estado.

CUADRO XXXV

DEFICIT DE VIVIENDA, 1978-1982

Entidades Federativas	1978	1979	1980	1981	1982	1978-1982
Aguascalientes	1 420	1 433	1 447	1 460	1 474	7 234
Baja California Norte	5 212	5 166	5 117	5 065	5 010	25 570
Baja California Sur	743	747	749	754	757	3 750
Campeche	1 254	1 258	1 263	1 267	1 272	6 314
Coahuila	5 951	5 949	5 946	5 944	5 942	29 732
Colima	1 320	1 323	1 327	1 330	1 335	6 635
Chiapas	3 239	3 237	3 236	3 233	3 232	16 177
Chihuahua	8 748	8 756	8 764	8 772	8 780	43 820
D. Federal (AMCM) ^{1/}	57 596	58 081	58 591	59 127	59 693	293 088
Durango	1 731	1 726	1 722	1 716	1 711	8 606
Guanajuato	7 730	7 781	7 834	7 890	7 947	39 182
Guerrero	5 013	5 015	5 017	5 018	5 021	25 084
Hidalgo	2 070	2 066	2 061	2 057	2 051	10 305
Jalisco	16 736	16 896	17 064	17 240	17 424	85 360
México	7 023	7 088	7 157	7 228	7 305	35 801
Michoacán	7 131	7 123	7 115	7 107	7 098	35 574
Morelos	4 183	4 188	4 194	4 199	4 206	20 970
Nayarit	1 923	1 915	1 907	1 899	1 890	9 534

CUADRO XXXV (Concluye)

Entidades Federativas	1978	1979	1980	1981	1982	1978-1982
Nuevo León	9 376	9 906	9 937	9 970	10 005	49 694
Oaxaca	4 215	4 227	4 237	4 249	4 260	21 188
Puebla	8 062	8 072	8 082	8 093	8 105	40 414
Querétaro	1 212	1 221	1 230	1 239	1 250	6 152
Quintana Roo	309	308	306	305	303	1 531
San Luis Potosí	3 798	3 827	3 857	3 888	3 920	19 290
Sinaloa	3 979	3 897	3 810	3 718	3 618	19 022
Sonora	4 872	4 831	4 790	4 745	4 699	23 937
Tabasco	230	84	-72	-240	-413	-411
Tamaulipas	8 665	8 681	8 697	8 715	8 732	43 490
Tlaxcala	1 572	1 581	1 590	1 601	1 610	7 954
Veracruz	13 414	13 330	13 242	13 149	13 051	66 186
Yucatán	3 699	3 718	3 739	3 759	3 781	18 690
Zacatecas	2 378	2 392	2 407	2 422	2 437	12 030
T O T A L	205 304	205 823	206 363	206 919	207 506	1 031 915

Fuente: Programa Nacional de Vivienda: Desarrollo Urbano, SAHOP. 1979

1/ Se consideraron como Area Metropolitana de la Ciudad de México las 16 delegaciones políticas que comprende el Distrito Federal, más los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Naucalpan, Netzahualcóyotl, Tlanepantla y Tlaxitlán, todos ellos pertenecientes al estado de México, por lo que fueron restados de dicho estado.

C O N C L U S I O N E S

Y

R E C O M E N D A C I O N E S

C O N C L U S I O N E S

Como corolario al presente trabajo, podemos afirmar que las principales causas que han agudizado el problema habitacional -- son: la explosión demográfica, la inequitativa distribución del ingreso y las concentraciones urbanas; podemos decir, que, dicho problema no es actual, ya que se ha dado a través de diferentes épocas.

En el período de años que abarcan las épocas Prehispánica y Colonial, las casas pertenecían en su mayoría a las Comunidades Religiosas y a las personas de mejores condiciones económicas. En la Independencia, a pesar del desarrollo en edificios, iglesias y mansiones, la vivienda popular había quedado marginada, viviendo la mayor parte del pueblo en tugurios y vecindades; pero el aspecto de la ciudad cambió cuando decretadas las Leyes de Reforma se nacionalizaron los bienes eclesiásticos. Pero no obstante todas las modificaciones que se le han hecho a nuestro país, actualmente sigue existiendo un alto grado de déficit habitacional.

