

77
2g.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**"LA VIVIENDA COMO PARTE INTEGRAL DE LA
PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO EN
MEXICO: CASO DE ESTUDIO 1984".**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)**

P R E S E N T A :

CARLOS ALBERTO RAMIREZ ULLOA

JUNIO DE 1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

C O N T E N I D O

PAG.

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO:

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

1.1.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.2.	CONCEPTO DE PLANEACION	6
1.3.	LA PLANEACION EN MEXICO	7
1.4.	PLANEACION Y ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO	12
1.5.	CONCEPTO DE VIVIENDA; COMO PARTE INTEGRAL DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO.	25
1.6.	CONSIDERACIONES GENERALES	29

CAPITULO SEGUNDO:

LA PARTICIPACION DEL ESTADO DE 1940 A 1983 EN EL PROCESO HABITACIONAL EN MEXICO.

2.1.	LA POLITICA HABITACIONAL DEL ESTADO DE 1940 A 1970	34
2.2.	PARTICIPACION DEL ESTADO EN LOS AÑOS DE 1971 A 1983 EN EL SECTOR VIVIENDA.	48
	RESUMEN	69

CAPITULO TERCERO:

LA PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO Y SU IMPACTO EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO CASO DE ESTUDIO 1984.

3.1.	FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.	74
3.2.	LA PLANEACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y SUS EFECTOS EN LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO Y LA VIVIENDA EN MEXICO.	86

	PAG.
3.3. PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL FINANCIAMIENTO Y ADMINISTRACION DE LA VIVIENDA EN MEXICO.	92
3.4. SUELO URBANO COMO ACCION FUNDAMENTAL DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO Y LA VIVIENDA.	96
RESUMEN	104

CAPITULO CUARTO:

PRINCIPALES DISPOSICIONES JURIDICAS QUE RIGEN A LA VIVIENDA DURANTES LOS AÑOS DE 1983 A 1984 EN MEXICO.

4.1. CARACTERISTICAS DEL MARCO JURIDICO-HABITACIONAL - EN MEXICO.	106
4.2. PRINCIPALES DISPOSICIONES JURIDICAS DE CARACTER - FEDERAL QUE RIGEN A LA VIVIENDA EN MEXICO.	112
4.3. DISPOSICIONES JURIDICAS DE CARACTER FEDERAL RELACIONADAS CON EL MARCO HABITACIONAL.	114
RESUMEN	119
CONCLUSIONES	120
RECOMENDACIONES GENERALES	126
BIBLIOGRAFIA	128

INTRODUCCION.

El desarrollo temático de la tesis, está basado en una investigación documental. El tema representa en la actualidad un hecho importante en el desarrollo económico y social del país sobre todo por el intenso crecimiento urbano registrado en México en las últimas cuatro décadas, mismo que origina un proceso de segregación de la población urbana y rural en las ciudades urbanas industriales, provocando asentamientos humanos deficitarios en lo que respecta a suelo, vivienda y servicios públicos.

México, como otros países latinoamericanos, tiene un régimen de producción esencialmente capitalista, en donde la industria representa la principal actividad económica urbana que tiende a concentrar capital y fuerza de trabajo, por lo que la ciudad constituye el centro de operación industrial y de urbanización.

El proceso de urbanización en México se ha agudizado por el aumento de la población nacional, la necesidad creciente de empleos, la migración de la población rural a las ciudades urbanas y por la marginalidad y los bajos niveles de ingresos existentes en el campo.

Esto hace que existan núcleos marginados en las ciudades grandes y medianas, imposibilitando así el acceso a la vivienda, cuya inseguridad se hace más palpable en momento de crisis económica.

El Estado, a través de sus estructuras administrativas, ha intentado implementar políticas de desarrollo económico, social, político y sectorial que logren controlar el desarrollo urbano de las ciudades y, sobre todo, disminuir el déficit de vivienda.

Una de esas políticas a la que está referido el tema de esta investigación es, "La vivienda como parte integral de la planeación del desarrollo urbano en México".

En base a este tema se pretende identificar cuál ha sido la participación del Estado en el problema de la vivienda en México, así como justificar el porqué se considera a la vivienda como componente integral de la planeación del desarrollo urbano. Asimismo, se busca establecer cuál ha sido su incidencia en la administración pública y, en consecuencia, en la administración del desarrollo urbano.

El desarrollo de la investigación se estructura en cuatro capítulos, además de la introducción, conclusión, recomendaciones generales y bibliografía. Cada uno de los capítulos lleva una síntesis del tema para facilitar su comprensión. El primer capítulo presenta el planteamiento del problema y el marco teórico-conceptual de la planeación de desarrollo urbano y la vivienda, así como una breve explicación de cómo se ha aplicado en nuestro país. El segundo capítulo se refiere al análisis de cuál ha sido la participación del Estado a través de la implementación de políticas habitacionales de 1940 a 1983 (se analiza este período porque es importante detectar hasta qué punto la crisis agraria y la industrialización repercuten en la modificación de los patrones de urbanización de las ciudades y hasta qué punto las instituciones públicas fueron capaces de controlar las nuevas formas de poblamiento y satisfacer de viviendas a sus habitantes). El tercer capítulo corresponde al análisis del año de 1984, donde se hace necesario saber hasta qué punto el Estado, a través de su legislación, logró avanzar en la solución del problema de vivienda en México (sobre todo porque se dijo "Promotor de Acciones de Autoconstrucción y de la Vivienda Progresiva") y, además conocer si hubo algún cambio en sus planteamientos tradicionales; por último, el cuarto capítulo, que es complemento del anterior, se refiere al marco jurídico que consagra el derecho a la vivienda a partir de las modificaciones constitucionales de 1983 y 1984. Al final se presentan las conclusiones y recomendaciones, que derivan de los capítulos desarrollados.

CAPITULO PRIMERO

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El concepto de desarrollo comunmente se le ubica en un proceso de crecimiento económico, aunque el desarrollo "..." tiene connotaciones más amplias, como proceso global de cambio, tiene un significado de transformación de estructuras y de relaciones de producción". (1)

Por estructuras se entiende "... al conjunto de relaciones internas y estables que articulan a los diferentes elementos de una totalidad concreta que contribuyen al proceso de cambio, en el caso de la estructura económica, tiene -- por elemento a un grupo de hombres y de determinados medios de producción". (2)

En cambio, las relaciones sociales y de producción "... constituyen la forma social y económica con que aparecen las fuerzas productivas; son el conjunto de relaciones que establecen los hombres entre sí, en el proceso de producción social". (3)

El concepto de "desarrollo" relacionado con lo "urbano", nos da la palabra "desarrollo urbano", entendido como un proceso de cambio, tanto de estructuras como de relaciones sociales de producción, que repercuten en el ámbito nacional, regional o local de un país; su aplicación se da mediante todo un proceso planeado, que determina los objetivos, las metas, las políticas y los instrumentos de índole político, económico, social, físico y cultural, con la finalidad

(1) DE PABLO Y SANTOYO. Luis y G. Radl; "Vialidad Política de la Planeación para el Desarrollo, 1974", p.13

(2) BARTIRA, Roger; "Breve Diccionario de Sociología Marxista, 1973", pp. 75-76

(3) BARTIRA, Roger; "Ob. Cit." p. 123

de reestructurar y organizar de manera constante al Sistema Nacional de Ciudades, y obtener una eficiente distribución y racional asignación de los recursos (humanos, financieros, materiales y técnicos) en beneficio de la población o comunidades urbanas y rurales. Su objeto es el de elevar el nivel de vida de la población.

En México se presenta un fenómeno importante, característica del proceso de urbanización, los asentamientos humanos (regulares e irregulares). Como problema del desarrollo urbano y la vivienda se puede definir en dos rubros - "... el primero se relaciona con la problemática generada por el patrón de ocupación del territorio nacional; el segundo, con la problemática que presentan los centros de población y los componentes del desarrollo urbano" (4), - ambos son partes integral en la planeación del desarrollo urbano en México, como el suelo urbano, la infraestructura urbana (agua potable, alcantarillado, electrificación, alumbrado público, etc.), la vialidad regional y urbana, el transporte, la vivienda, el equipamiento urbano (educación, salud, cultura, recreación, deporte, comercio, ---- etc.) y otros componentes

Para entender estos dos rubros de la problemática del desarrollo urbano y la vivienda en México se plantea el -- primer punto, originado por el patrón de ocupación del territorio. Este se da por una excesiva concentración demográfica y económica en la capital del país, además de la existencia de una crítica dispersión de la población rural, que marca la desigualdad regional en la distribución de las riquezas o sea los productos generados por la sociedad, como los productos de consumo, el dinero, los instrumentos de producción de bienes y servicios, etc. También ocasiona distorsión en el proceso del desarrollo eco

(4) "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988" - p. 15

nómico y social, porque acarrea ineficiencia económica -- por la creciente deseconomía de aglomeración y por la poca rentabilidad de las inversiones al sufragar el desarrollo del país. Otro factor importante es la desigualdad entre las diferentes regiones geográficas y los centros de población urbanos y rurales, principalmente en la distribución del ingreso y de los satisfactores básicos, tal es el caso de la vivienda.

Respecto a la problemática que presentan los centros de población y los componentes del desarrollo urbano, se identifica por la carencia de satisfactores considerados esenciales para la población, ejemplo de ellos tenemos la tenencia de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, equipamiento, etc., causado por los desajustes en las actividades desempeñadas en el centro de población o por las comunicaciones o redes urbanas, así como el deterioro del medio físico.

Otro elemento importante referido al punto anterior es la concentración de las inversiones públicas destinadas al bienestar social en la capital del país, lo que provoca una manifestación de carencias en los diversos centros de población urbanos y rurales pequeños y en poca escala en los medianos; y, por último, el poblamiento existente en terrenos inadecuados por su topografía o por su alta capacidad de producción agropecuaria, ocasionando crecimientos prematuros en zonas urbanas sin previsión de programas de viviendas y de detección de servicios que la abastezcan.

Para lograr que el fenómeno de los asentamientos humanos y los problemas que origina, como son el patrón de ocupación y problemática de los centros de población, que además repercuten en el problema de la vivienda en México, se pueda resolver, es necesario llevar a cabo una adecuada planeación del desarrollo urbano que, a su vez, apoyado en

una debida administración, logre el control y regulación del crecimiento de los diversos centros de población en las diferentes regiones del país.

En base a lo anteriormente expuesto, se pretende en esta investigación de tesis justificar el porqué se considera a la vivienda como componente integral de la planeación del desarrollo urbano en México, así como identificar cuál ha sido su incidencia en la administración pública y, como consecuente de éste, de la administración del desarrollo urbano.

1.2. CONCEPTO DE PLANEACION

La existencia de diferentes sistemas económicos, sociales, políticos y culturales en todo el mundo ha hecho visible la dificultad de sostener con validez universal una concepción de la planeación. Lo que sí es necesario aclarar, que cualquier concepto que se formule al respecto no debe separar su relación con los elementos que conforman las Ciencias Sociales. Tal es el caso de la Sociología, Economía, Derecho, Administración, etc. Porque, para poder llevar a cabo una debida planeación, es necesario conocer todos aquellos fenómenos que se dan en un sistema y en su estructura.

Rodrigo Esobar nos dice que un sistema "es el conjunto organizado, coherente, interdependiente de elementos o un conjunto de estructuras".

En un sistema económico existen distintos elementos que lo estructuran. Estos elementos son las estructuras físicas o geográficas, técnicas, demográficas y económicas que por su generalidad demuestran una relativa estabilidad del sistema.

Dentro de este aspecto, la planeación juega un papel importante como instrumento de política socioeconómica; es fundamental en la toma de decisiones.

Es un sistema que permite cuantificar medios e instrumentos, además de optimizar el uso de los recursos en función de -- objetivos y metas cualitativas y coherentes.

Von Szalay Sandor nos dice "que la teoría de la planeación, es el bosquejo extenso de una estrategia de decisiones y ac ciones, en el que las técnicas tienen la función de ser un instrumento esencial en el proceso. Los obstáculos principales a que la planeación se enfrenta son: la concepción -- estructural del mismo y el significado en el marco del desa rrollo desde el punto de vista social".

El concepto tradicional de la planeación implica ciertas fa ses del proceso de transformación de estructuras y relaciones de producción, en la que se resuelve la división de fines y medios... "En cualquier caso, la planeación pretende - encontrar respuestas que corrijan lo que las fuerzas del mer cado no pueden proporcionar por sí solas". (5) Ejemplo de - ello tenemos el otorgamiento de ciertos beneficios sociales; vivienda, educación, trabajo, etc. Su función es la de ofre cer criterios que conduzcan a la óptima asignación de recu rsos, determinación de políticas económicas, sociales, cultu rales, regionales y urbanas, que eviten desequilibrios y pro porcionen beneficios a la población en su totalidad.

1.3. LA PLANEACION EN MEXICO

1.3.1. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

La administración pública mexicana se ha enfrentado a proble mas significativos, especialmente de índole económico, que - obliga al Estado a realizar esfuerzos con orden y racionalidad, buscando lograr normar las actividades en los diferentes sectores; público, privado y social. En realidad la pla neación por sí sola como instrumento no logrará nada sino - se logra una articulación participativa de los diferentes --

(5) NAVARRETE, Víctor M.; 'El Proceso de Planeación y el Equilibrio Económico: Base para la Planeación Económica y Social de México, 1980'. p. 145.

sectores productivos, al igual que de las entidades federativas y municipios del país.

Realmente, la estructuración de un "Sistema Nacional de Planeación" en México se ha venido conformando de manera lenta y poco operativa. Esto se debe a la falta de especialización de los equipos locales de planeación en los estados y municipios y, sobre todo, por la discontinuidad existente en el proceso de planeación al realizarse un cambio de gobierno; asimismo, por la discordancia en la coordinación de actividades de las dependencias de la Administración Pública Federal, en cuando que cada una de ellas realiza su propia programación-presupuestación sin tomar en cuenta a otro organismo o institución relacionada con las funciones que desempeñan.

Desde hace cincuenta años, en México se ha venido intentando estructurar un "Sistema de Planeación", con el propósito de orientar y promover el desarrollo del país. Datos que demuestran este proceso tenemos a la primera Ley de Planeación, creada en el año de 1930, con la necesidad de inventariar los recursos del país y reorganizar la actividad económica y social de México. Posteriormente se formuló el primer Plan Sexenal 1934-1940, el Programa Nacional de Inversiones Públicas 1953-1958, cuya finalidad fue la de programar las inversiones públicas y fijar las metas del crecimiento económico. En materia de planeación regional, se conoce de planes regionales de Cuencas Hidrológicas que abarcaban varias entidades federativas, tales como el Lerma y la del Papaloapan.

Otros planes de importancia fueron el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, ambos establecieron lineamientos para la inversión pública y estímulos al sector privado.

En la década de los setentas se comienza a institucionalizar de manera formal la planeación en México, con la creación de las Unidades de Programación en las dependencias y organismos

Cuando se habla del conjunto articulados de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, se le identifica como coordinación intersecretarial, cosa que no existe por la descoordinación que hay en las actividades de las dependencias y entidades del sector público. Pero, si ésto se llegará a lograr, nuestra planeación estaría en un alto nivel operativo y con éello lograríamos una racional y equitativa distribución de los recursos financieros, que llevaría a lograr la compatibilidad de funciones deseada entre las dependencias y organismos del sector público, así como una congruente aplicación de los recursos financieros en acciones prioritarias de acuerdo a necesidades territoriales.

Los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación se clasifican en: Normativo de Mediano Plazo, Operativo de Corto Plazo, de Control y de Evaluación. En el caso del Normativo de Mediano Plazo, se ubica el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y a los Programas de Mediano Plazo. Ejemplo de éello tenemos a los programas sectoriales, "que comprenden los aspectos relativos a un sector administrativo relacionado con la materia de los mismos". (7) (Como es el caso del Sector Desarrollo Urbano y Vivienda, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), en donde el programa de mediano plazo es el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988).

1.3.2. PLANEACION ESTATAL Y MUNICIPAL

El Sistema Nacional de Planeación Estatal está basado en el principio de descentralización de la vida nacional. Su fundamentación teórica es la de apoyar el proceso de descentralización y desconcentración de la toma de decisiones de las dependencias de la Administración Pública.

(7) "Sistema Nacional de Planeación..." p. 47

Para organizar el Sistema Estatal de Planeación, se crearon los Comités Estatal para la Planeación del Desarrollo ---- (COPLADE), que tiene como función la de coordinar el proceso de formulación, instrumentación, control, ejecución y -- evaluación de la planeación estatal y municipal.

En cuanto a la planeación municipal, su base jurídica está sustentada por el Artículo 115 Constitucional, la Ley Estatal de Asentamientos Humanos o de Desarrollo Urbano y en algunos Estados por la Ley Estatal de Planeación, réplica de la Ley Federal de Planeación.

La planeación municipal es de vital importancia en nuestro país. Se cree que es el nivel territorial en donde se desarrollan los principales problemas del crecimiento y desarrollo económico y social. Ejemplo de estos problemas tenemos el desequilibrado crecimiento de las ciudades, que generan necesidades esenciales para la población de menor recursos, tales como la vivienda, servicios básicos urbanos, equipamiento, suelo urbano, etc., falta de incentivos para fortalecer la producción de materias primas que permitan generar el empleo, falta de asignación de recursos financieros para promover el desarrollo de ciudades con tendencia de crecimiento industrial, como polos de atracción poblacional y con tendencia a fortalecer el empleo y el bienestar social, etc.

El municipio, para poder resolver el problema de su planeación, tiene facultad de:

- a) Formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas;
- c) Controlar y vigilar la utilización del suelo; e
- d) Intervenir en la regularización de la tenencia de la -- tierra.

Básicamente su aplicación está basada en la planeación del desarrollo urbano, que, a su vez, es un subsistema del Sistema Nacional de Planeación, lo que hace importante llevar a cabo una planeación integral en donde cada componente de este proceso se relaciona con cada problema del desarrollo. En el siguiente inciso se explicará lo que se entiende por planeación del desarrollo urbano y se identificará cuáles son los componentes que la conforman.

1.4. PLANEACION Y ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO

1.4.1. CONCEPTO DE PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO

El concepto de "desarrollo urbano", se basa en dos conceptualizaciones principalmente, "desarrollo" y "urbano".

Con respecto al primero, sabemos, como anteriormente se ha señalado, es un proceso global de cambio, tanto de estructura como de relaciones sociales de producción. En cuanto al término "urbano", como expresa Manuel Castell, "designa una forma particular de ocupación del espacio por una población, o sea, la aglomeración resultante de una fuerte concentración y de una densidad relativamente elevada, que tendría como correlato previsible, una diferenciación funcional y social cada vez mayor".

Actualmente existen en el mundo problemas como:

- a) Acelerado crecimiento por el ritmo de urbanización, principalmente en las ciudades más importantes. Ejemplo de ello tenemos a la Ciudad de México y su Area Metropolitana;
- b) Concentración del crecimiento urbano en las regiones llamadas "subdesarrolladas", sin correspondencia con el crecimiento económico que acompaña al proceso de urbanización en los países capitalistas desarrollados. Esta concentración sobre todo poblacional es característica de países en "vías de desarrollo o del tercer mundo";

- c) Aparición de nuevas ciudades y expansión de otras, en particular de grandes metrópolis (por la alta concentración de mayores funciones que requiere una ciudad); y
- d) La relación del fenómeno de urbanización con nuevas formas de articulación social, nacidas de modo de producción capitalista.

El proceso de urbanización va relacionado de manera estrecha con la problemática que presenta el desarrollo, que es el problema de transformación de la estructura social y de producción de una sociedad, de modo que quede libre la capacidad de acción progresista. Esta producción de la sociedad, relacionada con las formas espaciales de una ciudad, se refiere a que una porción de la población se encuentra en determinado espacio, en el cual, a través de todo un proceso de reproducción, se constituye en... "aglomeración de tipo funcional y socialmente interdependiente en relación a una articulación jerarquizada denominada", "red urbana". (8)

Existen diversos conceptos de urbanización. Para H. T. Eldrich "es un proceso de concentración de la población y de las actividades humanas en los puntos centrales del espacio..." Luis Unikel nos dice "que la urbanización es un hecho trascendental en la vida económica, social, ecológica y política del mundo, tiende a modificar la forma de vida de la sociedad actual, así como el medio ambiente natural y artificial del hombre; provoca aumentos sustanciales en las necesidades de infraestructura urbana, vivienda, suelo y servicios, que las ciudades con mayor o menor concentración poblacional requieren para subsistir y poder resolver sus demandas económicas, culturales, sociales, políticas y

(8) CASTELL, Manuel; "La Cuestión Urbana, 1976." p. 26

ffsicas". Manuel Castell emplea similar conceptualización y nos dice "que se refiere al mismo tiempo tanto a la consti tución de formas espaciales específicas de las sociedades hu manas caracterizadas por la significativa concentración de las actividades y poblaciones en un espacio restringido".

Para hacer que este proceso de urbanización, en donde por -- sus características esenciales de concentración poblacional, desigualdad regional y urbana, estructuración de nuevos centros de población e incremento de otros hasta lograr consoli darse en metrópolis, y la formación de sociedades urbanas -- con tendencia a monopolizar la economía de una nación sea -- controlado, regulado y equitativo, se hace necesario una --- "planeación urbana eficiente".

La planeación urbana "...es la aplicación de los métodos aná liticos descritos para descubrir, por una parte, las metas y p^rósitos que una sociedad se propone alcanzar o, en todo ca so, las que conforme a una teoría política aceptada por la comunidad debiera presentarse y, por otra parte, como un mé- todo que permite determinar la forma más eficaz de efectuar- la inversión pública y decidir con ello cuáles son las ac- ciones óptimas que han de comprender en relación al creci- miento y cambio futuro de una urbe". (9) Puede ser entendido también "como un esfuerzo deliberado para establecer un control u orientar al proceso de cambio urbano en la escala nacional o regional, mediante la intervención pública sobre el "Sistema de Ciudades" o en la escala local, por medio de la- intervención sobre todo algunos de los componentes del sis- tema". (10)

El hablar de planeación urbana y de planeación del desarro- llo urbano, no se debe entender como algo diferente, sino --

(9) ESQUIVEL, Guillermo; "Planes Reguladores"; "Desarrollo Urbano", 1976. pp. 27-28

(10) "Los Sistemas Urbanos"; "Proyecto de Desarrollo Urbano, 1980". p. 13

más bien como una interpretación amplia de la conceptualización de lo que es la planeación urbana enfocada en el proceso de desarrollo.

La planeación urbana es un método análítico que a través de metas y propósitos busca la forma eficaz de emprender acciones en relación al crecimiento y cambio futuro de una urbe, incidiendo en todo un "Sistema de Ciudades" establecido; y el desarrollo urbano es un proceso de cambio, tanto de estructuras como de relaciones sociales que repercute a nivel nacional, regional o local, para lograr una jerarquía de ciudades que impulse el desarrollo económico mediante el aprovechamiento óptimo de los recursos.

Luis Unikel nos dice que "el desarrollo urbano se debe dar mediante el objetivo de una política urbana que influya en la localización de la población urbana, para lograr una jerarquía de ciudades que impulse el desarrollo económico a través del mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos y una óptima asignación de las inversiones...no solamente debe incluir elementos de la planeación física, sino también una estrategia para formar una jerarquía "óptima" de ciudades y así planear la localización de las actividades productivas dentro de la jerarquía urbana ..."Otra referencia de vital importancia al respecto, nos dice el mismo autor, que, "en lo económico, como política, debe establecer el objetivo de la localización de las actividades económicas en ciudades determinadas; en lo ecológico, determinar la estructura interna convenientemente de los usos del suelo urbano, para asegurar la efectividad de los criterios económicos y sociales; en lo institucional, asegurar la vigencia de los organismos de planeación del nivel mínimo dentro del Sistema Nacional de Planeación". (11)

(11) UNIKEL, Luis; "El Proceso de Urbanización; El Perfil de México en 1980-1982" p. 251.

