

300615

11



UNIVERSIDAD LA SALLE  
ESCUELA DE INGENIERIA  
Incorporada a la U. N. A. M.

**FORMULACION E INSTRUMENTACION  
PARA LA PLANEACION ESTRATEGICA  
DE LA VIVIENDA EN MEXICO.**

**T E S I S**

Que para obtener el titulo de:  
**I N G E N I E R O   C I V I L**  
p r e s e n t a :  
**SALVADOR GUZMAN MENENDEZ**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F.

1989



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

INTRODUCCION .....	1
--------------------	---

### CAPITULO PRIMERO: PRELIMINARES

1.1 Antecedentes de la Planeación en México. . .	4
1.2 Principios Generales. ....	6
1.3 Definición del Proceso de Planeación .....	8
1.3.1 Formulación. ....	9
1.3.2 Instrumentación .....	9
1.3.3 Control. ....	13
1.3.4 Evaluación. ....	15
1.4 La Planeación Estatal y Municipal dentro de un Sistema de Planeación. ....	18
1.4.1 Planeación Estatal. ....	18
1.4.2 Planeación Municipal. ....	21

### CAPITULO SEGUNDO: RETROSPECTIVA DE LA VIVIENDA EN MEXICO 1962 - 1987.

2.1 Plan de Acción Inmediata 1962 - 1964 .....	24
2.2 Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966 - 1970. ....	30
2.3 Programa de Inversión - Financiamiento del Sector Público Federal 1971 - 1976 ....	39
2.4 Plan Nacional Indicativo de Ciencia y	

Tecnología 1974 - 1976 .....	40
2.5 Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982 .....	43

### CAPITULO TERCERO: EVALUACION 1984 - 1987

3.1 Evaluación Jurídical, Administrativa y Financiera. ....	47
3.2 Evaluación de 1984. ....	50
3.2.1 Programa de 1984 .....	50
3.2.2 Avances legales. ....	52
3.2.3 Avances Financieros. ....	53
3.2.4 Evaluación del Programa de Vivienda 1984.	
3.3 Evaluación 1987. ....	58
3.3.1 Programa Nacional de Vivienda 1987 ...	58
3.3.2 Evaluación del Programa Nacional de Vivienda 1987 y Decisiones Adopta- das en el mismo período. ....	59
Tabla 3.1 .....	66
Tabla 3.2 .....	67

### CAPITULO CUARTO: FORMULACION E INSTRUMENTACION

4.1 Formulación Integral. ....	68
4.2 Instrumentación Integral. ....	70
4.2.1 Productos de Información. ....	70
4.2.2 Información Estadística. ....	74
4.2.3 Programa de Mejoramiento de vivienda urbana	

4.2.3.1	Antecedentes. ....	93
4.2.3.2	Diagnóstico. ....	94
4.2.3.3	Definición del programa .....	95
4.2.3.4	Objetivos. ....	95
4.2.3.4.1	Generales. ....	95
4.2.3.4.2	Alcances y Metas. ....	96
4.2.3.5	Políticas .....	96
4.2.3.6	Estrategias. ....	97
4.2.3.7	Participantes. ....	98
4.2.3.8	Instrumentación. ....	99
4.2.3.9	Operación. ....	101
4.2.3.10	Evaluación. ....	105
4.2.4	Programa de Vivienda Progresiva .....	106
4.2.4.1	Antecedentes. ....	106
4.2.4.2	Problemática. ....	107
4.2.4.3	Justificación. ....	107
4.2.4.4	Pronóstico. ....	108
4.2.4.5	Definiciones. ....	108
4.2.4.6	Objetivos. ....	111
4.2.4.6.1	Generales. ....	111
4.2.4.6.2	Específicos. ....	112
4.2.4.7	Instrumentación. ....	113
4.2.4.8	Evaluación. ....	113
4.2.5	Programa de Vivienda en Renta. ....	115
4.2.5.1	Formulación. ....	115
4.2.5.2	Objetivos. ....	117
4.2.5.2.1	Generales. ....	117
4.2.5.2.2	Específicos. ....	117

4.2.5.3 Estrategias de Operación. ....	118
4.2.5.4 Financiamiento. ....	119

**CAPITULO QUINTO: OBSERVACIONES, SUGERENCIAS Y  
CONCLUSIONES.**

5.1 Observaciones. ....	120
5.2 Sugerencias. ....	123
5.3 Conclusiones. ....	126
Comentario personal .....	127
Indice de Cuadros. ....	129
Bibliografía. ....	131
Referencias Estadísticas .....	133

## INTRODUCCION

## INTRODUCCION

La vivienda, al tiempo que ha sido un satisfactor tanto de necesidades y motivadores biológicos y psicológicos de la población, es un elemento clave, impulsor del empleo y de la economía y constituye la parte fundamental de la obra privada realizada.

Sin embargo, el déficit de vivienda en México no ha podido ser controlado y mucho menos disminuido.

En la actualidad, frente a las grandes carencias de habitación, la limitación de los bienes y el mermado poder de compra, se hace necesario más que antes, lograr la optimización, poniendo énfasis en los aspectos cuantitativos y en la toma de decisiones para acciones futuras, tanto en el orden estratégico como operativo.

A tal efecto se deben adoptar enfoques de planeación realistas, que permitan la evaluación y retro-alimentación de las experiencias anteriores, asumiendo la responsabilidad de emitir juicios razonados, para que a pesar de la crisis y los grandes problemas por los cuales atraviesa el país, cada uno de los mexicanos pueda contar con una vivienda digna y decorosa.

En tal sentido, la presente tesis, toma modelos de programas instrumentados por la Administración Pública, para evaluarlos, y en base a eso, modificarlos para instrumentar al final una serie de programas (de mejoramiento de

vivienda, de vivienda progresiva y de vivienda en renta) cuyas funciones son las de buscar la participación social, la optimización de recursos, pero sobre todo, la de proponer una solución al problema de vivienda en la República Mexicana

#### OBJETIVO

Estudiar al proceso de planeación, como medio de solución al problema de falta de vivienda para:

- a) Reducir el déficit de vivienda en México.
- b) Instrumentar una planeación integral de programas de vivienda acordes con la situación que rige en el país; y
- c) Aprovechar la planta productiva existente en la construcción de vivienda.

#### DIAGNOSTICO

La situación por la que atraviesa la vivienda en México tiene causas múltiples y complejas, por lo que su atención requiere de un tratamiento prioritario. El progreso de la Nación y por consecuencia del bienestar que procura la vivienda es, por su naturaleza, de carácter colectivo, por

ello, las soluciones emprendidas en forma individual de los sectores público, privado y social, han resultado parciales y limitadas, por tanto es necesario unificar los esfuerzos mediante una planeación e instrumentación integral.

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Se propone instrumentar unos programas de vivienda, los cuales tendrán fases de programas instrumentados por el Gobierno entre 1980 y 1988, modificados y adecuados a un proceso integral, que sumados a otros nuevos, integrarán un sistema de planeación adecuado para hacer frente al problema de vivienda.

#### ALCANCES

Esta tesis contendrá un documento de planeación integral, por lo tanto podrá ser aplicado, con sus respectivas modificaciones que la situación amerite, a cualquier estado, ciudad o municipio que padezca de problemas habitacionales.

**CAPTULO PRIMERO:**

**PRELIMINARES**

## 1.1 ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO

Con la Ley de Planeación creada en 1930, se reconoce a la planeación como instrumento necesario para orientar y promover las transformaciones sociales y económicas que cada época de nuestro país necesitará.

La citada ley nace con la necesidad de hacer un amplio inventario de los recursos naturales del país y reorganizar la actividad económica y social.

El Plan Sexenal de 1934-1940 proporcionó una clara visión del cambio estructural que demandaba la sociedad en esos momentos; y con ello se empiezan a desarrollar técnicas que permitan una programación de la inversión pública más eficiente.

Entre 1953 y 1958 se instrumenta el Programa Nacional de Inversiones Públicas, que con un sustento estadístico mejorado, fija metas de crecimiento y marca las directrices que permitieron a todos los grupos sociales conocer los objetivos propuestos. En este mismo lapso, se comienza a adquirir experiencia en la planeación regional, principalmente en la planeación de cuencas hidrológicas.

El Plan de acción inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 establecieron lineamientos para la inversión pública y estímulos al sector privado por medio de marcos indicativos.

En los años setenta se logra un importante avance en lo

referente a la administración de la planeación y se busca la ubicación de la planeación dentro de ciertas actividades prioritarias. Se avanza en el planteamiento de las técnicas de programación y en la elaboración de algunos planes sectoriales.

A partir de 1976 se empieza a contemplar a la planeación desde un punto de vista global, sectorial y estatal; y se establece una metodología de planeación que regiría a todas las dependencias federales.

El Plan Global de desarrollo 1980-1982 atendió diversos aspectos de la vida nacional tales como agropecuario, turismo, pesquero, industrial, educación, ciencia y tecnología, desarrollo urbano y vivienda.

Dentro de ese marco, el Plan Global de Desarrollo ubicó las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general. La integración y difusión de los distintos planes permitió a la población interesada, analizar las acciones gubernamentales y la oportunidad de conocer las propuestas de política de desarrollo, además de evaluar sus resultados.

## 1.2 PRINCIPIOS GENERALES

En nuestra época la Planeación no puede ser sólo indicativa, ni se puede aceptar que sea autoritaria o centralizada. Debe estar concebida para transformar, de manera racional y previsor, la realidad económica y social conforme a los valores y principios de nuestra sociedad y las exigencias del tiempo presente.

Para que sea eficaz y operativa, la planeación tiene que precisar la estrategia y los instrumentos que serán utilizados para enfrentar las diversas situaciones económicas y sociales del país, así como los mecanismos de participación y las responsabilidades de los diversos grupos sociales que en ella intervienen. La planeación debe de proponer un esquema de instrumentación dentro de un esquema multidimensional. La planeación no se agota con la tarea de formular planes y programas; las personas y dependencias encargadas de programar, presupuestar, controlar y evaluar también planean, y esas actividades se deben concebir y ubicar dentro del proceso de planeación.

En general, la creación de un sistema de planeación implica que, más allá de la integración y difusión de planes y programas; planear significa ordenar, racional, sistemática y congruentemente por anticipado, el conjunto de actividades que se piensa realizar para lograr ciertos objetivos y

metas, y vigilar que la ejecución de las mismas corresponda a dicho orden y se encamine, en sus efectos, a la consecución de tales objetivos y metas.

En la planeación se presupone la necesidad de jerarquizar los documentos de la planeación y asegurar la congruencia en la acción de los distintos componentes del sistema, dándole prioridad, en su primer momento, al fortalecimiento de las tareas de la instrumentación.

Un Sistema Nacional de Planeación, adquiere vigencia en la medida en que se definen y se cumplen las responsabilidades de sus integrantes, a través de un esquema de descentralización de funciones que permite a cada componente del sistema, tener claridad sobre los objetivos y metas a lograr, con objeto de decidir en su ámbito de competencia, las mejores medidas y formas para el logro de lo planeado. Se trata de que cada dependencia y entidad funcione como parte de un sistema nacional, con una perspectiva estratégica de las prioridades y necesidades del conjunto. Para ello, del Plan Nacional se derivan programas de mediano plazo que integran todas las actividades y medidas orientadas hacia la consecución de las prioridades. La planeación, en este sentido, forma parte de una actividad gubernamental realista y objetiva, y debe desembocar hasta el nivel de los programas operativos y los proyectos específicos de inversión.

Para llevar a cabo actividades de planeación, es imprescindible contar con una infraestructura de información, de investigación, de capacitación y tener la capacidad de

operar y controlar los proyectos de inversión, evitando duplicaciones e ineficiencias, como una de las formas para llevar a efecto los contenidos del Plan.

Lo anterior permite sostener que la planeación es más importante que los planes o programas mismos, y que lo fundamental para el éxito de la planeación, no sólo es la generación de documentos sino su ejecución real y su incidencia directa en la toma de decisiones.

### 1.3 DEFINICION DEL PROCESO DE PLANEACION

El proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar un plan, en este caso Nacional, y los programas originados en él. Con estas actividades se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el corto, de tal suerte que se mantenga congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de objetivos y metas previstas, y puedan corregirse con oportunidad, tanto las desviaciones en la ejecución de lo planeado, como las previsiones de mediano plazo, al cambiar las condiciones bajo las cuales fueron elaborados.

Para su operación el proceso se divide en etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación, cuyo funcionamiento puede efectuarse simultáneamente, sin perder su secuencia; de esta forma queda asegurada la continuidad

y congruencia entre actividades y productos del Sistema. En general, las actividades que se identifican para cada etapa, responden en primera instancia, a una conceptualización inicial de lo que debe ser el proceso de planeación, pero a medida que está siendo aplicado, se replantea de acuerdo a las experiencias adquiridas, imprimiéndole de esta manera, flexibilidad y continuidad al mismo tiempo.

#### 1.3.1 FORMULACION

Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad. En el caso de los programas de mediano plazo se comprende, la determinación de metas, así como la previsión de los recursos a utilizar.

#### 1.3.2 INSTRUMENTACION

Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programas de mediano plazo, a objetivos y metas de corto plazo. En esta etapa se

producen distintos instrumentos claramente jerarquizados, diferenciados por su función y contenido, pero que están estrechamente vinculados entre sí y la lógica del proceso de programación anual, exige que su ejecución sea atendida en forma simultánea, aunque su fecha de terminación sea diferente.

Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para avanzar anualmente en el cumplimiento de los objetivos definidos para el mediano plazo; definir los instrumentos de política económica y social; asignar recursos, determinar los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución del Plan y los programas.

La operación de las actividades de la instrumentación se fundamenta en la programación anual, en sus dos líneas: operativa y presupuestaria; la primera referida a los aspectos normativos y sustantivos, y la segunda a los aspectos financieros de las acciones de planeación. Un elemento indispensable para el desarrollo de la programación es la flexibilidad para adecuar la normatividad general a las particularidades de cada tema estratégico, considerando la capacidad de cada uno de los sectores administrativos para efectuar las actividades de programación y la posibilidad de ajustar sus procedimientos operativos para cumplir con los requisitos mínimos de dicha programación.

El marco de referencia para la programación anual está dado por las orientaciones generales del Plan Nacional de

Desarrollo y los programas de mediano plazo, por la situación de coyuntura que impera en el momento de su elaboración y por las previsiones que se tengan en el futuro cercano.

La programación anual consiste en un conjunto de actividades de congruencia y especificación de los lineamientos generales de mediano plazo, contenidos en los programas nacionales, con las políticas e instrumentos a utilizar en un año. Comprende secuencialmente las actividades siguientes:

- Se elabora un programa operativo anual para cada programa nacional, que servirá de enlace de congruencia entre la naturaleza estratégica de este último y el presupuesto, cuya naturaleza es sectorial administrativa.
  - En los Programas Operativos Anuales (POA) se proyectarán anualmente las variables de corto plazo en función de las orientaciones de los propios programas nacionales y de las condiciones de coyuntura, a fin de definir con la mayor precisión posible las metas y recursos asignados.
  - La programación presupuestaria.
  - Basados los requerimientos del POA correspondiente al escenario financiero proyectado para el año, se especificarán los niveles de gasto para cada sector administrativo.
  - Formulación de anteproyectos de presupuesto sectoriales.
  - Elaboración de Programas de Trabajo de acuerdo con las cifras presupuestales autorizadas.
- La programación anual considera las acciones que a través

de las cuatro vertientes, emprenden los sectores público, social y privado, para quitar los contenidos generales de la planeación, objetivos y estrategias, identificando su temporalidad y ubicación espacial.

Las características de las vertientes son:

**OBLIGACION:** comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan y programas del Sistema. Los instrumentos más representativos de esta vertiente son los programas-presupuesto de cada dependencia o entidad, el presupuesto federal, las leyes de ingresos de la Federación y los acuerdos institucionales que celebran dependencias y entidades entre sí.

**COORDINACION:** abarca las secciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades federativas y que se convierten en el objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo celebrados por el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la Federación y los Estados, derivadas del contenido de sus respectivos planes y programas.

**CONCERTACION:** comprende las acciones del Plan Nacional y los programas de mediano plazo, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales, que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales organizados, interesados en la ejecución

concertada de los objetivos y propósitos del propio Plan y los programas.