A partir del presente siglo, la población de México ha crecido en dos etapas claramente diferenciadas: una de 1900 a 1940, en que la población creció lentamente, y otra de 1940 a la fecha, en que la población ha crecido a un ritmo que es de los más altos en el mundo; para 1970, la tasa de crecimiento fué de 3.4% y en el último censo realizado en 1980, se calcula que la tasa es del -- 2.7%. Esta reducción en la tasa de crecimiento se debe en gran parte a los esfuerzos realizados por el Consejo Nacional de Población, de concientizar a los padres de familia sobre el número de hijos que esten en posibilidades de mantener y educar. De llegarse a obtener las metas previstas por el Consejo Nacional de Población, se espera que para el año 2000 la tasa de crecimiento sea del 1.0%.

Con referencia a los ingresos podemos ver la dificultad cada vez mayor de obtener una vivienda en propiedad, debido a la desproporción existente entre el crecimiento de los costos de producción y el nivel de ingresos familiares.

En el contexto del crecimiento urbano, México ha observado un crecimiento acelerado en las ciudades ya existentes y ha propiciado la multiplicación de nuevos centros urbanos de población. Se ha dado, asimismo un alto grado de concentración económica entre grandes regiones: Monterrey, Guadalajara y la ciudad de México.

Particularmente la ciudad de México, es considerada como el principal centro económico y político de todas las actividades -- del país, se ha visto especialmente afectado en su desarrollo urbano y sus realizaciones urbanísticas han salido ya de sus límites geográficos originales.

Por esto el Area Metropolitana, que incluye los municipios -- de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlanepantla y Tultitlán, ha traído consigo múltiples problemas urbanos -- como son: una alta densidad de población, una elevada concentración industrial, un alto grado de contaminación ambiental, un déficit creciente de viviendas, existencia de zonas decadentes y especulación del suelo urbano. Todo esto debido al incremento de la población y a la llegada de cuantiosos volúmenes de inmigrantes -- del campo, trayendo consigo una elevada tasa de desempleo.

Dentro de la producción de viviendas del Sector Público se distinguen tres etapas: la anterior a 1963 con la participación de los siguientes organismos, la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, creada en 1925; el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, S.A., creado en 1933; el Departamento del Distrito Federal, el cual empezó a construir viviendas en 1934; el Instituto Mexicano del Seguro Social, creado en 1943; el Instituto Nacional de la Vivienda, creado en 1954; la Dirección de Pensiones Militares, creada en 1955; y Petróleos Mexicanos que comenzó a construir viviendas en 1958; la etapa siguiente es la comprendida entre 1963 y 1970 en la cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creó el Programa Financiero de Vivienda; y por último la etapa comprendida de 1970 a la fecha, en la cual se crearon nuevos organismos para darle una mejor solución al problema habitacional en nuestro país. El Gobierno Federal constituyó en 1972 -- tres fondos institucionales en beneficio de grandes sectores de la población (trabajadores, servidores públicos y militares), estos fondos son: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda -- para los trabajadores --INFONAVIT--; el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado --FOVISSSTE--; y el Fondo de la Vivienda Militar --FOVIMI--.

El objetivo principal de dichos fondos es el de establecer -- un sistema de financiamiento que permita a sus derecho-habientes obtener crédito barato y suficiente para adquirir, ampliar o mejorar sus viviendas y pagar pasivos por estos conceptos. Dichos créditos tienen un interés del 4 % anual a plazos hasta de 20 años.

Otros organismos que hacen frente al problema habitacional --

actualmente son: el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular -INDECO-, que se distingue por haberse abocado a la construcción y mejoramiento de la vivienda rural, tanto para campesinos como para damnificados; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. -BANOBRAS-, el cual ha realizado una labor importante con relación al problema habitacional.

Sin embargo los instrumentos utilizados todavía no manifiestan haber alcanzado resultados positivos y esto puede explicarse por la corta vida de tales instrumentos, puesto que los procesos socioeconómicos que se tratan de modificar son sumamente complejos y sólo es posible influir en ellos a largo plazo y con una debida coordinación de todos los organismos.

En 1970 México disponía de 8.3 millones de viviendas, de las cuales el 59 % se ubicaban en localidades mayores de 2 500 habitantes y el 41 % en el medio rural. En 1977 se estimó un total de 10.5 millones de viviendas, de las cuales el 66 % se ubicaban en las localidades con más de 2 500 habitantes y el 34 % en el resto del país, con un índice general de hacinamiento (densidad domiciliaria) de 5.95 hab./viv. en las localidades urbanas y de 6.34 hab./viv. en el medio rural.

Las necesidades de vivienda entre 1978 y 1982, arrojan un total de 2 778 273, de las cuales 1 814 398 corresponden a vivienda nueva debido al crecimiento demográfico y 963 875 al mejoramiento de la vivienda.