Entonces, la planeación del desarrollo urbano no debe enfocarse nada más al estudio de los elementos físicos de las ciudades (suelo, infraestructura urbana, vialidad, transporte, vivienda, equipamiento, etc.), sino que debe relacionar estos elementos con los aspectos de tipo económico, social, productivo, administrativo, político, etc., lo que permitiría proponer una estrategia para la localización de actividades productivas relacionadas con el desarrollo de las ciudades, estrategia para resolver el problema existente entre el campo y la ciudad, y así de manera inversa (ciudad-campo), además que proporcione un conocimiento sobre la influencia que tienen las relaciones sociales de producción con el cambio estructural de las ciudades, pero también es necesario que asegure el funcionamiento de organismos que hagan operativo el proceso de la planeación mediante una estrategia administrativa del mismo.

1.4.2. CONCEPTO DE ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO

El hombre históricamente ha aprendido a desarrollarse de manera organizada, estructurando ciudades y países con formas de organización y sociedades diferentes (capitalistas, socialistas y comunistas). Pero para poder operar sus formas de organización y sus ciudades, se apoya en la "Administración".

La Administración según Reyes Ponce, "busca en forma directa la obtención de resultados de máxima eficiencia en la coordinación..." "Coordinar," implica el ordenamiento simultáneo y armonioso de varias cosas" (12).

Esta coordinación basada en actividades encomendadas como función de una organización social, que apoyada en todo un "Proceso Administrativo" origina cambios de tipo económico, social, político e inclusive de tipo administrativo. La

(12) REYES PONCE, Agustín; "Administración de Empresas; Teoría y Práctica Primera Parte, 1973. p. 19

aplicación de la administración trae consecuencia inmediata que repercute en el proceso de desarrollo de la organización social de una ciudad o de un país, entre la que destaca la reorganización de las estructuras administrativas de acuerdo a los fines y a las necesidades del desarrollo económico, social, político, cultural y físico de los centros de población.

Cuando se habla de organización social, se hace referencia a dos formas de organización: privada y pública. La organización de tipo privada "... persigue fines de carácter lucrativo, que al producir un bien o servicio busca "cautiva" o -- "capturar" mercados..." (13)

José Galván nos dice que "Su ámbito puede ser internacional, nacional, regional y local, con fines políticos, sociales y culturales, su estructura organizacional se refleja en los "consorcios"...", nace del modo de producción capitalista. Entendiendo al modo de producción "... como la unidad de fuerzas productivas y las relaciones de producción, lo que determina las características y la dinámica de la sociedad, el cual forma un todo interrelacionado como producto de las condiciones y cambios en las modernas formas de gobierno..." (14)

La segunda forma de organización social (pública), es la que ejerce el "Estado". El Estado entendido "... como la expresión política del poder de una clase o de un bloque de clases y estratos sociales por medio de un conjunto de instituciones que ejercen la función de asegurar la permanencia de la estructura económica en el marco de una limitación territorial dada..." (15) Este debe siempre perseguir finalidades de interés público, orientados a lograr el buen funcionamiento de su gobierno, así como de sus estructuras gubernamentales -

(13) R. CASTELAZO, José; "Teoría de la Administración; Apuntes," t.1. 1978.

(14) BARTRA, Roger; "Breve Diccionario de Sociología Marxista, 1973" - pp. 105-107

(15) Idem, p. 71

y administrativas. Es decir, que el Estado, para poder lograr la permanencia y estabilidad de su gobierno, tiene la consigna de resolver problemas de la sociedad que gobierna mediante un eficiente funcionamiento de sus instituciones, ajustando su aparato administrativo de acuerdo a las necesidades y funciones que le corresponde desarrollar y resolver. De estas necesidades tenemos la provisión de viviendas a la población de estratos medios y bajos, educación, salud, empleo, alimentación, etc.

Por ello, la administración pública debe estar encaminada a realizar actividades del gobierno a través de las instituciones que la forman, logrando así la aplicación de objetivos, políticas, normas, instrumentos y racionalizando los recursos (humanos, materiales, financieros, técnicos y el factor tiempo) en actividades sectoriales e institucionales que una ciudad o país requiere para satisfacer las demandas de la sociedad civil sin involucrarse en actividades que la afecten.

La sociedad civil, nos dice Omar Guerrero, "no implica una mera interacción humana, sino más bien relaciones sociales de producción, mismas de las que se desprenden otras modalidades de relaciones consecuentes como la política, el derecho, la administración, las costumbres, que son expresiones específicas de éstas". Marx y Engels la describen como "... la forma de intercambio condicionado por las fuerzas de producción existentes en todas las fases anteriores y que, a su vez, las condiciona. Abarca toda la vida comercial e industrial de una fase y, en este sentido, trasciende los límites del Estado y de la Nación, si bien, por otra parte, tiene necesariamente que hacerse valer al exterior como nacionalidad y vista al interior como Estado...". Este es un producto de las relaciones de producción, como se ha dicho anteriormente, pero también engendra la organización económica y productiva del modo de producción capitalista, mostrando un campo

en donde los individuos se concentran en la actividad de tipo económica lucrativa, dando origen a sociedades privadas y, por lo tanto, delegando la responsabilidad al Estado para resolver las demandas de tipo social no lucrativas, como servicios y bienes de tipo social; como el caso de la vivienda.

El Estado Mexicano se ha definido históricamente por el incremento de actividades que determinan la función de la administración pública en México, pero también es resultado del sistema de sociedad capitalista, determinada por las relaciones de producción que origina la organización económica y productiva del Estado.

Estas nuevas actividades del Estado que causa la organización económica y productiva es consecuencia del crecimiento económico. Este a la vez repercute en los diferentes centros de población del país, sobre todo por el proceso de industrialización y urbanización, propiciando efectos como elevadas tasas de crecimiento demográfico en los centros urbanos, alta concentración del ingreso y las riquezas, rezago en el sector agropecuario, problemas de empleo y crecimiento anárquico de las ciudades, resultado de un desarrollo regional deforme con alto índice de inmigraciones campesinas a los centros industriales urbanos, además de inequitativa distribución de las riquezas.

Para atacar este fenómeno, el Estado propone, entre otras, una estrategia que mediante una debida planeación del desarrollo urbano permita controlar y administrar el crecimiento y desarrollo de los centros de población del país. En base a esta estrategia, se define una nueva función a desempeñar que, derivada de las actividades encomendadas a la administración pública, permita operar y evaluar el proceso de planeación del desarrollo urbano en México, la "Administración del Desarrollo Urbano".

Aparece en 1978 dentro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano como política sectorial. "Determina los lineamientos y mecanismos mediante los cuales se daría cumplimiento al PNDU, lo que implicaba la observación de preceptos jurídicos, la creación de organismos encargados de implementar algún renglón específico, el diseño de mecanismos especiales de financiamiento y la programación de acciones del Sector Desarrollo Urbano". (16)

La administración del desarrollo urbano se concibe "... como el conjunto de organizaciones y procesos gubernamentales en todos los niveles de adopción de decisiones y de prestación de servicios públicos relacionados con una zona urbana...". También "... como la actividad del gobierno (federal, estatal y municipal) enmarcado en el jurídico establecido bajo consenso popular, encaminado a la planeación, ejecución y control de las acciones destinadas al ordenamiento y regulación del crecimiento urbano, de acuerdo con el desarrollo socio-económico del país en su conjunto...". (17)

El objetivo fundamental de esta actividad de la administración pública y como elemento componente de la planeación del desarrollo urbano, es la de fortalecer el aparato gubernamental en áreas específicas dedicadas a operar el desarrollo urbano en los centros de población (áreas administrativas estatales y municipales de desarrollo urbano, vivienda y obras públicas). Este a la vez permite realizar con mayor control la evaluación de la planeación urbana con un funcionamiento adecuado de las estructuras administrativas, de manera que los elementos integradores de la planeación del desarrollo urbano, como anteriormente se ha mencionado, propicie el desarrollo y actualización del marco jurídico y administrativo, alentar la organización y operación de las

(16)"Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1982."p.3

(17)"Sistema de Planes; Programa Nacional de Administración del Desarrollo Urbano-PRONADU, 1978."p. 3."La Administración Urbana Municipal; Agenda del Presidente Municipal, 1982." p. 85

dependencias que tienen atribuciones directas en la materia, así como adecuaciones organizativas e implementación de nuevos sistemas administrativos que satisfagan los requerimientos de operación de los planes de desarrollo urbano.

En México se han venido desarrollando modelos alternativos de organización administrativa, principalmente en las entidades federativas y en los principales municipios del país, su eficiencia y eficacia no ha sido acorde a lo requerido por especialistas que se encargan de operar dichas áreas administrativas y al poco interés que tienen las autoridades responsables de ello. Lo que si es necesario aclarar es su importancia para el país y para la administración pública, ya que tiene funciones normativas y regulativas del desarrollo urbano en los centros de población. De estas áreas administrativas depende el diseño de mecanismos de coordinación que permita orientar y apoyar las acciones de las diversas dependencias de la administración pública, así como de las entidades paraestatales cuya función incide en los planteamientos de la estrategia de planeación e implementación de los elementos componentes de la estructura urbana de las ciudades. También propone mecanismos de coordinación para que participen los sectores social y privado en el proceso de crecimiento y desarrollo de los centros de población. Es así como se concibe a la administración del desarrollo urbano en México, su fundamentación jurídica es sustentada en el Artículo 115 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley General de Asentamientos Humanos.

1.4.3. LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO EN MEXICO

México a principios del siglo veinte, tenía un nivel de urbanización estable comparado con otros países de América Latina. Su urbanización era considerada "media baja". Durante el período de 1900-1940, el proceso de urbanización se mantuvo estable.

A partir de 1940, el país tuvo un impacto en el proceso de urbanización, su ritmo de crecimiento y nivel de urbanización fue alto, siendo uno de los mayores de América Latina, comparado con otras naciones, y después de Venezuela y Perú. México como país comprendido en la región de América Latina y catalogada entre la más urbanizada ha experimentado un proceso acelerado en su desarrollo urbano-demográfico.

Cuando se habla del nivel de urbanización se debe entender "...a la magnitud alcanzada por la concentración de población urbana..." (18)

Una serie de acontecimientos de tipo socio-económico fomentaron el proceso de desarrollo urbano en el país; como estímulo en el desarrollo industrial, crecimiento de ciudades fronterizas en la parte norte del territorio nacional e incentivos para promover el auge en la agricultura y la ganadería, debido al crecimiento del mercado interno y externo, este último impulsó el crecimiento de las ciudades ubicadas en zona agrícolas mecanizadas.

Para 1960 el país alcanzó un nivel de urbanización superior al promedio mundial, clasificándose entre el grupo de países de "nivel medio alto". De 1960 a 1970, la tasa de crecimiento natural fue de 5.68 millones de personas. Esto repercutió en el crecimiento natural de la población urbana, que fue del 67.4% y el 32.6% del crecimiento total social, lo que demuestra que ya existía un acelerado proceso de urbanización provocando en los centros de población urbanos un uso irregular, especulación y alto costo del suelo, así como el déficit en la dotación de servicios públicos y, sobre todo, comenzaba a visualizarse con mayor énfasis las dificultades de la población urbana para obtener una vivienda adecuada.

(18) UNIKEL, Luis; "El Desarrollo Urbano de México; diagnóstico e implicaciones futuras, 1976." p.33

En base a la problemática que presentaba el país, como anteriormente se ha expresado, principalmente a la velocidad de crecimiento de la población y de su inevitable transformación de rural a urbana, se elaboró una política de asentamientos humanos en 1978. Resultado de esta política fue la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978, y de su actualización en 1980. Con ésta nueva modalidad, se comenzó a dar un nuevo sistema de planeación basado en la planeación de los asentamientos humanos, comprendiendo elementos normativos para la planeación territorial, la planeación del desarrollo urbano y la planeación de los elementos, componentes y acciones del Sector.

El Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano en México está integrado por los siguientes instrumentos de planeación: (19)

- a) Plan Nacional de Desarrollo Urbano, actualmente Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- b) Plan o Programa Regional de Desarrollo Urbano de Zonas Prioritarias.
- c) Plan o Programa de Ordenación de Zonas Conurbadas
- d) Plan o Programa Estatal de Desarrollo Urbano
- e) Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano
- f) Plan o Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población
- g) Esquemas de Desarrollo Urbano de Centro de Población
- h) Programa Sectorial de Vialidad y Transporte
- i) Plan o Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Centro de Población

(19) "Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982." p. 4-7

El proceso de urbanización en México ha sido acelerado repercutiendo primeramente en el desarrollo económico y social, principalmente porque este proceso de urbanización no ha sido congruente con la distribución espacial de la población y de las ciudades. En realidad, las políticas de distribución y jerarquización de las ciudades no ha sido satisfactorio por las inadecuadas estrategias de localización y porque las metas propuestas no van acorde a los requerimientos del desarrollo de la nación.

Los principales elementos a tomar para promover un real desarrollo urbano en los centros de población es la localización territorial, ser un centro potencialmente económico o de servicio que sea congruente con los requerimientos de comunicación vial, regional y nacional, que cuente con el equipamiento básico para el desarrollo económico y social, así como la existencia de suficientes reservas territoriales para su futuro crecimiento como polo de desarrollo, además de servicios indispensables para el desarrollo y bienestar de la comunidad, y, por último, suficientes viviendas adecuadas.

Actualmente es difícil ubicar una ciudad que tenga todos estos elementos, por lo que los planes de desarrollo urbano se proponen como instrumentos importantes para poder resolver dicho problema. Juega un papel indispensable en el proceso de desarrollo de México porque contienen elementos normativos que determinan las condiciones de crecimiento y desarrollo de las ciudades que, a la vez, debe repercutir en el beneficio de la comunidad. Los planes no son impositivos pero sí normativos. Lo que hace falta es que el Estado legalice su aplicación y sea obligatorio en la programación-presupuestación de acciones de las dependencias y entidades de sector público federal, estatal y municipal, para que sus acciones propuestas sean acorde a las necesidades y requerimientos de los centros de población y de su población.

1.5.- CONCEPTO DE VIVIENDA; COMO PARTE INTEGRAL DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO.

La vivienda comprendida como un elemento de las ciudades no nos dice nada, pero como elemento de tipo económico, social, político y productivo nos dice mucho.

Es una necesidad básica cuya satisfacción condiciona a la alimentación, la salud, la educación.. Es considerada como elemento clave del desarrollo social y, por lo tanto, un derecho social. Se concibe no sólo en cuanto a su uso como inmueble, sino también en su dimensión como elemento generador del desarrollo del grupo social en relación con las actividades económicas, sociales, políticas, culturales y de acondicionamiento físico de los centros de población.

En términos económicos, "es una expresión natural de la estructura socio-económica del país y parte constitutiva del proceso de desarrollo urbano y del ordenamiento territorial en la estructuración de los centros de población". (20) Desde el punto de vista físico, "es el cuarto o conjunto de cuartos donde viven las personas y que sirve para dormir, preparar sus alimentos, comer y en general para protegerse de las inclemencias del tiempo". (21)

- * Socialmente, Gabriel Zorrilla Martínez nos dice; "la vivienda es el elemento fundamental para asegurar el desarrollo armónico del hombre, la organización de las comunidades y la superación espiritual de los pueblos". También Víctor Hugo Sotelo la enfoca dentro de éste mismo como "la unidad residencial familiar que constituye el núcleo fundamental de la sociedad, es el espacio construido que acoge a la familia con todas sus manifestaciones sociales, económicas, biológicas, culturales y afectivas".

(20) "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988" p.22
(21) "X Censo General de Población y Vivienda 1980"

Como elemento político, es considerada dentro de un proceso de cambio por lo requerimientos constantes de transformación de estructuras y de relaciones sociales, repercutiendo en las medidas institucionales adoptadas por el Estado y consecuentemente por la Administración Pública.

La vivienda, como parte integral del proceso de planeación del desarrollo urbano, es importante porque en términos específicos es parte de la problemática que presentan los centros de población y componente esencial de la planeación del desarrollo urbano por su relación con otros elementos que estructuran el proceso, como el suelo urbano, la infraestructura urbana, el equipamiento, vialidad, transporte, etc.

En base a lo anterior, se intenta justificar el porqué se debe considerar a la vivienda como parte integral de la planeación del desarrollo urbano, por lo que se mencionan los siguientes factores que inciden en este proceso:

- a) El crecimiento de la población urbana, que demanda suelo urbano para satisfacer sus necesidades de vivienda y que, de acuerdo a las características del mercado, provoca aumentos desproporcionados en el costo, restringiendo el acceso al suelo de grupos de menos ingresos y, por lo tanto, restringe aún más la dotación de vivienda. En éste caso, la planeación del desarrollo urbano determina en sus planes las normas que deben operar para evitar la especulación del suelo en zonas habitacionales y las acciones que deben de ejecutarse para abatir el déficit de vivienda.
- b) Como consecuencia del punto anterior, es la especulación en el mercado inmobiliario, que genera asentamientos humanos irregulares, provocado por los altos costos en la introducción de servicios en áreas no -----

integradas al desarrollo urbano de las ciudades y, por lo tanto, poco viables a financiar por el Estado para promover acciones de vivienda. En éste caso, la planeación del desarrollo urbano propone alternativas de localización e integración de esas áreas ajustándolas a las necesidades de crecimiento de las ciudades y de la población, así como el tipo de acción de vivienda a ejecutar.

- C) La vivienda, en el medio urbano manifiesta una fuerte dependencia del proceso productivo industrial, lo que origina la especulación. La planeación del desarrollo urbano en este aspecto determina la prioridad requerida para el desarrollo industrial y, como consecuencia de éste, los requerimientos de suelo, vivienda, equipamiento e infraestructura urbana, evitando la comercialización y especulación de áreas habitacionales populares.
- D) Y por último, la vivienda debe considerarse dentro de la planeación del desarrollo urbano como un componente que determine la ordenación, regulación y control del espacio urbano, evitando asentamientos humanos irregulares en áreas no aptas para el crecimiento de las ciudades.

Estos factores, que de alguna manera son determinantes en el proceso de planeación del desarrollo urbano, indican el por qué la vivienda como componente del desarrollo urbano de los centros de población debe quedar involucrada al mismo. Sin la satisfacción de este elemento, no se puede dar un desarrollo urbano ordenado, equitativo y congruente con los requerimientos del desarrollo económico y social de un país.

Para que una vivienda pueda considerarse adecuada, armónica y estable, acorde a los requerimientos del desarrollo

social, es necesario que contemple las siguientes funciones: (22)

Protección.

Es la capacidad de resguardo que debe brindar a sus ocupantes en forma suficiente y permanente de agentes exteriores-potencialmente agresivos (climatológicos, residuales, catástrofico, etc.)

Higiene.

Es la seguridad en el uso de aquellos componentes de servicios y espacios contra efectos nocivos.

Privacidad.

Es la ocupación dosificada que tiene un individuo o grupo - que ocupa la vivienda para aislarse del medio social o físico externo e interno.

Comodidad y Funcionalidad Física.

Que tenga orden en la distribución del espacio, respetando modos y medios de utilidad y ocupación de la vivienda.

Localización.

Es la ubicación de la vivienda en el espacio urbano, esto quiere decir que se ubique en lugares en donde hay servicios de infraestructura (agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, vialidad, transporte, equipamiento urbano, etc.), lo que permitiría su funcionalidad.

Seguridad y Tenencia

Que cumpla con las normas legales para su adjudicación o apropiación.

(22) Los primeros seis elementos son contemplados en el libro "Necesidades Esenciales en México"; Vivienda. t.3. 1982. pp. 17-22.

Espacio.

Que cumpla con el mínimo de espacio suficiente para ser operativo y distributivo.

Acondicionamiento.

Que se ajuste a las características de hábitat del individuo o grupo social.

Como conclusión se puede decir que la vivienda es una necesidad básica y un derecho social del individuo o grupo familiar, que genera elementos claves para el desarrollo social, como protección, higiene, privacidad; en lo físico, espacio, acondicionamiento, comodidad y localización; en lo legal, seguridad de tenencia; y en el marco del desarrollo socio-económico, es un factor de ordenamiento territorial y estructuración de los centros de población, enmarcado como componente integral en el proceso de planeación del desarrollo urbano.

1.6. CONSIDERACIONES GENERALES

En un país como México, la planeación se hace indispensable porque como instrumento de cambio fortalece la función del Estado y de la Administración Pública. Su carácter político-administrativo permite ordenar el esfuerzo colectivo de las diferentes dependencias e instituciones públicas hacia el beneficio de la población.

Los problemas que enfrenta el territorio mexicano en su política económica, social, sectorial, regional y urbana, derivan de factores externos (deuda externa) e internos, sobretudo de la dinámica de crecimiento de la población en los distintos centros de población por el proceso de urbanización adoptado, de expansión libre de las ciudades sin ningún control. Otro factor de carácter interno es la falta de áreas administrativas encargadas de regular, controlar -

y administrar el proceso de crecimiento y desarrollo de las ciudades.

Desde hace diez años, en México se comenzó a hacer planeación del desarrollo urbano con la finalidad de proponer políticas para el control, regulación y administración de los centros de población con futuro crecimiento y desarrollo. Así como de ordenación de los asentamientos humanos.

El proceso de planeación del desarrollo urbano en el país ha avanzado de manera integral. Esto quiere decir que se han formulado planes en los diferentes niveles territoriales, se cuenta con un Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda, con planes estatales, municipales, de centro de población y hasta parciales o zonales. Sin embargo, para que estos planes o programas puedan ser operativos, es necesario que las acciones que derivan de ellos sean susceptibles de ser programable y presupuestadas, incidiendo en el presupuesto de las dependencias y entidades del sector público federal, estatal y municipal.

La administración pública juega un papel importante en este proceso, porque como una actividad derivada de ella se tiene a la administración del desarrollo urbano, sólo que la falta de políticas definidas para llevar a cabo su operatividad no es acorde a lo que la planeación del desarrollo urbano requiere. Para que se dé una debida administración del desarrollo urbano es necesario una integración sectorial e intersectorial en donde las áreas normativas y operativas que tengan relación con el desarrollo urbano, así como las dependencias y entidades del sector público queden integradas a la estrategia general de crecimiento y desarrollo de los centros de población. Con este paso se comenzaría por intentar lograr una debida operación de la planeación urbana, que de alguna manera resolviera los problemas que presentan las ciudades, como es el caso de la vivienda y de los servicios.

Otro factor importante que se presenta en nuestro país y relacionada con el problema de la vivienda es la mala localización de la estrategia de desarrollo de las ciudades. Su relación con el problema de la vivienda radica en que una debida localización de las ciudades en la estrategia territorial debe darse en función de políticas de ordenamiento que regulen el crecimiento y desarrollo de los centros de población y no nada más por el tamaño o ubicación superficial en el contexto territorial. También deben de contar con suficientes reservas territoriales destinadas a la urbanización y construcción de viviendas, se deben tomar características físicas-geográficas, estructura socio-económica-regional, estatal, municipal y local, así como las formas de tenencia y valor del suelo urbano relacionado con las características de la vivienda; y, por último, contar con una estructura administrativa adecuada que tenga funciones acorde a las necesidades del desarrollo en general y del desarrollo urbano, así como la capacidad para abatir el déficit de vivienda.

El problema de la vivienda en México es un reflejo del grado de desarrollo. Una política de desarrollo enmarcada en un Sistema Nacional de Planeación se debe de comprender como el conjunto de medidas institucionales adoptadas por un gobierno, en donde su propósito es alcanzar los objetivos trazados a través de metas definidas que permitan lograr el equilibrio en el crecimiento de sus ciudades y la distribución equitativa de los elementos que la estructuran.