INDUCCION: incluye la ejecución de aquellos instrumentos y acciones económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el Gobierno Federal para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado, con objeto de que hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en el Plan y los programas.

### 1.3.3 CONTROL

Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas. El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de dar cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública.

Pueden distinguirse dos grandes tipos de control: el control normativo y administrativo y el control económico y social.

El primero es el que está destinado a vigilar el cumpli-

miento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones. Esta normatividad abarca múltiples aspectos: administrativos, contables, financieros, jurídicos, y también las normas en materia de planeación. El segundo, el control económico y social, es el que está destinado a vigilar, por un lado, que existan congruencia entre el Plan y los programas que se generen en el sistema y, por otro lado, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

El control económico y social, constituye propiamente la dimensión cualitativa de las tareas de control en el proceso de planeación; es a la vez el mecanismo que permita alcanzar la coherencia general del Sistema en todas sus etapas, nivel y productos, y un grado siempre superior de eficacia de la acción gubernamental en el desarrollo nacional.

### 1.3.4 EVALUACION

Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado, siendo estos los parámetros más importantes, así como el funcionamiento del propio Sistema. El período normal para llevar a cabo una evaluación es de un año, después de la aplicación de cada programa anual. Es además un instrumento indispensable para conocer la forma y medida en que se van alcanzando los objetivos y metas propuestos.

La evaluación es un acto reflexivo sobre la actuación de quienes ejecutan una política o aplican un instrumento. A partir del análisis de los resultados obtenidos mediante las acciones emprendidas, en el que se identifican posibles incongruencias, desviaciones, incumplimientos o deficiencias, la evaluación debe de cumplir con la función de aportar elementos de juicio sobre lo conseguido en el período considerado, de los que se deriven proposiciones para modificar o mantener una política o instrumento dentro del siguiente ciclo de programación.

Las actividades fundamentales de la evaluación son: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del período correspondiente; verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de mediano y corto plazo, a efecto de visualizar la manera en que se va cumpliendo con los objetivos del Plan, y ana-

lizar el impacto que tiene en la economía y en la sociedad; analizar las causas de las posibles desviaciones que hayan impedido el cumplimiento de las metas propuestas o que hayan provocado que éstas fueran sobrepasadas; y, contribuir al diseño, a partir de lo anterior, de propuestas de acciones tendientes a modificar o mantener las estrategias de los programas anuales, las políticas e instrumentos aplicados y los recursos empleados con miras a que las metas del siguiente ciclo anual sean cumplidas conforme al esquema de planeación.

Se han logrado diferenciar cuatro tipos de evaluación que se llevan a cabo con distintas finalidades e instrumentos: Un primer tipo de evaluación es la programático-presupuestal y tiene el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) como la fuente de su análisis. En ese documento se determinan las aperturas programáticas y montos presupuestales asignados, se definen los objetivos y se identifica a los responsables de la ejecución de los programas, asimismo, se incluyen las metas presupuestarias y de operación. El contenido cualitativo de este tipo de evaluación permite retroalimentar el proceso de planeación, en su fase de programación-presupuestación. Los aspectos que abordan son: a) los avances y obstáculos en el cumplimiento de los objetivos propios de los programas-presupuesto; b) el comportamiento de los componentes del gasto y la forma de financiamiento de éste; y, c) cuando es el caso, la incidencia de las acciones gubernamentales.

mentales en la problemática económica y social.

En segundo lugar, la evaluación de la gestión de la Administración Pública Federal, se refiere a los aspectos relacionados con el grado de cumplimiento de las normas y propósitos que rigen a la Administración y sobre el buen uso y manejo eficiente de los recursos y fondos públicos. La Ley Orgánica de la APF atribuye a la Contraloría General de la Federación la obligación de informar anualmente al titular del Ejecutivo los resultados de este tipo de evaluación.

La evaluación contable, expresada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, se concentra en el uso y destino de los recursos presupuestales. Este tipo de evaluación está cercana a la programático-presupuestal, pero se distingue por el énfasis que se pone sobre el análisis contable que muestra los resultados de la gestión financiera del Sector Público Federal controlado presupuestalmente, con referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerce el presupuesto.

Por último, está la evaluación económico-social referida al análisis de los resultados obtenidos con la ejecución del Plan. Se concentra en la problemática de los sectores productivos y sociales, privilegiando el análisis del estado en que se encuentra la sociedad y sus actividades productivas, independientemente de las decisiones de política adoptadas por la Administración Pública.

La evaluación debe ser un instrumento útil para identificar y sistematizar los elementos que ayuden a introducir los

ajustes necesarios a las estrategias y líneas de acción que sustentan al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas que lo desagregan por temas estratégicos. Por este motivo, es particularmente relevante la idea de que la evaluación se debe concentrar en el análisis de los resultados de la ejecución de las políticas, y en la incidencia que éstas han tenido sobre la estructura económica y social del país, constituyéndose en una práctica de todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal para analizar sus propias actividades con el propósito de reiterar o rectificar el procedimiento seguido para alcanzar los objetivos definidos en el Plan y los programas.

#### 1.4 LA PLANEACION ESTATAL Y MUNICIPAL DENTRO DE UN SISTEMA DE PLANEACION

##### 1.4.1 PLANEACION ESTATAL

Para lograr la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática se ha comenzado a impulsar la planeación en las entidades federativas del país, dentro de un marco de absoluto respeto a su autonomía y peculiaridades propias, cumpliendo así con los principios del régimen federalista del país. Se propuso a las entidades que organicen Sistemas Estatales de Planeación Democrática por medio

de los cuales ordenen y promuevan su propio desarrollo, articulen mejor sus objetivos y políticas de desarrollo con las prioridades y objetivos nacionales, influyen progresivamente sobre la definición de los criterios con que se asigna el gasto federal en el territorio nacional y, en general, se vinculen con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, dentro de un marco integral de planeación.

Los Sistemas Estatales de Planeación Democrática coadyuvan al logro de uno de los principales propósitos de la administración del Presidente Miguel de la Madrid: la descentralización de la vida nacional. Una vinculación clara y eficiente con la planeación nacional, así como una estrecha y efectiva coordinación entre el Gobierno Federal y los Estados, son requisito indispensable para lograr los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, especialmente en lo que se refiere a los cambios cualitativos que el país requiere en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Una planeación estatal más sólida constituye al proceso de desconcentración y descentralización de la toma de decisiones de las dependencias de la APF y amplía los canales de participación social en la planeación, que necesariamente requieren de una organización capaz de recibir y responder a las demandas de la población lo más cercano posible a su lugar de origen.

Para que la relación entre la planeación nacional y la planeación estatal se realice de manera iterativa, es deseable que los Sistemas Estatales de Planeación tengan una

estructura institucional y administrativa homogénea, y su funcionamiento y productos se articulen con los del SNP en cuanto a características y temporalidad, respetando las diferencias que se derivan, entre otros factores, del hecho de que en la mayor parte de los gobiernos estatales el calendario sexenal de gobierno difiere del Federal.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, se están estableciendo como el núcleo orgánico de los sistemas estatales de planeación. Además se ha avanzado en la precisión de:

- Las responsabilidades de los ejecutivos estatales en el proceso de planeación de sus entidades.
  - Las atribuciones de las diferentes secretarías del ejecutivo estatal en el proceso de formulación, instrumentación, control y evaluación de los documentos de la planeación estatal.
  - El papel de las legislaturas locales en dicho proceso.
  - La función de los delegados federales.
  - Los documentos centrales, y formas de instrumentación.
  - Las formas y tiempos de la participación social en la planeación estatal y municipal.
  - La coordinación de la planeación estatal con la planeación nacional del desarrollo.
- En general, la organización de Sistemas Estatales de Planeación, cuyo órgano máximo de decisión y participación es el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), viene a resolver el problema de cómo lograr que lo

planeado se lleve a la realidad, en un proceso complejo dentro del que se interrelacionan los tres órdenes de gobierno, los legislativos estatales, y la sociedad organizada.

#### 1.4.2 PLANEACION MUNICIPAL

Integrar el municipio en el desarrollo nacional y su fortalecimiento como orden de gobierno más cercana al pueblo, son principios fundamentales para la construcción de un país más justo y democrático. En el municipio se registran las demandas básicas de la población, y la participación social tiene amplias posibilidades de desarrollo.

Las modificaciones al artículo 115 constitucional establecen las bases para revertir la inercia centralizadora y revitalizar las funciones del municipio, atendiendo en especial su autonomía administrativa y financiera. En dicho artículo se faculta al municipio para que en el ámbito de su jurisdicción:

- Formule, apruebe y administre planes de desarrollo urbano municipal.
- Participe en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas.
- Controle y vigile la utilización del suelo.
- Intervenga en la regularización de la tenencia de la tierra.

Estas facultades requieren fortalecer la capacidad que tienen los municipios para llevar a cabo ciertas actividades de planeación. No sería realista, sin embargo, plantear que todos los municipios del país integren planes de desarrollo. Dentro del esquema de planeación propuesto, es mucho más importante incorporar progresivamente los gobiernos municipales a la planeación estatal, a través de la realización de una serie de actividades básicas que aseguren:

- La posibilidad de que la población del municipio exprese demandas, fije prioridades y plantee soluciones a sus problemas, del tal forma que sean tomados en cuenta al definir políticas y acciones en el ámbito estatal.
- La generación de un mínimo de información municipal que abarque las dimensiones socio-demográficas, económicas y territorial.
- Un mínimo de organización administrativa por parte del gobierno municipal para organizar la información existente, mantenerla actualizada y realizar diagnósticos básicos sobre los problemas y necesidades del municipio.

En muchos estados las actividades de planeación requieren de la agrupación de los municipios en subregiones o distritos; en otros casos, estas actividades se llevan a cabo por Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, donde participan las autoridades municipales, representantes de las dependencias y entidades estatales, dependencias y entidades federales y representantes de los grupos

sociales de la localidad. Por esta razón, no se hace una propuesta homogénea de planeación municipal para todo el país.

**CAPITULO SEGUNDO:**

**RESTROSPECTIVA DE LA VIVIENDA EN MEXICO 1962 - 1987**

## 2 RETROSPECTIVA DE LA VIVIENDA EN MEXICO 1962-1982

### 2.1 PLAN DE ACCION INMEDIATA 1962-1964

El rubro de inversiones básicas de desarrollo se expandió considerablemente, si bien con un incremento inferior al de las inversiones destinadas a obras y programas de beneficio social.

Un enfoque más cercano permitió apreciar que la participación relativa de ambos conceptos se mantuvo casi al mismo nivel en los trienios 1956-1958 y 1959-1961, aun cuando se registró un aumento en la significación de las inversiones en fomento industrial y en vivienda popular, mientras que perdieron importancia relativa las inversiones de fomento agropecuario, petróleo, comunicaciones y transportes, y servicios públicos rurales.

Debido a la rápida expansión demográfica, la concentración urbana, al bajo nivel de ingresos de la mayoría de la población y a la todavía limitada acción del Estado en este campo, el problema de la vivienda en México tuvo y tiene características de extrema gravedad.

El Banco de México calculó en 1 100 000 el déficit de unidades de vivienda urbana en 1960. Igualmente, estimó que en tal año era necesario construir 130,000 unidades de habitación urbana para satisfacer las necesidades de nuevas

familias, sin tener en cuenta la reposición de las viviendas deterioradas, ni la disminución del déficit acumulado. También indicó la agudización del problema de la vivienda el hecho de que, entre 1951 y 1960, el número de moradores por unidad de habitación ha aumentado de 4.9 a 5.4; y que el porcentaje de viviendas ocupadas por propietarios ha descendido, en la misma década, de 64% en 1950 a 54% en 1960. (1)

Las inversiones públicas en vivienda equivalieron al 2% de la inversión total del sector público en el período 1956-1958 y al 3.3% en el lapso 1959-1961.

En cuanto a las condiciones sanitarias de la vivienda, puede señalarse que, en 1960, existían las siguientes características: de un total de 6 409 096 viviendas en toda la República, 4 339 115, con 23 894 267 ocupantes, o sea el 67.4%, no tenían servicio de agua dentro de la vivienda o edificio; y 4 557 626 habitaciones, con 24 966 849 residentes, o sea un 71.1%, carecían de drenaje o albañal. Estos porcentajes, naturalmente, son mayores fuera del Distrito Federal. En verdad, de un total de 5 507 000 viviendas del resto del país, 74.8% no contaban con servicios de agua propios y un 78.4% no tenía servicio de drenaje. (1)

(1) VIII Censo General de Población, 1960. Dirección General de Estadística.

Las inversiones de beneficio social que conforme al plan de acción inmediata habrían de canalizarse durante 1962-1964, ascienden a 9320.9 millones de pesos (23.4% de la inversión pública total) de los cuales el 26.5% se destina a cubrir las necesidades de vivienda.

En materia de vivienda popular se previó la necesidad de continuar atacando este problema que adquiere magnitudes cada vez más alarmantes, por el extraordinario índice de crecimiento de la población.

Por tal motivo, mediante la intervención del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, del I.S.S.S.T.E. y con la aportación de la iniciativa privada, se previó se terminara en la ciudad de México el conjunto urbano Honoalco Tlatelolco. El I.M.S.S. por su parte, construiría las unidades de servicios sociales de habitación "Revolución", "Independencia" y "Reforma".

La grave situación habitacional del país ha llevado al gobierno de México a vigorizar la acción del Estado en la solución del problema de la vivienda. Con este propósito, se proyectó un aumento sustancial de la inversión pública y se dieron pasos para estimular al sector privado, tales como la modificación de las normas de crédito para la construcción o compra de casas y la elaboración de un programa para movilizar, con la participación de los bancos comerciales e hipotecarios, el ahorro privado.

El plan original previó que la inversión pública destinada a la vivienda alcanzará un promedio anual de cerca de

1,000 millones de pesos, en comparación con una inversión media anual de 400 millones de pesos en el trienio 1960-1962.

Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido del período 1963-1965, las obras efectivamente realizadas por las instituciones que actúan en este sector y las limitaciones de carácter financiero, los programas actualizados redujeron el monto de la inversión en habitación a un promedio anual de 700 millones de pesos. El Comité estuvo de acuerdo con esta apreciación más realista del problema, pero consideró que debieron hacerse esfuerzos para tratar de aumentar el monto de esta inversión en el futuro. Para ello tuvieron en cuenta no sólo el aspecto social del grave déficit habitacional, sino también el hecho de que las inversiones en construcción serían un factor importante en la vigorización de la actividad económica.

Además, se considera necesario hacer los siguientes comentarios.

- 1.- El programa habitacional no incluyó recursos suficientes para financiar casas de costo mínimo que contribuyan a aliviar, de una manera significativa, la situación de los grupos sociales que, debido a sus bajos ingresos, tienen muy escasa capacidad de ahorro. Las informaciones disponibles permitieron prever una inversión media anual de aproximadamente 120 millones de pesos para este tipo de viviendas en el período 1963-1965, monto que fué insuficiente para dar un impulso adecuado a un programa de construc-

ción de vivienda de costo mínimo.

2.- Los recursos excedentes de las instituciones de seguridad social se invierten en la construcción de vivienda de un costo unitario elevado. Una política de construcción de viviendas en menor costo permitiría atender las necesidades habitacionales de un mayor número de asegurados, ya que con los recursos disponibles se construirían más unidades.

3.- Parece conveniente mejorar la coordinación de los diversos esfuerzos que realiza el sector público en el campo de la vivienda.

El gobierno de México vino realizando esfuerzos en el sector de la vivienda en tres líneas principales: construcción directa de viviendas por diversos organismos del sector público; otorgamiento de créditos a largo plazo para complementar el esfuerzo de ahorro propio; y reglamentaciones legales e incentivos tributarios para movilizar el ahorro privado hacia la vivienda popular.

A estos esfuerzos se añade el programa iniciado en esa época por el gobierno a través de los fondos de operación y fomento bancario de la vivienda y de garantía y apoyo a los créditos para la vivienda establecidos en el Banco de México, que se basan en el estímulo al ahorro personal.