Tomando como base la inversión realizada por los principales organismos del sector público y mediante las proyecciones hechas para el período 1978-1982, se estima que la inversión será de cerca de 96,000 millones de pesos constantes de 1978.

De todo lo anterior expuesto se concluye que el problema de la vivienda en México está caracterizado por un cuantioso déficit de habitaciones con efectos negativos como son los elevados índices de hacinamiento, promiscuidad, deterioro, insalubridad, marginalidad urbanística, etc. Por lo cual de no tomarse las medidas que nuestra etapa de desarrollo está exigiendo, seguramente no estaremos en el futuro en posibilidad de mejorar esta grave carencia que está afectando a un gran sector de la población en México.

RECOMENDACIONES

Es necesario que en los sectores competentes se tome conciencia real del problema, de manera que se le otorgue la prioridad suficiente y se ponga de manifiesto la gravedad que realmente reviste el problema habitacional en nuestro país.

Se debe establecer una Política Nacional de Vivienda que supere la actual acción de los organismos existentes, que los coordine y que se incorpore dentro de un plan nacional de desarrollo-económico-social donde se articulen planes regionales y locales; para esto debe realizarse lo siguiente:

Crear nuevos polos de desarrollo, para frenar la expansión - desmedida de las ciudades y lograr convertir a las zonas rurales - en áreas de retención. En el caso de las grandes urbes, es necesario descentralizar convenientemente las unidades de decisión, con el fin de que todas las zonas gocen de todo tipo de servicios, -- sin importar diferencias sociales o económicas. Asimismo se pondrá especial énfasis en la generación de empleos como tarea de mayor prioridad en la selección de dichos polos de desarrollo.

Un Plan Nacional no se deberá preocupar tan solo por hacer - construcciones masivas de viviendas, ha de tener presente las - condiciones económicas y sociales de la población que ha de atender, debe considerar aspectos muy importantes, tales, como la calidad de los materiales de construcción, esto es, fijar estrictos controles de calidad, tanto en el proceso de construcción como en los materiales requeridos; asimismo debe incrementar la investigación que propicie el uso de nuevos materiales y métodos de cons--trucción, para estar así en la posibilidad real de abatir los costos de las viviendas.

Este Plan Nacional ha de procurar que las viviendas no se - construyan en "grandes filas" de edificios sin ningún atractivo - para los ocupantes, sino que éstos cuenten con todos los servi- - cios de urbanización indispensables, áreas verdes, parques de re- - creo, escuelas, cines, etc.

El Plan Nacional entre otras cosas, podría llevar a cabo una zonificación, que permita que la población, que ha de vivir en - una zona "X" (por ejemplo) tenga acceso fácil, cómoda y económica - mente a su fuente de empleo, esto es, la zona industrial "X" co--rrespondería al conjunto habitacional ubicado en la zona "X". Es to evitaría los altos gastos en transporte, logrando así descon--

gestionar el tráfico en la ciudad de México lo cual constituye en la actualidad un grave problema, no habría necesidad de vivir en el centro de la ciudad y laborar (por ejemplo) en Naucalpan, Edo. de México; por lo cual los recursos que se emplean en transporte podrían dedicarse para ayudar a pagar sus viviendas.

La actual mezcla de organismos públicos de vivienda no presenta ningún orden lógico y es la herencia de una sucesión de intentos gubernamentales de diferentes administraciones, por lo cual se debe crear un Organismo Coordinador de Vivienda, de carácter autónomo que coordine la acción de todos los organismos involucrados, así como sus programas; recopile información para integrar la infraestructura necesaria que facilite la investigación de la vivienda y así orientar adecuadamente los programas; y, sobre todo, asegure la realización de planes a largo plazo, sin las interrupciones del sexenio.

Todo proyecto de vivienda debe ser concebido con un alto sentido social en función de las necesidades y recursos reales de las capas sociales que se pretende beneficiar, empezando por hacer más accesibles los sistemas existentes, mediante la omisión de trámites innecesarios y requisitos excesivos.

Debe de ponerse fin a la especulación de terrenos y de materiales con lo cual todos los organismos que intervienen en la construcción de viviendas logren abatir los costos.

El problema de la habitación en consecuencia es, la falta de una organización y programación en todos los niveles y mientras no se realice una coordinación adecuada este problema no podrá ser resuelto de manera conveniente y eficaz.