Entre esos elementos que estructuran a las ciudades se encuentra la vivienda. En este caso, los propósitos que el Estado se ha propuesto alcanzar no han sido satisfactorios, debido a la falta de una debida planeación habitacional en el país, pero también es resultado de toda una serie de factores políticos, económicos, sociales, físicos y técnicos que determinan el problema de la vivienda en México y este

es consecuencia de ciertas causas que se consideran inherentes al problema.

- 1) Acelerado proceso de urbanización ocasionado por la creciente industrialización en los principales centros urbanos a partir de 1940.
- 2) Falta de políticas habitacionales estatales definidas, que permitieran estructurar una estrategia para el desarrollo de programas y acciones de viviendas populares, provocando ésta un incremento del déficit en todo el país y principalmente en los centros urbanos industrializados.
- 3) Es una consecuencia de la crisis económica y provocada por las grandes concentraciones urbanas y está a su vez sustentado por la centralización económica y de prestación de servicios en las principales ciudades urbanas.
- 4) Incertidumbre del Estado para resolver el problema habitacional. De esta incertidumbre nació la necesidad de crear organismos y agregar funciones adicionales en la materia a otros para planear, programar y financiar -- programas y acciones de vivienda de interés social, pero que por la falta de una debida planeación y asignación de recursos financieros no permitió el fortalecimiento de dichos organismos y, como consecuencia, de dar solución al problema de la vivienda.
- 5) La falta de coordinación de las instituciones y organismos de vivienda del Estado, así como el poco interés de dichas dependencias para tomar en cuenta a la planeación y administración del desarrollo urbano en México - ha ocasionado que los programas y acciones de vivienda que se ejecuten no vaya de acuerdo a los requerimientos de los diversos centros de población y de la estrategia

general del desarrollo y del desarrollo urbano del país.

En el siguiente capítulo se intentará demostrar cada una de estas causas que son partícipes en el problema de la vivienda en México.

CAPITULO SEGUNDO

LA PARTICIPACION DEL ESTADO DE 1940 A 1983 EN EL PROCESO HABITACIONAL EN MEXICO

2.1. LA POLITICA HABITACIONAL DEL ESTADO DE 1940 A 1970

El Estado Mexicano inicia su proceso de consolidación política, económica y social después de haberse llevado a cabo el movimiento revolucionario de 1910. Comienza a intervenir en la explotación de bienes propiedad de la nación y a orientar sus acciones en la producción de bienes y servicios encaminados al bienestar social de la población de ingresos medios y bajos.

En la década de 1940 a 1950 el país experimenta ciertos cambios en su estructura económica y social. Deja de ser un país que se dedicaba totalmente a la agricultura e incorpora la actividad industrial, transformando así a la sociedad mexicana en una sociedad urbana-industrial con predominio en el sector rural. Este nuevo proceso genera en los centros de población industriales asentamientos humanos incapaces de lograr condiciones favorables de vida por la falta de servicios, por la carencia de empleo y porque no existía una política previsible de control y regulación del crecimiento de las ciudades. Datos que demuestran éste proceso de concentración de la población, nos dice que, de la población total que había en el país en 1900, el 19.4% comprendía a la urbana y el 80.6% a la rural. Pero para 1950, la urbana ascendió al 42.6% y la rural bajó a un 57.4%, lo que demuestra la fuerte migración del campo a la ciudad (Cuadro 1).

C U A D R O No. 1

PROCESO DE URBANIZACION EN MEXICO
(1900 - 1950)

POBLACION	A Ñ O					
	1900	1910	1921	1930	1940	1950
URBANA	19.4	24.2	31.2	33.5	35.1	42.6
RURAL	80.6	75.8	68.8	66.5	64.9	57.4
TOTAL (g)	(13607)	(15160)	(14335)	(16533)	(19654)	(25791)

(g) Representaban miles de habitantes en el país.

El límite entre la población urbana y la rural en los censos de -- 1921 y anteriores es de 2000 habitantes. El límite entre la población urbana y rural en los censos de 1930, 1940 y 1950 es de ----- 2500 habitantes.

INFORMACION: Censo General de Población, Dirección General de Estadísticas. Mario R. Rancaño, "Crecimiento económico e inestabilidad política en México". p. 120

El flujo migratorio campo-ciudad se encontraba estrechamente vinculado con el proceso de industrialización del país. Esta vinculación se dió, primero, porque México, dentro de un régimen de producción industrial, requiere de la existencia y disposición de la mano de obra y para ello era necesario separarlo de las tierras agrícolas; y, segundo, porque la industria representaba el principal promotor del proceso de urbanización. Con esto se quiere decir que las nuevas ciudades urbanas industriales como polos de atracción de asentamientos humanos, se convirtieron en promotores del "desarrollo social".

Lo que en realidad se comenzó a dar fue una segregación de la población trabajadora. Esta segregación es el resultado de la aglomeración existente en las ciudades urbanas industriales, ocasionada por el flujo migratorio campo-ciudad, esta, a la vez, resentía la carencia de vivienda, servicios públicos, equipamiento, etc.

Gustavo Cabrera hace referencia de "... que se dió una fuerte migración hacia las áreas urbanas, especialmente desde los años de 1940". Esta referencia recalca lo que anteriormente se ha dicho en cuando al proceso migratorio. Paul Singer nos dice al respecto "que las migraciones internas son un fenómeno social históricamente condicionado que no se puede separar del proceso de cambio por el cual atraviesan las sociedades concretas donde éste tiene lugar". En éste sentido, el país, a partir de 1940, comienza a transformar su economía rural a urbana, por lo que origina, como anteriormente se ha expresado, las migraciones del campo a la ciudad, que es donde se comienza a desarrollar una nueva economía urbana.

La ciudad urbana industrial comenzó a requerir de la estructuración de una economía urbana en donde quedarán involucradas aquellas actividades industriales y no industriales, pero que le reeditarán beneficios (plusvalía) a la clase

capitalista (burguesía). Esta economía urbana tiene la tendencia de concentrar el capital y la fuerza de trabajo en la ciudad industrial. Para ello se valió del desarrollo de actividades económicas preeminentemente urbanas, como la propia industria privada y estatal. Los cambios predominantes en la economía mexicana, repercutieron principalmente en el sector agrícola. La base de éste cambio se concentraba en el proceso de industrialización que se llevaba a cabo en las diferentes regiones de la nación, propiciando un acelerado proceso de urbanización en las principales ciudades.

El modelo de expansión económica adoptado por México de industrialización, después de la Segunda Guerra Mundial, provoca que el Estado centre sus objetivos y políticas hacia actividades productivas de la industria manufacturera, adoptando el modelo de sustitución de importaciones de materias primas, ocasionado por la recesión económica mundial, además, por la alta tasa de interés sobre empréstitos solicitados. Pero se siguió apoyando al sector privado y desatendiendo aquellas actividades de bienestar social, como es el caso de la vivienda para la población de ingresos medios, mínimos y bajos. Su justificación radica en que se debería de fomentar la industrialización nacional como estrategia para el desarrollo económico y social del país.

La atención evidente del estado de apoyar al sector privado, repercutió en la política habitacional de México. Ejemplo de ello tenemos a la industria de la construcción y de producción de materiales. Su evolución en relación con la estructura política y económica de México tuvo repercusiones positivas sobre la economía urbana capitalista "porque fortaleció sus organismos y permitió la creación de nuevas uniones en 350 centros industriales". (23) Las razones por lo que se dió esto es que el Estado:

(23) SHULCOVSKI, Anatol; "México en la Encrucijada de su Historia, 1977". p. 488

- a) Motivó la recuperación de la industria de la construcción a través del otorgamiento de contratos de obras públicas. Relación estrecha del Estado y el sector privado en la actividad de la construcción por las inversiones federales y los intereses políticos manejados en esta rama.
- b) Fortaleció el sector privado por las obras llevadas a cabo en el ámbito rural, otorgándole a la industria de la construcción contratos para realizar trabajos de infraestructura urbana y en poca escala para ejecutar acciones de vivienda.

El sector privado consideraba como un gasto inflacionario el invertir en programas de vivienda destinadas a sectores populares. Sólo le interesaba realizar contratos para obras de infraestructura urbana, que es lo que le redituaba mayor beneficios y, en poca escala, aquellos contratos para construcción de viviendas de tipo privada.

Con esto no se quiere decir que el Estado dejara de apoyar a la actividad habitacional popular. La realidad es que el gobierno intentó justificar el poco interés de financiar programas para la construcción de viviendas, creando y ampliando funciones en organismos estatales que se encargaran de brindar apoyo a los programas de vivienda populares. De ellos tenemos conocimiento del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que con las nuevas funciones cambia a Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos al fusionarse con el Banco de Fomento a la Vivienda. Por otro lado, tenemos al Fondo de Casas Baratas por Fondo de las Habitaciones. El Cuadro No. 2 demuestra cómo el Estado, con la finalidad de amortiguar un poco los requerimientos de vivienda por los diferentes sectores, comenzó a sectorizar las funciones de los organismos existentes en la materia y creados para ello. Con ello intentaba demostrar

C U A D R O No. 2

ORGANISMOS ESTABLECIDOS POR EL ESTADO PARA LA ADQUISICION DE SUELO
Y
CONSTRUCCION DE VIVIENDA
(1925 - 1963)

AÑO	ORGANISMO	O B J E T O
1925	DIRECCION DE PENSIONES CIVILES	- Otorgar prestamos para la adquisición de terrenos y/o construcción de vivienda.
1930	BANCO NAL. DE OBRAS Y SERV. PUB. (BANOBRA)	- Al fucionarse el Banco Nal. de Crédito Urb. y de Obras Pub. con el Banco de Fomento a la Vivienda, Otorgar, -- promover y encauzar el financiamiento, y dirigir la inversión de capitales - en obras de servicios públicos y de vivienda de interés social.
1940	PETROLEO MEXICANOS	- Administrar proyectos de obras sociales y de vivienda para sus trabajadores.
1943	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)	- Satisfacer prestaciones de carácter-- social y de vivienda, así como la adquisición de bienes muebles e inmuebles.
1946	BANCO NAL. DEL EJERCITO FUERZA AEREA Y ARMADA	- Financiar la construcción, ampliación y reparación de casa-habitación para los familiares en situación de retiro.
1949	FONDO DE LAS HABITACIONES	- Otorgar créditos hipotecarios para la adquisición, construcción y mejora--- miento de viviendas populares.
1954	INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INV)	- Proporcionar vivienda a los diferen-- tes sectores populares en las áreas-- urbanas, así como de servicios públicos.
1955	DIRECCION DE PENSIONES MILITARES	- Establecer un sistema de financiamien to para la obtención de viviendas ba-- ratas para los activos del Ejercito,- Fuerza Aérea y Armada.
1959	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL EDO.	- Adquirir bienes muebles e inmuebles - para el establecimiento de programas de vivienda.
1963	FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIV-- VIVENDA (FOVI), FONDO DE GARANTIA Y APOYO A LA VI-- VIENDA (FOGA)	- Otorgar apoyo financiero a las insti-- tuciones de crédito destinados a --- préstamos o crédito de garantía hipotecaria o fiduciaria para la construc-- ción y adquisición de viviendas nue-- vas o de mejora de interés social.

que comenzaba a estructurar una política habitacional que permitiera el financiamiento de viviendas a la población de ingresos medios, mínimos y bajos. Las implicaciones -- respondía a la necesidad de responder a los compromisos -- del sector privado, que mostraba desinterés por incursionar en ésta rama.

El Estado promovió a nivel nacional la construcción de vivienda en la década de 1940 a 1950, con una tasa promedio de crecimiento de 2.01% a 2.75%, beneficiando tanto a la población urbana como rural (Cuadro 3). Estos datos demuestran la baja participación del Estado a pesar de haberla promovido, "lo que originó la especulación de terrenos para la construcción de viviendas por parte de particula---res". (24)

De 1950 a 1970, con la incorporación de diversos sectores de la población al plano político y de la ampliación del mercado interno en el proceso del desarrollo económico, el Estado promueve la creación de organismos y empresas de -- participación estatal para fortalecer la economía nacional. "Entra también en un progreso industrial, lo que permite aplicar un sistema de sustitución de importaciones provocando reacciones diversas en los grupos políticos y socia---les". (25)

En materia habitacional amplía su participación, constituye varios organismos de vivienda para sectores de bajos ingresos y militares (Cuadro 2). "El sector con mayor beneficio lo constituyó el trabajador burócrata, se le otorgó mayor crédito hipotecario para la construcción de vivienda, así como la creación de colonias burocráticas en todo el territorio". (26)

(24) "Las Políticas Habitacionales del Estado Mexicano" COPEVI, t.III p. 27.

(25) RANCAÑO, Mario R; "Crecimiento Económico e Inestabilidad Política en México". p. 135-137

(26) "La Seguridad Social; México a través de los informes presidenciales, t.9". p. 125-129.

C U A D R O No. 3

CRECIMIENTOS DE LAS VIVIENDAS EXISTENTES EN
MEXICO

(1929 - 1970)

A Ñ O	T O T A L	TASA PROMEDIO DE CRECIMIENTO %
1929	3 176 895	----
1939	3 884 582	2.01
1950	5 259 208	2.75
1960	6 409 096	1.98
1970	8 367 400	2.67

FUENTE: Coplamar, Mínimos de bienestar. 5. Vivenda. p.33

NOTA: Los datos involucran a todos los sectores, públi
co, privado y social.

La política fundamental en estos años en materia habitacional es la que da origen a la canalización de capital no -- rentable de la banca y de otros sectores privados al cré-- dito hipotecario, es decir, al financiamiento de la vivienda de "interés social". Pero también modifica las condiciones crediticias que en años anteriores se venía dando, fortaleciendo la producción de vivienda por medio del "Programa -- Financiero de Vivienda".(PFV)

En cuanto a la industria de la construcción, siguió creciendo a pesar de ser disminuída la inversión pública en construcción y en especial en materia habitacional. "El único organismo financiador de créditos para acciones de vivienda era el Fovi, apoyado por el capital privado nacional y ---- extranjero por parte del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Agencia para el Desarrollo Internacional". (27)

José F. Santillán, en su libro "Política y Administración - Pública en México", nos dice que "por medio de los programas de vivienda popular y de prestación de servicios asis-- tenciales, el Estado contó con un valioso instrumento de -- manipulación frente a los trabajadores; donde su otorgamiento obedeció a factores de orden político, para atender aque-- llas presiones venidas de los grupos más combativos y que - representaban un peligro para la buena marcha de los nego-- cios (gobierno)".

Se dieron varias reformas y modificaciones a la legislación relacionada con la vivienda, dándose un paso muy importante en este aspecto por los beneficios que traería para los diferentes sectores de la población (Cuadro 4).

(27) "Programa Financiero de Vivienda; Evaluación y Proyeccion". SHCP. FOVI, 1970

C U A D R O No. 4

PRINCIPALES DISPOSICIONES JURIDICAS EN MATERIA HABITACIONAL EN MEXICO

(1962 - 1964)

PERIODO	DENOMINACION
1952-1958	- Expedición de la Ley de Exención de Impuestos para habitaciones populares en el Distrito Federal y Territorios Federales.
1952-1958	- Reforma al Artículo 42 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, para la exención del pago del impuesto predial para trabajadores del Estado que adquierán casa-habitación y terrenos.
1958-1964	- Modificaciones a la Ley General de las Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, para reglamentar las disposiciones de recursos de las sociedades de crédito hipotecarios para mayor facilidad de operación y expansión.
1958-1964	- Creación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
1958-1964	- Adición del Apartado "B" al Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
1958-1964	- Expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución.

FUENTE: "La Seguridad Social"; México a través de los informes presidenciales.

De 1965 a 1970 se estima que la acción comprendida por el - PFV permitió promover y construir alrededor de 92,303 vi-- viviendas de interés social en beneficio de casi un millón de personas (Cuadro 5). Por lo que se refiere al valor de las inversiones canalizadas hacia programas de vivienda de inte_ rés social en el período 1965-1970, se registró su composi_ ción en relación al número de viviendas construidas ----- (Cuadro 6).

En cuanto al sector público, el Banco Nacional de Obras y - Servicios Públicos, S. A., el Instituto Nacional de la Vi-- vivienda y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadore del Estado participaron con inversiones en programas de vivienda popular por un total de 1,474 millo-- nes de pesos (Cuadro 7). La mayor actividad constructora-- entre las entidades públicas fue desarrollada por Banco Na-- cional de Obras y Servicios Públicos, S.A., que entre 1965- y 1969 hizo una inversión de 79.1% del total, el 15.5% por- INV. y en un 5.4% por el ISSSTE. La participación de los-- recursos invertidos por el Programa Financiero de Vivienda representó en éste período el 75.0% y por otras entidades-- el 25.0% del global realizado de 1965 a 1970.

Esto demuestra que mientras el Estado fortalecía su estruc-- tura gubernamental, también la actividad industrial avanza-- ba de manera desproporcionada en los diferentes centros de-- población. Este proceso de industrialización generaba una-- nueva economía urbana, de acumulación de capital, pero ---- igualmente ocasionaba y promovía la concentración urbana a-- costa del abandono de tierras rurales agrícolas.

La falta de una política de control y regulación de los a-- sentamiento humanos originado por el proceso de urbaniza--- ción, repercusión de la actividad industrial, trajo como con-- secuencia la demanda de espacio urbano para la construcción de viviendas, que ya se comenzaba a acrecentar como problema

C U A D R O No. 5

NUMERO DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS

1965 - 1970

AÑO	NUM. TOTAL	%	INDICE
1965	11 807	12.8	100.0
1966	12 037	13.0	101.9
1967	24 509	26.6	207.6
1968	10 736	11.7	90.0
1969	14 714	15.9	124.6
1970	18 500	20.0	156.7
S U M A	92 303	100.0	---

FUENTE: Subcomisión de Programación de la Vivienda (SUCOVI)

C U A D R O No. 6

INVERSIONES CANALIZADAS EN PROGRAMAS DE VIVIENDAS DE INTERES

SOCIAL DE 1965 A 1970

ANO	INVERSION TOTAL %	BANCA PRIVADA Y ADQUIRENTES	RECURSOS VIA FOVI %	OTRAS FUENTES %
1965	100.0	85.9	14.1	XXXX
1966	100.0	92.0	8.0	XXXX
1967	100.0	50.0	50.0	XXXX
1968	100.0	94.5	5.5	XXXX
1969	100.0	100.0	XXXX	XXXX
1970	100.0	90.6	XXXX	9.4
TOTAL	100.0	80.4	17.8	1.8

FUENTE: Subcomisión de Programación de la Vivienda (SUCOVI)
Secretaría de la Presidencia

C U A D R O N o. 7

INVERSIONES DE ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO EN PROGRAMAS DE VIVIENDA DE
INTERES SOCIAL
1965 - 1969

A Ñ O	INVERSION		TOTAL		BNSOP		INV		ISSSTE	
	₡	%	₡	%	₡	%	₡	%	₡	%
1965	61.0	4.1	61.0	5.2	---	---	---	---	---	---
1966	159.0	10.8	9.0	0.9	126.0	55.0	24.0	30.4		
1967	607.0	41.2	495.0	42.2	69.0	30.2	43.0	54.4		
1968	533.0	36.2	495.0	42.2	33.0	14.4	5.0	6.3		
1969	114.0	7.7	106.0	9.1	1.0	0.4	7.0	8.9		
T O T A L	1474.0	100.0	1166.0	100.0	229.0	100.00	79.0	100.0		

FUENTE: Subcomisión de Programación de la Vivienda (SUCOVI)
Secretaría de la Presidencia

social. En razón de esto, el Estado comenzó a formular una política habitacional todavía no muy definida, en donde se canalizaron capital no rentable de la banca privada y de otros sectores financieros del propio gobierno para el financiamiento de la vivienda de interés social. En realidad esto fue una forma de absorber un compromiso que los industriales no querían tomar en cuenta, repercusión de la nueva economía urbana capitalista, ya que la de la plusvalía generada por la comercialización de productos manufacturados -- ningún porcentaje se destinaba a satisfacer necesidades básicas de los trabajadores, por lo que el compromiso era --- del Estado como órgano representante de la sociedad que gobierna.

En el período de 1971-1976 se analizará la participación-- que tuvo el Estado en el problema de la vivienda, así como-- cuáles fueron las repercusiones sociales que seguía ocasio-- nando el proceso de industrialización y urbanización en el país. También se intentará explicar cuál ha sido el papel-- de la Administración Pública en éste problema.

2.2. PARTICIPACION DEL ESTADO EN LOS AÑOS DE 1971 A 1983 EN EL SECTOR VIVIENDA.

2.2.1. PERIODO DE 1971 A 1976.

Las condiciones socioeconómicas que se daban en el marco in-- ternacional (de flujo de capitales, comercio internacional, el mundo petrolero, la deuda externa, etc.) eran un reflejo de las desigualdades regionales en el mundo (países capita-- listas desarrollados y países capitalistas subdesarrolla--- dos). Esto repercutía en el ingreso per cápita y en el ni-- vel de vida de la población; y, en general, en la distribu--- ción equitativa de las riquezas en México. Pero también oca-- sionaba contracciones en las actividades económicas y en -- los diversos campos de la producción nacional (industrial, -- agrícola, etc.), consecuencia de un sistema inflacionario--

que es determinante en la asignación de recursos por el Estado en actividades de bienestar social, como es la vivienda, los servicios públicos, equipamiento en zonas habitacionales populares, etc.

De 1971 a 1976 "se planteó la necesidad de ampliar por parte del Estado su intervención en campos de la producción -- que tradicionalmente cubría la iniciativa privada, generando conflictos y enfrentamientos con el sector privado, pero que se justificó por la necesidad de reactivar la actividad económica de México". (28) Y porque existía la inquietud de resolver los problemas sociales y económicos que enfrentaba el país, entre otros los que destacaban era el desempleo y subempleo de grandes volúmenes de población, desigualdades, en el nivel de vida de grandes masas de población rural y urbana,... Este se reflejaba en el proceso de urbanización en las ciudades urbanas industriales, carentes de una planeación que previera la desigualdad social, característica de países subdesarrollados.

El proceso de industrialización y la política económica --- adoptada para superar el subdesarrollo no encontró la satisfacción requerida para mejorar condiciones de vida de la población de bajos recursos. Tal es el caso de la satisfacción de demandas de viviendas de interés social.

Este proceso introdujo cambios en la estructura social mexicana. Evidencia de ello fue el acelerado crecimiento de las ciudades controlado por la burguesía capitalista nacional e incremento del proletariado mexicano.

El incremento del proletariado en las ciudades urbanas agudizó la carencia de vivienda popular. El déficit nacional o sobrecupo es de 22.0 millones de personas. -----

(28) TELLO, Carlos; "La Política Económica en México de 1970 a 1976". p. 187.

De ellas 102.0 millones se localizaban en áreas urbanas y 11,8 en áreas rurales. Del cual 7,9 millones (36%) podían satisfacer sus necesidades de espacio habitacional (carencia distributiva), y 14.1 millones de personas (64%) requerían nuevos cuartos (carencia absoluta) (Cuadro 8). "La urbanización constituyó básicamente un reflejo de la evolución económica y social de las ciudades, pero también fue impulsor del desarrollo nacional..." (29)

Los centros urbanos se convirtieron en lugares propicios para fomentar los niveles sociales, culturales, económicos y políticos, pero su impulso generó desigualdades, propiciando marcadas diferencias entre los diferentes estratos que constituían los habitantes de las zonas urbanas.

Se dieron políticas que aseguraran el respaldo social al Estado. Dentro de éstas, se considera la creación de programas de vivienda para asalariados de ingresos mínimos, la de regularización de la tenencia de la tierra y otros de consumo básico.