Dada la magnitud del problema de la vivienda ya analizado, el Comité hizo las siguientes recomendaciones, pendientes ha reforzar las iniciativas anteriores:

1.- Ampliar el programa de crédito para la construcción de viviendas que operan los fondos mencionados, a través del

sistema bancario y para lo cual se ha recomendado ayuda externa adicional.

2.- Formular los nuevos programas habitacionales de las instituciones de seguridad social teniendo en cuenta que para contribuir en forma más positiva a la solución del problema habitacional, parece aconsejable construir viviendas de un tipo más económico.

3.- Estudiar las posibilidades de implantar en México los sistemas de ayuda propia, que tan excelentes resultados están dando en otros países y que multiplican las posibilidades de soluciones individuales de vivienda popular, al vincular el trabajo directo de los interesados en las labores de construcción.

4.- Continuar vinculando a las compañías de seguros, instituciones de ahorro, sociedades de capitalización, etc., que por esencia captan ahorros populares, a los programas habitacionales, mediante mayores aportes de su capital y reservas técnicas a tales fines. Sobre este particular hay en México antecedentes, como la Ley de diciembre de 1956, que obligó a las compañías de seguros a invertir recursos en bonos de vivienda y en construcción directa.

5.- Procurar que se destine parte de los recursos provenientes del reparto de utilidades, al financiamiento de la construcción de viviendas populares.

## 2.2 PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO 1966-1970

Unos de los aspectos sobresalientes de la política nacional fué la construcción y regeneración de vivienda.

Las realizaciones del fondo de operación y descuento para la vivienda y del fondo de garantía y apoyo de vivienda popular constituyeron un instrumento significativo respecto de la solución del problema, al canalizar parte del ahorro nacional para atender el problema de la vivienda.

Los programas del sector público en los próximos años se espera sean coordinados más eficazmente. Aún así, no podrán satisfacer la totalidad de la demanda de vivienda rural y urbana. Se requiere, por tanto, la participación activa del sector privado en la construcción de vivienda de bajo costo.

Para lograr la participación creciente del sector privado se hará aún más eficaz el mecanismo financiero, a fin de proporcionar a las personas de bajos ingresos, crédito adecuado a su capacidad de pago, incorporando, además a los programas de construcción nuevas técnicas que reduzcan los costos.

La política de vivienda a la que se ha hecho referencia, pudo aumentar, en forma sostenida, el volumen de ocupación y la capacidad de las industrias productoras de materiales de construcción.

El crecimiento demográfico y la distribución geográfica defectuosa de la población, fenómeno este último agravado

por un intenso proceso de migración interna que hace crecer la población urbana a razón de una tasa del 5% anual, convirtió y ha convertido el problema de la vivienda, en uno de los más difíciles de resolver, particularmente en los grandes centros urbanos del país.

Por otra parte, el desarrollo de las actividades productivas quedó constantemente resagado, respecto al proceso de concentración demográfica, lo cual originó los llamados cinturones de miseria y la insuficiencia cada vez mayor de los servicios municipales.

Por añadidura, la distribución inequitativa de los servicios, muy concentrados en ciertas zonas y deficientes o inexistentes en otras, por falta de una distribución racional que podría subsanarse con una PLANEACION ADECUADA para regular el crecimiento urbano, origina problemas complicados de desequilibrio y anarquía en el desarrollo urbano, situación que repercute en el problema de la vivienda y dificulta la solución del mismo.

Las deficiencias en el problema de habitación fueron y son cualitativas y cuantitativas, así en el medio urbano como en el rural.

Además, la falta de servicios sanitarios y la elevada densidad de habitantes por cuarto, generan problemas de promiscuidad y perturban las condiciones indispensables para mantener el equilibrio físico y psíquico del individuo y el grupo familiar.

Se observan, asimismo, deficiencias cualitativas como la

mala calidad de los materiales empleados en las edificaciones; los procedimientos inadecuados en la construcción; la carencia de ventanas y servicios sanitarios, y las condiciones ruinosas de muros y techos; todo lo cual determina un funcionamiento deficiente que se agudiza en el medio rural y en los estratos pobres de la población urbana.

La carencia de servicios públicos municipales influyó negativamente en las condiciones de habitabilidad de la población urbana; la falta de saneamiento ambiental afectó a la rural.

Retardan y dificulta la resolución del problema de la vivienda, los ingresos bajos de la población, constreñida a edificar sus viviendas en condiciones difíciles, por no tener acceso a las ventajas del financiamiento, las técnicas de la construcción, la legitimización de la propiedad de los terrenos, y otros. De todo ello resulta un complejo de viviendas viciados desde su origen.

Como un problema especial, debe mencionarse el caso de los edificios antiguos situado en zonas importantes de las ciudades; obras que no sólo han dejado de ser funcionales y carecen de los servicios públicos necesarios, sino que se han convertido en refugios de la población pobre, la cual paga rentas mínimas que hacen difícil e incosteable la conservación y el mejoramiento de esos inmuebles, que han acabado por configurar las zonas decadentes de las ciudades.

Es un hecho que las posibilidades de crédito a mediano y largo plazo para la construcción de viviendas son todavía

muy limitadas, pues cuando se ha logrado para ampliar las disponibilidades, no alcanza aún a importantes estratos de población con escasos recursos.

Los esfuerzos del gobierno federal para acelerar la resolución del problema de la vivienda de interés social, fueron dirigidos principalmente a trazar un programa financiero que, con apoyo en la Ley General de Instituciones de Crédito, ya reformada, estimuló a las autoridades monetarias a intervenir en la orientación de los recursos institucionales, captado por medio de controles selectivos de crédito, y a crear dos instituciones especializadas: El Fondo de Fideicomiso de Garantía y Apoyo para la Vivienda (FOGA) y el Fondo de Operación y Descuento para la Vivienda (FOVI). Mientras el FOGA tuvo por objeto asegurar la liquidez de las instituciones crediticias comprendidas en el mecanismo financiero y garantizar los tipos de interés adecuados a las operaciones de crédito, el FOVI, que operó con recursos gubernamentales y otros provenientes de fuentes externas, se consagró a complementar los ahorros que la banca privada obtuvo del mercado nacional.

A parte de los problemas enumerados, hay otro, el alto valor comercial de los terrenos urbanos, provocado por la especulación y la falta de previsiones territoriales. Dicho valor llega a representar el 50% del precio de venta de la habitación, cuando el programa financiero exige una proporción no mayor del 35%.

También los altos costos de la construcción obstaculizaron

la ejecución de los programas en materia de habitación y plantearon a la industria de la construcción problemas como la combinación defectuosa de los factores de la producción, la baja calificación de la mano de obra, el uso de técnicas anticuadas, la producción insuficiente de materiales de construcción respecto a la demanda, las prácticas comerciales especulativas y la existencia de complejos de producción con muchos intermediados.

Por otra parte, la industria de la construcción se enfrentó a una demanda con amplias fluctuaciones, la cual le impidió implantar procedimientos técnicos que suponen grandes inversiones cuya amortización no se consideró debidamente garantizada. Por eso hubo variaciones notables en los costos, al punto que el sector no se interesó en la producción de materiales en gran escala.

A los estratos más pobres de la población, a causa de sus bajos ingresos, les fué imposible adquirir o rentar vivienda de alta calidad, por lo cual debió insistirse en que el mejor camino es mejorar los servicios públicos y las habitaciones en que vive ese amplio sector del pueblo. La multiplicidad de las funciones y de la acción de los organismos del sector público en el ramo de la vivienda popular, así como la falta de orientación del sector privado, impidió aprovechar racionalmente los recursos humanos, materiales y financieros por medio de un programa coordinado, por otra parte, el Instituto Nacional de la Vivienda, principal organismo creado para la atención del problema, tuvo y tiene limitaciones técnicas y económicas

para cumplir las funciones que le otorga la Ley.

El panorama, trazado a grandes rasgos, indujo a señalar los objetivos y los lineamientos políticos siguientes:

" El Estado, en función de las facultades que le concede la Ley, en relación con el destino, la disposición y afectación de los terrenos nacionales, comunales y ejidales, constituirá disponibilidades territoriales, con el objeto de aprovecharlas en condiciones óptimas para resolver el problema de la vivienda popular, disponibilidades que, por su índole pública, podrán utilizarse para abaratar costos, contrarrestar la especulación y acaparamiento, y favorecer un desarrollo urbano idóneo planeado en coordinación con las autoridades locales. El aprovechamiento de tales disponibilidades podrá revestir modalidades diversas." (2)

" Respecto a las zonas urbanas ejidales, se aplicarán recomendaciones técnicas, a fin de prevenir problemas en las poblaciones ya establecidas y para lograr un desarrollo regional armónico. " (2)

" En el campo se intensificará la acción oficial para mejorar el medio ambiente y aumentar los servicios y los establecimientos públicos especiales en beneficio de la vivienda popular. Además, se instaurará el sistema de ayuda mutua, que multiplica grandemente las posibilidades de construcción de viviendas, pues se consigue que la participación del trabajo directo de la población se sume a la acción pública." (3)

" Se concederá la mayor importancia a la introducción de los servicios básicos para la infraestructura de la vivienda popular y se promoverá una acción entre los usuarios, para que introduzcan instalaciones sanitarias en las viviendas que ocupan. Las plusvalías que resulten de la introducción de dichos servicios serán aprovechadas en beneficio de los programas de desarrollo urbano y de vivienda." (3)

" Ahora bien, en el Distrito Federal se procurará el mejor aprovechamiento de sus propios recursos para mejorar y ampliar los servicios básicos preferentemente en beneficio de las colonias populares; se realizarán los estudios pertinentes para solucionar el problema del transporte masivo de la población en toda el área metropolitana, y se extenderá el servicio de transporte eléctrico a las zonas no atendidas en la actualidad." (3)

" Se intensificará la construcción y venta de nuevas viviendas, enfocando la acción del estado con especial preferencia a las poblaciones urbanas que se hallan en condiciones precarias y hacia las que experimentan un activo proceso de desarrollo industrial." (4)

Dicha acción tuvo como norma no sobrepasar la capacidad de pago de los beneficiarios y fué realizada por las entidades correspondientes del sector público. Además, se impulsarán programas para el mejoramiento de las viviendas sobre todo, de las familias de ingresos mensuales bajos, siempre que las viviendas sean susceptibles de un mejoramiento efectivo.

El problema más grave en materia de la vivienda popular consistió en la existencia de grandes sectores sociales de bajos ingresos, carentes de capacidad de ahorro y que no están protegidos por instituciones de seguridad social, para suplir esta deficiencia, el estado, independientemente de la política de desarrollo general, a la que se refiere este programa, procuró resolver los aspectos más apremiantes de esos sectores, de acuerdo con los siguientes puntos:

- 1.- Estimular a los gobiernos para que construyan habitaciones de bajo costo destinadas al arrendamiento módico.

(4) Programa del Sector Público 1966-1970.

Sector Bienestar Social.

2.- Regularizar la tenencia precaria de la tierra necesaria para la habitación popular, cuando la situación jurídica y económica lo haga posible y la ubicación de los terrenos haga viables la dotación, la operación y el mantenimiento de los servicios públicos.

3.- Intervenir directamente en el campo de la asistencia técnica y dar facilidades para adquirir materiales adecuados a precios bajos, a fin de que las familias levanten sus viviendas por su propio esfuerzo.

4.- Reorganizar los sistemas de la industria de la construcción, con el objeto de que se adopten soluciones técnicas óptimas en la construcción de la vivienda popular.

5.- Poner en práctica disposiciones administrativas y de estímulo para que la industria de la construcción responda a las demandas de los particulares, tanto en cantidad y calidad, como con la oportunidad debida y a precios bajos.

El programa de vivienda contempló una inversión destinada a la construcción de 46 000 nuevas viviendas, para el período de 1966-1970 .

2.3 PROGRAMA DE INVERSION-FINANCIAMIENTO  
DEL SECTOR PUBLICO  
FEDERAL 1971-1976

La participación del sector público en la construcción de vivienda fué marginal, por ello sus esfuerzos se enfocaron al mejoramiento de los núcleos de bajos ingresos, dado que existieron mecanismos financieros para la construcción de viviendas, que cubrieron las necesidades de los estratos de recursos medios.

El programa previó inversiones por 2 500 millones de pesos. Pretendió el sector público federal, mediante su ejercicio, los objetivos siguientes:

- 1.- Mejorar la vivienda rural.
- 2.- Promover las construcciones de habitaciones populares.
- 3.- Impulsar las investigaciones de sistemas constructivos capaces de asegurar la edificación de nuevas unidades habitación, con menores costos.

✓ Poco más de la sexta parte, del total por invertir, se canalizó en la realización de 1200 obras de saneamiento ambiental, con objeto de mejorar las viviendas de 1.2 millones de habitantes de las zonas rurales.

Para mejorar las condiciones de vida de 30.000 familias del medio urbano, el banco de obras y servicios públicos proyectó la construcción de viviendas de interés social, con una inversión de 2057 millones de pesos.

Asignó el programa recursos para la tarea de investigación orientadas para disminuir los costos y mejorar los sistemas constructivos. Se estimó conveniente que el Instituto Nacional de la Vivienda tomara a su cargo dichas tareas, las complementara con la investigación de la demanda y necesidades de habitación y que se abstuviera de realizar obras, liquidando sus adeudos con la entrega de conjuntos a otra institución del sector público para su administración.

#### 2.4 PLAN NACIONAL INDICATIVO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA 1974-1976

México es uno de los países del mundo cuya población aumentó más rápidamente. Tuvo una tasa de crecimiento del 3.46% anual (5). La incapacidad del sector agropecuario para proporcionar la ocupación e ingresos adecuados a la creciente población rural, produjo un fuerte flujo migratorio, del campo a la ciudad, que elevó la tasa de crecimiento urbano en más del 5% anual.

Tal ritmo de crecimiento urbano, plantea la posibilidad de desarrollar cada 14 años una infraestructura urbano-citadina igual a la que existía al principio de este período, y solucionar simultáneamente los problemas de vivienda, transporte y contaminación ya existentes en las

urbes del país.

Para la solución de estos problemas existen varias instituciones pero la falta de un marco de referencia y de una coordinación adecuada hace que se incurran en duplicaciones y contradicciones que agudizan la escasa disponibilidad de recursos.

El problema habitacional del país se vino agravando en los últimos años, actualmente la mayor parte de la población habitaba en viviendas inadecuadas. En 1960, el 57% de las viviendas tenían 3 o más personas por cuarto. En el mismo año el índice de habitación por cuarto habitable era del 5.9. Esta situación manifestó una tendencia a empeorar, como lo reflejaron los datos censales sobre el número promedio de habitante por vivienda. 4.9 en 1950, 5.45 en 1960 y 5.85 en 1970. El déficit de vivienda en sentido cuantitativo y cualitativo aumentó en ese período y aún continúa aumentando. Es evidente que debido al aumento de la población urbana y ante la pobreza de la mayor parte de los demandantes de vivienda, el mecanismo de mercado no pudo satisfacer las necesidades de las mayorías. Del total de viviendas terminadas entre 1950 y 1970, se estimó que el 27% fueron construidas por el sector privado, el 8% por organismos públicos y el 65% por el sector popular (viviendas construidas por sus habitantes).

(5) IX Censo General de Población 1970  
Dirección General de Estadística.

La prioridad otorgada a la vivienda por el gobierno federal hasta 1970, como lo demuestran las cifras anteriores, fueron muy bajas. Durante ésa administración se logró elevar al 25% la participación de los organismos públicos en la construcción de viviendas; sobre todo mediante la creación del INFONAVIT, el FOVISSSTE, el FOVIMI, la dirección general de la habitación popular del departamento del distrito federal y la reestructuración del INDECO. El sector privado construyó posteriormente el 20% y el popular el 55%.

La falta del desarrollo de diseño y técnicas de construcción para mejorar la calidad y la cantidad de la vivienda, originó que las viviendas que construyó el sector popular fueran inadecuadas, construidas sin base técnica, que se ven gravemente afectadas por las inclemencias del tiempo y no resisten sismos de mediana intensidad.

Es evidente la necesidad de desarrollar programas de ayuda técnica y financiera para la construcción que realiza el sector popular. El apoyo a este tipo de construcción parece ser una estrategia viable, a mediano plazo, para aliviar el problema habitacional del país.