INDICE DE CUADROS

CAPITULO I

- I. Distribución de la población y las viviendas según número de cuartos..... 13

CAPITULO II

- II. Población, tasa de crecimiento y densidad de población en varios países..... 16
- III. Población total y tasa de crecimiento, 1895-1980..... 17
- IV. Población Económicamente Activa con edad superior a 12 años por grupos de ingreso mensual, 1970..... 19

CAPITULO III

- V. Población rural y urbana, (miles), 1900-1978..... 39
- VI. Población rural y urbana, (porcentajes), 1900-1978..... 39
- VII. Población rural y urbana por Entidad Federativa, 1970.... 40
- VIII. Total de ocupantes y viviendas por Entidad Federativa, 1970..... 46
- IX. Viviendas, Ocupantes y número de cuartos en la República Mexicana..... 47
- X. Número de viviendas según su disponibilidad de agua entubada y drenaje..... 48

CAPITULO IV

- XI. Inversión total del INFONAVIT de 1973 a 1978..... 62
- XII. Viviendas terminadas por el INFONAVIT de 1973 a 1979..... 63
- XIII. Créditos otorgados por el INFONAVIT al 31 de diciembre de 1977 por Entidad Federativa..... 64
- XIV. Viviendas hechas por el INFONAVIT, terminadas y ocupadas al 31 de diciembre de 1977 por Entidad Federativa..... 65

XXV.	Inversión y viviendas aprobadas por el Consejo de Administración del INFONAVIT durante 1979, por Entidad Federativa.....	66
XVI.	Créditos asignados por línea de crédito durante 1979...	67
XVII.	Resumen de programas de vivienda del INFONAVIT.....	68
XVIII.	Inversión en programas de vivienda del FOVISSSTE de 1973 a 1978.....	73
XIX.	Inversión en programas de vivienda del FOVISSSTE por Entidad Federativa, para 1978.....	74
XX.	Programación del FOVISSSTE para el período 1978-1982...	76
XXI.	Inversión en programas de vivienda del FOVIMI, de 1973 a 1978.....	80
XXII.	Inversión en programas de vivienda del FOVIMI por Entidad Federativa, para 1978.....	81
XXIII.	Proyecciones de Inversión Total en programas del FOVIMI de 1979 a 1985.....	83
XXIV.	Inversión en programas de vivienda del INDECO de 1973 a 1978.....	88
XXV.	Inversión en programas de vivienda del INDECO por Entidad Federativa, para 1978.....	89
XXVI.	Proyecciones de Inversión Total en programas del INDECO de 1979 a 1985.....	91
XXVII.	Viviendas construidas por BANOBRAS de 1941 a 1976.....	94
XXVIII.	Viviendas construidas por BANOBRAS de 1971 a 1976.....	95
XXIX.	Viviendas construidas por BANOBRAS de 1978 a 1982.....	96
XXX.	Inversión en programas de vivienda de BANOBRAS de 1973 a 1978.....	97
XXXI.	Inversión en programas de vivienda de BANOBRAS por Entidad Federativa, para 1978.....	98
XXXII.	Proyecciones de Inversión Total en programas de BANOBRAS de 1979 a 1985.....	100
XXXIII.	Oferta anual de vivienda, 1978-1982.....	102
XXXIV.	Necesidades de vivienda, 1978-1982.....	104
XXXV.	Déficit de vivienda, 1978-1982.....	106

B I B L I O G R A F I A

- Alba, Francisco.- La población de México: evaluación y dilemas. - Edit. El Colegio de México. México, 1977.
- Anaya Cortéz, Antonio.- Vivienda, agua y drenaje. Revista Técnica del INDECO No. 10. México, 1976.
- Baena Paz, Guillermina.- Instrumentos de Investigación. U.N.A.M. México, 1979.
- Banco de Comercio, S.A.- El problema habitacional mexicano. Revista, Panorama Económico, Vol. XXII No. 5. México, mayo de 1972.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.- Ley Orgánica. México, 1967.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.- Labor realizada de 1933 a 1968. México, 1970.
- Camacho A., Raúl.- Cincuenta años de revolución; la Vivienda. - Edit. F.C.E., México.
- Consejo Nacional de Población.- Análisis del Censo. Revista: Vida Nacional. México. 1980.
- Consejo Nacional de Población.- México demográfico. Brevario; - México, 1978.
- Ezeta, Héctor Manual.- Expectativas y políticas del desarrollo urbano en México. Revista Técnica del INDECO No. 8 México, 1976
- Fondo de Operaciones y Descuento de la Vivienda, FOVI.- Viviendas de Interés Social, tipos VAIM, VIS-A y VIS-B. Edit. Programa - Financiero de Vivienda, Banco de México, S.A. 1980.
- FOVISSSTE.- Decreto. México, 28 de Diciembre de 1977.