La modernización del aparato productivo estatal se llevó a cabo mediante un modelo de "Reforma Administrativa" (30) -- que permitiera cambios para elevar la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos de las dependencias y organismos gubernamentales encargados de los programas -- del sector público.

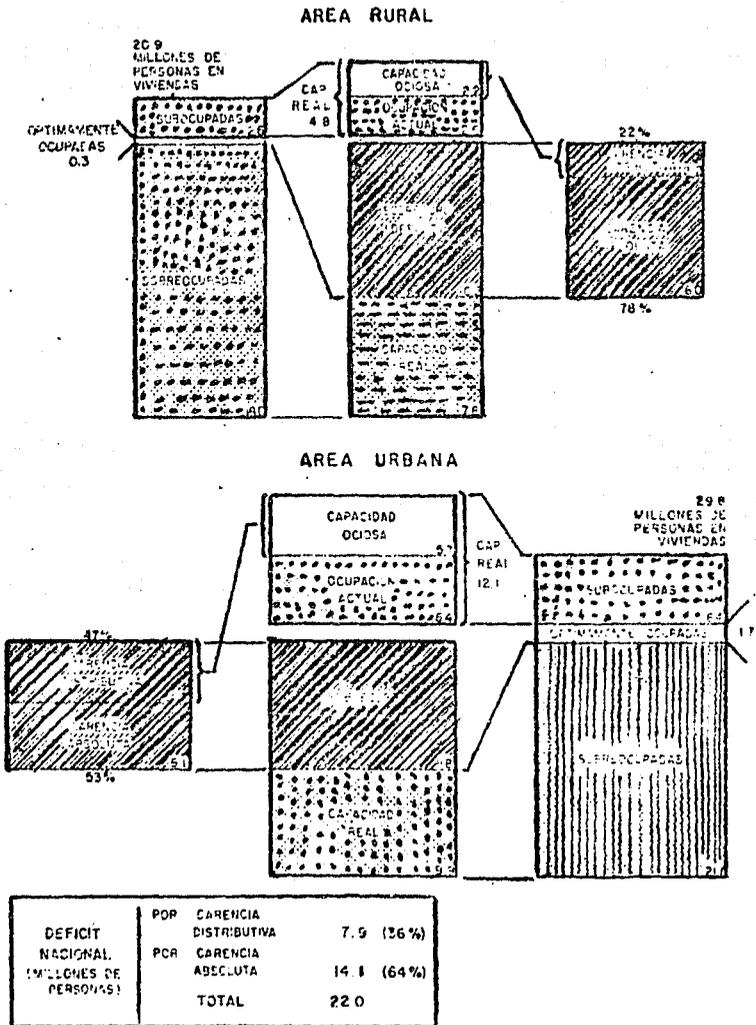
Dentro del proceso de reforma administrativa se crearon nuevos organismos de vivienda que se encargarán de satisfacer las necesidades de vivienda de los trabajadores al servicio del Estado, obreros y populares. Con esta política de -- crear organismos sectorizando la situación del trabajador, se pensó que el Estado intervendría con mayor dinamismo en

(29) TELLO, Carlos: "Ob Cit". p. 29

(30) CARRILLO C, Alejandro; "La Reforma Administrativa en México" p.102-107.

CUADRO 8

CARENCIA DISTRIBUTIVA Y ABSOLUTA DE CAPACIDAD HABITACIONAL



* Contando la estancia como área para dormir.

producción de vivienda a nivel nacional para rangos no mayores de 2.0 veces al salario mínimo.

En la década de los años setenta, el Estado comienza a definirse de manera abierta en el problema habitacional. Juega un papel netamente intervencionista no sólo en la producción habitacional, sino también en la problemática que representaban las ciudades urbanas. La intervención del Estado pone de manifiesto la participación de la administración pública en la estructura política habitacional y llevarla a cabo mediante sus órganos creados para ello (Cuadro 9). Lo que si es necesario aclarar es que, de acuerdo al objetivo principal, de estructurar una política habitacional a nivel nacional y llevarla a la práctica a través de sus órganos públicos, no fue suficiente para satisfacer la demanda existente. Otro factor de importancia es la baja canalización de recursos hacia estos organismos para ejecutar acciones y programas de vivienda. De esta manera, se demuestra la baja capacidad que tuvo el Estado para operar sus órganos de vivienda y, sobre todo por la falta de una debida planeación administrativa y urbana.

Jorge Basurto comenta "que la creación del infonavit de hecho sustituye a la antigua obligación constitucional del patrón de proporcionar vivienda adecuada a sus obreros que, aunque incumplida, molestaba a quienes iba dirigida".

La participación del Estado en la política habitacional durante este período se caracterizó por intentar ser un sustituto del sector privado en el financiamiento de programas de vivienda". La política de reservas territoriales se encontraba supeditada a los lineamientos establecidos para la desconcentración del gasto público. Básicamente su inversión se concentraba en el interior del país". (31)

(31) PLAZA MANCERA, Ramón; "inversiones en programas habitacionales". p. 65.

CUADRO No. 9

ORGANISMOS ESTABLECIDOS POR EL ESTADO PARA LA ADQUISICION DE SUELO
Y
CONSTRUCCION DE VIVIENDA
(1971 - 1981)

ANO	ORGANISMO	OBJETO
1971	INSTITUTO NAL. PARA EL- DESARROLLO DE LA COMU- NIDAD RURAL Y LA VIVIEN- DA POPULAR (INDECO)	- Proporcionar vivienda a la población urbana y rural, así como de servi- cios públicos e integración de la -- comunidad rural y urbana.
1972	FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSSTE (FOVISSSTE)	- Establecer y operar un sistema de fi- nanciamiento que permita a los traba- jadores obtener crédito barado y su- ficiente para la adquisición, cons- trucción, reparación, ampliación y - mejoramiento de vivienda.
1972	INSTITUTO DEL FONDO NAL. DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)	- Coordinar, establecer, financiar y - operar un sistema de financiamiento para la construcción, adquisición, - reparación, ampliación y mejoramien- to de vivienda.
1973	COMISION PARA REGULARI- ZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT)	- Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos huma- nos irregulares en terrenos ejidales y comunales, así como la expropia- ción de los mismos para la construc- ción de vivienda en zonas rurales.
1976	INSITITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS (ISSFAM)	- Administrar los recursos del fondo - de la vivienda para los miembros ac- tivos del Ejercito, Fuerza Aérea y - Armada, a fin de establecer un sis- tema de financiamiento para vivienda.
1981	FIDEICOMISO FONDO DE LAS HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)	- Financiar y otorgar crédito hipotecario para la adquisición, construc- ción y mejoramiento de vivienda po- pular y para arrendamiento.

A partir de 1971, los programas de vivienda de interés social se consideraban, por un lado, como una medida de bienestar cuya finalidad es la de ayudar a las familias de bajos recursos y, por el otro, como un instrumento para el desarrollo económico del país. Se fortalece la política nacional de vivienda mediante la participación de organismos públicos.

La inversión global en 1971 fue de 1330 millones de pesos y en 1976 fue de 11,199 millones de pesos, o sea que se incrementó en un 8.4% veces superior al de 1971 (Cuadro 10).

La inversión pública en 1971 fue de 377 millones de pesos, representando el 1.7% de la inversión pública federal autorizada y el 7.4% de la inversión destinada al bienestar social. Para 1976 los recursos de carácter público fueron de 8,467 millones de pesos, equivalente al 10% de la inversión pública federal autorizada y el 63% de la inversión destinada al bienestar social. Durante este período, la inversión pública en vivienda representó el 0.78% del Producto Interno Bruto (PIB) y el 13.274% del producto del sector de la construcción, porcentajes superiores a los que se registraron de 1965 a 1970, que fueron del 0.360% y 7.515%.

La realización de programas de vivienda impulsados por el sector público y apoyado por la canalización de recursos fue de 29,667 millones de pesos para un aumento de la oferta de vivienda de 212,236 casas habitación. El INFONAVIT invirtió el 56% del total y el FOVISSSTE el 2.6% que suman el 77.6% de la inversión pública total (Cuadros 11 y 12).

El período se caracterizó principalmente por la nueva política intervencionista del Estado en actividades que el sector público consideraba única y exclusivamente suya. Pero lo que sí era evidente es que en los centros de población urbanas en donde se desarrollaba la actividad industrial --

CUADRO 10

INVERSION EN PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DEL SECTOR PUBLICO Y
DE LA BANCA PRIVADA

1971-1976

AÑOS	<u>TOTAL</u>		<u>SECTOR PUBLICO</u>		<u>BANCA PRIVADA</u>	
	MONTO M	INCREMENTO %	MONTO M	INCREMENTO %	MONTO M	INCREMENTO %
1971	1 330	-----	377	-----	953	-----
1972	1 860	39.8	1 147	204.2	713	-25.2
1973	4 548	144.5	3 243	182.7	1 305	83.0
1974	7 491	64.7	6 434	98.4	1 057	-19.0
1975	9 795	30.8	8 467	31.6	1 328	25.6
1976	11 199	14.5	9 999	18.1	1 200	- 9.6
TOTAL	36 225	53.01	29 667	92.01	6 556	4.7

FUENTE: Subcomisión de Programación de la Vivienda (SUCOVI)

CUADRO 11

INVERSION EJERCIDA EN PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL SECTOR
PUBLICO POR ORGANISMOS 1971-1976

ORGANISMOS	I N V E R S I O N	
	ABSOLUTOS	RELATIVOS
BANOBRAS	2 829 212	9.5
D. D. F.	1 445 348	4.9
DIRECCION GENERAL DE PENSIONES MILITARES	232 404	0.8
FIDEURBE	133 050	0.5
FONDO DE LA VIVIENDA MILITAR	532 921	1.8
FOVI	176 100	0.6
FOVISSSTE	6 423 887	21.6
INDECO	1 271 290	4.3
INFONAVIT	16 622 900	56.0
TOTAL	29 667 112	100.0

FUENTE: Subcomisión de Programación de la Vivienda (SUCOVI)

CUADRO 12

NUMERO DE VIVIENDAS TERMINADAS POR EL SECTOR PUBLICO
1971-1976

ORGANISMOS	VIVIENDAS TERMINADAS	
	ABSOLUTOS	RELATIVOS
BANOBRAS	21 133	10.0
D. D. F.	30 184	14.2
DIRECCION GENERAL DE PENSIONES MILITARES	764	0.4
FIDELURBE	673	0.3
FONDO DE LA VIVIENDA MILITAR	870	0.4
FOVI	1 281	0.6
FOVISSSTE	37 883	17.8
INDECO	13 716	6.5
INFONAVIT	105 732	49.8
TOTAL	212 236	100.0

FUENTE: Subcomisión de Programación de la Vivienda (SUCOVI)

comenzaba a darse de manera insegura una distribución equitativa de viviendas para la población de bajos ingresos.

Esto era un reflejo de la explotación existente de trabajadores en base al salario, lo que originaba que los trabajadores no alcanzarán a satisfacer sus necesidades de habitación. Es por ello que el Estado para poder participar y -- proporcionar ese beneficio y en base a una reordenación -- del aparato administrativo, establece un programa denominado "Reforma Administrativa". De éste proceso deriva la --- creación de organismos de vivienda como lo fue el INFONA--- YIT, el FOVISSSTE, el ISSFAM, etc., pero que sólo cumplían una función institucional porque no contaban con capacidad de financiamiento.

Una vez más se demuestra que el Estado estará sujeto al jue go establecido por el sector privado, sobre todo por las -- presiones políticas y financieras.

El período de 1971 a 1976, no se puede considerar como un - período en donde se haya fortalecido una política habitacio- nal relevante, aunque se hayan creado organismos y realiza- das acciones de vivienda, porque no existían programas --- bien definidos y sobre todo porque no se dió una verdadera- coordinación entre dichos organismos que llevarán a lograr- una verdadera planeación territorial de requerimientos de - acciones de vivienda.

En el siguiente período, de 1977 a 1983, veremos cómo el Es- tado comienza a integrar a través de la planeación, una po- lítica de desarrollo urbano y vivienda. Con esta nueva polí- tica territorial se da un nuevo paso, pero que por el poco- interés de los organismos de vivienda de someterse a cier- tas normas urbanas territoriales no se dió esa coordinación esperada, como se mostrará en el desarrollo de la investiga- ción.

2.2.2. PERIODO DE 1977 A 1983.

El cauce que seguía al desequilibrado sistema económico mexicano, consecuencia del deterioro dado por la saturación del dólar como divisa, el problema de la inflación, la devaluación de la moneda de 1976, el desorden monetario, financiero y comercial, presentó cambios sociales y económicos en la población de clase media y en aquellos de bajos recursos.

Por ello, el Estado buscó establecer prioridades sectoriales, regionales y sociales mediante la participación de las organizaciones de obreros y empresarios, reestructurando su política económica y administrativa.

La política administrativa constituyó al instrumento para organizar y solucionar de alguna manera la prestación de los servicios que el Estado proporciona a la sociedad, como es el caso de la vivienda. Uno de los principales objetivos era la de elevar la eficiencia administrativa y coordinar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y de las unidades administrativas que funcionaban de acuerdo a los diferentes grados de descentralización. Para ello, se formuló un "Programa de Reforma Administrativa". (32)

Con la política de reorganizar la administración pública federal y paraestatal, se elaboró el "Programa de Reformas Sectoriales o de Sectorización".

José Francisco R. Massiu, en su libro "La empresa pública", nos dice que "la sectorización es el conjunto de entidades paraestatales que actúan en campos económicos afines, que --

(32) CARRILLO C, Alejandro "Exposición sobre Reforma Administrativa en la Reunión de la República, 1978".

han sido agrupadas mediante acuerdos presidenciales y que son coordinadas por una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo. Estos planean, coordinan, controlan y evalúan a las entidades sectorizadas".

Con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se formula el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con el fin de atender la concentración y dispersión de los asentamientos humanos. También se expide la Ley General de Asentamientos Humanos para dar integración al Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano .

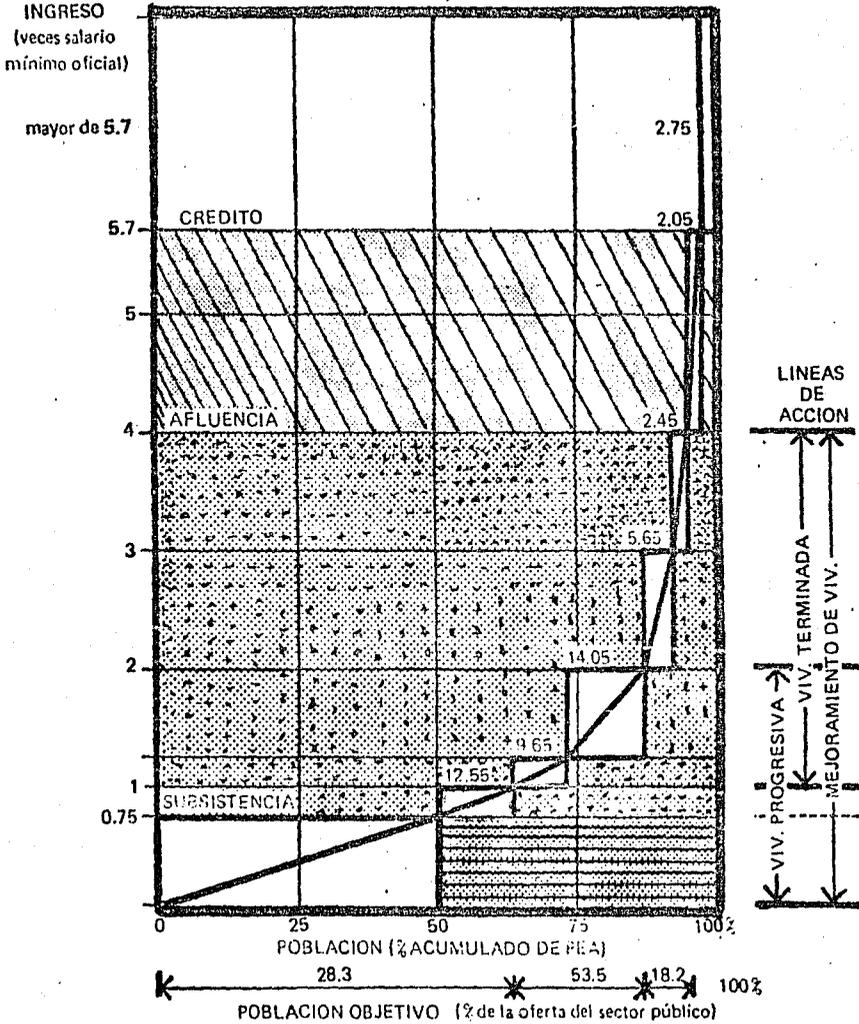
Del Plan Global de Desarrollo y del Plan Nacional de Desarrollo Urbano se desprende el Programa Nacional de Vivienda, que retoma y analiza aspectos de la problemática habitacional, establece objetivos, políticas, estrategias, programas, acciones y corresponsabilidad sectorial inter e intra-sectorial. Se elaboró como un instrumento operativo para dar cumplimiento a los objetivos y políticas trazadas por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano mediante la congruencia de acciones de vivienda, en términos de localización y asignación de recursos en programas populares de vivienda por grupo de ingresos y en razón de la oferta del sector público (Cuadros 13 y 14).

DE 1977 a 1982, el Estado llevó a cabo, mediante distintos organismo del sector público, inversiones conjuntas en donde intervinieron con la cantidad de 29,583 millones de pesos. La inversión del año de 1977, en comparación con el año anterior, se redujo, pero de 1970 a 1980 sobre pasó los niveles de inversión de 1976 a 1977. (Cuadro 15)

La reducción en la inversión para 1977 se debió a la recesión económica que experimentaba el país, a los efectos de la inflación como situación coyuntural, pero principalmente a la política del gobierno de disminuir el gasto en ----

CUADRO 13

POBLACION POR GRUPOS DE INGRESO,
POBLACION OBJETIVO DEL SECTOR PUBLICO
Y LINEAS DE ACCION



Población total:	67 899 000
PEA total:	8 202 000
No. hogares	6 142 400
Viviendas necesarias,	536 960
Salario mínimo oficial, 1979:	\$106

FUENTE: Elaboración de la DGEUV/SAHOP 1979, en base a datos censales.

CUADRO 14

DOSIFICACION RELATIVA DE LA OFERTA DEL SECTOR PUBLICO (por tipo de programa y por año)					
a) Para atender necesidades de vivienda nueva					
TIPO DE PROGRAMA	1978	1979	1980	1981	1982
VIVIENDA PROGRESIVA					
01 · Lotes y servicios Vivienda provisional Pie de casa	16	21.2	27.5	33.8	40
02 Vivienda unifamiliar progresiva	4	9.8	15.5	21.3	27
03 Vivienda multifamiliar progresiva Renovación por vivienda progresiva	2	2.2	2.5	2.7	3
VIVIENDA TERMINADA					
04 Vivienda completa unifamiliar	33.5	30.2	26.7	23.3	20
06 Vivienda completa multifamiliar Saturación lotes baldíos c/vivienda unifamiliar Saturación lotes baldíos c/vivienda multifamiliar Renovación por vivienda terminada	45.5	36.6	27.8	18.9	10
TOTAL VIVIENDA NUEVA	100	100	100	100	100
b) Para atender necesidades de reposición de vivienda					
TIPO DE PROGRAMA	1978	1979	1980	1981	1982
MEJORAMIENTO					
06 Mejoramiento y ampliación de vivienda	75.4	67.1	58.7	50.4	42
07 Emergencia Rehabilitación	24.6	32.9	41.3	49.6	58
TOTAL	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración de la DGEUyV/SAHOP, en base a los criterios de atención por nivel de ingreso.

CUADRO 15

INVERSION EN VIVIENDA DE LOS PRINCIPALES ORGANISMOS PUBLICOS 1973-1980

ORGANISMO AÑO	1973-1976	1977	1978	1979	1980	1979-1980
FOVISSSTE	6 504.9	1 613.3	2 709.9	2 377.3	2 484.8	9 185.3
INFONAVIT	17 492.3	3 476.4	4 205.1	4 471.0	5 830.9	17 983.2
INDECO	1 678.2	279.3	220.6	204.2	185.9	890.0
BANOBRAS/FHP	2 488.6	677.5	180.7	37.7	-----	895.0
CODEUR/DDF FIDEURBE	1 194.4	-----	159.7	58.0	34.7	252.4
ISSFAM	472.4	88.4	103.4	99.2	85.7	376.7
TOTAL	29 830.8				11 585.6	29 583.5
	INVERSION EN VIVIENDA DE LA BANCA PRIVADA Y OFICIAL 1973-1980					
FOVI/FOGA P.F.V.	5 499.8	869.2	2 309.1	1 760.9	2 963.6	7 902.8

FUENTE: Problemas de Vivienda y Urbanismo; habitación, FOVISSSTE. 1981. P. 34

programas de vivienda, como parte de las políticas globalizadoras de austeridad y de reducción del gasto en bienestar social impuestas por el Fondo Monetario Internacional.

En los años de 1977, 1978, 1979 y 1980, la participación de la inversión en el gasto público en materia de vivienda fue de 1.5%, 1.6%, 1.35% y 1.5%, menos que en los años de 1974, 1975 y 1976, que fue de 2.3%, 2.0% y 2.5%.

Por otra parte, en cuanto al costo de edificación, se disparó por los efectos de la inflación, repercutiendo de manera negativa en el número de viviendas construidas por organismos públicos. De 1977 a 1980, se construyeron 171,081 viviendas (Cuadro 16). Esto demuestra que el Estado año con año pierde capacidad e interés para satisfacer la demanda de la población en general.

De manera comparativa, se puede decir que mientras en 1976 el Estado tenía la capacidad de satisfacer dicha demanda -- en 20.64%, para 1978 disminuyó en 13.55% y para 1980 en --- 13.0%. El sector público contribuyó a satisfacer la demanda global de 1978 a 1980 en 7.9%.

El Programa Financiero de la Vivienda (PFV) experimentó un crecimiento en la asignación de recursos a partir de 1978, con una inversión de 2,039.1 millones de pesos para 20,239 créditos y para 1980 con 2,963.6 millones de pesos para --- 28,480 créditos (Cuadro 13 y 14). Además, implicó un claro apoyo a la promoción privada y a la industria de la construcción, así como a la banca privada, permitiendo manejar los préstamos que formaban parte del encaje legal.

De 1981 a 1983 al Estado comienza a reducir su intervención en el proceso habitacional, el D.D.F., reduce en un mínimo - su financiamiento en acciones de vivienda, entra en proceso de liquidación el INDECO y la reciente tasa inflacionaria -

CUADRO 16

NUMERO DE VIVIENDAS PROMOVIDAS POR ORGANISMOS PUBLICOS 1973-1980

ORGANISMO	AÑO	1973-1976	1977	1978	1979	1980	1977-1980
INFONAVIT		101 222	20 544	30 447	40 991	37 737	129 719
FOVISSSTE		23 036	8 317	9 126	3 643	8 516	29 602
INDLCO		13 716	2 613	2 148	430	-----	5 191
BANOBRAS/FHP		14 568	2 372	19	285	-----	2 670
CODEUR/DDF FIDEURBE		17 776	-----	1 094	110	305	2 319
ISSFAM		1 566	271	403	421	485	1 580
SUMA		171 884	34 117	43 237	45 880	47 043	171 081

NUMERO DE VIVIENDAS PROMOVIDAS POR LA BANCA PUBLICA Y PRIVADA 1973-1980

FOVI/FOGA P.F.V.		75 556	11 135	20 239	15 312	28 480	75 160
TOTAL		247 440	45 252	63 476	61 192	75 523	246 241

FUENTE: Problemas de Vivienda y Urbanismo; Habitación, FOVISSSTE, 1981. P. 36

planteó serios problemas a la construcción de vivienda popular y originó la descapitalización de fondos creados ---- (INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVIMI y FONHAPO).