En 1976 se afirmó lo siguiente:

"La cantidad de viviendas que habría de construir en los próximos años, si se pretendiera satisfacer plenamente para 1982 la demanda habitacional sería casi de 20 viviendas por cada 1 000 habitantes al año, cifra que ningún país del mundo ha alcanzado, menos aún puede hacerlo un país con escasos recursos y con sistemas de construcción de

elevado costo económico y social." (6)

2.5 PLAN BASICO DE GOBIERNO  
1976-1982

El problema del desarrollo urbano y de la vivienda en el país, dado el crecimiento de la población, alcanzó magnitudes tan considerables que exigió que se edificara anualmente, sin considerar el déficit actual de casas, el equivalente a una ciudad de dos millones de habitantes. Los mexicanos deberán construir antes de que concluya el siglo, un número igual de casas, villas y poblaciones al que se construyó en el curso de su historia.

Al crecimiento normal de las ciudades hubo que añadir el que provino de las migraciones del campo en pos de mejores condiciones de vida. Esto dió origen a numerosos problemas y uno de ellos fué la insuficiente disponibilidad de viviendas, tanto del punto de vista cuantitativo como cualitativo.

(6) Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología  
1974 - 1976

El 20% del crecimiento de la ciudad estuvo representado por las corrientes migratorias de origen rural que llegaron requiriendo de un lugar en donde vivir, invadiendo generalmente terrenos baldíos particulares y zonas ejidales o comunales.

Una política redistributiva de recursos, que tenga por objeto financiar la expansión económica de nuevos polos de desarrollo en las áreas de mayor potencialidad, promovería un avance más homogéneo en todo el país y contribuiría a evitar los desplazamientos innecesarios de la población rural, convirtiendo las pequeñas ciudades en lugares de retención.

Resolver los problemas habitacionales que se padecen en el campo es una tarea a largo plazo. Quien quiera mejorar la habitación rural, ha de mejorar simultáneamente las condiciones de vida en el campo.

Con un criterio conservador pudo afirmarse que de los 3.3 millones de viviendas con que contó el sector rural, gran parte no reunió las condiciones mínimas de habitabilidad. Si como objetivo se hubiese fijado reducir a tres el número de habitantes por cuarto y reponer las casas inhabitables, se hubiera requerido la construcción de más de un millón de cuartos.

En las áreas urbanas se contó aproximadamente con cinco millones de viviendas, de las cuales el 36% fueron inadecuadas o deficientes en su construcción y el 44% carecían de servicios sanitarios. Planteándose como objetivo la reducción del índice de hacinamiento por cuarto, se haría

necesaria la construcción de más de 5 millones de cuartos.

La cuantificación del déficit de vivienda, en esa época, era aproximadamente de 2.5 millones de unidades. Adicionalmente, las nuevas necesidades derivadas por el crecimiento de la población, han traído consigo el planteamiento de un programa para construir anualmente 300,000 viviendas de interés social. Sin embargo, aún llevándose a cabo este programa, se estimó que por muchos años subsistirá un déficit importante en este renglón. (Como de hecho ha sido)

El problema de la vivienda se abordó en forma integral durante el sexenio. Se crearon y restauraron una serie de fondos, fidelcomisos y organismos especializados en esta materia, destacándose entre ellos el INFONAVIT, INDECO, FOVISSSTE, FOVI, FOVIMI Y FIDEURBE. La constitución de estos fondos especializados permitió que de 1971 a 1974 se construyeran 78,000 viviendas, que se vieron acrecentadas con otras 20,000 construidas en 1975. A pesar de los esfuerzos federales, en el año de más actividad fueron construidas 25,000 viviendas, cantidad muy inferior a la demanda de más de 300,000 viviendas al año.

Con esa distribución del ingreso, las instituciones financieras han señalado, que sólo el 30% de la población pudo tener la esperanza de adquirir una vivienda en tanto que el 70% restante se veía marginado de esta posibilidad.

La solución no puede basarse en dar a todos la misma vivienda, ni establecer análogos requisitos para adquirirla, debe implantarse una variedad de programas que atiendan al problema, ya no como esfuerzos aislados, ni exclusivamente en beneficio de sujetos de crédito y trabajadores asalariados, sino además, que vean a la vivienda como parte integral del proyecto de desarrollo económico, político y social del país, del cual todos los sectores sociales, tanto públicos como privados son responsables.

De continuarse la tendencia actual de crecimiento de la población, se requerirán más de 6 millones de viviendas para el año 2000, sin considerar los déficit acumulados. Esto provocaría un incremento en el índice de hacinamiento, de seis habitantes por vivienda a más de siete. Satisfacer tales necesidades supondría la construcción de 8.2 millones de unidades en el período 1982-2000 (7)

(7) SAHOP. Programa Nacional de Vivienda. 1982

CAPITULO TERCERO

EVALUACION 1984 - 1987

## 3 E V A L U A C I O N

1984-1987

En el proceso de planeación, la evaluación es un elemento esencial que permite conocer la medida y el modo en que se van alcanzando los objetivos, y posibilita la identificación de incongruencias, desviaciones, incumplimientos y deficiencias en la realización de acciones. Así, la evaluación es el eslabón que retroalimenta y da vigencia al proceso de planeación y es una actividad permanente en todas las instancias.

## 3.1 EVALUACION JURIDICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

1.- En febrero de 1983, se elevó a rango constitucional el derecho de toda familia mexicana a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

2.- Con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1982, se crea la Secretaría De Desarrollo Urbano y Ecología confiriéndole, entre otras responsabilidades, la de normar y conducir la política nacional de vivienda.

3.- En diciembre de 1983, se expidió la Ley Federal de Vi-

vienda que reglamenta la disposición constitucional correspondiente. Diciembre 29 de 1983; Diario Oficial de la Federación.

4.- En congruencia con dicha ley, se aprobaron reformas y adiciones a las leyes de Reforma Agraria, General de Bienes Nacionales y General de Asentamientos Humanos, para dar sustento a una política integral de suelo que facilita la constitución de reservas territoriales para vivienda.

5.- Como una medida encaminada a fortalecer la participación de los estados y municipios en los esfuerzos nacionales para promover la construcción de vivienda, se consolidaron los organismos y los programas estatales específicos, al autorizarse la transferencia definitiva del patrimonio inmobiliario del extinto Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO), conforme al decreto presidencial del 30 de abril de 1984.

6.- Con el objeto de incrementar los recursos financieros para vivienda de interés social, se decidió ampliar gradualmente el encaje legal que las sociedades nacionales de crédito destinan a ese proposito, del 3% en 1983 al 6% en 1986.

7.- Para atender a los grupos de personas no asalariadas

de menores ingresos: con vivienda progresiva, mejoramiento habitacional, o lotes con servicios, se fortaleció el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), con mayores recursos y nuevas reglas de operación, lo que permitió triplicar su participación en los programas nacionales de vivienda, al pasar de 4.5% en 1983 a 12% en 1986.

8.- Para fomentar la construcción de vivienda en renta desde 1984 se abrieron líneas de crédito y se definieron estímulos fiscales consistentes en una depreciación acelerada a un año, equivalente a 75% de las inversiones. A partir de 1985 se establecieron estímulos adicionales, consistentes en el otorgamiento de certificados de promoción fiscal (CEPROFIS), por el 15% del valor total de la edificación o del monto del crédito utilizado.

9.- Al esfuerzo realizado, es necesario añadir los programas de reconstrucción habitacional puestos en marcha en los estados de la República afectados por los sismos de septiembre de 1985 y en particular, los correspondientes a la ciudad de México que están beneficiando a 90,000 familias damnificadas.

10.- En apoyo a la descentralización y al desarrollo regional durante los últimos cuatro años, 84% de las acciones de vivienda se realizaron fuera de las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

11.-En lo que se refiere a reservas territoriales, han sido adquiridas por el Gobierno Federal y transferidas a los gobiernos locales 2,659 hectáreas en ocho ciudades medias y el área Metropolitana de la Ciudad de México, disponiéndose aproximadamente de 1,385 hectáreas para programas de vivienda.

12.- Los programas institucionales de vivienda han sido complementados por la acción de la sociedad. Con base en la información sobre demanda de materiales y licencias de construcción, se considera que por cada unidad de vivienda institucional se realiza al menos otra por los particulares y la comunidad, sin incluir las acciones orientadas al mejoramiento y conservación del inventario habitacional.

### 3.2 EVALUACION DE 1984

#### 3.2.1 PROGRAMA DE 1984

El concepto de vivienda habitualmente se ha limitado a considerarla como producto terminado ya que tradicionalmente los programas atendían sólo a la clase media y alta, salvo los realizados con fondos institucionales.

Para poder atender los estratos de más bajos niveles en ingreso dentro del programa, fué necesario modificar el

criterio, y tener así, la posibilidad de atender a las familias de más bajos ingresos. De tal manera que quienes perciben salario entre 0.75 y 1.5 veces el salario mínimo y los no asalariados, tienen acceso a lotes con servicios de agua, drenaje y electricidad; aquellos con ingresos entre 1.5 a 2.5 a vivienda progresiva; y de más de 2.5 a vivienda terminada; sin olvidar el mejoramiento de vivienda que permite conservar el inventario de vivienda existente, con inversión de pocos recursos.

A todas estas modalidades de atender las necesidades de vivienda de la población se le ha estado llamando Acciones de Vivienda.

Gracias a esta amplitud se está pudiendo atender, por primera vez, a las familias de más bajo ingreso, a los no asalariados y a los campesinos.

Para enfrentar la problemática habitacional en este año de 1984, se consideró necesaria la aplicación de recursos adicionales que, al tiempo de reducir el déficit en la materia, (lo cual ni cerca estuvo de lograrse, como lo veremos más adelante), permitiera generar empleos y reactivar la planta productiva. Con los recursos considerados, se previó la realización de 270,000 acciones de vivienda con una inversión de 357,000 millones de pesos.

### 3.2.2 AVANCES LEGALES

Por lo que se refiere a la Ley Federal de vivienda, destaca el mandato por el cual se crean los comités estatales de normas y promoción de vivienda, como parte del esfuerzo de desconcentración territorial, para apoyar la producción y mejoramiento de la vivienda y sus elementos, así como para la elaboración, registro y evaluación de las normas y tecnología para vivienda, incorporando las experiencias de todos los participantes en el proceso, desde las dependencias de la administración pública federal, y de estados y municipios, hasta las organizaciones de los sectores privado y social, identificados con la acción habitacional.

Respecto a las reformas de la Ley General de asentamientos humanos, se destaca la creación del Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano de la Vivienda, donde se establecen las bases para la coordinación de los tres niveles de gobierno en la operación de programas en la materia. El primer convenio se firmó el 28 de junio de 1984. Como consecuencia de esta intención concurrente para atender los asuntos relativos a tierra para vivienda, se han firmado convenios para constituir 28 comités estatales de reservas territoriales para el desarrollo urbano e industrial y regularización de la tenencia de la tierra, que constituyen instancias colegiadas de

consulta que facilitan la integración de propuestas para la adquisición de tierra.

Las reformas a la Ley de Bienes Nacionales permiten una operación más ágil a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en sus adquisiciones y enajenaciones inmobiliarias y determinan procesos más eficientes en la transmisión de la propiedad que haga el gobierno Federal a favor de los estados.

Finalmente, las reformas a la Ley de Reforma Agraria precisan las causas de utilidad pública para expropiar ejidos y comunidades y hace promotora y beneficiaria única de estas, a la SEDUE cuando se trate de programas de desarrollo urbano y vivienda.

### 3.2.3 AVANCES FINANCIEROS

En el mes de mayo de 1984, se celebró en la ciudad de México la primera reunión de evaluación del Programa Nacional de Vivienda (PRONAVEVI). En ella se analizaron los avances y se plantearon los problemas específicos en materia de financiamiento, tramitaciones y costos. Destacaron las dificultades en el acceso al crédito de los organismos financieros y en particular de la Banca nacionalizada; la dilatación y altos costos de los trámites, tanto ante las

autoridades como ante los propios organismos financieros; la falta de mecanismos ágiles para acceder a la tierra de origen federal, y el efecto de las alzas sobre insumos básicos que intervienen en la construcción de la vivienda. Durante esta reunión se informó que se encontraban en proceso 94 000 viviendas y que se cuenta con proyectos de vivienda sin financiamiento, equivalente a 281 000 viviendas, de las cuales 72 000 serían a corto plazo y 209 000 para finales de 1984.

Por otra parte, la asociación de promotores de vivienda tiene también registrados una cantidad considerable de proyectos sin financiamiento que corresponden a 7 963 acciones, incrementando las posibles viviendas en 288 963. Consientes de esta situación las autoridades hacendarias promovieron la canalización de recursos adicionales para vivienda popular. Como resultado de esta medida, el programa financiero de vivienda FDI-FOGA se vio favorecido al transferirse un 1% del encaje legal para incrementar los recursos destinados por la banca a la vivienda de interés social y al crear una opción adicional de la vivienda terminada, lo que amplió el rango de posibilidades para los solicitantes, pero, además, fortaleció el impulso a los grandes programas de vivienda en renta y modificó su mecanismo financiero crediticio, para lograr ventajas como:

- 1.- Reducir el tope de ingreso necesario para tener a los créditos, estableciendo como requisito un rango de 2.0 a

10.0 veces el salario mínimo, que se compara favorablemente contra el rango de 3.0 a 20.0 que regía a principios de 1984.

2.- No exceder en ningún momento la capacitación de pago de los acreditados; y

3.- Que estos destinen cada vez menor porcentaje de su ingreso al pago de su vivienda.

A los recursos adicionales de la banca, previstos en el PRONADEVI y que fueron autorizados por medio de la circular del Banco de México, del 28 de Febrero de 1984, hay que agregar 53 000 millones de pesos, que corresponden al aumento de 1% de encaje legal y lo hace ascender, así, del 4% al 5% de los recursos totales. Dichos recursos se destinaron a viviendas tipo 1, como respuesta solidaria a las demandas de los grupos menos favorecidos. Además, se incrementan 15 000 millones de pesos que constituyen un apoyo del Banco de México a las instituciones Bancarias por concepto de anticipo para el financiamiento de nuevas viviendas conforme a su circular del 20 de julio de 1984.

El 24 de julio de 1984 se realizó el primer concurso nacional de vivienda popular del Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO), que se ajustó a los requisitos de carácter técnico, económico y jurídico establecidos por la Ley de Obras Públicas.

Por primera vez se atacó el problema de la limitada capacidad de pago de la población de escasos recursos al fi-

jar, como requisito indispensable, un tope máximo al costo de la vivienda, obligando a los participantes a buscar las soluciones más económicas para obtener una mayor superficie de construcción por vivienda y premiando a los tres triunfadores con los contratos de obras respectivos. Los resultados del concurso enriquecieron el acervo del organismo con 46 soluciones factibles, las cuales pueden ser consultadas en los archivos de la Secretaria de Desarrollo urbano y Ecología (SEDUE) en las calles de Constituyentes de esta ciudad .

#### 3.2.4 EVALUACION DEL PROGRAMA DE VIVIENDA 1984

En el período de enero a junio de 1984 se iniciaron 98 857 acciones de vivienda que representan un 37% de las 270 000 programadas. Esas acciones sumadas a las 160 356 que están atrasadas de años anteriores suman 259 213 acciones en marcha, nótese que no se están diciendo terminadas.

El Lic. Marcelo Javelly Girard, Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, en 1984, dijo el 3 de agosto del mismo año en el Salón Juárez de Los Pinos lo siguiente:

"Es necesario Advertir que los alcances que estamos reportando son menores a las expectativas del segundo semestre, debido a que la mayoría de los organismos de vivienda programan un mayor volúmen de inicios y términos de vivienda

durante el segundo semestre."

"En virtud de existir una cartera de proyectos por cerca de 80 000 viviendas sin financiamiento, es factible canalizar a ellos los recursos adicionales señalados por el Sistema Bancario Nacional por los 53 000 millones de pesos por el aumento al encaje legal, mas los 15 000 millones de apoyo a los bancos. De esta manera se espera cumplir con la meta de iniciar 270 mil acciones en el presente año que aunados a los 160 000 en proceso de años anteriores nos da 430 000 acciones en ejecución"

La declaración del Lic. Girard servirá para hacer las siguiente observacion:

El informe del C.P Mario Guerrero Dávila, Presidente de la Asociación Nacional de Organizaciones Estatales de Vivienda, ANOEVI; presentado el mismo día que los anteriores y el cual difiere totalmente con el del Lic. Girard, ya que el menciona que en 1984 no se pretendían hacer 270 000 acciones sino 496 000 con una inversión de 262 000 millones de pesos y no de 357 000 millones como lo contemplaba el plan.