- Gosselin Maurel, Carlos.- Consideraciones generales sobre la vivienda de interés social. Revista Técnica del INDECO No. 5. - México, 1976.
- Gosselin Maurel, Carlos.- Financiamiento Oficial. Revista Técnica del INDECO No. 4. México, 1976.
- INDECO.- Asentamientos Humanos. Suplemento; México, 1976.
- INDECO.- Hacia una política integrada de Vivienda. Revista Técnica del INDECO No. 7. México, 1976.
- INDECO.- Informe Anual de Actividades, septiembre 1975 -agosto 1976. México, 1976.
- INDECO.- Ley que crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. Revista Técnica del INDECO No. 1. México, 1975.
- INDECO.- Programa de Vivienda para trabajadores no asalariados. - Revista Técnica del INDECO No. 10. México, 1976.
- INFONAVIT.- Boletín Informativo. Núms. 9 y 10. México, 1973.
- INFONAVIT.- Disposiciones Legales. México, 1975.
- INFONAVIT.- Manual del Trabajador: Preguntas y Respuestas. México 1976.
- INFONAVIT.- Octavo Informe Anual de Actividades. México, 1980.
- INFONAVIT.- Plan de labores y financiamiento. México, 1973.
- INFONAVIT.- Sexto Informe Anual de Actividades. México, 1978.
- Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado.- El ISSSTE y la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado; origen, desarrollo y perspectivas. México, 1976.
- Instituto Nacional de la Vivienda -INV- La Habitación Rural. 1969

- Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana. - Desarrollo Urbano y Vivienda. Revista ECOPOLITICA, Vol. I. Julio-Septiembre. México, 1975.
- Mucharraz Nieto, Gonzalo.- Conjuntos habitacionales de interés social en México. Tesis, Escuela Nacional de Arquitectura, - -- U.N.A.M., D.E.S., 1977.
- Naciones Unidas.- Demographic Yearbook. 1976.
- Navarrete, Ifigenia M. de.- La distribución del ingreso en México, tendencias y perspectivas. Perfil de México en 1980. Edit. Siglo XXI. México, 1970.
- Ornelas Delgado, Jaime.- La vivienda como resultado del desarrollo económico de México. Revista Técnica del INDECO No. 8. - México, 1976.
- Ornelas Delgado, Jaime.- Relación entre el crecimiento económico y el crecimiento urbano de México. Revista Técnica del INDECO No. 12. México, 1976.
- Periódico, El Día.- La Vivienda en México. Suplemento dominical, X aniversario. México, 1972.
- Puente Leyva, Jesús.- El problema habitacional. El Perfil de México en 1980. Edit. Siglo XXI. México, 1970.
- Ríos Zertuche, Francisco.- Apuntes sobre desarrollo económico. - Revista Técnica del INDECO No. 2. México, 1975.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.- Programa Nacional de Vivienda: Desarrollo urbano. México, 1979.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Programa Financiero de Vivienda. México, 1964.
- Secretaría de Industria y Comercio.- Censos Generales de Población

- ción. D.G.E., 1965.
- Secretaría de Industria y Comercio.- IX Censo General de Población. D.G.E., 1972.
- Secretaría de la Presidencia, actualmente Secretaría de Programación y Presupuesto.- Reunión Nacional de Asentamientos Humanos. Edit. CETENAL, México, 1976.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.- Manual de Estadísticas Básicas. México, 1979.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia.- Atlas de la salud de la República Mexicana. Primera Convención Nacional de Salud. México, 1973.
- Silva Herzog, Jesús.- El problema de la vivienda en México. Primer seminario de estudios de los problemas de la habitación en México. PRI, IEPES, México, marzo de 1973.
- SUCOVI, D.G.E.- Inversión en Programas de Vivienda del Sector Público. México, 1976.
- Trejo, Luis Manuel.- El Problema de la vivienda en México. Edit. F.C.E., México, 1974.
- Turner, John. Los principales sistemas habitacionales y sus variantes en el Area Metropolitana. Revista Técnica del INDECO - No. 8. México, 1976.
- Unikel, Luis.- El Proceso de Urbanización. El Perfil de México en 1980. Vol. II Edit. Siglo XXI. México, 1970.
- Velázquez de la Parra, Manuel.- Objetivos y políticas Nacionales sobre vivienda. Revista Técnica del INDECO, No. 9 México, 1976.
- Verde Rodarte, Ma. Elena.- La coordinación de los organismos que atienden el problema habitacional. Tesis, Facultad Nacional de Economía, U.N.A.M., 1977.