El 29 de diciembre de 1982, con el nuevo período gubernamental se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología - SEDUE, que tiene como objetivo, mediante la Subsecretaría de la Vivienda, crear bolsas y registros de tierra para acciones de vivienda en el país, apoyar la autoconstrucción de viviendas progresivas, elaborar proyectos de Parques de Materiales y sistemas de construcción, así como propener ---- acciones de mejoramiento de viviendas y de organización de cooperativas de viviendas para arrendamiento.

Los Foros de Consulta Popular constituyeron un instrumento más para refrendar lo ya conocido, que la problemática general en el campo de la vivienda se deriva fundamentalmente - del modelo de desarrollo predominante centralizador que ha seguido el país.

La nueva política de ordenamiento urbano busca consolidar un sistema urbano nacional SUN que contribuya a controlar - el crecimiento de grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos y distribuir territorialmente los - servicios y satisfactores vinculados al desarrollo urbano, - pone de manifiesto que las acciones de vivienda como necesidad básica y elemento clave del desarrollo social debe -- orientarse hacia un proceso de transformación de las estructuras política, económica y social, reflejada en un Sistema Nacional de Vivienda.

1983 es considerado un año de transición porque se considera como todo un proceso de conclusión de un período e inicio de otro. Se comienza a plantear nuevas estrategias entre -- las que destacan para ese año:

- La promoción de los Comités Estatales de Reservas Territoriales y Regularización de la Tenencia de la Tierra,
- La conclusión de varios estudios y proyectos de 1981-82; iniciación de un programa de inversión para 1,151 obras de agua potable y alcantarillado, transfiriéndose 813 acciones a los estados.
- La regularización de terrenos federales con asentamientos humanos, con 22 propuestas de enajenación, un proyecto de decreto, 41 contratos de compra-venta.
- En vivienda, la formulación del proyecto de Ley General de Vivienda. Se emprendió el Programa de Vivienda de --- Acción Inmediata, en el marco del Programa de Emergencia del Empleo y del Programa Inmediato de Reordenación Económica y la reorientación del Sistema Financiero de Vivienda.
- Se canalizó recursos para el Programa de Mejoramiento de la Vivienda Rural en Zonas Marginadas para el sector --- obrero en el Programa de Mejoramiento de la Vivienda Urbana.
- Mediante el Programa de Apoyo a la Producción y Abasto de los Insumos de Vivienda se integraron expedientes de viabilidad de 24 parques productores, 32 cooperativas de producción y 31 parques distribuidores localizados en --- 31 entidades federativas.
- Se inició el Programa Especial de Vivienda Obrera de --- 1200 acciones para el D.D.F. En cuanto a otros organismos de vivienda,comenzaron con una inversión de 1,119.5- millones de pesos.

Los principales factores por los que el Estado redujo su intervención en el proceso habitacional a partir de 1981 a -- 1983 fue:

- a) La nueva estrategia propuesta por el Estado para ajustar el desorden económico que imperaba en los costos -- sociales de producción provocado por la crisis y a la necesidad de evitar que se siguiera dando un deterioro económico en el país, redujo la capacidad de financiamiento de acciones de vivienda como algo no prioritario; y
- b) La política de reestructurar el equilibrio del sistema-productivo y promoción del ahorro interno a través de - fuerte financiamiento al sector industrial y menos a la prestación de servicios y de bienestar social.

La razón fundamental de ésta medida era la de lograr una estabilidad cambiaria, controlar la inflación y fortalecer el abastecimiento de bienes básicos.

RESUMEN

El movimiento revolucionario de 1910 en México consolidó -- al Estado en su forma de gobierno y estructuró un nuevo sistema político, le permitió fortalecer su intervención en actividades esenciales de la producción, además de la creación de organismos y empresas públicas encaminadas a sostener nuestra economía y a la prestación de servicios de bienestar social.

De los años de 1940 a 1950 el Estado comenzó a promover el desarrollo industrial de diferentes centros de población -- urbanos del país, motivando una fuerte migración proveniente de las zonas rurales a las zonas urbanas industriales, -- lo que provocó un índice de concentración poblacional del 35.1% al 42.6% en 350 centros de desarrollo industrial.

Este impulso en las ciudades mostró ciertas tendencias de -- desigualdades en la población, principalmente populares que demandaban atención para el financiamiento de programas de vivienda y prestación de servicios públicos. Los sectores -- que más mostraron su descontento fueron los sectores obreros con 3,067 huelgas en contra de empresarios, en menos -- proporción el sector burocrático y el que más lo resintió -- fue el sector popular de bajos ingresos o no asalariados -- (rural).

Las políticas habitacionales durante este período, no fueron de manera acertadas ni profundas como exigía. Se promovió -- la construcción de viviendas con una tasa promedio de crecimiento de 2.01% a 2.75% para la población urbana y rural a nivel nacional.

De 1950 a 1970 se inició una nueva etapa de participación -- de los diferentes sectores de la población y de grupos organizados en el plano político y económico de México.

En materia de vivienda se empieza a canalizar capital de la banca privada para la construcción, ampliación y/o mejoramiento de vivienda de interés social, ésto a través de créditos hipotecarios. También se dan cambios en las condiciones crediticias a organismos encargados de operar los programas existentes de vivienda mediante el "Programa Financiero de Vivienda".

Se dieron diversos cambios a la legislación para fortalecer la política de vivienda del Estado hacia los diferentes sectores de la comunidad.

En el período de 1971 a 1976, se siguió con la política de intervenir en aquellas ramas de la producción que se consideraban indispensables para el desarrollo económico del país, buscando fortalecer su crecimiento en las diferentes regiones y centros prioritarios, por medio de el impulso al proceso de industrialización en sus diferentes ramas o actividades productivas.

Con la política de industrialización, el crecimiento de las ciudades y la concentración poblacional en los diferentes polos de desarrollo económico-industrial, trajo como consecuencia la necesidad de atacar con mayor énfasis el problema de la demanda de vivienda para los diferentes sectores sociales. Para ello fue necesario la creación de organismos públicos, que se dedicaran a la atención de dicho problema, por cada sector, como lo hizo el INDECO y como lo hace el INFONAVIT, el FOVISSSTE, el ISSFAM, entre otros. También funcionaban con normas y políticas para el control y regulación del suelo para viviendas de interés social.

Para el período de 1977 a 1983 se buscó dar prioridades a las políticas sectoriales y regionales, a pesar de la situación que predominaba en el país por la reciente devaluación de la moneda. La estrategia para reforzar el aparato

gubernamental fue la implementación de una reforma administrativa en todos los organismos centrales y paraestatales - del sector público federal, así como una reestructuración - de los objetivos, políticas, metas y lineamientos de las -- actividades productivas para el logro de un desarrollo económico equilibrado en las diferentes regiones, quedando --- plasmado en el Plan Global de Desarrollo.

De este documento se derivó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Programa Nacional de Vivienda, ambos documentos analizaron los aspectos más relevantes en la problemática - habitacional, propusieron, en especial el PNV acciones y metas en los diferentes centros de población del Sistema Urbano Nacional.

Los resultados obtenidos sólo fueron por parte del sector - público, ya que el sector privado no le dió mayor importancia a las propuestas del programa, y el sector social por la falta de apoyo financiero era escasa su participación. El - suelo para programas de vivienda no tuvo mayor trascendencia, se siguió manejando con los procedimientos tradicionales.

De estos periodos se puede decir que el Estado tuvo una --- fuerte dependencia del capital privado, estructuralmente -- no podía sostener un control en el acelerado proceso de --- crecimiento de las zonas urbanas-industriales, razón por la cual otorgó diversas concesiones al sector privado. Pero a cambio, concertó ciertos beneficios para los trabajadores, - mostrando así su incapacidad para proporcionarlos como es - el caso de la vivienda. Los objetivos del Estado en materia habitacional se pueden considerar como simples propósitos que nunca alcanzarón las metas trazadas. La falta de - realismo acorde a la situación de ese tiempo superó lo planteado para resolver el problema habitacional, ocasionando - el descontento de los diversos sectores sociales, al grado de llegar a enfrentamientos entre obreros y patronos.

Por otra parte, el Estado mantuvo siempre poca capacidad de imposición ante el sector privado y ante su propia estructura gubernamental. Con ésto se quiere decir que a pesar de responsabilizar a los empresarios mediante un conjunto de disposiciones jurídicas para proporcionar vivienda a sus trabajadores, esto no fue realizable por el poco interés y por la poca rentabilidad que le ofrecía. En cuanto a las estructuras del Estado, se hace referencia a sus dependencias, reflejo de ello es, la disgregación existente en la realización y ejecución de programas de viviendas que nunca se centran en zonas prioritarias. Otro factor de mucha importancia al respecto es la falta de mecanismos adecuados para realizar una programación-presupuestación acorde a la realidad del país, si ésto se hubiera dado, las consecuencias que sigue el problema habitacional en México no fuera de gran trascendencia o cuando menos no se reflejara de manera crítica.

Es necesario mencionar los intereses jugados por los líderes que tienen bajo su responsabilidad el hacer funcionar los organismos de vivienda en México, esto ocasiona una falta de coordinación y de responsabilidad para aplicar de manera adecuada las políticas de vivienda en el país.

Aspectos relevantes que se destacan en materia de vivienda a través de los períodos de 1940 a 1970 y de 1971 a 1983 son:

- 1) La dependencia del capital público en comparación con el capital privado para fortalecer la estructura gubernamental para brindar bienestar social y vivienda a la población nacional.
- 2) Falta de orientación en las políticas de vivienda.

- 3) Incapacidad para orientar acciones de vivienda a través de las inversiones del sector privado a bajos rendimientos.
- 4) Poco control de las inversiones públicas en obras, repercutiendo en su distribución para las obras de carácter social manteniendo un bajo índice en porcentaje de la inversión total.
- 5) Fortalecimiento del sector privado mediante concesiones de las obras de infraestructura básica con altos rendimientos.
- 6) Apoyo a la industria de la construcción en su libre desarrollo y nulo control de ella, ocasionando altos costos en los materiales.
- 7) Creación de organismos de vivienda para atender el problema habitacional en el país, disminuyendo responsabilidades y compromisos que le correspondía al sector privado.
- 8) Falta de una política obligatoria de coordinación entre los diferentes organismos públicos de vivienda, el sector privado y el sector social.

CAPITULO TERCERO

LA PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO Y SU IMPACTO EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO (CASO DE ESTUDIO 1984).

3.1. FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

3.1.1. INFLUENCIA DEL CAPITALISMO EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO Y SU REPERCUSION EN EL PROBLEMA HABITACIONAL.

México, como otros importantes países latinoamericanos, padece de agudas crisis económicas, además de enfrentarse a otros problemas como son; el acelerado crecimiento poblacional que, a su vez, permite expansiones físicas desordenadas y anárquicas de las ciudades, ocasionando empeoramiento sustanciales en las condiciones de vida de la población de bajos recursos, principalmente en servicios sociales y de infraestructura urbana, así como aguda "penuria de vivienda" ^{33/}, originada por la nula oferta de empleo y los bajos salarios.

El lento crecimiento económico del país provoca escasez de recursos para financiar las exigencias de sectores sociales, no permitiendo dar soluciones inmediatas, caso de la vivienda popular o de interés social para sectores de bajos recursos o no asalariados.

La vivienda como problema urbano, causado por la "crisis urbana", manifestación del desarrollo económico, es un fenómeno que en la actualidad se presenta en todo el mundo - pero principalmente en países como México. Sus raíces estructurales se manifiestan a través del proceso de desarro

^{33/} ENGELS, Federico; "Contribución al Problema de la Vivienda", 1980. pp. 19-21.

llo capitalista, en donde se exponen claramente las contra
dicciones sociales inherentes al mismo y por la dependen-
cia económica y política del imperialismo.

Cuando se habla del proceso de urbanización en México, se
liga al proceso de desarrollo capitalista, sobre todo por
la tendencia a modificar la habitual forma de producción,
convirtiéndolo al poblador rural en un trabajador urbano, so-
metido a los intereses del capitalista, a la vez produciendo
concentración poblacional en las ciudades industriales
del país por las migraciones campo-ciudad.

Esta concentración poblacional en las grandes ciudades co-
mo México, Guadalajara y Monterrey, produce la especula-
ción del suelo urbano, lo que suscita la "penuria de la vi-
vienda". Se explica por la existencia de un gran número
de pobres en un país, imperantes en la clase trabajadora,
la cual otorga ganancias en la producción de viviendas pri-
vadas, además de limitar la participación del sector públi-
co en este campo, sometido al interés del sector privado -
inmobiliario por el manejo del capital.

La limitación del sector público se da por la falta de una
política financiera para sufragar los gastos que ocasiona
la demanda de viviendas de interés social y por no existir
en realidad un marco legal en donde se comprometa al sec-
tor privado inmobiliario a otorgar créditos razonables en
relación al salario y a la inflación existente. Esto pro-
voca que se dé en todos los ámbitos urbanos una "crisis ur-
bana", en donde la lucha de clases es constante y partici-
pativa.

La crisis urbana es una consecuencia en países con desarro-
llo capitalista dependiente, pero su tendencia va dirigida
a transformar la participación social hacia una participa-
ción democrática. La vivienda como problema y consecuen-

cia de esa "Crisis" es uno de los bienes indispensables - para mantener la capacidad productiva de los trabajadores, ya que es parte de su subsistencia. Por ello es necesario que tengan una vivienda adecuada que se obtenga de un resultado igual a la fuerza de trabajo y de sus ingresos.

El crecimiento urbano trae como consecuencias problemas - que repercuten en los altos costos de producción, comercia- lización, distribución y consumo, ya que nuestra economía no es representativa para motivar un desarrollo equilibra- do y eficiente. Su vulnerabilidad ante el exterior repre- senta un obstáculo para dar paso a un crecimiento equili- brado, lo que causa insuficiente ahorro interno para la - atención de necesidades básicas (caso de la vivienda), ade- más de una fuerte reducción en la disponibilidad de recur- sos para financiar inversiones en programas de este tipo - de acciones.

La política económica del país en 1984 fue instrumentada - mediante objetivos establecidos en el Plan Nacional de De- sarrollo 1983-1988. El Estado estableció medidas para re- ducir el déficit público mediante el fortalecimiento de la captación de ingresos y reformando estructuralmente el gas- to público, cambiando sus políticas hacia actividades con mayores rendimientos (cuadro 16 B). "En donde el índice del 3.7% realizado por el sector de la construcción, el 0.7% - correspondió a la vivienda de interés social, además el - 1.0% del encaje legal se destinó al apoyo de programas de vivienda" 34 /.

34/ "Segundo Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo -- 1983-1988".

C U A D R O 16 B

PRODUCTO INTERNO BRUTO EN 1984
(VARIACIONES %)

SECTORES	PREVISTAS	REALIZADAS
TOTAL	1.0 - 1.5	3.5
- Agropecuario, sicultura y pesca	1.5 - 2.5	2.4
- Minería	2.0 - 2.8	1.6
- Industria manufacturera	0.2 - 0.8	4.7
- Electricidad	1.5 - 2.1	7.0
- Comercio, restaurantes y hoteles	(0.3) - 0.3	2.7
- Construcción	(0.5) - 0.3	3.7
- Transporte, almacenamiento y comunicaciones	(0.2) - (0.8)	5.7
- Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	(0.4) - 0.5	2.5
- Servicios comunales, sociales y personales	(0.1) - 0.2	3.3

FUENTE: S.P.P. Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática.

3.1.2. LAS POLITICAS HABITACIONALES DEL ESTADO; PRINCIPIOS DE ORIENTACION EN LA PLANEACION DE LA VIVIENDA.

Para poder fijar de manera concreta el curso de acción a seguir, es necesario determinar los principios generales - específicos que se requieren para orientar la secuencia operativa de la planeación, previendo en tiempo, unidad y espacio lo que se quiere alcanzar. "Esto quiere decir que todos los planes deberán ser precisos, flexibles, tener -- unidad y ser previsibles" 35/.

Las políticas tienen por objeto orientar la acción, señalando los medios para alcanzar los objetivos del plan. En base a lo anterior, "El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 establece las siguientes políticas en materia de vivienda" 36/:

- 1) Apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural, a través de la acción directa pública en sus tres niveles de gobierno, y
- 2) Modificar las bases del proceso de desenvolvimiento de la vivienda, supeditando su evaluación económica al desarrollo social, así como orientando las acciones de -- los sectores público, privado y social, por medio de la acción popular concertada.

Las políticas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo, se consideran como "buenas intenciones", sólo que para superar la carencia en materia de vivienda es necesario canalizar mayor inversión a dichos programas y, por lo tanto, establecer las reglas para una eficiente aplicación de los recursos por organismos públicos, federales, estatales y -

35/ REYES PONCE, Agustín; "Administración de Empresas", pp.61, 166-172
36/ "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", pp. 254-255.

municipales. Se debe tomar como base para una adecuada -- programación - presupuestación la estrategia territorial - propuesta en los planes de desarrollo urbano, lo que po--- dría ocasionar una mayor participación social y un equili- brado desarrollo social. Se aclara que existen otros ele- mentos o componentes que sirven de apoyo al desarrollo so- cial de la vivienda, como son la introducción y dotación de los servicios (agua potable, alcantarillado, drenaje, - electrificación, etc.). También es necesario involucrar - al sector privado y regular las leyes del mercado estable- cido por ellos en la actividad inmobiliaria y de la cons-- trucción.

La vivienda como elemento de bienestar social y del desa-- rrollo económico, se basa en dos líneas de acción relacio- nadas entre sí, que son la reordenación económica y el -- cambio estructural, teniendo como criterios fundamentales instrumentar con carácter preferente los programas de vi-- vivienda que contribuyan a la reactivación económica, a la - protección del empleo y a la satisfacción de la demanda -- prioritaria de los mínimos de bienestar de los grupos so- ciales de escasos recursos, en el marco de la reordenación económica y, fundamentalmente, en apoyo del cambio estructu- ral, se tiende a modificar las estructuras y los factores que intervienen en el desenvolvimiento de la vivienda con la intención de articularlos en un nuevo esquema que permi ta establecer las bases para su mejor evolución.

Lo que se pretendía es ser eficiente mediante la fijación de políticas que llevara a la vivienda a ser integrador es--- tructural de producción en las diferentes regiones del -- país (Norte, Sureste, Costa Central del Pacífico, Costa - Central del Golfo y Región Central), promocionando el --- empleo y la autosuficiencia habitacional. Pero para ello - era necesario que los diferentes centros de población tu--

vieran mayor capacidad económica, además de una participación social constante que permitiera la reducción de costos en los insumos para la vivienda popular.

Las líneas básicas que presenta el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, son propuestas derivadas de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo --- 1983-1988:

- a) Descentralizar e integrar las actividades productivas de los insumos de viviendas y adecuar los mecanismos de financiamiento en favor de los sectores de bajos recursos.

Esta primera propuesta, que en teoría se plantea idónea, no es muy razonable, porque para descentralizar las actividades productivas de los insumos de vivienda primero se deberá competir con el sector privado en la rama de la construcción y segundo, el sector público no cuenta con la capacidad de financiamiento para crear en la rama de la construcción empresas productoras de insumos y, sobre todo comercializarlos a bajos costos.

- b) Reorientar, impulsar, modernizar y regular la operación del aparato productivo y distributivo de la vivienda.

Tomando en cuenta lo anteriormente dicho, no existe capacidad financiera para poder lograr la eficiencia en la operación de los organismos de vivienda, pero también habría que aclarar que aunque existen órganos de vivienda del Estado, ellos sólo contratan las obras, lo que significa que no son totalmente productoras. Esto ocasiona mayor gasto y hasta a veces insuficiencia para concluir las obras. En cuanto a la distribución de las viviendas, los mecanismos son muy rígidos y frecuentemente inciertos, por lo que este objetivo se considera utópico de alcanzar.

c) Orientar las acciones y los programas para contribuir a proyectar el desarrollo nacional, impulsándolo en lo económico y promoviéndolo regional y localmente.

Este último objetivo es importante, pero si no se toma en cuenta a la planeación territorial, sobre todo para determinar estratégicamente en dónde se deben aplicar las acciones y destinar los recursos que promuevan un desarrollo equilibrado, fortaleciendo las actividades económicas y el desarrollo regional y urbano de los centros de población, no se podrá llevar a cabo.

Los objetivos propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo y por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda se consideran como buenos propósitos. Basta saber que la situación del país no favorece para lograrlos, los planteamientos son ídóneos pero utópicos a la vez.

La rectoría del Estado en 1984 promueve del desarrollo social pero sin resultados, ya que con la tendencia inflacionaria y la reducción del gasto público no logra ampliar la cobertura social de los mecanismos de financiamiento hacia la población de bajos recursos o no asalariada o de ingresos mínimos por el nivel salarial, resultando un estancamiento en las zonas marginadas urbana y rural, siendo un déficit de viviendas a nivel nacional de 500 000 anual, estimándose aproximadamente que el 22% de las deficiencias de viviendas se localiza en la zona norte del país, el 12% en la zona sur y el 66% en la zona centro. Otras informaciones nos dicen que el 10% de las familiares conviven haciendamente con otra en la misma vivienda; del 30% a 40% de las viviendas sólo tienen un cuarto y más del 23% tienen piso de tierra; con muros y techos inapropiados el 62%; más del 50% carecen de agua potable y del servicio de drenaje y el 25% no cuenta con servicios de energía eléctrica.

En cuanto a la vivienda rural, el 50% se compone de un -- cuarto que hace funciones de dormitorio, comedor, bodega y en muchos casos lugar de trabajo.

3.1.3. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN LOS PRO-- GRAMAS DE VIVIENDAS Y SU INFLUENCIA EN LA REDUCCION DE COSTOS.

El concepto de participación social se ha venido utilizando con mucha frecuencia y su connotación es muy amplia, pero para poder entender este concepto se dice que la base de una sociedad esta constituida por el conjunto dialéctico - de dos estructuras de manera diferentes que son: las fuerzas productivas y las relaciones de producción.

Las fuerzas productivas de la sociedad "están constituidas por la fuerza humana de trabajo (obreros y trabajadores) y las relaciones de producción constituyen la forma social - y económica con que aparecen las fuerzas productivas, que consiste en las relaciones que establecen los individuos -- entre sí en el proceso de producción social, como la división social del trabajo y las condiciones y formas de control y apropiación de las nuevas fuerzas productivas y del producto social" 37/.

En cuanto a las clases sociales "son grandes grupos de personas que se diferencian entre sí por el lugar que ocupan en un sistema de producción social históricamente determinado, por sus relaciones con los medios de producción, por su función en la organización social del trabajo y, por -- tanto, por el modo de vida y la magnitud de la parte de riqueza que posean" 38/.

37/ BARTRA, Roger; Ob.Cit.; p. 123

38/ Idem. p. 42

La formación social "se debe entender como un conjunto complejo y articulado de los modos de producción y de superestructura, que está constituida por el conjunto de instituciones que cumplen la función de asegurar la reproducción de ésta última (el Estado, centros educativos, partidos políticos, etc.) en un momento histórico dado del desarrollo social de una nación o sociedad determinada" 39/.

Con la base conceptual anteriormente señalada, se despeja un poco de lo que se debe de entender como participación social, desde el punto de vista de la estructura económica de la sociedad, constituida por las relaciones de producción y las fuerzas productivas.

En México estas relaciones de producción y las fuerzas productivas se relacionan con el problema de la vivienda, en cuanto que atañe a una necesidad esencial de la sociedad - en su conjunto y además no se puede concebir separada al proceso de desarrollo socioeconómico.