Todo lo anterior acentúa la dificultad en el proceso de planeación dada la desorientación y contrariedad y nos obliga a dudar de los informes que las instituciones antes mencionadas presentan al público.

### 3.3 EVALUACION 1987

#### 3.3.1 PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA DE 1987

Mediante una inversión de más de 2.4 billones de pesos, el Programa Nacional de Vivienda 1987 prevé el otorgamiento de 350 000 créditos de vivienda: 180 000 para vivienda terminada, 40 000 para vivienda progresiva, 80 000 mil para lotes con servicios y ples de casa y 50 000 para acciones de mejoramiento sustancial. Esta inversión permitirá también, dejar en proceso de construcción 150 000 mil viviendas más para ser terminadas durante 1988. (7)

En apoyo a la reactivación de la economía nacional, el Programa dará lugar a 700 mil fuentes de trabajo en la construcción y contribuirá a mantener más de 2 millones de empleos indirectos o complementarios para el suministro de la infraestructura y el equipamiento que requiere la vivienda, el acondicionamiento de los servicios públicos, así como la producción y distribución de sus insumos, tales como acero, cemento, tabique, yeso, vidrio, madera, muebles sanitarios, pintura y manufacturas eléctricas.

(7) Programa Nacional de Vivienda 1987. SEDUE

El presupuesto del Programa en relación al origen y asignación de recursos se detalla a continuación en la siguiente tabla 3.1:

### 3.3.2 EVALUACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1987 Y DECISIONES ADOPTADAS EN EL MISMO PERIODO

En materia de recuperación crediticia, la política de los organismos públicos de vivienda ha consistido en corregir esquemas que alentaban su descapitalización. El FONHAPO y el INFONAVIT optaron por expresar los montos de los créditos y los saldos en función de "n" veces el salario mínimo, estableciendo para su amortización proporciones fijas del ingreso mensual vigente de los trabajadores. El sistema bancario nacional, igualmente, ajustó sus mecanismos de financiamiento a la vivienda de interés social, con el propósito de mejorar la revolvencia de los recursos disponibles y, así, ampliar la cobertura social.

La vivienda campesina cuenta a partir de 1987 con un esquema de financiamiento viable en el que el monto del crédito se basa en el valor de la producción agrícola de la población demandante y las amortizaciones se cubren en función de los ciclos productivos. FONHAPO autorizó bajo este esquema, durante el año, créditos por cerca de 20 mil millones de pesos para la edificación o mejoramiento sus-

tancial de cerca de 15 000 viviendas en diversas comunidades del país.

La edificación de vivienda en arrendamiento recibió un impulso decisivo al haberse establecido un conjunto de medidas adicionales para volverla nuevamente atractiva a la inversión de los particulares.

Destaca la ampliación del monto de los certificados de promoción fiscal (CEPROFIS) otorgados respecto a la inversión en este tipo de vivienda. Los resultados se perciben ya, como lo muestran las cerca de 60 000 viviendas para renta que se han erigido durante los últimos cuatro años, habiéndose iniciado o terminado durante 1987 la mayor parte de ellas, según los registros de la SEDUE.

Debido a la preocupación fundamental por dar una respuesta adecuada a las necesidades de vivienda en renta para clases medias, el Ejecutivo Federal tomó la determinación, en agosto de 1987 de extender los mismos estímulos fiscales de la vivienda de interés social a la vivienda de interés medio.

Las positivas experiencias derivadas de los programas de reconstrucción habitacional en la Ciudad de México marcaron la pauta para establecer políticas permanentes orientadas a resolver el problema crónico de los inquilinos de vivienda con renta congelada, dotándolos de los medios financieros para adquirirlas, lo que contribuirá a regenerar

zonas urbanas que se han venido degradando a través del tiempo. Fué así como se instituyó, en septiembre de 1987, el Programa Casa Propia dirigido a atender a familias de escasos recursos en el Distrito Federal.

Como una respuesta a las necesidades masivas de vivienda y con el propósito de contar con instrumentos precisos para ordenar el crecimiento de las ciudades, el Gobierno Federal constituyó durante 1987, reservas territoriales por un total de 7,685 hectáreas en 17 localidades del país, mediante expropiación de tierras ejidales, adquisiciones privadas y desincorporación de bienes gubernamentales, lo que representa una cifra superior a la alcanzada durante los cuatro primeros años de este régimen cuando se inició la tarea expropiatoria para estos fines. Asimismo en ese año, se regularizaron 1,635 hectáreas de asentamientos precarios susceptibles de ser dotadas de servicio público indispensable.

El abatimiento de tiempo y costos en la producción de la vivienda se encuentra íntimamente relacionado con los objetivos planeados en 1987, en cuanto a la simplificación de trámites administrativos y la reducción de tarifas e impuestos para su adjudicación.

En este propósito, se avanzó en tres importantes objetivos según el reporte de la SEDUE de 1988.

- Se establecieron acuerdos de coordinación con el fin de delegar facultades federales a quince entidades federati-

vas, para establecer, en sus principales municipios, Ventanillas Unicas de Trámites para vivienda, que ya operan satisfactoriamente.

- Se iniciaron las gestiones ante los gobiernos locales con el propósito de reducir sustancialmente los gastos por concepto de traslado de dominio, registro de hipotecas y escrituración de vivienda de interés social que en promedio nacional representan actualmente un poco más del 10% del precio final de la vivienda.

- Se ha buscado compatibilizar los criterios de inscripción de hipotecas y de operaciones de compra-venta en veces el salario mínimo, que constituye el principio de los nuevos esquemas crediticios.

La SEDUE reportó en febrero de 1988 lo siguiente:

"A la par de las decisiones institucionales, el Programa de Vivienda 1987 se propuso canalizar una inversión de 2.4 bi liones de pesos con el fin de concluir 350 000 unidades de vivienda y dejar en proceso 150 000 más para su terminación durante 1988. A pesar de que los diversos organismos de vivienda lograron niveles de inversión superiores a los previstos, alcanzando un total de 3 billones de pesos, las metas de unidades a terminar se redujeron a 300 000, si bien quedaron en proceso de terminación 59 000 más de las estimadas, lo que asegura un número importante de vivienda terminada en el presente año"

El hecho que la SEDUE considere que las 300 000 viviendas

terminadas en 1987 son un número importante, es meramente cuestión de enfoques; ya que si tomamos en cuenta que el Programa de 1987, que estimaba la terminación de 350 000 viviendas, lo cual no se cumplió, de las cuales 300 000 eran para cumplir el requerimiento de vivienda por aumento demográfico y que las 50 000 restantes eran "un abono" a las 300 000 que se requieren por deterioro, todo esto sin contemplar el déficit acumulado en los años anteriores, dando como resultado real un incumplimiento de más de 300 000 que lo único que harán será incrementar el ya muy cuantioso déficit nacional de vivienda, que por estos días estará aproximadamente, incluyento las 300 000 acciones que no se hicieron en 1987, en 6 300 000 viviendas. Tomando en cuenta lo anteriormente dicho, las 300 000 viviendas que se hicieron "no son un número importante de viviendas terminadas".

Otro de los reportes de la SEDUE hecho en el mismo febrero de 1988, dice a la letra:

"Dentro de lo realizado, se ha conservado la más alta prioridad a los programas de reconstrucción, como lo muestra la inversión canalizada por 348 mil millones (la cual se verá en la tabla siguiente), cifra superior en 26% a la prevista"

Efectivamente, la inversión arriba mencionada se vió incrementada en un 26%; pero si tomamos en cuenta que el presupuesto del Programa 87 era de 2 421.3 millones de pesos y que la inversión fué en realidad de 3 010.6 millones

de pesos; habiendo una variación porcentual de 24.3%; no es verdad que se le esté dando un apoyo prioritario a la reconstrucción, por el contrario, lo único que nos demuestra las cifras anteriores es que se está gastando más y se está haciendo menos.

A continuación se presenta la tabla 3.2 con la Estadística de Vivienda 1987, la cual justifica las cifras anteriores y a la vez servirá para una última observación.

La tabla 3.2 anterior muestra que la Banca en 1987 llevó acabo 79 100 acciones de vivienda con una inversión de 1,300,000 millones de pesos, lo que da un costo aproximado por acción de 16.4 millones de pesos; en el mismo período FONHAPO llevó acabo 110 917 acciones con una inversión de 128 200 millones de pesos, lo que da un costo por acción de 1.2 millones de pesos.

La explicación a esta diferencia, desde un punto de vista personal, se debe a que mientras FONHAPO canaliza sus recurso en la construcción de vivienda de interés social bajo, la BANCA lo dirige al financiamiento de vivienda de interés social medio o inclusive alto.

Con esa misma inversión FONHAPO hubiera podido hacer cerca de 1 millón de acciones de vivienda, lo que iría de acuerdo a la política que programa el Gobierno Federal, y que es la de dirigir todos sus recursos financieros disponibles para la construcción de vivienda para apoyar a las personas de bajos recursos, es decir, en la construcción

de vivienda de interés social bajo.

TABLA 3.1				
ORIGEN Y ASIGNACION DE RECURSOS (Miles de millones de pesos)				
	RECURSOS INTERNOS (1)	RECURSOS CREDITICIOS EXTERNOS	TOTAL	%
PROGRAMA DE ENTIDADES Y ORGANISMOS			983.3	41
INFONAVIT	728.5	-	728.5	
FOVISSTE	66.7	-	66.7	
FONHAPO	84.2	-	84.2	
FIVIDESU	13.5	-	13.5	
FOVINI/ISSFAM	41.3	-	41.3	
PEMEX	40	-	40	
CFE	9.1	-	9.1	
PROGRAMAS FINANCIEROS			1017	42
BANCA	815	-	815	
FOVI	202	-	202	
RECONSTRUCCION			149	6
RENOV. TLATELOLCO	48	26	74	
TLATELOLCO	30	-	30	
FASE II	7	38	45	
PROGRAMA ESPECIAL			272	11
FONHAPO	32	32	64	
FOVI	71.5	71.5	143	
FOVISSTE	-	65	65	
<b>T O T A L</b>	<b>2188.8</b>	<b>232.5</b>	<b>2421.3</b>	

TABLA 3.2  
ESTADISTICA BASICA DE VIVIENDA 1967

ORGANISMO	UNIDADES TERMINADAS	UNIDADES EN PROCESO	INVERSION EJERCIDA (1)
PROGRAMAS NORMALES	268619	196944	2680.8
INFOHAVIT	80162	49585	805.2
FOVISSSTE	8929	5997	123.2
FOVI	27000	41000	213.7
BAHCA	63300	15800	1300
FONHAPO	60162	50755	128.2
PEMEX	2395	3015	58.8
CFE	1711		9.1
FIVIDESU	1481	773	5.1
ISSFAM	372	1076	7.2
SEDUE	2397		1
ORGANISMOS ESTATALES	20710	28863	25.3
PROGRAMAS RECONSTRUCCION	31411	12124	329.8
RENOVACION HABITACIONAL	27612		187.1
FASE II	2897	7636	82.8
RECONST. TLATELOLCO	902	448	59.9
TOTAL	300030	208968	310.6
(1) miles de millones de pesos			

**CAPITULO CUARTO:**  
**FORMULACION E INSTRUMENTACION**

## 4 FORMULACION E INSTRUMENTACION

## 4.1 FORMULACION INTEGRAL

Actuar sobre la cuestión habitacional de un país, siempre es un reto complejo, máxime cuando este país vive un acelerado proceso de urbanización. La población rural que emigra a las ciudades, abandona sus viviendas en el campo y demanda su reposición en el nuevo medio urbano; el vigor del incremento demográfico impulsa las necesidades de vivienda nueva; y la escasez de recursos para atender al mismo momento todos los factores colabora, junto con el tiempo en la acumulación del déficit habitacional.

Hoy, en México, más del 70% de su población habita en las ciudades. Se distribuye desequilibradamente, dando lugar a grandes concentraciones urbanas que rivalizan con la dispersión de los asentamientos humanos en múltiples localidades rurales y, aunque con un ritmo decreciente, presenta inercias de incorporación demográfica a la demanda de empleos y bienestar social muy elevadas.

La dimensión de las tareas habitacionales está determinada por un déficit acumulado de vivienda, estimado en cerca de 6 millones de unidades y por la necesidad de construir, en 13 años, solamente por el sector público 6 millones de vivienda más, para evitar que se agrave y atender la demanda de vivienda nuevas, provocada por el crecimiento poblacio-

nal y una proporción adicional que reduzca el déficit acumulado.

Ante este panorama, se requiere continuar el desarrollo de una política de vivienda más dinámica e integrada que modernice al sector; destinar más recursos para reforzar la acción constructiva de vivienda y mejorar los sistemas de información del sector, para apoyar la toma de decisiones; ya que una política nacional de vivienda tiene el propósito de orientar los esfuerzos del sector hacia la satisfacción de las necesidades habitacionales, producto del incremento demográfico del país. De esta manera, busca que la oferta habitacional crezca al ritmo en que lo hacen las necesidades de vivienda y, en la medida en que se rebasa este objetivo, se atienda el déficit acumulado.

Se entiende que, para continuar afrontando los retos habitacionales del país, es necesario complementar el esfuerzo de asignar más recursos en este campo con el logro de una mayor eficiencia financiera de los mismos, que repercuta en la máxima eficacia social de la inversión. De esta manera, todas las políticas y programas deben buscar optimizar el uso de los recursos; atraer recursos frescos al sector, provenientes de inversionistas privados y sociales; apoyar las tareas de la descentralización y, ampliar la cobertura de las necesidades habitacionales de la población insuficientemente atendida. Para optimizar el uso de los recursos se debe disminuir el tiempo de expedición de permisos y licencias de construcción para evitar el en-

carecimiento de los costos indirectos de las obras. De esta forma, ante los retos, se renueva la firme voluntad de hacer del precepto constitucional que otorga a todo mexicano el derecho a disfrutar de una morada digna y decorosa.

## 4.2 INSTRUMENTACION INTEGRAL

### 4.2.1 PRODUCTOS DE INFORMACION

Con la instrumentación de un sistema de información, se han obtenido cuadros que contienen la información sobre las principales características de las variables de población, vivienda y los indicadores de déficit y necesidades actuales y futuras.

La población total en 1950 era de casi 26 millones de habitantes en la República Mexicana; hacia 1980 había ascendido a 66.8 millones, estimándose que para 1987, 1990 y 2000 llegará a 81.2, 85.8 y 100.0 millones de habitantes, respectivamente. Estas cifras corresponden a las estimaciones del Consejo Nacional de Población, obtenidas mediante la hipótesis de fecundidad programática, frente a los 104.0 millones de habitantes que contempla la hipótesis de fecundidad alternativa para el año 2000.

Conforme a los levantamientos censales de 1950 y 1980, el

inventario nacional de vivienda ascendía a 5.3 y 12.1 millones de unidades, respectivamente. Para 1987 se estima en 15.8 millones de unidades. Con base en las hipótesis de estimación construidas en la Subsecretaría de Vivienda, hacia el fin del siglo se tendrían entre 25.0 y 26.0 millones de viviendas, de acuerdo con la proyección alternativa y la programática, respectivamente; es decir, considerando tasas de crecimiento medio anual de la producción de vivienda 3.6% y 3.8% en cada caso, dentro del período comprendido entre 1981 y el año 2000.

Las necesidades globales de vivienda son de gran importancia para determinar el eje central de atención de una política habitacional, de ahí la relevancia de estimar adecuadamente la magnitud del problema. Para lo cual resulta esencial la cuantificación del déficit y las consecuentes necesidades de vivienda. Con base en la definición conceptual y operativa del déficit de vivienda y mediante las cifras que presentan los últimos tres levantamientos censales, se observa que el indicador del déficit de edificación en 1960, alcanzó un monto de 3.2 millones de vivienda y en 1980, ascendía a 4.7 millones de unidades.