Nuestra sociedad vive dentro de una realidad en la que una gran cantidad de viviendas son precarias, reflejo del desempleo y la marginalidad. Expresión natural de la estructura económica del país, que no va a ser modificada hasta la generación de un cambio en las estructuras, o sea en el conjunto de relaciones internas y estables, movimientos y articulaciones de los estratos sociales formados por categorías de personas pertenecientes a una clase social; además constituyen grupos determinados dentro de una estructura de clase.

La política social de la vivienda debe tener un carácter - en donde abarque a la sociedad en su conjunto. Deber ser -

39/ BARTRA, Roger; Ob.Cit.; p. 84

enmarcada en las condiciones socioeconómicas del país mediante un enfoque realista del desarrollo mexicano, tomando en cuenta que el problema de la vivienda es efecto de la tendencia que lleva el crecimiento económico. Además, debe ser congruente con las características del ingreso, del empleo y, en general, con las condiciones de vida de la población.

Como base de la planeación democrática la participación social se enfoca en dos concepciones fundamentales: "la consulta popular y la autogestión" 40/. En la primera, la participación de la comunidad es importante porque permite establecer la comunicación entre la población y las autoridades; en la segunda, referente a la autogestión, es cuando mediante la unión solidaria y la colaboración conjunta de los esfuerzos de miembros de una comunidad promueven acciones tendientes a incrementar su bienestar económica y social, participando inclusive en la realización de obras, ésto con una tendencia de cambio.

El cambio social "es el resultado de transformaciones operadas en el seno de la comunidad; al ser la justicia una meta a alcanzar, el movimiento es condición básica para llegar a ello y éste supone cambio" 41/.

Desde el punto de vista social, la participación social y la autogestión responsabilizan y comprometen al individuo en el proceso de su propio desarrollo, sobre todo en la realización de obras, resultando importante debido al elevado costo que representa la construcción y prestación de servicios y a los escasos recursos con que cuentan los diferentes gobiernos del Estado Mexicano (federal, estatal y municipal) a través de las aportaciones de tipo económico (mano de obra y fabricación de materiales).

40/ OLMEDO, Jarmila; "Participación de la Comunidad para la Administración Urbana"; ponencia; pp. 6-12.

41/ VELAZCO, Rafael; "El Derecho, la Justicia y la Administración Pública en el Cambio Social"; pp.44.

Las cooperativas de viviendas constituyen un instrumento - la cual permite organizar el conjunto de recursos y esfuerzos y estructurar la acción del sector social en la producción de su vivienda, coadyuvando a la solución de su problema habitacional. Particularmente puede permitir la cobertura de la población de ingresos mínimos o no asalariados que no se encuentran cubiertos por los mecanismos financieros públicos o privados. Comúnmente conocemos dos tipos de cooperativas; la de consumo y la de producción.

La primera, son aquellas en las cuales los socios se unen para adquirir en común, bienes y/o servicios destinados al consumo final por parte de ellos y/o sus familiares, o el consumo intermedio para sus actividades individuales de producción; el segundo, son aquellos en los cuales los socios se unen con el fin de trabajar en común en la producción de bienes para su venta en el mercado o en la prestación de servicios públicos.

De esta misma manera, el Programa de Autoconstrucción puede considerarse como la forma de producción de viviendas - realizadas mediante el trabajo directo de sus usuarios, generalmente con un nivel técnico elemental de índole artesanal, aún cuando suele apoyarse en trabajos especializados que contrata él mismo. Este tipo de producción de vivienda presenta variantes desde la autoproducción hasta la utilización de materiales de construcción comercial o de desecho.

En 1984 el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda (PRONADEVI) establece que uno de los aspectos fundamentales está dado por el ingreso de la población, ya que el costo de la vivienda representa un rubro principal del presupuesto familiar, implicando la necesidad de adecuar las políticas habitacionales a la capacidad de pago,

reducción de costos mediante el abaratamiento de los insumos, racionalizar los recursos y la participación organizada de la población fomentando el empleo "Los cajones de asignación para vivienda en relación al salario mínimo oscila de 0.75 a 10.0 veces salario mínimo"(cuadro 17) 42/.

"El Programa de Fomento Cooperativo para este año promovió 326 sociedades, de las cuales 298 son de consumo de vivienda y 28 de producción de materiales e insumos para la construcción, distribuidas en 19 estados de la República Mexicana" 43 /.

Por último, "El Programa Nacional de Mejoramiento de los Niveles de Bienestar de los Trabajadores y sus Familiares, promovió 299 asesorías para construcción y remodelación de viviendas autogestionadas, dentro de la política de abastecimiento de costos de producción de viviendas" 44/.

3.2. LA PLANEACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y SUS EFECTOS EN LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO Y LA VIVIENDA EN MEXICO.

3.2.1. PLANEACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EL DESARROLLO URBANO.

La dimensión espacial del desarrollo toma como elemento fundamental al desarrollo regional y urbano; y la relación entre población y planeación se define por el papel que se asigna al primero (población) en el desarrollo económico y social, y a las posibilidades y limitaciones del segundo (planeación) para coadyuvar en la racionalización de éste. El problema de la planeación de los asentamientos humanos

42/ "Informe de Labores 1983-1984, SEDUE", 1984; pp. 46-48

43/ "Informe de Labores 1984-1985, SEDUE", 1985; pp. 89

44/ DE LA MADRID H. Miguel; "Segundo Informe de Gobierno Sector Laboral", 1984, p. 151.

C U A D R O 17

LINEAS BASICAS POR RANGO DE INGRESOS PARA VIVIENDAS DE
INTERES SOCIAL EN 1984

ACCIONES	V.	S.	M.
LOTES CON SERVICIOS	0.75	A	1.5
VIVIENDA PROGRESIVA	1.5	A	2.5
VIVIENDA TERMINADA	2.5	O	MAS
MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	-	-	-

ORGANISMOS	V.	S.	M.
FOVI - FOGA	2.0	A	10.0
FONHAPO	HASTA		2.5

FUENTE: Informes de Labores 1983-1984, SEDUE, 1984, pp. 48-49.

radica en la falta de reconocimiento de la importancia que tiene la población en el ámbito territorial y en el desarrollo urbano de los centros de población.

El ámbito territorial se encuentra vinculado a los criterios macroeconómicos del desarrollo regional. Esto es, en base a criterios comparativos y de relación regional de mercados en los cuales se establecen sistemas urbanos nacionales, regionales y estatales. "Los criterios microeconómicos constituyen los elementos de decisiones de cada unidad económica (disponibilidad de materias primas, mano de obra y acceso a los mercados de bienes y servicios)" 45/.

En cuanto a la planeación del desarrollo urbano, dada la función económica de las localidades, la población resultante aparece fundamentalmente como demanda y, toda vez que la planeación de los asentamientos humanos ha sido separada de la planeación económica, la población es considerada básicamente como demanda de bienes y servicios públicos (suelo urbano, vivienda y servicios de infraestructura urbana). Al considerar a la población como demanda, no se considera que la distribución social de los bienes y servicios está definida por la ubicación de los individuos respecto al aparato productivo y por la generalidad de las necesidades. La posición de los individuos respecto al aparato productivo, o sea, a la población como demanda, demuestra que existe una situación diferenciada de los mismos (individuos) frente al consumo a partir de su posición relativa en el sistema económico.

Los centros de población presentan formas concretas más complejas de yuxtaposición y convergencia de las distintas políticas sectoriales tendientes a satisfacer las necesidades de la población, además de su relación con las actividades productivas que involucran el tratamiento particular de ciertos sectores de ésta. Los planes de desarrollo urbano de los centros de población, pretenden ubicar y racionalizar los recursos con que cuenta la federación, los estados y municipios, localizando de manera estratégica las acciones derivadas de tales políticas, caso de la vivienda de interés social.

45/ EIBENSCHUTZ H. Roberto; "La Población en la Planeación de los Asentamientos Humanos", pp. 65-69.

El sector desarrollo urbano y vivienda elaboró y revisó -- 156 planes de desarrollo urbano de centros de población, - 126 esquemas y 31 planes parciales de desarrollo urbano, en tre otros estudios y proyectos, en 1984 (cuadro 18).

3.2.2. LA DINAMICA DE LA POBLACION Y SUS EFECTOS EN LA PRODUCCION DE VIVIENDAS.

En 1984 la población del país era de 76,791.8 millones de personas. Tuvo un aumento de 1.7 millones de habitantes, - lo que significó un crecimiento de 2.2%. "Con esta tenden cia de crecimiento se hace factible la meta propuesta en - el Programa Nacional de Población de 1.9% en 1988 y de --- 1.0% en el año 2000" 46/. Tomando como base el censo de - población de 1980.

El Programa Nacional en relación a la dinámica y distribu ción de la población se propusó regular el comportamiento reproductivo y migratorio de la población, de tal manera - que adecuó su volúmen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, además la disponibilidad, uso y conservación de los recursos naturales, humanos y económi cos, a fin de propiciar un desarrollo nacional, regional y sectorial.

La vivienda, principal generador y consumidor de los asen tamientos humanos. De allí que las políticas demográficas están estrechamente vinculadas con las políticas habitacio nales. Uno de los aspectos que la articula es el suelo ur bano, ya que ésta constituye no sólo el elemento básico de la vivienda, sino un factor crítico en la determinación de su costo y por lo tanto en el costo de poblamiento.

46/ "Segundo Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", p.85.

C U A D R O 18

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO 1984

PLANES O PROGRAMAS	ACCIONES REALIZADAS
Planes Estatales de Desarrollo Urbano	8
Planes Municipales de Desarrollo Urbano	36
Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas	6
Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población	156
Esquemas de Desarrollo Urbano de Centros de Población (-20 000 Habitantes)	126
Planes Intermunicipales de Desarrollo Urbano	11
Planes Parciales de Desarrollo Urbano	31
Esquemas de Servicios Rurales Mínimos	4
Programas Sectoriales de Vialidad y Transporte	24
Programas de Desarrollo Urbano Integral	13
Cartas Urbanas	11
Proyectos Urbanos (Varios)	23

FUENTE: Dirección General de Desarrollo Urbano, SEDUE. Segundo Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, S.P.P., 1985 p. 103.

NOTA: Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, establece que el único plan será el Plan Nacional de Desarrollo y los demás se denominarán programas.

Las corrientes migratorias, aunadas a la población de bajos ingresos, conforman una población creciente que presiona - sobre todo en suelo, el que, manejada en términos de libre mercado, alcanza precios fuera del alcance de la población mayoritaria. Sin embargo, no es el tamaño de los asentamientos humanos el que determina la accesibilidad a la vivienda, sino el ingreso de la población, con lo que fue necesario enfrentar altos costos en la producción de vivienda.

En 1984 el personal ocupado en toda la economía aumentó en 2.7%. Asimismo, los Programas Regionales de Empleo permitió crear 380 mil empleos temporales. La tasa de desempleo registrado en el mismo año por las tres áreas metropolitanas más grandes del país fue la siguiente: el 5.5% en el área metropolitana de la Ciudad de México y el 4.9% en Guadalajara y Monterrey. El Estado asignó una inversión de 150 mil millones de pesos que permitieron la creación de empleos temporales en el país, cifra señalada con anterioridad de 380 mil.

La distribución del ingreso durante 1984 manifestó una clara tendencia de concentración en los sectores de ingresos altos. Por lo tanto, la producción de vivienda refleja en forma aguda los efectos de una desigualdad en la distribución del ingreso y de beneficios sociales. Existe una estrecha relación entre los bajos ingresos de la población mayoritaria y los diversos aspectos que definen al problema de la vivienda, aunque desde el lado de la oferta es el alto precio de la vivienda y la dificultad de instrumentar una política que reduzca su costo relativo, quien lo hace más difícil. En cuanto a la demanda, es el ingreso el que lo determina, por el bajo rendimiento del salario.

3.3. PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL FINANCIAMIENTO Y ADMINISTRACION DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

3.3.1. EL SECTOR PUBLICO Y SU PARTICIPACION EN LAS POLITICAS SECTORIALES DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA.

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuadamente y técnicamente, es decir, organizarse para realizar sus actividades rápida, eficaz y convenientemente. Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, -- cumplir un fin u obtener un objetivo.

Organización administrativa "es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución en las actividades de la propia administración, encaminadas a la consecución de los fines del Estado, ésto es el sector público" 47/.

Las políticas de desarrollo a las cuales debe servir el -- sector público, exigen cambios a menudo importantes, en el ordenamiento y realización de sus actividades, las que no siempre son fáciles de alcanzar dado el conjunto de condiciones que las políticas crean dentro de un sector.

"Los objetivos del sector público y las características -- que lo singularizan en los proceso de planeación es elevar la eficiencia de las actividades del estado y fijarle un ordenamiento prioritario según la política sectorial del desarrollo y de la estrategia a seguir" 48/.

47/ ACOSTA ROMERO, Miguel; "Ob. Cit.", pp. 63-65

48/ RICARDO CIBOTTI y E. SIERRA, "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo", pp. 4, 44, 45 y 49.

Estas políticas sectoriales se orientan a la realización de diversas acciones que aglutinan los esfuerzos del sector público mediante el fortalecimiento de componentes sectoriales y regionales en su carácter normativo. En el caso del sector desarrollo urbano y vivienda, las estrategias y acciones se conjugan para lograr objetivos y metas que expresen e integren aspectos especiales.

Para 1984 se definen políticas sectoriales que promueven la concertación tanto de acciones como de obras con otros niveles de gobierno (estatal y municipal) para racionalizar y optimizar los recursos federales, orientando las inversiones como un medio de integración, de los cuales se desprendieron dos puntos importantes relacionados con las acciones de vivienda:

- a) La transferencia a estados y municipios del control y administración de entidades paraestatales que por sus funciones requieran de la total participación de estas instancias gubernamentales, y
- b) La regulación del mercado inmobiliario por parte del Estado. La creación de oferta masiva de suelo mediante la constitución de reservas territoriales patrimoniales y el establecimiento de la normatividad que garantice la rectoría del Estado en el mercado de tierra.

En relación al primer punto, en 1984 se comenzó a descentralizar a los estados, para su control y administración, entidades paraestatales relacionadas con el sector desarrollo urbano como son el Fideicomiso Traslato de Dominio e Irrevocable de Terrenos en Tepeapulco, Dgo., el Fideicomiso Submetrópoli de Tijuana y el Fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY), el Fideicomiso Lagos de Tequesquitengo y el Balneario de Aguas Hedionda al Estado de Morelos. En cuanto al segundo punto, no se registra nada correcto.

3.3.2. ORGANISMOS PUBLICOS RELACIONADOS CON LA COORDINACION SECTORIAL DEL DESARROLLO URBANO Y LA VIVIENDA.

"Las entidades sectorizadas desempeñan un papel fundamental en la ejecución de la política que en materia de desarrollo urbano y vivienda desarrolla el Gobierno Federal, ya que a través de su gestión se traducen en acciones concretas las estrategias y las líneas prioritarias contenidas en los Programas Nacionales Sectoriales" 49/.

Para el cumplimiento de sus objetivos y metas particulares, los siete organismos del sector contaron con un presupuesto global de 42,396.3 millones de pesos, que incluyen recursos presupuestales propios y de crédito, con lo cual se fortalecieron en sus funciones.

Por el carácter mismo de las acciones, obras y servicios realizados por las entidades sectoriales (las cuales tienen una cobertura nacional, regional y local), se apoyan en el proceso de ordenación urbana e inciden en la disminución de las diferentes intraregiones detectadas. Asimismo, atienden la dotación de los diversos elementos materiales que sustentan el bienestar social, tales como mejoramiento urbano, urbanización para uso habitacional, regularización de la tenencia de la tierra, constitución de reservas territoriales y financiamiento y construcción de viviendas para sectores sociales de menores ingresos.

En el marco de esta coordinación sectorial, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) la autorización de los recursos a las entidades sectorizadas.

49/ "Informe de Labores 1984-1985, SEDUE", 1985, p. 23.

Las acciones más relevantes de las entidades que hasta --- 1984 quedaban integradas a SEDUE como cabeza de sector y - que realizaron inversiones especialmente en programas de - urbanización habitacional, reservas territoriales, vivien- da terminada, vivienda progresiva y servicios, la confor- maban el Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, el Fideicomiso Puerto Vallarta, el Fideicomi- so para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de Lázaro Cárde- nas "Las Truchas", el Fideicomiso para el Desarrollo Urba- no del Puerto Industrial del Ostión, S.A. de C.V. (DUPORT/- OSTION) y el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares - (FONHAPO) 50/.

Todos ellos realizaron inversiones de manera local, con és- to quiere decir que sólo se participó en forma par--- cial, sin ninguna repercusión global. Pero que puede ser - tomado en cuenta como un aspecto más dentro de la política habitacional de México.

El único que con sus funciones y por su ámbito de influen- cia tuvo mayor trascendencia fue el FONHAPO. Cumplió obje- tivos, descentralizando recursos a los estados y municipios para la realización de programas de vivienda progresiva, - mejoramiento de vivienda y de apoyo a la producción y abas- to de los insumos (parques de materiales).

Esto demuestra una vez más que la política habitacional en México no funcionará, hasta que se tenga bien definida una política financiera que pueda llevar a cabo una real opera- ción de los organismos del estado. De otra manera, sólo se seguiría dando una operación parcial en donde aquél orga- nismo que tenga recursos o destine recursos para vivienda o suelo es el que demuestra capacidad de otorgar bienes-- tar a sus agremiados; de otra manera se seguirá intentando solucionar algo que no es solucionable por el momento.

50/ Para mayor información sobre las acciones realizadas por los or- ganismos agrupados por SEDUE en el año de 1984, consultar el "In- forme de Labores 1984-1985", pp. 123-132.

Otros organismos que no tuvieron acciones específicas en materia de vivienda y corresponden al sector desarrollo urbano son Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales y el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano del Puerto Industrial de Altamira.

En relación a otros organismos relacionados con la coordinación sectorial de la vivienda y, en especial, aplicado a las prioridades territoriales y por tipo de vivienda, tenemos al INFONAVIT, FONHAPO, FOVISSSTE, FOVI - FOGA - PFV y otros (cuadros 19, 20 y 21).

3.4. SUELO URBANO COMO ACCION FUNDAMENTAL DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO Y LA VIVIENDA.

El suelo urbano, considerado elemento fundamental para la realización de acciones de desarrollo urbano y vivienda, debe contar con disponibilidad en cuanto a localización y costo, ya que condiciona el proceso de construcción de la vivienda.

El alto valor del suelo evita la posibilidad de atención al problema de la vivienda e, inevitablemente, retrasa el desarrollo de los programas. Es necesario que los recursos económicos destinados a la adquisición y constitución de reservas territoriales para el destino de zonas habitacionales sean aplicados en un sentido social, promoviendo el desarrollo de las ciudades, además que facilite la acción del sector público para la atención del problema de la vivienda apoyados en otros programas sobre todo de infraestructura urbana.

CUADRO 19

PROGRAMA TOTAL 1984
ORGANISMO: FOVI/FOGA/PFV

TIPO DE VIVIENDA	ACCIONES		INVERSION	
	No.	%	No.	%
VIS-A	32,977	33.9	63,723.1	43.6
VIS-R	5,507	5.7	8,908.6	6.1
VAIM	46,974	48.3	59,898.3	41.1
POR PROMOVER O NUEVAS APROBACIONES TECNICAS	11,799	12.1	13,505.5	9.2
T o t a l	97,257	100.0	146,035.5	100.0

PRIORIDADES TERRITORIALES				
A. Ciudades Medias	38,502	39.6	57,551.5	39.4
B. Impulso Estatal	5,023	5.2	6,608.0	4.5
C. Consolidación	15,402	15.9	24,215.9	16.6
D. Regulación	17,513	18.0	29,565.8	20.3
E. Control	3,525	3.6	6,876.8	4.7
F. Resto del País	5,493	5.6	7,712.0	5.3
Por promover o nuevas aprobaciones técnicas	11,799	12.1	13,505.5	9.2
T o t a l	97,257	100.0	146,035.5	100.0

IMPACTO	T O T A L
Población beneficiada (5.5 personas por familia)	270,936
Estrato de Ingreso	2.0 a 4.0 vsm.
Empleo generado	83,704

FUENTE: Programa Operativo Anual de Vivienda, 1984, SEDUE.

CUADRO 20

PROGRAMA TOTAL 1984

ORGANISMO: FOVISSSTE

TIPO DE VIVIENDA	ACCIONES		INVERSIONES	
	No.	%	No.	%
Vivienda Terminada	9,350	38.2	14,518.1	53.7
Vivienda Progresiva	3,105	12.7	5,920.0	21.9
Mejoramiento de Vivienda	7,397	30.3	2,219.3	8.2
Adquisición de Tierra (148.0 has)			1,096.5	4.1
Otros Créditos	4,598	18.8	3,270.7	12.1
T o t a l	24,450	100.0	27,024.6	100.0

PRIORIDADES TERRITORIALES

A. Ciudades Medias	15,926	65.2	17,706.4	65.6
B. Impulso Estatal	1,992	8.1	2,654.4	9.8
C. Consolidación	1,111	4.5	1,786.4	6.6
D. Regulación	1,767	7.2	1,519.3	5.6
E. Control	2,442	10.0	2,459.9	9.1
F. Resto del País	1,212	5.0	898.2	3.3
T o t a l	24,450	100.00	27,024.6	100.0

I M P A C T O

	PROGRESIVA	MEJORADA	TOTAL
Población Beneficiada	17,077	24,750	41,827
Estrato de Ingreso	Hasta 1.5 vsm.	Hasta 4.0 vsm.	--
Empleo Generado	7,864	1,796	9,660

PROGRAMA TOTAL 1984

ORGANISMO: INFONAVIT

TIPO DE VIVIENDA	ACCIONES		INVERSIONES	
	No.	%	No.	%
Vivienda Terminada	47,033	83.9	106,200.0	92.3
Mejoramiento de Vivienda	821	1.5	623.0	.5
Otros Créditos	8,179	14.6	8,277.0	7.2
T o t a l	56,033	100.0	115,100.0	100.0

PRIORIDADES TERRITRIALES

A. Ciudades Medias	32,063	57.2	61,895.6	53.8
B. Impulso Estatal	2,022	3.6	3,729.7	3.2
C. Consolidación	7,285	13.0	14,781.4	12.8
D. Regulación	4,909	8.8	11,868.9	10.3
E. Control	8,231	14.7	20,096.3	17.5
F. Resto del País	1,523	2.7	2,728.1	2.4
T o t a l	56,033	100.0	115,100.0	100.0

FUENTE: Programa Operativo Anual de Vivienda, 1984, SEDUE.