Para reducir en un 25% el déficit habitacional hacia el año 2000, con respecto al valor observado en 1981, es decir, reducirlo a 3.5 millones de viviendas, los programas públicos y la sociedad tendrían que realizar en el período

1988-2000 casi 8 millones de acciones, un promedio de 610.6 mil acciones al año, durante los próximos 13 años.

A su vez, plantear una reducción del déficit de vivienda hacia el año 2000 en un 40% como hipótesis alternativa, esto es, que alcance 2.8 millones de viviendas, significará la realización conjunta, en los próximos 13 años, de 8.1 millones de acciones, lo que representa un promedio anual de 623 mil acciones.

Por otro lado, a partir de cualquiera de las hipótesis para estimar las metas globales de necesidades de vivienda, la inversión que el sector público realizaría permite obtener el impacto esperado en la producción, por vía de la demanda de materiales para la construcción.

Para este fin, se consideraron los siguientes aspectos:

- Se toma en cuenta los tipos de vivienda más usuales: terminada, progresiva y mejoramiento.
- Un sistema constructivo tradicional, para efecto de un cálculo más convencional. Se entiende que esos indicadores variarían en función de la tecnología o materiales que requieran para un determinado desarrollo habitacional.
- Para la vivienda terminada se consideró un prototipo de 50 metros cuadrados.
- Para la vivienda progresiva un prototipo de 24 metros cuadrados.
- Para el mejoramiento de vivienda se consideraron indicadores basados en las experiencias del programa de Renova-

ción Habitacional Popular.

De esta manera, se estima que para el período 1988-2000, de acuerdo con las necesidades de vivienda globales, se requerirán 6.5 millones de toneladas de cemento, 1.1 millones de toneladas de acero y 7.7 millones de millares de tabique, sólo por citar algunos de los insumos más importantes.

#### **4.2.2. INFORMACION ESTADISTICA.**

POBLACION NACIONAL 1950 - 2000 (Poblacion en miles)			
AÑO	DATOS HISTORICOS (1)	HIPOTESIS DE COMPORTAMIENTO PROGRAMATICA ALTERNATIVA (2)	
1950	25,792	-	
1960	34,924	-	
1970	48,225	-	
1980	66,847	69,655	69,655
1990	-	85,784	86,154
2000	-	100,039	103,996

POBLACION DE LA REPUBLICA MEXICANA, AREA URBANA Y RURAL 1950 - 2000					
AÑO	POBLACION TOTAL (1)	AREA URBANA	%	AREA RURAL	%
1950	25,791,017	10,983,483	42.6%	14,807,534	57.4%
1960	34,923,129	17,705,118	50.7%	17,218,011	49.3%
1970	48,225,238	28,308,556	58.7%	19,916,682	41.3%
1980	66,846,833	44,299,729	66.3%	22,547,104	33.7%
	(2)				
1980	69,655,120	46,160,448	66.3%	23,494,672	33.7%
1981	71,304,680	47,731,353	66.9%	23,573,327	33.1%
1982	72,967,624	49,311,520	67.6%	23,656,104	32.4%
1983	74,633,416	50,914,916	68.2%	23,718,500	31.8%
1984	77,938,288	52,521,695	67.4%	25,416,593	32.6%
1985	79,563,384	54,120,347	68.0%	25,443,037	32.0%
1986	81,163,256	55,694,369	68.6%	25,468,887	31.4%
1987	82,734,464	57,252,561	69.2%	25,481,903	30.8%
1988	82,734,464	58,787,433	71.1%	23,947,031	28.9%
1989	84,274,992	60,271,214	71.5%	24,003,778	28.5%
1990	85,784,224	62,047,729	72.3%	23,736,495	27.7%
1991	87,260,488	63,577,992	72.9%	23,682,496	27.1%
1992	88,701,072	65,097,717	73.4%	23,603,355	26.6%
1993	90,117,080	66,596,522	73.9%	23,520,558	26.1%
1994	91,525,992	68,104,491	74.4%	23,421,501	25.6%
1995	92,939,256	69,611,503	74.9%	23,327,753	25.1%
1996	94,354,920	71,134,174	75.4%	23,220,746	24.6%
1997	95,772,392	72,662,514	75.9%	23,109,878	24.1%
1998	97,192,560	74,187,081	76.3%	23,005,479	23.7%
1999	98,615,176	75,726,594	76.8%	22,888,582	23.2%
2000	100,039,016	77,270,136	77.2%	22,768,880	22.8%

VIVIENDA TOTAL NACIONAL 1950 - 2000 (Vivienda en miles)			
AÑO	DATOS HISTORICOS (1)	HIPOTESIS DE PROGRAMATICA (3)	ALTERNATIVA (3)
1950	5,259	-	-
1960	6,409	-	-
1970	8,286	-	-
1980	12,075	-	-
1990	-	17,652	17,577
2000	-	25,999	25,010

VIVIENDA DE LA REPUBLICA MEXICANA AREA  
URBANA Y AREA RURAL 1950 - 2000  
(Vivienda en miles)

AÑO	TOTAL (1)	VIVIENDA URBANA (1)	%	VIVIENDA RURAL (1)	%
1950	5259	N.D	-	N.D	-
1960	6409	3124	48.7%	3285	51.3%
1970	8286	4864	58.7%	3422	41.3%
1980	12075	8172	67.7%	3903	32.3%
	(3)	(3)		(3)	
1981	12560	8560	68.2%	4000	31.8%
1982	13063	9000	68.9%	4063	31.1%
1983	13580	9457	69.6%	4123	30.4%
1984	14110	9929	70.4%	4181	29.6%
1985	14651	10414	71.1%	4237	28.9%
1986	15209	10917	71.8%	4292	28.2%
1987	15787	11441	72.5%	4346	27.5%
1988	16386	11986	73.1%	4400	26.9%
1989	17006	12550	73.8%	4456	26.2%
1990	17652	13142	74.5%	4510	25.5%
1991	18328	13761	75.1%	4567	24.9%
1992	19033	14406	75.7%	4627	24.3%
1993	19770	15082	76.3%	4688	23.7%
1994	20543	15793	76.9%	4750	23.1%
1995	21352	16537	77.4%	4815	22.6%
1996	22199	17315	78.0%	4884	22.0%
1997	23092	18136	78.5%	4956	21.5%
1998	24020	18976	79.0%	5044	21.0%
1999	24988	19886	79.6%	5102	20.4%
2000	25999	20817	80.1%	5182	19.9%

DEFICIT DE VIVIENDA, TOTAL NACIONAL 1960 -2000 (Cifra en miles) (3)			
AÑO	DATOS HISTORICOS	HIPOTESIS DE COMPORTAMIENTO PROGRAMATICA	ALTERNATIVA
1960	3,160	-	-
1970	3,977	-	-
1980	4,678	-	-
1990	-	6,419	6,407
2000	-	5,839	6,345

(\*) Se considera sólo el deficit por edificación.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

DEFICIT DE VIVIENDA POR TIPO DE PROGRAMA, TOTAL NACIONAL 1960 - 1980 (4)			
AÑO	DEFICIT TOTAL	VIVIENDA NUEVA	MEJORAMIENTO
1960	3,160,130	1,981,171	1,178,959
1970	6,976,905	2,422,179	1,554,726
1980	4,678,349	2,667,160	2,011,189

DEFICIT DE VIVIENDA, POR ENTIDAD FEDERATIVA 1980 (5)				
ENTIDAD	DEFICIT DE VIVIENDA	%	INVENTARIO NACIONAL	DEFICIT SOBRE INVENTARIO
TOTAL	4,681,800	100.0%	12,074,609	38.8%
AGUASCALIENTES	25,378	0.5%	83,791	30.3%
BAJA CALIF. NTE	68,144	1.5%	238,603	28.6%
BAJA CALIF. SUR	14,322	0.3%	39,671	36.1%
CAMPECHE	38,752	0.8%	75,879	51.1%
COAHUILA	91,259	1.9%	282,705	32.3%
COLIMA	29,614	0.6%	64,270	46.1%
CHIAPAS	221,524	4.7%	370,319	59.8%
CHIHUAHUA	117,602	2.5%	391,464	30.0%
DISTRITO FEDERA	417,076	8.9%	1,747,102	23.9%
DURANGO	70,873	1.5%	198,378	35.7%
GUANAJUATO	175,697	3.8%	474,800	37.0%
GUERRERO	232,386	5.0%	377,847	61.5%
HIDALGO	125,232	2.7%	272,162	46.0%
JALISCO	227,906	4.9%	776,809	29.3%
MEXICO	439,595	9.4%	1,281,270	34.3%
MICHOACAN	215,271	4.6%	494,638	43.5%
MORELOS	71,136	1.5%	175,397	40.6%
NAYARIT	58,919	1.3%	132,440	44.5%
HUEVO LEON	145,268	3.1%	461,105	31.5%
OAXACA	242,781	5.2%	448,665	54.1%
PUEBLA	267,563	5.7%	589,485	45.4%
QUERETARO	51,413	1.1%	120,503	42.7%
QUINTANA ROO	23,438	0.5%	44,440	52.7%
SAN LUIS POTOSI	127,055	2.7%	283,031	44.9%
SINALOA	142,029	3.0%	319,834	44.4%
SONORA	96,735	2.1%	276,848	34.9%
TABASCO	103,036	2.2%	180,929	56.9%
TAMAULIPAS	149,729	3.2%	379,476	39.5%
TLAXCALA	39,964	0.9%	92,327	43.3%
VERACRUZ	487,886	10.4%	1,015,323	48.1%
YUCATAN	94,148	2.0%	200,966	46.8%
ZACATECAS	70,069	1.5%	184,132	38.1%

NECESIDADES GLOBALES DE VIVIENDA POR ENTIDAD FEDERAL 1978 - 1982 (3)						
ENTIDAD FEDERATIVA	1978	1979	1980	1981	1982	1978 - 1982
TOTAL	548,679	566,778	583,795	609,242	613,082	2,921,576
AGUASCALIENTES	4,213	4,491	4,546	4,766	4,811	22,827
BAJA CALIF. NTE	9,228	9,335	9,603	10,879	10,761	49,806
BAJA CALIF. SUR	2,393	2,580	2,795	2,998	3,062	13,828
CAMPECHE	4,914	5,131	5,361	5,519	5,583	26,508
COAHUILA	11,092	12,122	13,574	14,137	14,025	64,950
COLIMA	2,866	2,915	2,956	3,108	3,096	14,941
CHIAPAS	16,167	17,341	17,813	18,553	18,488	88,362
CHIHUAHUA	14,074	14,163	14,253	14,583	14,351	71,424
DISTRITO FEDERAL	68,435	70,139	72,418	73,442	73,960	358,394
DURANGO	7,696	7,750	7,806	8,375	8,392	40,019
GUANAJUATO	16,096	18,214	18,337	19,694	19,574	93,915
GUERRERO	16,968	17,406	17,886	18,629	18,782	89,671
HIDALGO	10,636	10,945	11,452	11,868	11,861	56,762
JALISCO	32,351	32,962	33,806	34,459	34,083	167,661
MEXICO	89,055	94,186	98,171	104,047	107,592	493,051
MICHOACAN	20,486	20,803	21,104	21,301	21,446	105,140
MORELOS	10,079	10,277	10,473	10,899	11,008	52,736
HAYARIT	5,409	5,461	5,487	5,517	5,464	27,358
NUEVO LEON	20,942	21,828	22,526	24,411	24,296	114,003
OAXACA	15,077	15,931	16,185	17,406	17,317	81,916
PUEBLA	26,222	26,529	26,839	27,866	27,978	135,434
QUERETARO	6,450	6,483	6,502	6,525	6,592	32,552
JALISCO	3,416	3,665	3,938	4,619	4,700	21,888
SAN LUIS POTOSI	11,435	11,960	12,185	13,885	13,453	62,918
SINALOA	16,611	16,926	17,242	17,745	17,813	86,337
SONORA	11,606	11,923	12,381	12,679	12,534	61,123
TABASCO	8,693	8,822	8,952	9,172	9,173	44,812
TAMULIPAS	16,964	17,143	17,325	17,487	17,246	86,165
TLAXCALA	3,850	3,891	3,933	4,049	4,067	19,790
VERACRUZ	47,997	49,802	51,602	54,348	55,180	258,929
YUCATAN	9,431	9,591	97,580	10,183	10,087	136,872
ZACATECAS	5,668	5,790	5,913	6,012	6,021	29,404

NECESIDADES GLOBALES DE VIVIENDA POR ENTIDAD FEDERATIVA 1983 - 1986 (3)					
ENTIDAD FEDERATIVA	1983	1984	1985	1986	1983-1982
TOTAL	615,016	615,200	613,959	611,537	2,455,712
AGUASCALIENTES	4,847	4,876	4,899	4,171	18,793
BAJA CALIF. NTE	10,680	10,633	10,613	10,616	42,542
BAJA CALIF. SUR	3,118	3,167	3,210	3,249	12,744
CAMPECHE	5,637	5,683	5,722	5,756	22,798
COAHUILA	13,890	13,737	13,569	13,390	54,586
COLIMA	3,080	3,062	3,041	3,018	12,201
CHIAPAS	18,416	18,336	18,249	18,156	73,157
CHIHUAHUA	14,146	13,965	13,804	13,661	55,576
DISTRITO FEDERA	71,213	68,610	67,704	66,914	274,441
DURANGO	8,399	8,345	8,381	8,358	33,483
GUANAJUATO	19,492	19,440	19,414	19,409	77,755
GUERRERO	18,643	18,684	18,716	18,714	74,757
HIDALGO	11,737	11,924	11,783	11,740	47,184
JALISCO	34,708	35,332	32,960	32,592	135,592
MEXICO	112,504	114,085	116,306	117,054	459,949
MICHOACAN	21,535	21,572	21,559	21,501	86,167
MORELOS	11,038	11,001	10,906	10,763	43,708
NAYARIT	5,459	5,443	5,433	5,429	21,764
NUEVO LEON	24,045	23,677	23,215	22,678	93,615
OAXACA	17,210	17,086	16,946	16,792	68,034
PUEBLA	28,053	28,090	28,102	28,080	112,325
QUERETARO	6,650	6,699	6,740	6,776	26,865
QUINTANA ROO	5,166	5,309	5,404	5,460	21,339
SAN LUIS POTOSI	13,506	13,546	13,571	13,584	54,207
SINALOA	17,891	17,979	18,074	18,174	72,118
SONORA	12,444	12,402	12,402	12,437	49,685
TABASCO	9,164	9,148	9,124	9,095	36,531
TAMAULIPAS	17,011	16,782	16,561	16,744	67,098
TLAXCALA	4,082	5,250	5,952	5,114	20,398
VERACRUZ	55,215	55,336	55,614	56,128	222,293
YUCATAN	10,012	9,978	9,970	9,983	39,943
ZACATECAS	6,025	6,023	6,015	6,001	24,064

NECESIDADES GLOBALES DE VIVIENDA POR ORIGEN Y TIPO  
DE PROGRAMA POR ENTIDAD FEDERATIVA 1987

(3)

ENTIDAD FEDERATIVA	INCR.	DET.	NEC. GLOB.	VIV. NUEVA	MEJ.
TOTAL	299,914	308,305	608,219	335,461	272,758
AGUASCALIENTES	2,965	1,966	4,931	3,101	1,830
BAJA CALIF. NTE	4,074	6,564	10,638	4,930	5,708
BAJA CALIF. SUR	2,201	1,083	3,284	2,368	916
CAMPECHE	3,606	2,181	5,787	3,971	1,816
COAHUILA	6,052	7,154	13,206	6,697	6,509
COLIMA	1,323	1,672	2,995	1,571	1,424
CHIAPAS	7,542	10,515	18,057	9,309	8,748
CHIHUAHUA	3,251	10,282	13,533	4,134	9,399
DISTRITO FEDERA	24,453	39,686	64,139	27,547	36,592
DURANGO	3,179	5,146	8,325	3,303	5,022
GUANAJUATO	8,089	11,331	19,420	9,022	10,398
GUERRERO	8,248	10,677	18,925	10,067	8,858
HIDALGO	4,555	7,134	11,689	5,493	6,196
JALISCO	13,468	18,764	32,232	14,908	17,324
MEXICO	88,240	30,499	118,739	9,936	108,803
MICHOACAN	8,380	13,021	21,401	9,821	11,580
MORELOS	6,118	4,467	10,585	6,713	3,872
NAYARIT	2,031	3,398	5,429	2,411	3,018
NUEVO LEON	11,081	11,007	22,088	12,068	10,020
OAXACA	3,965	12,660	16,625	5,904	10,721
PUEBLA	12,861	15,169	28,030	14,501	13,529
QUERETARO	3,833	2,972	6,805	4,150	2,655
QUINTANA ROO	4,163	1,322	5,485	4,404	1,081
SAN LUIS POTOSI	5,934	7,649	13,583	6,968	6,615
SINALOA	9,813	8,464	18,277	11,085	7,192
SONORA	5,116	7,385	12,501	6,210	6,291
TABASCO	4,049	5,011	9,060	4,993	4,067
TAMAULIPAS	5,540	10,206	15,746	6,833	8,913
TLAXCALA	1,819	2,300	4,119	2,024	2,095
VERACRUZ	28,036	28,553	56,589	32,488	24,101
YUCATAN	4,591	5,424	10,015	5,559	4,456
ZACATECAS	1,338	4,643	5,981	1,672	4,309

NECESIDADES GLOBALES DE VIVIENDA POR ORIGEN TOTAL NACIONAL 1981 - 2000 (2)			
AÑO	POR INCREMENTO DE POBLACION	DETERIORO DEL INVENTARIO	NECESIDADES GLOBALES
1981	301,234	308,435	609,669
1982	305,015	308,435	613,450
1983	306,889	308,435	615,324
1984	307,079	308,435	615,514
1985	305,839	308,435	614,274
1986	303,416	308,435	611,851
1987	300,051	308,435	608,486
1988	296,008	308,435	604,443
1989	291,546	308,435	599,981
1990	286,926	308,435	595,361
1991	281,945	308,435	590,380
1992	276,398	308,435	584,833
1993	272,939	308,435	581,374
1994	272,833	308,435	581,268
1995	274,954	308,435	583,389
1996	276,713	308,435	585,148
1997	278,372	308,435	586,807
1998	280,223	308,435	588,658
1999	282,041	308,435	590,476
2000	283,633	308,435	592,068
1981 - 2000	5,784,054	6,168,700	11,952,754

NECESIDADES GLOBALES POR NIVEL DE INGRESOS TOTAL NACIONAL 1981 - 2000 (3)							
AÑO	NECESIDAD GLOBAL	HASTA 0.5	.51 a 1	1.01 a 2.5	2.51 a 4	4.01 a 6	MÁS DE 6
1981	609669	260251	152611	125173	39421	19179	13034
1982	613450	262970	152879	125694	39593	19076	13238
1983	615324	263406	153623	126223	39689	19174	13209
1984	615514	263889	153363	126258	39642	19127	13235
1985	614274	263433	152980	126085	39511	19066	13199
1986	611851	261590	153142	125281	39473	19131	13234
1987	608486	260163	152435	124640	39161	18937	13150
1988	604443	258582	151457	123802	38825	18736	13041
1989	599981	258217	148540	123112	38574	18604	12934
1990	595361	256377	147508	122058	38183	18693	12842
1991	590380	256133	146106	120086	37147	17404	12784
1992	584833	254875	143905	119547	36705	17177	12624
1993	581374	254788	141977	118687	36396	16995	12541
1994	581268	255341	141843	118406	36368	16900	12510
1995	583389	256547	142278	118805	36320	16910	12529
1996	585148	257508	142801	119003	36365	16918	12553
1997	586807	258590	143195	119134	36408	16923	12557
1998	588658	259604	143693	119348	36490	16948	12575
1999	590476	260663	144214	119499	36537	16967	12596
2000	592068	261472	144700	119645	36631	16003	12617
SUM	11952754	5184399	2953250	2440486	757439	358868	257002

DINAMICA DEL DEFICIT DE VIVIENDA TOTAL NACIONAL 1980 - 2000 (3)						
AÑO	DEFICIT	INCREMENTO DEMOGRAFIC	DETERIORO	NECESIDADES DE VIVIENDA	OFERTA DE VIVIENDA	DEFICIT
1980	4,435,070	298,711	308,435	5,042,216	366,867	4,675,349
1981	4,678,349	301,234	308,435	5,288,018	390,910	4,897,108
1982	4,897,108	305,015	308,435	5,510,558	402,400	5,108,158
1983	5,108,158	306,889	308,435	5,723,482	411,015	5,312,467
1984	5,312,467	307,079	308,435	5,927,981	418,170	5,509,811
1985	5,509,811	305,839	308,435	6,124,085	424,144	5,699,941
1986	5,699,941	303,416	308,435	6,311,792	433,008	5,878,784
1987	5,878,774	300,051	308,435	6,487,260	446,794	6,040,466
1988	6,040,476	296,008	308,435	6,644,919	460,032	6,184,887
1989	6,184,887	291,546	308,435	6,784,868	472,540	6,312,428
1990	6,312,428	286,926	308,435	6,907,789	489,022	6,418,767
1991	6,418,767	281,945	308,435	7,009,147	513,760	6,495,387
1992	6,495,387	276,398	308,435	7,080,220	537,210	6,543,010
1993	6,543,010	272,939	308,435	7,124,384	563,805	6,560,579
1994	6,560,579	272,833	308,435	7,141,847	590,572	6,551,275
1995	6,551,275	274,954	308,435	7,134,664	522,930	6,611,734
1996	6,511,734	276,713	308,435	7,096,882	654,731	6,442,151
1997	6,442,151	278,372	308,435	7,028,958	692,075	6,336,883
1998	6,336,883	208,223	308,435	6,853,541	721,984	6,131,557
1999	6,203,557	282,041	308,435	6,794,033	755,040	6,038,993
2000	6,038,993	283,633	308,435	6,631,061	791,613	5,839,448

**ESTRATEGIA PARA EL CONTROL DEL DEFICIT DE VIVIENDA**  
**1988 - 2000**  
**(3)**

AÑO	DEFICIT	INCR. DEMOGRF.	DET.	NEC. DE VIV.	OFRTA. VIV.	ESF. +	DEFICIT
1988	5,761,235	296,008	308,435	6,365,678	460,032	53,071	5,852,575
1989	5,852,575	291,546	308,435	6,452,556	472,440	57,536	5,922,580
1990	5,922,580	286,926	308,435	6,517,941	489,022	62,016	5,966,903
1991	5,966,903	281,945	308,435	6,557,283	513,760	67,600	5,975,923
1992	5,975,923	276,398	308,435	6,560,756	537,210	74,025	5,949,521
1993	5,949,521	272,939	308,435	6,530,895	563,805	80,033	5,887,057
1994	5,887,057	272,833	308,435	6,468,325	590,572	90,441	5,787,312
1995	5,787,312	274,954	308,435	6,370,701	622,930	95,462	5,652,309
1996	5,652,309	276,713	308,435	6,237,457	654,731	103,334	5,479,392
1997	5,479,392	278,372	308,435	6,066,199	692,075	113,411	5,260,713
1998	5,260,713	280,223	308,435	5,849,371	721,984	81,568	5,045,819
1999	5,045,819	282,041	308,435	5,636,295	755,040	3,061	4,878,194
2000	4,878,194	283,633	308,435	5,470,262	791,613		4,678,649

INCR. DEMOGRF = INCREMENTO DEMOGRAFICO  
 DET. = DETERIORO  
 NEC. DE VIV. = NECESIDADES DE VIVIENDA  
 ESF. + = ESFUERZO ADICIONAL

ESTRATEGIA PARA ABATIMIENTO DEL DEFICIT DE VIVIENDA 1988 - 2000 HIPOTESIS ALTA (3)							
AÑO	DEFICIT	INCR. DEMOGRF.	DET.	NEC. VIV.	OFTA. VIV.	ESF. +	DEFICIT
1988	5176212	323529	314604	5814345	460032	173150	5181163
1989	5181163	319067	314604	5814834	472440	178615	5163779
1990	5163779	314447	314604	5792830	489022	184095	5119713
1991	5119713	309466	314604	5743783	513760	192179	5037844
1992	5037844	303919	314604	5656367	537210	199104	4920053
1993	4920053	300460	314604	5535117	563805	205112	4766200
1994	4766200	300354	314604	5381158	590572	212520	4578066
1995	4578066	302475	314604	5195145	622930	218541	4353674
1996	4353674	304234	314604	4972512	654731	224413	4093368
1997	4093368	305893	314604	4713865	692075	230490	3791300
1998	3791300	307844	314604	4413748	721984	209647	3482117
1999	3482117	309562	314604	4106283	755040	198140	3153103
2000	3153103	311154	314604	3778861	791613	180239	2807009

INCR. DEMOGRF. = INCREMENTO DEMOGRAFICO  
 DET. = DETERIORO  
 NEC. VIV. = NECESIDADES DE VIVIENDA  
 OFTA. VIV. = OFERTA DE VIVIENDA  
 ESF. + = ESFUERZO ADICIONAL

METAS PARA LA ATENCION DE LAS NECESIDADES GLOBALES ANUALES  
DE VIVIENDA 1988 - 2000  
HIPOTESIS PROGRAMATICA  
(3)

AÑO	METAS GLOBALES	SECTOR PUBLICO	VIVIENDA TERMINADA	VIVIENDA PROGRESIVA	MEJORAMIENTO	SECTOR PRIVADO
1988	604,443	278,203	54,095	101,353	122,755	326,240
1989	599,981	281,486	55,457	103,274	122,755	318,495
1990	595,361	284,614	56,705	105,154	122,755	310,747
1991	590,380	287,484	57,774	106,955	122,755	302,896
1992	584,833	289,985	58,599	108,631	122,755	294,848
1993	581,374	293,441	60,005	110,681	122,755	287,933
1994	581,568	298,558	62,424	113,379	122,755	283,010
1995	583,389	304,836	65,533	116,548	122,755	278,553
1996	585,148	310,960	68,515	119,690	122,755	274,188
1997	586,807	317,061	71,452	122,854	122,755	269,746
1998	588,658	323,297	74,439	126,103	122,755	265,361
1999	590,476	329,548	77,404	129,389	122,755	260,928
2000	592,068	335,703	80,278	132,670	122,755	256,365

METAS PARA LA ATENCION DE LAS NECESIDADES Y REZAGO DE VIVIENDA 1988 - 2000 HIPOTESIS BAJA (3)						
AÑO	METAS GLOBALES	SECTOR PUBLICO	VIVIENDA TERMINADA	VIVIENDA PROGRESIVA	MEJORAMIENTO	SECTOR PRIVADO
1988	625,499	287,917	55,953	104,804	127,160	337,582
1989	621,037	291,391	57,367	106,844	127,160	329,646
1990	616,417	294,709	58,715	108,834	127,160	321,708
1991	611,436	297,708	59,821	110,727	127,160	313,728
1992	506,889	300,400	50,711	112,529	137,160	206,489
1993	602,430	304,046	62,190	114,696	127,160	298,384
1994	602,324	309,354	64,698	117,496	127,160	292,970
1995	604,445	315,823	67,908	120,755	127,160	288,622
1996	606,204	322,156	70,993	124,003	127,160	284,048
1997	607,863	328,428	74,019	127,249	127,160	279,435
1998	609,814	334,910	77,121	130,639	127,150	274,904
1999	611,532	341,596	80,159	133,977	127,460	269,936
2000	613,124	347,641	83,127	137,354	127,160	265,483

NOTA: Con las metas globales se considera abatir el déficit acumulado de 1980 en un 25% en el año 2000

METAS PARA LA ATENCION DE LAS NECESIDADES Y REZAGO DE VIVIENDA 1988 - 2000 HIPOTESIS ALTA (3)						
AÑO	METAS GLOBALES	SECTOR PUBLICO	VIVIENDA TERMINADA	VIVIENDA PROGRESIVA	MEJORAMIENTO	SECTOR PRIVADO
1988	638,133	293,733	57,050	106,901	129,772	344,400
1989	633,671	297,318	56,543	109,003	129,772	336,353
1990	629,051	300,749	59,901	111,076	129,772	328,302
1991	624,070	303,860	61,043	113,045	129,772	320,210
1992	618,523	306,664	61,997	114,905	129,762	311,859
1993	615,064	310,423	63,505	117,146	129,772	304,641
1994	614,958	315,842	66,069	120,001	129,772	299,116
1995	617,079	322,424	69,340	123,312	129,772	294,655
1996	618,838	328,851	72,473	126,606	129,772	289,987
1997	620,497	335,255	75,561	129,922	129,772	285,242
1998	622,448	341,848	78,719	133,357	129,772	280,600
1999	624,166	348,347	81,815	136,760	129,772	275,819
2000	625,758	354,805	84,835	140,198	129,772	270,953

#### 4.2.3 PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA URBANA

##### 4.2.3.1 ANTECEDENTES

Las condiciones de crecimiento explosivo en las áreas urbanas, aunado a la carencia de recursos para la atención del problema de la vivienda y la introducción de los servicios que esta requiere, han generado que la calidad de la vivienda autoconstruida espontáneamente, sea deficiente y carezca de las redes de servicio de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y vialidad, indispensables para mejorar las condiciones de vida del sector mayoritario.

La necesidad de preservar el inventario de vivienda y evitar su deterioro para que no se incremente el déficit y a su vez el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la misma, ha generado la necesidad de implementar un Programa de Mejoramiento de Vivienda Urbana, al cual se deben canalizar recursos a través de los organismos financieros que atienden a la vivienda.

## 4.2.3.2 DIAGNOSTICO

De acuerdo con los estudios realizados por la sub-secretaría de vivienda en torno a la vivienda urbana, se ha determinado la problemática siguiente:

- Alto grado de deterioro del inventario de vivienda y la urgencia de su rehabilitación.
- 10% de familias viven en condiciones de hacinamiento.
- 35% de las viviendas cuentan con un sólo cuarto.
- 23% tiene piso de tierra.
- 62% cuentan con muros y techos de materiales perecederos en el interior.
- 50% carecen de servicios de agua potable y drenaje en el interior.
- 25% carecen de energía eléctrica.
- 33% de las viviendas presentan una situación jurídica irregular.
- Falta de participación popular tanto en la atención de estos problemas, como en la promoción, integración y consolidación de un régimen más adecuado para el mejoramiento de vivienda.

#### 4.2.3.3 DEFINICION DEL PROGRAMA

Consiste en rehabilitar las viviendas en proceso de deterioro, o bien introducirles servicios públicos, construyendo consecuentemente las instalaciones hidráulicas, sanitarias o eléctricas al interior de las mismas y, en su caso, ampliarlas para dotarlas de los espacios necesarios que eviten el hacinamiento y mejoren las condiciones de habitación de las familias.

#### 4.2.3.4 OBJETIVOS

##### 4.2.3.4.1 GENERALES

- Disminuir el déficit cualitativo, consolidando el inventario existente de vivienda, mejorando las condiciones de vida de la familia mexicana.
- Desarrollar acciones conjuntas entre los sectores público, privado y social, a través de la concertación, para sumar esfuerzos y ampliar los beneficios del programa.
- Ampliar la cobertura de los programas de vivienda, atendiendo a los sectores de menores ingresos.

#### 4.2.3.4.2 ALCANCES Y METAS

Con este tipo de programa, se beneficia a la población con ingresos de 0.5 a 2.5 V.S.M..

Este programa se desarrolla principalmente en las "ciudades medias" que determina el Sistema Nacional Urbano; proporciona igualmente atención a las zonas urbanas críticas de desarrollo industrial y de explotación de energéticos, así como a las ciudades de impulso estatal.

#### 4.2.3.5 POLITICAS

- Reducir los costos de la vivienda y de sus insumos, mediante las adecuaciones técnicas, jurídicas y financieras necesarias.
- Abrir alternativas que beneficien al mayor número de familias, ampliando y diversificando la oferta.
- Aplicar los recursos disponibles buscando el máximo efecto multiplicador y redistribuidor de las inversiones en mejoramiento de vivienda.