CUADRO 21

PROGRAMA TOTAL 1984

ORGANISMO: FONHAPO

TIPO DE VIVIENDA	ACCIONES		INVERSIONES	
	No.	%	No.	%
Pie de Casa	25,335	67.4	11,615.2	76.7
Lotes con Servicio	8,236	21.9	1,791.6	11.8
Mejoramiento de Vivienda	4,005	10.7	1,518.7	10.0
Adquisición de Tierra	(48.0 has)	-	27.1	0.2
Producción de Insumos	(19)	-	200.0	1.3
T o t a l	37,576	100.0	15,152.6	100.0

PRIORIDADES TERRITORIALES

A. Ciudades Medias	28,234	75.2	8,917.4	58.9
B. Impulso Estatal	1,928	5.1	1,138.8	7.5
C. Consolidación	1,694	4.5	670.0	4.4
D. Regulación	2,314	6.2	2,367.2	15.6
E. Control	122	0.3	94.6	0.6
F. Resto del País	3,284	8.7	1,964.6	13.0
T o t a l	37,576	100.0	15,152.6	100.0

PROGRAMA: TOTAL 1984

ORGANISMO: OTROS

TIPO DE VIVIENDA	ACCIONES		INVERSION	
	No.	%	No.	%
VIVIENDA TERMINADA	5,877	20.0	7,405.9	19.7
VIS-R	1,660	5.6	1,992.0	5.3
VAIM	3,407	11.6	1,856.0	4.9
PIE DE CASA	740	2.5	789.0	2.1
LOTES CON SERVICIO	350	1.2	70.0	0.2
MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	9,801	33.3	1,000.0	2.7
ADQUISICION DE TIERRA	(2,001.1 Has)	-	7,599.4	20.2
URBANIZACION	-	-	3,420.5	9.1
OTROS CREDITOS	7,602	25.8	13,519.5	35.8
T o t a l	29,437	100.0	37,652.3	100.0

PRIORIDADES TERRITORIALES

A. Ciudades Medias	5,358	18.2	15,525.4	41.2
B. Impulso Estatal	311	1.1	1,035.3	2.7
C. Consolidación	3,728	12.7	4,351.1	11.6
D. Regulación	312	1.1	345.7	0.9
E. Control	7,190	24.4	8,228.8	21.9
F. Resto del País	12,538	42.5	8,166.0	21.7
T o t a l	29,437	100.0	37,652.3	100.0

FUENTE: Programa Operativo Anual de Vivienda, 1984, SEJUE.

La falta de tierra urbana para la realización de acciones de vivienda de interés social crea situaciones de asentamientos humanos irregulares y provoca un crecimiento costoso y desarticulado en áreas que no corresponden en forma lógica al desarrollo urbano.

En cuanto al sector inmobiliario, promueve un proceso de especulación con el suelo urbano sustraído del mercado a la espera de un incremento en su valor, con lo que se determina el valor comercial superior a los costos reales, dificultando la expansión racional de las áreas urbanas.

El régimen de propiedad de la tierra urbana es el elemento de mayor influencia en el desarrollo de las ciudades. --- "afecta la configuración física de las aglomeraciones urbanas y su distribución socio-espacial, genera procesos económicos y enfrentamientos de tipo social y político" 51/.

Los procesos de urbanización aceleran notablemente la expansión física de las ciudades incorporando al proceso vastas áreas periféricas sin uso definido, originando la valorización de la tierra urbana, que se manifiesta en un dinámico mercado inmobiliario transformándola en mercancía. Esto causa la marginalidad de la población asentándola en zonas consideradas irregulares e inadecuadas por la falta de infraestructura y de servicios urbanos.

Jorge Legorreta expone tres tipos de ocupación del suelo urbano:

- a) Ocupaciones clandestinas, realizada por lo general por promotores que no cuentan con apoyos políticos importantes cuya fuerza política es prácticamente nula.

51/ WACLAW WADOWIAC, "Los Conceptos de Ciudad, Aglomeración Urbana y Espacio Urbanizado", pp. 120-149.
COVARRUBIAS GAITAN, Francisco, "Reservas Territoriales para Vivienda", pp. 104-107.

- b) Ocupaciones permitidas, realizadas por promotores que cuentan o se amparan en organizaciones formales legalmente constituidas.
- c) Ocupaciones permitidas y apoyadas por instancias gubernamentales, son las realizadas por organizaciones que cuentan con visibles apoyos oficiales y una amplia fuerza política en su base.

La ocupación de terrenos de propiedad pública son por lo general preferidos, debido a que siempre se llega a la negociación, lo contrario de los terrenos privados proque se teme los enfrentamientos directos, legales o progresivos. El acceso a la tierra urbana constituye un acto social legitimado por la necesidad de vivienda, pero también económico por el pago que se hace para acceder a la tierra. Estos dos factores en su conjunto se le conoce como derecho de posesión, "que es el acto de ocupar un terreno mediante una transacción comercial realizada entre el ocupante o colono y promotor inmobiliario, sea ejidatario, comunero, funcionario público o persona particular y, que a través del acto de escrituración o titulación de la tierra en propiedad privada, se transforma en derecho pleno de propiedad" 52/.

El suelo urbano representa el espacio físico de un área urbana susceptible de aprovechamiento para cualquier tipo de actividad (habitacional, comercial, recreativo, deportivo, industrial, etc), tiene un valor económico, se rige por las leyes del mercado inmobiliario. Aunque se dice que cuya propiedad originalmente pertenece a la nación y que a ella le corresponde asignarle la modalidad que dicte el interés público, en la práctica existen varios regímenes de propiedad (pública y privada) que se subdividen en federal,

52/ LEGORRETA, Jorge; "El Acceso a la Tierra Urbana y el Mercado Inmobiliario Popular", pp. 1-17.

estatal, municipal, ejidal, comunal y privada. En el caso de la propiedad pública, si es factible de imponer su modalidad, pero en el régimen privado no. Sólo cuando un plan o programa de desarrollo urbano tiene una vigencia jurídica porque regula, a través de su fundamentación, el uso del suelo en los centros de población del país, estado o municipio.

La creación de los Comités para la Constitución y Regulación de Reservas Territoriales con la finalidad de crear fondos de tierra, y la implementación del Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales, ha sido un paso importante en este proceso pero, sino se lleva el proceso de vigencia legal de los planes o programas de desarrollo urbano, no se logrará consolidar el sistema implementado, ya que es en ellos en donde se proponen, de manera estratégica, los usos, destinos y las reservas que se habrán de constituir para el futuro crecimiento de las ciudades.

La federación, mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, hizo la transferencia de 2,758 hectáreas a los gobiernos de los estados y municipios, de los cuales 1,321 predios son de propiedad federal y 1,437 fueron destinados a la constitución de reservas territoriales para el futuro crecimiento de las ciudades. Asimismo, se encuentran en proceso de adquisición (programada para 1985) 8,956 hectáreas, destinadas a 33 localidades no especificadas en 16 entidades federativas.

Las reservas de suelo urbano que controlaba el extinto Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda (INDECO) fueron transferidas a los organismos de vivienda en los estados con una superficie aproximada de 5'310,000 M² y de 26'420,000 M², que se destinaron a la construcción de 123,150 unidades de viviendas de interés -

social. Sólo 26 estados se beneficiaron. En cuanto a la expedición de dictámenes para la enajenación o adquisición de predios, solicitados por el FOVISSSTE, ISSFAM, INFONAVIT y FONHAPO, se otorgaron por la SEDUE 51 dictámenes de predios aptos para la construcción de viviendas de interés social, con una superficie aproximada de 292 millones de metros cuadrados. Otros organismos que solicitaron autorización para la enajenación de predios son FERTIMEX y Ferrocarriles Nacionales de México, con una superficie de 378 -- mil metros cuadrados. También se dió apoyo, por parte de la Secretaría de Marina, al Programa de Vivienda en Renta, con una dotación de tierra para 20,916 viviendas, 35 proyectos de urbanización para uso habitacional para 1,010 viviendas, de las cuales 945 viviendas corresponden a vivienda progresiva y 23,238 a lotes con servicios.

Una política de suelo es fundamental para la ejecución de programas y acciones de viviendas de interés social, sólo que hace falta una reglamentación que responsabilice sobre todo a los municipios para controlar y administrar el suelo que se considera urbano, incluyendo los de propiedad -- ejidal o comunal, así como una política para la comercialización de los mismos, sobre todo con tendencia a ser de interés social.

RESUMEN

Durante 1984 México presentó características estructurales impulsadas por el mercado internacional. El auge manifestado en el proceso de industrialización y el crecimiento urbano de los centros de población con mayor atracción o consolidación repercutió de manera negativa en el desarrollo social de la población nacional, por el incremento de demandas de tipo social y económico (vivienda y servicios públicos).

El lento crecimiento económico del país provocó escasez de recursos para financiar programas de índole social, como es el caso de la vivienda, consecuencia de la crisis urbana, que trae problemas que repercuten en los altos costos de producción, comercialización, distribución y consumo.

En base a políticas habitacionales, el Estado intentó establecer condiciones para resolver el programa de la vivienda en México, pero no tuvo eco por la falta de recursos económico - financieros y por la nula participación del sector privado y social, además de no contar con una coordinación sectorial en materia de vivienda que permitiera de manera ordenada realizar acciones en los centros de población con mayor necesidad.

La participación social en programas de vivienda fue casi nula por la falta de promoción y orientación por parte de autoridades federales, estatales y municipales. Sólo se registraron algunos indicios de participación mediante la autogestión y autoconstrucción.

En el Programa de Fomento Cooperativo se registraron 326 sociedades, y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social otorgó 299 asesorías para la construcción y remodelación de viviendas.

La política sectorial de desarrollo urbano y vivienda tuvo una reorientación en sus objetivos y políticas, incorporando en los planes de desarrollo urbano acciones de vivienda en sus diferentes modalidades, pero la falta de interés de las autoridades federales, estatales y municipales ha ocasionado que no se logren resultados de manera concreta que permitan abatir el déficit habitacional. Otro factor importante es la distribución del ingreso, que afectó a la población de bajos recursos y a los no asalariados, sobre todo para adquirir en propiedad una vivienda.

El sector público participó de manera normal, como ha sido su característica desde hace muchos años, intentando abatir el déficit de vivienda en el país, a través de sus organismos paraestatales y, a nivel central, mediante la SEDUE, pero nada relevante. En sí, 1984 no ha sido un año de gran trascendencia para el desarrollo de viviendas en México. -- Los intentos del estado por resolverlo han sido nulos por muchos esfuerzos que se hagan para abatirlo. Si no se implementan políticas rígidas de coordinación sectorial, nada se resolverá en esta materia.

Por otro lado, se hace necesario que las políticas regionales estén ligadas con las políticas urbanas, permitiendo con mayor facilidad la implementación de criterios para el desarrollo urbano de los centros de población que repercuta en una eficiente toma de decisión para la operación del país, pero también permitiría una mejor racionalización de los recursos destinados a mejorar las condiciones económicas y sociales.

CAPITULO CUARTO

4. PRINCIPALES DISPOSICIONES JURIDICAS QUE RIGEN A LA VIVIENDA DURANTE LOS AÑOS DE 1983 A 1984 EN MEXICO.

4.1. CARACTERISTICAS DEL MARCO JURIDICO - HABITACIONAL EN MEXICO.

El crecimiento de las ciudades en México, ocasionado por el creciente asentamiento humano en zonas urbanas y por el problema que presenta el régimen habitacional, ha llevado a expertos legisladores en la materia a definir políticas aplicables al fenómeno de urbanización para establecer sistemas legislativos que regulen el funcionamiento de los diversos centros de población, y como consecuencia, a la vivienda como un componente en el proceso del desarrollo urbano.

"Entre los fenómenos de carácter social de mayor gravedad y complejidad, se encuentran el crecimiento urbano desordenado, el aglomeramiento incontrolado de diversos centros de población, el proceso de transición de la vida rural a la urbana y el problema habitacional" 53/. La magnitud que presenta éste último representa un desafío social y económico para el país en lo futuro, por la tendencia del crecimiento poblacional y por encontrarse en una situación desfavorable que repercute en el proceso del desarrollo socioeconómico de las ciudades y de la población.

Esta tendencia del crecimiento urbano actual (poblacional) se debe, principalmente a la concentración de las actividades económicas industriales, comerciales, administrativas y de servicios en algunas ciudades de la República Mexicana consideradas de importancia (como las ciudades de Méxi-

53/ VELARDE, Oscar; "Estructura Jurídica y Organización Administrativa para la Planeación y Regulación de los Asentamientos Humanos - en México", 1979.

co, Guadalajara y Monterrey), lo que hace necesario replantear los objetivos considerados esenciales para fortalecer el desarrollo económico y social de la población mayoritaria en otras ciudades denominadas "Ciudades Medias" y "Centros de Apoyo" (cuadros 22, 23 y 24).

"Los antecedentes y las bases jurídicas de la planeación y regulación de los asentamientos humanos y de la vivienda, se origina en el país como consecuencia de las facultades que tiene la Nación en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para -- dictar medidas de ordenamiento de los asentamientos humanos y el derecho a la vivienda, y establecer adecuadas provisiones, usos, destinos y reservas de tierras, a efecto - de fundar, conservar, mejorar el crecimiento de las ciudades y al propósito Constitucional de regular el aprovechamiento de los recursos por la comunidad con un sentido de beneficio social, a fin de lograr un desarrollo equilibrado en México y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población" 54/.

La agudización de la problemática de los asentamientos humanos y de la vivienda como consecuencia inmediata, se debe a la falta de aplicación de normas jurídicas urbanísticas en la mayoría de las Entidades Federativas. También a la inexistente unidad y eficiencia normativa, a la ausencia de criterios uniformes para llevar a cabo una planeación urbana, que permita establecer las condiciones de utilización del suelo urbano, para la realización de acciones de vivienda sin que se permita la comercialización y especulación del suelo de manera arbitraria y que a la vez - eleven los costos de las viviendas.

54/ IRACHETA, Alfonso y J. CONCHA SOLIS, "Operación Jurídica y Administrativa de los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población", 1984.

SISTEMA URBANO NACIONAL



FUENTE: Programa Nacional de Desarrollo Urbano; Estrategia Territorial 1984-1988, D.G.D.U., SEUJE.

Otro factor importante es la falta de disposiciones jurídicas que de manera obligatoria demanden la coordinación de los organismos de vivienda en el sector público, eliminando así la lucha existente por el poder y el interés personal, lo que ocasiona un deficiente funcionamiento en los organismos públicos encargados de brindar vivienda a las mayorías.

En cuanto al sector privado y a particulares, estos deberían de tener un régimen jurídico especial que frene la especulación y voracidad en la comercialización y arrendamiento de viviendas con costos demasiados altos, por lo que es necesario reglamentar la planeación, programación, ejecución y comercialización de las acciones de vivienda con fines de lucro, así como una verdadera legislación sobre vivienda en arrendamiento, que frene y sancione a todos aquellos que violen dichas disposiciones; sobre todo que sea imparcial y beneficie a la clase popular y no al particular, como siempre se hace por los legisladores o en beneficio de ellos mismos, que son a veces propietarios de dichos inmuebles.

Tales cuestiones plantean convenientemente la necesidad de ajustar o modificar las atribuciones de manera constante para poder operar toda una verdadera política urbana y habitacional en México y así evitar el desinterés por parte de funcionarios públicos y la especulación por parte de los particulares, en beneficio de la población mayoritaria.

La vivienda, como componente dentro del proceso del desarrollo urbano, motiva a legisladores a tomar medidas pertinentes para planear, regular y controlar los programas de vivienda en México, durante los dos primeros años de la actual administración presidencial (1983-1984). Dichas medidas permiten incorporar y crear, a través del Sistema Nacio

nal de Legislación Urbana, nuevas disposiciones en materia de desarrollo urbano y vivienda, lo que no quiere decir -- que son suficientes para resolver dichos problemas, ni que ésto esté concluido.

4.2. PRINCIPALES DISPOSICIONES JURIDICAS DE CARACTER FEDERAL QUE RIGEN A LA VIVIENDA EN MEXICO.

Dentro del régimen del derecho, el Artículo 4º Constitucional, establece que "toda familia tendra, el derecho de disfrutar de una vivienda digna y decorosa" (D.O.F., de fecha 7-II-83). De esta disposición se deriva la Ley Federal de Vivienda (D.O.F., de fecha 7-II-84), que tiene disposiciones de orden público e interés social, su objeto es la de establecer y regular los instrumentos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Los lineamientos principales que establece dicha ley es la de ampliar la posibilidad de acceso a la vivienda de la población urbana y rural de bajos recursos; evitar a través de la elaboración de instrumentos normativos la especulación del suelo urbano mediante la constitución y oferta pública de suelo para vivienda; así como apoyar en la producción y distribución de materiales para la construcción.

También se establece la coordinación y el incremento de -- créditos y mayor canalización de recursos hacia programas de vivienda por parte de organismos públicos. Como órgano normativo y responsable de la coordinación de las actividades, establece que será la SEDUE quien lo haga.

El Artículo 123, apartado "A", Fracción XII, y el apartado "B", Fracción XI, Inciso F, establece en el primero que -- toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier -- otra clase de trabajo, estará obligado, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores

habitación cómoda e higiénica. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos a favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar créditos baratos y suficientes. De esta disposición se deriva la Ley que creó al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en 1972. En el apartado "B", se dice que se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamientos o en venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado, mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores al servicio del Estado y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, créditos baratos y suficientes para construir, reparar, mejorar o ampliarla. De esta disposición se deriva la Ley que crea al Fondo Nacional de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) en 1972.

Las reformas y modificaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 37 (D.O.F., de fecha 29-XII-82), en donde crea a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE, otorga las siguientes atribuciones para el despacho de sus asuntos en materia de vivienda:

- I. Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.
- II. Proyectar la distribución de la población y ordenación territorial de los centros de población.
- III. Promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción.

IV. Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo; y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución.

De estas atribuciones que le concede la L.O.A.P.F. a la SEDUE, se deriva el Reglamento Interior de la Secretaría (D.O.F., de fecha 26-III-83 y 8-II-84), en donde se le confieren atribuciones en materia de vivienda para su funcionamiento y para el establecimiento de políticas, normas y tecnología para la vivienda, así como de suelo, reservas territoriales y tierra para vivienda.

En relación a las políticas señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en materia de vivienda, la Ley General de Asentamientos Humanos (D.O.F., de fecha 7-II-84) prevé la acción pública directa de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); la sustracción de suelo urbano de la especulación a través de la Constitución de reservas territoriales (Art. 27, Párrafo 3º de la Constitución); el establecimiento de la oferta pública de tierra para vivienda de interés social; así como la coordinación administrativa entre los organismos de vivienda, procurando la utilización óptima de los recursos.

En el capítulo V de esta misma Ley, denominado "De la tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda", amplía la cobertura para las acciones de fundación, crecimiento, conservación y mejoramiento urbano en los centros de población del país.

4.3. DISPOSICIONES JURIDICAS DE CARACTER FEDERAL RELACIONADAS CON EL MARCO HABITACIONAL.

4.3.1. EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO.

El Artículo 27 Constitucional, en su Párrafo Tercero, nos

dice que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de las riquezas públicas, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Por otro lado, tiene la facultad de dictar medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra "... a efecto de ejecutar obras públicas, y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para el fraccionamiento de latifundios..." Como parte complementaria, el Artículo 73 Constitucional, Fracción XXIX, Inciso C, nos dice que el Congreso tiene la facultad para expedir las leyes que establezcan la congruencia del gobierno federal, de los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir con los fines previstos en el Párrafo Tercero del Artículo 27 de la Constitución.

En cuanto a los municipios, de acuerdo al Artículo 115, Fracción V del mismo ordenamiento (D.O.F., de fecha 3-11-83), en los términos de las leyes federales y de sus leyes respectivas, estatales y municipales, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; otorgar licencias y permisos para la construcción; y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

4.3.2. EN MATERIA DE PLANEACIÓN URBANA

El Artículo 26 Constitucional especifica de manera clara que el Estado tendrá la obligación de estructurar un Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo, a fin de que los proyectos de índole nacional contengan los objetivos que se persiguen con la planeación. El Artículo 73, en la Fracción XXIX, Incisos D y E (D.O.F., de fecha 3-II-83), faculta al H. Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del Desarrollo Económico y Social y para expedir las leyes para la programación, promoción y concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente los relacionados al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y apertura de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios. De estas dos disposiciones se deriva la Ley de Planeación (D.O.F., de fecha 5-I-83). Sus atribuciones son de orden público e interés social. Tiene por objeto establecer las normas y principios básicos por el cual se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, dispuesto por el Artículo 25 de nuestra Carta Magna Constitucional.

Sus principios, al igual que la Ley General de Asentamientos Humanos, se basan en la búsqueda de la consolidación democrática como sistema de vida, fundada en el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos, en atención a las necesidades básicas de la población mayoritaria; y en la mejoría de todos los aspectos de la calidad de vida. Establece que para lograrlo se deberá elaborar programas sectoriales, regionales, especiales, institucionales y anuales, en los cuales se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución; y, por último, se coordinarán acciones y evaluarán resultados.

4.3.3. EN MATERIA DE SUELO.

Además de las disposiciones que establece la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Federal de Vivienda en su capítulo III en materia de suelo, la Ley General de Bienes Nacionales (D.O.F., de fecha 7-II-84), establece los principios y las reglas para destinar los bienes inmuebles del dominio privado de la federación que por su naturaleza puedan destinarse a constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano y uso habitacional (preferentemente popular) y para la regularización de la tenencia de la tierra; y se transmitirá del dominio público de bienes inmuebles del gobierno federal, sea a título oneroso o gratuito, cuando tenga por objeto solucionar problemas habitacionales, urbanos o de regularización de la tenencia de la tierra, previa aprobación de la SEDUE, a los programas de urbanización, lotificación, fraccionamiento y regularización del suelo urbano.

La Ley Federal de la Reforma Agraria (D.O.F., de fecha 17-I-84) establece los criterios para la localización o implantación de las zonas de urbanización ejidal o comunal agraria, previendo el establecimiento de reservas, usos y destinos de áreas para su crecimiento, mejoramiento y conservación. También nos dice las causas de expropiación para la fundación, mejoramiento, crecimiento y conservación de centros de población, cuya ordenación y regulación se prevea en los planes o programas de desarrollo urbano y vivienda.

4.3.4. EN MATERIA DE OBRAS PUBLICAS

Con la finalidad de regular las acciones que en materia de obras públicas emprenden las dependencias de la administración pública, conforme a las bases organizativas de la Ley

de la Administración Pública Federal, la Ley de Obras Públicas (D.O.F., de fecha 28-XII-83 y 31-XI-84) establece criterios de regulación de las obras públicas considerando la fase de planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las mismas.

Su aplicación es de orden público, permitiendo a la Administración Pública actuar con flexibilidad en beneficio del desarrollo socioeconómico del país y de la población.

RESUMEN

El problema de la vivienda en México, relacionado de manera paralela al proceso de urbanización, ha ocasionado que expertos vuelvan a reestructurar el Sistema Urbano Nacional de Ciudades en diferentes tipos, como son las "Ciudades grandes o metropolitanas", las llamadas "Ciudades Medias" y los "Centros de apoyo". Este nuevo planteamiento clasificatorio de los centros de población se consideró necesario porque de manera estratégica orientaba la transformación del patrón territorial, incluyendo elementos de ordenamiento urbano y regional que se dirijan a la satisfacción básica de necesidades, como es el caso de la vivienda que, por su relación con el desarrollo urbano, busca su orientación con un propósito racional.

Pero estos planteamientos que anteriormente se expusieron no sólo deberían de quedar como buenos propósitos, sino que también deberían tener una fuerte fundamentación jurídica que los llevara a una aplicación y operación real. Para ello, era necesario estructurar nuevos instrumentos de planeación y programación, así como de reformas y modificaciones y creaciones de instrumentos jurídicos, la cual se llevó a cabo a partir de 1983 y, principalmente, en 1984. El Sistema de Reformas Urbanas llevadas en nuestro país incorporó aspectos de planeación, programación, asignación de recursos, coordinación, concertación, ejecución, operación y administración en materia de desarrollo urbano y vivienda, planeación, obras públicas y suelo.

Las modificaciones fueron hechas a la Constitución Política, a las leyes de Asentamientos Humanos, Obras Públicas, Reforma Agraria y Bienes Nacionales y se crearon las leyes de Planeación y Federal de Vivienda.

CONCLUSIONES

I. El proceso histórico en que se ha formado nuestro sistema mexicano, a través de sus períodos gubernamentales y de aquellos sucesos que llevaron a consolidar el poder político del partido denominado "oficial", es de trascendencia a partir del año de 1940. Esta nueva etapa de estructuración del país define la forma de administrar el sistema. Para ello se vale de la creación de diversos organismos de carácter productivo y social. Estos organismos de carácter social son destinados a atender necesidades de salud, educación, servicios y vivienda, entre otros.

La vivienda, como expresión natural de la estructura económica del país y parte constitutiva dentro del proceso del desarrollo urbano; además de ser un satisfactor de las necesidades de un individuo o grupo de personas, representa, en los diferentes períodos de gobierno, una actividad esencial del nivel de vida de la población, principalmente de aquellos con ingresos mínimos o nulos. Actualmente, en la Administración Pública Mexicana moderna esta actividad sectorial ha sido un problema que no se resuelve por falta de capacidad en la operación de programas bien planeados y definidos, aun existiendo organismos encargados de éllo como son el INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSFAM, FONHAPO, FOVI, con el "Programa Financiero de Vivienda" y teniendo una cabeza reguladora y normativa a nivel central como la Subsecretaría de la Vivienda de la SEDUE. Complementarios a estos grupos se encuentran los organismos de vivienda en los estados.

Los cambios que ha sufrido nuestra administración pública demuestran la indefinición de las políticas y estrategias que puedan encaminar al país hacia un proceso de transformación permitiendo el desarrollo equilibrado en sus diferentes sectores, tanto de producción como social, tomando en cuenta que nuestra nación cuenta con un acelerado crecimiento poblacional que repercute en el proceso de urbanización de México.

Si se lleva a cabo una continuidad en las políticas y estrategias congruentes con la verdadera realidad de México, permitiría a los gobernantes no tener esa identificación en sus tesis como representación de sus "banderas políticas". Además, permitiría dar continuidad al funcionamiento de sus órganos administrativos, tal vez ajustando funciones acordes al proceso de avance que se tenga en su sector, pero no cambiando radicalmente o desapareciendo organismos para dar paso a otros con funciones similares. Esto llevaría a obtener una mejor visión de lo que se pretende lograr y determinar o definir responsabilidades, así como esclarecer la coordinación obligatoria de cada una de las dependencias o entidades públicas que intervienen en cada acción, programa u obra correspondiente al sector público.

II. El acelerado proceso de urbanización, principalmente en las grandes ciudades como México, Guadalajara, Monterrey y en aquellas llamadas ciudades medias, centros de apoyo o centros de apoyo rurales, según la clasificación dada en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, demuestra, a través de una serie de estudios de planeación, todas las carencias de las que adolece la población. Me refiero a los planes o programas de desarrollo urbano. El Programa Nacional propone una estrategia de ordenación del territorio nacional, clasificando a los centros de población por su importancia o por su nivel de servicios, que pueden ser regionales, estatales, medios, intermedios, básicos o SERUC como los más importantes. Con esta estrategia, según propuesta del actual régimen de gobierno (1983-1988), se dará una mejor orientación para solucionar el problema del desarrollo urbano y, por consiguiente, el de la vivienda.

La importancia que tienen los planes o programas de desarrollo urbano es que a través de ellos se pueden proponer acciones de manera concreta que lleven a solucionar las de mandas y déficit de vivienda en cada centro de población. Pero para ello es necesario contar con atribuciones de índole federal que determine la responsabilidad y obligatoriedad de cada uno de los organismos encargados de operar los programas de vivienda en cada estado, municipio o centro de población, así como dar una verdadera validez a lo establecido en el Artículo 115 Constitucional en materia de desarrollo urbano, suelo y vivienda, mediante el procedimiento de aprobación de las autoridades municipales, sector social y privado, como de obligatoriedad mediante el decreto y publicación de los planes o programas por parte del Ejecutivo del Estado, recayendo esta responsabilidad tanto en autoridades como en los sectores social y privado y, de igual manera, involucrando a los organismos federales para dar soluciones óptimas y adecuadas.

III. La actual administración pública mexicana trae consigo una tendencia de cambio. Reflejo de ella es la incorporación de una política de planeación democrática fundamentada y respaldada bajo todo un marco jurídico. Su propósito es el de encaminar, de manera ordenada, todos sus objetivos hacia el logro de una sociedad igualitaria, propósito que queda en un documento llamado "Plan Nacional de Desarrollo". Aunque adelantado los hechos como en todo documento oficial sólo queda en buenas intenciones del buen político como dirigente del país. En nuestra administración pública existen carencias de personalidad, eficiencia, capacidad y responsabilidad. Aunque no es el propósito de generalizar, si ver las cosas con más realidad. El logro de las metas propuestas en el Sistema Nacional de Planeación es sólo una intención y en ella se queda. La falta de continuidad en su estructura y en la misma administración pública no permite cumplir con ello. Esto es,

en el caso del sector vivienda, la desaparición de un organismo para la creación de otro no es tener continuidad, sino más bien una manera de representar el juego político -- por parte de los dirigentes para acallar las murmuraciones de los representantes de la población y de la población -- misma.

La formulación de una serie de programas nacionales, regionales, especiales, etc., son reflejo de la intención de hacer planeación, pero en su contenido no llevan concordancia entre sí. La mayoría de ellos, salvo casos especiales, no llevan una relación de congruencia pero si resalta el interés político por el cual fue formulado.

Es de vital importancia que cada plan que se formule retome las políticas, objetivos y metas de otros programas e incorporarla a sus propuestas, siempre y cuando sean afines a las metas que persigue. En cuanto a los organismos -- para el caso de la vivienda, se debe deslindar responsabilidades con metas fijas y bien definidas y no proponiendo planteamientos generales.

IV. Cuando hablamos de administración pública nos referimos a una gama de componentes. Uno de ellos, al cual nos referimos, es la Administración del Desarrollo Urbano, rama sectorial que deriva de las actuales políticas del gobierno federal. La Administración del Desarrollo Urbano tiene como finalidad la de sistematizar, planear, programar y -- operar todas las acciones que puedan quedar integradas al proceso del desarrollo urbano. Es por tal razón que, dentro de estas acciones, la vivienda queda incorporada a dicho proceso. Porque es una acción fundamental e indispensable para la población que estructuran los diferentes centros de población. Esta rama de la administración pública -- contempla como función principal la participación de la población en los programas urbanos, a través de la organización y participación en la toma de decisiones. Su organi-

zación se da mediante la estructuración de los Comités Vecinales, Consejos de Colaboración o de otras asociaciones. Esto no quiere decir que en todos los casos sea así. Me refiero al poco convencimiento que tiene la población para organizarse por la falta de confianza en sus dirigentes o líderes.

La administración urbana puede ser en lo futuro un medio por el cual se pueda sensibilizar a la población para que responda al compromiso mutuo con las autoridades y solucionar los problemas de manera asociada y sin convencionalismo, propone métodos de estructuración administrativa para los gobiernos estatales y municipales al igual que para la comunidad misma.

V. En cuanto al financiamiento de programas y acciones de vivienda, es necesario reorientar los sistemas para la construcción de viviendas de interés social. Esto con la finalidad que un mayor volumen de recursos lleguen directamente beneficiando a los sectores más desprotegidos, promoviendo créditos apropiados y flexibles adecuados a la capacidad de pago de los demandantes. Para ello es necesario que los estados y municipios cuenten con organismos vinculados a la administración del desarrollo urbano para racionalizar esos recursos, ya sea propios o auspiciados por organismos financieros nacionales e internacionales, bajo la supervisión de los mismos.

VI. La especulación del suelo urbano en el país es uno de los problemas fundamentales que agudiza el problema de la vivienda. En relación a la oferta del suelo urbano para vivienda, es necesaria la constitución de reservas territoriales, en donde se establezcan lineamientos para su asignación atendiendo solicitudes de tierra por organismos encargados de administrar el desarrollo urbano, principalmente a nivel municipal, de acuerdo a las atribuciones que le asigna la Constitución en su Artículo 115.

Se hace necesario modificar, ampliar o crear nuevos organismos a nivel municipal para administrar, controlar y regularizar la tenencia de la tierra, así como reformar sus procedimientos obsoletos, a fin de que se definan políticas adecuadas sobre usos, destinos y reservas del suelo urbano en beneficio de las clases desposeídas.

Esta necesidad parte de la importancia de estructurar un programa capaz de resolver y regular de manera eficiente la asignación y utilización del suelo en zonas urbanas con mayor carencia de satisfactores. Otro elemento que se debe de tomar en cuenta como base para ello son las propuestas que derivan de los planes de desarrollo urbano, ya que a través de ellos se planifica los usos del suelo y orienta la infraestructura hacia zonas con mayor productividad; define las políticas de control, impulso y consolidación para un mejor aprovechamiento. Por último, es necesario ajustar constantemente los aspectos jurídicos, que norman y regulan desde el punto de vista legal el suelo urbano, para evitar y frenar la especulación del mismo por particulares, así como para promover un nuevo orden social en el proceso de urbanización en base a transformaciones de relaciones sociales entre comunidad y autoridades, protegiendo la posesión de terrenos adquiridos para uso habitacional.

VII. En cuanto a la administración del desarrollo urbano y la vivienda, es urgente mejorar la coordinación administrativa entre el sector desarrollo urbano y los organismos federales, estatales y municipales que financien programas y acciones de vivienda, procurando que estos ajustes de relaciones de coordinación lleven a lograr una mayor productividad en la aplicación de sus recursos, sobre todo si se toma como base de referencia las propuestas que derivan de los planes de desarrollo urbano, instrumento de planeación de los centros de población del país.

RECOMENDACIONES GENERALES

1) El Estado, para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos existentes en el país, así como para darle congruencia a sus planteamientos políticos, debe darle continuidad a los programas de gobierno, que hasta ahora no se ha dado.

2) También es necesario que el marco de atribuciones, en donde se determinan las responsabilidades de los órganos que estructuran la administración pública en México, sea claro y preciso en cuanto a responsabilidad y coordinación sectorial.

3) Para priorizar y sistematizar los planteamientos hechos por los organismos de vivienda es necesario considerar los ya propuestos en los planes de desarrollo urbano, porque éstos se deben tomar como alternativas para darle solución al problema de la vivienda en México.

4) Otro factor de importancia que debe tomar en cuenta el Estado es uniformar los criterios para establecer un Sistema Nacional de Administración del Desarrollo Urbano y Vivienda, que repercuta de manera positiva en los estados y municipios del país.

Con esto se quiere decir que es necesario que existan órganos adecuados y eficientes para operar el desarrollo urbano y la vivienda en los centros de población, lo que permitirá racionalizar los recursos con los que cuenta.

5) Por último, siendo el suelo urbano elemento importante del desarrollo urbano y la vivienda, es necesario cambiar los actuales mecanismos de control y regulación (ya que

los actuales solo benefician a particulares)por otro más equitativo, frenando la especulación, que es la causa del crecimiento desordenado de las ciudades y del desequilibrio en las clases sociales.

BIBLIOGRAFIA

- . Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Estado, Ed. Porrúa Hnos., México, 1979.
- . Aguilar Alvarez, Ignacio, En Torno a la Planificación Socioeconómica de México; Rev. de Planificación n. 14, Soc. Mexicana de Planificación, México, 1974.
- . Baena Paz, Guillermina, Manual para Elaborar Trabajos de Investigación y Tesis Profesionales; Instrumento de Investigación, Ed. Mexicanos Unidos, S.A., México, 1982.
- . Baena Paz, Guillermina, Manual para Elaborar Trabajos de Investigación Documental, F.C.P. y S., UNAM, México 1977.
- . Bartra, Roger, Breve Diccionario de Sociología Marxista, Ed. Grijalbo, S.A., México, 1973.
- . Basurto, Jorge, La Clase Obrera en la Historia de México; régimen de Echeverría, rebelión e independencia, Ed. Siglo XXI, Editores, México, 1983.
- . Bosch García, Carlos, La Técnica de Investigación Documental, UNAM, México, 1977.
- . Carrillo Castro, Alejandro, Evolución de la Reforma Administrativa en México, Ed. Miguel A. Porrúa, México 1980.
- . Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, INAP, México, 1978.
- . Castell, Manuel, La Cuestión Urbana, 4 edición, Ed. Siglo XXI, Editores, México, 1977.
- . Castelazo, José R., Teoría de la Administración; apuntes, México, 1979.
- . Cibatti Ricardo y Enrique Sierra, El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, Siglo XXI, Editores, México, 1970.

- . Cobos, Padilla, Ensayo sobre el Problema de la Vivienda en América - Latina, UNAM, México, 1982.
- . Engels, Federico, Contribución al Problema de Vivienda, Ed. Progreso, Moscú, 1980.
- . El Capital en la Producción de Vivienda; Investigación - sobre Vivienda, T. IV, COPEVI, México, 1977.
- . Fernández Arena, José Fco., El Proceso Administrativo, - Ed. Diana, S. A., México, 1978.
- . Fernández Santillán, José F., Política y Administración Pública en México, INAP, México 1980.
- . Flores Zavala, Enrique, Elementos de Finanzas Públicas - Mexicanas, Ed. Porrúa Hnos., S.A., México, 1980.
- . Galván Escobedo, José, Tratado de Administración General, Ed. INAP, México, 1980.
- . García, Brigida, Dinámica Demográfica y Desarrollo Agrícola en México; Tres ensayos sobre migraciones internas, C.I.S. N.4, I.I.S., UNAM, México, 1980.
- . Guerrero, Omar, Teoría Administrativa de las Ciencias Políticas, UNAM, México, 1982.
- . Guerrero Omar, La Administración Pública en el Estado Capitalista, Ed. INAP, México, 1982.
- . Guerrero, Omar, El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental; La Administración Pública en el Modo de Producción Asiático, INAP, México, 1982.
- . Heller, Hermann, Teoría del Estado, Ed. F.C.E., México, 1977.
- . Jellinak, George, Teoría General del Estado, Compañía Editorial Continental, S.A., México, 1956.

- . Jiménez Castro, Wilbourg, Introducción a la Teoría Administrativa, Ed. F.C.E., México.
- . La Producción de Vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; Investigación sobre Vivienda, t. II, - COPEVI, México, 1977.
- . Los Sistemas Urbanos; Proyecto de Desarrollo Urbano, Ed. Diana, S.A., México, 1980.
- . Las Políticas Habitacionales del Estado Mexicano; Investigaciones sobre Vivienda, t. III. COPEVI, México, 1977.
- . Mayer, Lorenzo, La Encrucijada; Historia General de México, Colegio de México, 1981.
- . Muños Amato, Pedro, Introducción a la Administración Pública, t.1., Ed. F.C.E., México, 1978.
- . Navarrete Romero, Victor M., El Proceso de Planeación y el Equilibrio Económico; Bases para la Planeación Económica y Social de México, Ed. Siglo XXI, Editores, México, 1980.
- . Negrón, Marcos, La Planificación Urbana como Complemento de la Planificación Regional; Administración Regional en América Latina, Ed. SIAP, Buenos Aires, 1976.
- . Perlo Cohen, Manuel, Las Políticas Urbanas; Estado, Vivienda y Estructura Urbana en el Cárdenismo, C.I.S., n. 3 I.I.S., UNAM, México, 1981.
- . R. Terry, George, Principios de Administración, Ed. CECSA, México, 1980.
- . Ramírez Rancaño, Mario, Crecimiento Económico e Inestabilidad Política en México, UNAM, México, 1977.
- . Reyes Ponce, Agustín, Administración de Empresas; Teoría y Práctica, t.1, Ed. Limusa, S.A., México, 1973.

- . Reyna L., José y M. Miguet, Las Organizaciones Obreras - en México, México, 1976.
- . Shulgovski, Anatol, México en la Encrucijada de su Historia, Ed. Cultura Popular, México, 1977.
- . Tello, Carlos, La Política Económica en México, 1970-1976, Ed. Siglo XXI, Editores, México, 1979.
- . Unikel, Luis, Diagnóstico e Implicaciones Futuras; El Desarrollo Urbano en México, Colegio de México, México, 1978.
- . Unikel, Luis, El Proceso de Urbanización; El Perfil de México en 1980, Vol. 2, Siglo XXI, Editores, México, 1982.
- . Uvalle, Ricardo, La Formación de la Administración Pública Capitalista; Diferencias entre Administración Pública y Privada, Depto. Admón. Púb., Cuaderno n. 5, FCP y S, -- UNAM, 1982.
- Waldo, Dwight, Administración Pública, Ed. Trillas, México, 1980.
- . Weber, Max, Economía y Sociedad; F.C.E., México, 1977.

REVISTAS, ARTICULOS Y DOCUMENTOS OFICIALES

- . Arroyo de Yta, Fernando, Problemática de la Vivienda en México; alternativa de solución, SEDUE, México, 1984.
- . Breve Historia del FONHAPO; Memorias, IMAP, BANOBRAS, México, 1982.
- . Carrillo Castro, Alejandro, Exposición sobre Reforma Administrativa en la Reunión de la República, Secretaría de la Federación, Querétaro, México, 1977.
- . Castro Muñoz, Ma. Elena, La Planeación Urbana en México, Fideicomiso Lázaro Cárdenas, Mich., SAHOP, México, Mayo de 1978.
- . Covarrubias Gaitán, Francisco, Reservas Territoriales para Vivienda, Vol. 7, Núm. 2, INFONAVIT, México, 1982.
- . X Censo General de Población y Vivienda, S.P.P., México, 1980.
- . De la Madrid Hurtado, Miguel, Segundo Informe de Gobierno; Sector Laboral, S.P.P., México, 1984.
- . De la Madrid Hurtado, Miguel, Segundo Informe de Gobierno; Sector Desarrollo Urbano y Vivienda, S.P.P., México, 1984.
- . De Pablo, Luis y Raúl G. Santoyo, Vialidad Política de la Planeación, n. 14. Soc. Mexicana de Planificación, México, 1974.
- . Eibenschutz H., Roberto y Fdo. Castro, Limitaciones y Posibilidades de la Planeación Urbana de los Centros de Población de Crecimiento Acelerado; Vivienda, Vol. 6, n. 4, INFONAVIT, México, jul-ago de 1981.
- . Flores Ortiz, Enrique, Importancia de la Participación Social en la Reducción de Costo de Vivienda; memorias de la reunión nacional sobre reducción de costos para la vivienda de interés social, SAHOP, INFONAVIT, México, 1982.

- . FOVI, Programa Financiero de vivienda (PFV), SHCP, México, 1970.
- . García, Beatriz; Manuel Perlo, Políticas Habitacionales, Balance; Habitación, Problemas de Viviendas y Urbanismo, FOVISSSTE, México, 1981.
- . Gutiérrez Esquivel, Guillermo, Planes Reguladores; Desarrollo Urbano, INDECO, México, 1976.
- . Hieraux Nicolás; Daniel A.; Desarrollo y Planeación de los Asentamientos Humanos, Fideicomiso Lázaro Cárdenas, Mich., SAHOP, México, mayo de 1978.
- . Informe de Labores 1983-1984, SEDUE, México, 1984.
- . Informe de Labores 1984-1985, SEDUE, México, 1985.
- . Iracheta C., Alfonso y Jaimen Concha S., Operación Jurídica y Administrativa de los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población, Estudios Urbanos y Regionales, D.D.F., México, 1984.
- . Jaramillo, Samuel, El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes; la tierra en el desarrollo urbano, Sociedad Interamericana de Planificación, México, 1982.
- . La Administración Urbana Municipal; Agenda del Presidente Municipal, SAHOP, 1982.
- . La Seguridad Social; México a través de los informes presidenciales t.9, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- . Legorreta, Jorge, El acceso a la tierra urbana y el mercado inmobiliario popular; la tierra en el desarrollo urbano, Sociedad Interamericana de Planificación, México, 1982.

- . López Velarde de Vega, Oscar, Estructura Jurídica y Organización Administrativa para la Planeación y Regulación de los Asentamientos Humanos en México, SAHOP, México, 1979.
- . Luna Traill, Jaime, Distribución de la Población y Ordenamiento; La Población y el Desarrollo Regional y Urbano, SAHOP, CONAPO, GOB. AGS., México, 1982.
- . Manual de Organización de la Administración Pública Parastatal; separatas, Secretaría de la Presidencia, México, 1982.
- . Manual para la Elaboración del "Programa de Desarrollo Urbano Integral"; PRODUIN; Proceso de Planeación del Desarrollo Urbano, SEDUE, 1985.
- . Monlina Pasquel, Roberta, Una Fórmula Mexicana para el Financiamiento de la Vivienda; Vivienda, INFONAVIT, México, 196.
- . Olmedo, Jarmila, Participación de la Comunidad para la Administración Urbana; Ponencia, SEDUE, México, 1984.
- . Plaza Mancera, Inversión en Programas Habitacionales de Interés Social en el Período 1971-1976; Vivienda, INFONAVIT, México, 1978.
- . Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, S.P.P., México, -- 1979.
- . Programa Nacional de vivienda, SAHOP, México, 1979.
- . Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda SEDUE, México, 1984.
- . Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda, SEDUE, México, 1984.
- . Programa Operativo Anual del Sector Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología, SEDUE, México, 1984.

- . López Velarde de Vega, Oscar, Estructura Jurídica y Organización Administrativa para la Planeación y Regulación de los Asentamientos Humanos en México, SAHOP, México, 1979.
- . Luna Traill, Jaime, Distribución de la Población y Ordenamiento; La Población y el Desarrollo Regional y Urbano, SAHOP, CONAPO, GOB. AGS., México, 1982.
- . Manual de Organización de la Administración Pública Parastatal; separatas, Secretaría de la Presidencia, México, 1982.
- . Manual para la Elaboración del "Programa de Desarrollo Urbano Integral"; PRODUIN; Proceso de Planeación del Desarrollo Urbano, SEDUE, 1985.
- . Monlina Pasquel, Roberta, Una Fórmula Mexicana para el Financiamiento de la Vivienda; Vivienda, INFONAVIT, México, 196.
- . Olmedo, Jarmila, Participación de la Comunidad para la Administración Urbana; Ponencia, SEDUE, México, 1984.
- . Plaza Mancera, Inversión en Programas Habitacionales de Interés Social en el Período 1971-1976; Vivienda, INFONAVIT, México, 1978.
- . Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, S.P.P., México, -- 1979.
- . Programa Nacional de vivienda, SAHOP, México, 1979.
- . Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda SEDUE, México, 1984.
- . Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda, SEDUE, México, 1984.
- . Programa Operativo Anual del Sector Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología, SEDUE, México, 1984.

- . Reynoso Sotelo, Victor Hugo, La Vivienda y el Espacio en la Vida del Campesino, CIDIV-INDECO, México, 1981.
- . Segundo Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, S.P.P., México, 1985.
- . Sistema de Planes; Programa Nacional de Administración - del Desarrollo Urbano, PRONADU, SAHOP, 1978.
- . Valner Onjas, Gregorio, Desarrollo Urbano en México, - - CIDIV-INDECO, México, 1979.
- . Velazco, Rafael, El Derecho, la Justicia y Administra- - - ción Pública en el Cambio Social, Vivienda, INFONAVIT, - México, 1977.
- . Villalpando Ochoa, Ricardo, La Planeación del Desarrollo Urbano en México; Rev. de Administración Pública, n. 38, INAP, México, 1978.
- . Von Szalay, Sandor, Críticas a la Teoría de Planifica- - - ción Tradicional; Rev. de Planificación n. 14, Soc. Mexi- - - cana de Planificación, México, 1974.
- . Wdowiak, Wacław, Los conceptos de ciudad, aglomeración - urbana y espacio urbanizado, Vivienda, Vol. 7, Núm. 2, - INFONAVIT, México, 1982.
- . Zorrilla Martínez, Gabriel, "La Vivienda como proyecto - nacional"; el papel del estado, Vivienda, Vol. 6, INFONA - - - VIT, México, 1981.

DOCUMENTOS JURIDICOS

- . Compendio de Disposiciones Jurídicas en Materia de Desarrollo Urbano y Vivienda, SEDUE, México, 1985.
- . Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Presidencia de la República, México, 1977.