#### 4.2.3.6 ESTRATEGIAS

La ejecución del Programa de Mejoramiento de Vivienda, debe considerar lo siguiente:

- Actuar en zonas con tenencia de la tierra regularizada.
- Atender prioritariamente a los grupos sociales de más bajos ingresos, organizados o con disposición a hacerlo.
- Canalizar financiamiento a través del FONHAPO para los grupos con ingresos menores de 2.5 V.S.M.
- Canalizar financiamiento del FOVI, para familias con ingresos de 2.0 a 4.0 V.S.M.
- Apoyar la organización del sector social para lograr su participación en los programas, especialmente en acciones de autoconstrucción.
- Capacitación para la mano de obra participante en los programas, a través de manuales, involucrando a los Colegios de Profesionales y a la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.

- Apoyar la ejecución a través de los Parques de Materiales y Cooperativas de Producción, en su caso.

#### 4.2.3.7 PARTICIPANTES

- La SEDUE como promotora y coordinadora de la ejecución de los programas de mejoramiento.
- Los gobiernos estatales como promotores avales, y en su caso como ejecutores.
- Los gobiernos municipales como promotores y operadores de los programas en coordinación con el sector social y recuperando la inversión.
- El sector social como promotor y ejecutor directo de los programas y a la vez como beneficiario de las acciones.
- El sector privado como apoyo al programa, a través de convenios para suministrar los materiales y, en su caso, participando en la capacitación.

## 4.2.3.B INSTRUMENTACION

Se refiere a la etapa de preparación y planteamiento del programa, a fin de obtener los recursos financieros necesarios para su ejecución. Los pasos a seguir para la instrumentación del Programa de Mejoramiento de Vivienda son los siguientes:

- Identificación de la demanda. Se realiza mediante un estudio de campo en el cual se levantan, a nivel de muestreo de cédulas socioeconómicas de vivienda, para definir las condiciones de la vivienda, el interés por mejorarla y las características socioeconómicas de los posibles beneficiarios.

Se establecen mejoramientos tipo, a partir del conocimiento de campo y se define su alcance y costo, para hacer un planteamiento a nivel general.

- Se define la situación de la tenencia de la tierra para trabajar únicamente en áreas regularizadas.

- Con los elementos anteriores, se procede a la integración del programa de acuerdo con los requerimientos de los organismos financieros. (FODV y FONHAPD).

- Se establece la promoción del programa en el área seleccionada, con apoyo de cartillas, trípticos y volantes.

- Se aplica una cédula técnica, en paralelo con la cédula socioeconómica, para determinar el estado de la vivienda, los materiales, las necesidades de ampliación y la disposición de los servicios, en su caso. Con base a esto se elaboran los proyectos y presupuestos de los mejoramientos.

Trámites de permisos y licencias de construcción, se realizan ante el municipio correspondiente, dando énfasis de que se trata de programas de vivienda de tipo social.

- En función del número de acciones y de los volúmenes de obra, se realiza un programa de obra y de suministro, el cual se refleja financieramente en un flujo de efectivo, para los pagos correspondientes.

- Se integran los expedientes de cada uno de los mejoramientos, que deben contener los documentos de identificación, del registro civil y los datos de cada obra, así como el contrato individual del promovente con el beneficiario, en el cual se incluyen las condiciones del crédito: monto, plazo para pagar, tasa de interés y la forma de amortización.

- Contratación del crédito: Con los elementos anteriores

se procede a la contratación del crédito, para el inicio de las obras.

#### 4.2.3.9 OPERACION

Una vez obtenida la aprobación del crédito y contratado el mismo, se pasa a la fase de operación del programa, lo cual presenta los siguientes aspectos:

- Organización y participación social. A partir de la promoción del programa y la selección de los demandantes, se organiza al grupo para obtener su participación social; se plantea en dos niveles:

a) Autoconstrucción. Cuando el propio beneficiario construirá su mejoramiento, con la asesoría de los técnicos especializados que se contratan para el programa, y con el apoyo de la mano de obra calificada para tareas específicas como el caso de las instalaciones.

b) Autogestión. Cuando el beneficiario participa en la administración de su mejoramiento, interviniendo para ello la mano de obra pagada, con cargo al programa.

- Capacitación. Se debe de manejar la capacitación en forma integral, primero a nivel de los instructores que manejarán el programa y después a nivel de los participantes.

cuando es el caso de la autoconstrucción. Esta actividad se apoya con manuales de construcción, y durante la ejecución del programa se refuerza en las actividades claves.

- Ejecución de la obra. Para incidir en los costos de construcción del programa, se debe considerar la realización del mismo, bajo la modalidad de administración directa, debido a la dificultad que representa la diversidad de obras a ejecutar en cada caso. Esto implica la necesidad de concursar las adquisiciones de materiales y componentes para la vivienda, y además la contratación de mano de obra para ejecución.

En el caso, de que la obra se ejecute por autoconstrucción, deberán contratarse los suministros de materiales, previo concurso, y apoyar la ejecución de la obra con técnicos que instruyan al autoconstructor, durante el proceso de ejecución del mejoramiento.

- Suministro de materiales. De acuerdo con el programa de ejecución y con los volúmenes de obra por realizar, debe programarse el suministro oportuno de los materiales, tanto regionales como industriales, de esta manera el programa podrá realizarse con continuidad. Es importante que los sistemas constructivos y los materiales, sean determinados conforme a su disponibilidad en la región y la aceptación de los beneficiarios del programa.

- Supervisión y control de obra. La finalidad de estas ac-

tividades es que el programa obtenga los beneficios planeados dentro del tiempo y costos que se han previsto en el calendario de ejecución.

\* La supervisión consiste en la vigilancia, en campo del desarrollo de las obras, para que se cumplan las especificaciones de construcción establecidas, y a la vez verificar que los avances de la obra se apeguen al máximo a lo planeado. Por otro lado, la supervisión aportará la información necesaria para el control del programa, por lo cual incluirá también los avances físicos y financieros de las obras, aportando elementos para el control de los costos.

\* El control de las obras, considera los siguientes aspectos:

- Técnico. Considera la programación de la obra y verifica los avances de la misma, contra el calendario de ejecución; considera también las especificaciones y costos de construcción, y es responsabilidad del promovente el programa.

Debe de tomarse en cuenta lo siguiente:

- + Que la obra se realice en la ubicación correcta.
- + Que se ajuste al proyecto.
- + Que se cumplan las normas, especificaciones, presupuestos y volúmenes de obra.
- + Que se suministren adecuadamente los materiales adecuados.
- + Que los recursos asignados no se desvíen a otros

usos.

- + Que las estimaciones se presenten oportunamente.
- + Que la obra se apegue al calendario de ejecución.

- Financiero. Considera el avance financiero del programa y es responsabilidad del promovente. También el Organismo Financiero ejerce un control de este aspecto, de acuerdo a las especificaciones y avances de las obras.

- Social. Es responsabilidad del promovente, y debe considerar la participación social en el desarrollo del programa, verificando que las obras se ejecuten a los demandantes seleccionados.

- Entrega de la obra. Una vez que se ha concluido la ejecución del programa, se debe realizar un acta de entrega-recepción por cada mejoramiento, que deberá firmar de conformidad el beneficiario del programa; el promovente firmará a su vez la entrega de la obra, para integrar dicho documento al expediente individual de cada beneficiario.

- Recuperación. La recuperación del crédito individual y su pago al organismo financiero, es responsabilidad del promovente, quien se encargará de cubrir los enganches, conforme a los requerimientos del organismo financiero de que se trate.

A su vez, el promovente se encargará del cobro de las men-

sualidades correspondientes a cada beneficiario, de acuerdo a lo estipulado en el contrato de crédito, para liquidar en bloques al organismo financiero correspondiente.

#### 4.2.3.10 EVALUACION

Es importante realizar las evaluaciones de los programas ejecutados, para retroalimentar el sistema y, en su caso, realizar las modificaciones que permitan mejorar el sistema de trabajo, tanto en la fase de instrumentación, como de ejecución de la obra.

La evaluación debe darse en dos formas:

- Parcial. Realizando evaluaciones en las diferentes etapas del proceso, para definir si el programa marcha de acuerdo con lo planeado y, en el caso de desviaciones, hacer los ajustes necesarios para cumplir las metas fijadas. Debe considerarse los aspectos técnicos, financieros, administrativos y sociales.
- Final. Consiste en la obtención de la información precisa de los resultados finales del programa, para verificar si se cumplieron las metas fijadas y, en su caso, determinar las variaciones sufridas y los motivos por las que se dieron.

Considera los aspectos:

- \* Técnico. Tiempo, costo y calidad.

\* Financiero. Flujo de recursos, retrasos, costos financieros, materiales, etc. así como oportunidad de trámites.

\* Social. Organización social del grupo, participación en el programa y aceptación del producto.

#### 4.2.4 PROGRAMA DE VIVIENDA PROGRESIVA

##### 4.2.4.1 ANTECEDENTES

Las modalidades que la población de bajos ingresos emplea para proveerse de vivienda, es decir las soluciones reales y cotidianas se presentan a través de un proceso dinámico, flexible y congruente a sus necesidades espaciales y a sus posibilidades económicas, dando la pauta a seguir para atacar el grave problema del déficit cuantitativo de vivienda, que se padece principalmente en las zonas urbanas de nuestro país, surgiendo como respuesta la Vivienda Progresiva.

Este programa de vivienda permite atender a un mayor número de usuarios, propiciando además, la organización y participación de grupos demandantes de vivienda, durante todo el proceso.

## 4.2.4.2 PROBLEMATICA

- Alta tasa de crecimiento de la población urbana.
- Desigualdad en el ingreso y niveles de bienestar que motivan la emigración del campo a las ciudades.
- La necesidad de regularizar y apoyar a los Asentamientos Humanos.
- Insuficiente e inadecuada infraestructura básica de servicios.

## 4.2.4.3 JUSTIFICACION

Se justifica debido a que está orientado a:

- Atenuar la demanda de vivienda nueva, por incremento de población.
- Contribuir a la reposición de vivienda no aceptables por su estado de deterioro.
- Disminuir los elevados índices de hacinamiento en las viviendas.
- Apoyar la regularización de los fraccionamientos populares.
- Aprovechar la tierra apta para vivienda, actualmente sin uso.

#### 4.2.4.4 PRONOSTICO

Debido a que no existen los recursos económicos suficientes de los sectores público y privado para financiar la construcción de viviendas completas, para la población de bajos ingresos y que, además, el sector industrial y artesanal, no están en condiciones de producir el volumen de materiales que se requieren para satisfacer el total de la demanda de vivienda a corto plazo; el sector social seguirá construyendo como siempre lo ha hecho, pero cada vez con menor calidad, en mayor tiempo y con más carencias de espacios y servicios. Por lo que se requiere del apoyo de los tres niveles de gobierno en todas las etapas que conducen a la vivienda definitiva, tales como: tierra apta par los asentamientos humanos, servicios públicos básicos, organización y capacitación integral de los usuarios del programa, financiamiento oportuno y adecuado, materiales de construcción, etc.

#### 4.2.4.5 DEFINICIONES

Vivienda progresiva se define como un proceso que permite acceder a la vivienda completa en un tiempo determinado.

partiendo de la adquisición del terreno hasta la construcción de los espacios habitables por etapas.

Las etapas son las siguientes:

Adquisición de tierra.- Consiste en la participación de los tres niveles de gobierno para integrar y administrar la reserva territorial para el desarrollo urbano y vivienda con el objeto de incidir en el mercado inmobiliario, regular la oferta y evitar la especulación.

Lotes sin servicio.- Consiste en la subdivisión, conforme a proyecto, de un terreno apto para la vivienda.

Dotación progresiva de servicios.- Consiste en urbanizar por etapas, apoyándose en la autoconstrucción, un predio apto para la vivienda, dando preferencia a los aspectos sanitarios, por lo que podrá iniciarse con la construcción de los servicios básicos colectivos como serían: hidrantes en lugares estratégicos, unidades baño-lavaderos, etc.

A continuación propongo las posibles etapas.

- a.- Estudio y proyectos.
- b.- Apertura de calles (vialidades) (terminado rústico que permitan el tránsito en época de lluvias)
- c.- Suministro de agua potable.
  - Red troncal en sitios estratégicos.

- Unidad baños-lavaderos.
  - Redes secundarias y tomas domiciliarias.
- d.- Alcantarillado.
- Red troncal.
  - Fosas sépticas.
  - Redes secundarias y descargas domiciliarias.
- e.- Guarniciones.
- Piedra superpuesta.
  - Concreto o piedra con cal.
  - Otros sistemas prefabricados.
- f.- Red de energía eléctrica y alumbrado público.
- Sólo ramal principal y alumbrado en lugares estratégicos.
  - Red secundaria de electrificación, alumbrado público y conexiones domiciliarias.

Lotes con servicios.- Consiste en dotar a terrenos aptos para vivienda con la infraestructura básica y servicios públicos elementales: agua potable, alcantarillado, red de energía eléctrica, vialidad y guarniciones.

Pie de Asentamiento.- Consiste en la construcción de un cuarto redondo de 6 metros cuadrados de cocina-baño, incluyendo WC, lavadero y un fregadero, pero se debe prever el aprovechamiento de estos espacios para el crecimiento futuro de la vivienda, el patio mínimo de esta vivienda será de 20 metros cuadrados.

Pie de Casa.- Consiste en realizar una edificación con los mínimos de habitabilidad. A partir de un proyecto integral que incluye las áreas de crecimiento progresivo, para consolidar la vivienda, conforme a las necesidades y posibilidades de la familia.

El pie de casa debe de contar una unidad sanitaria baño-cocina y un área de servicios múltiples con una superficie construida de aproximadamente 30 metros cuadrados.

#### 4.2.4.6 OBJETIVOS

##### 4.2.4.6.1 GENERALES

- Generar nuevas opciones para que grupos sociales de bajos ingresos accedan al suelo urbano.
- Incrementar la participación del sector público en la generación de nuevas áreas urbanas, coadyuvando a la distribución adecuada de la población.
- Estructurar las acciones de vivienda a partir de las necesidades del país y en congruencia con los planes de los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano y vivienda.
- Impulsar la regularización de la tenencia de la tierra y establecer canales para la participación de organizaciones

sociales en la posesión y uso legal del suelo.

- Crear mecanismos de financiamiento gradual y oportuno, congruente con los procesos habitacionales.

#### 4.2.4.6.2 ESPECIFICOS

- Abrir opciones que permitan beneficiar al mayor número de familias ampliando y diversificando la oferta de vivienda para adecuarla a las características socio-económicas de la población de bajos ingresos.
- Lograr gradualmente una mayor eficiencia frente a la demanda creciente de vivienda y que sea compatible con las diferencias regionales y las exigencias climatológicas sociales y culturales existentes.
- Propiciar el desarrollo económico social progresivo, que facilite la solución de los problemas básicos de la vivienda y alentar la participación organizada de la comunidad, durante todo el proceso del programa.
- Destinar recursos económicos, fiscales y financieros principalmente a aquellos programas que tengan una mayor cobertura social como es el de vivienda progresiva.
- Disminuir los costos de urbanización mediante el aprovechamiento racional de los recursos humanos y materiales disponibles.

## 4.2.4.7 INSTRUMENTACION

De acuerdo al P.N.D. (Plan Nacional de Desarrollo).

"El programa de vivienda progresiva se ubica en las áreas prioritarias que éste señala; se realiza en forma descentralizada por los Estados y Municipios con la asesoría y supervisión de las Delegaciones estatales de la SEDUE."

## 4.2.4.8 EVALUACION

Para asegurar que el resultado final de la vivienda y su entorno, cumplan con los requisitos de: seguridad, higiene y funcionalidad deberán ajustarse a la normatividad que ya tiene establecida la SEDUE, y que es la siguiente:

- Servicios básicos colectivos de agua potable, alcantarillado, electrificación y red vial, a una distancia no mayor de 100 metros del área que ocupan los asentamientos humanos.
- Los servicios públicos de transporte colectivo, salud, aducación, abastos, vigilancia y recreación se tendrán conforme al número de familias del fraccionamiento, debiendo preverse las áreas de donación correspondiente, se-

gún reglamentos locales.

- En caso de que los servicios básicos sean colectivos, deberán existir servicios sanitarios y de lavandería de carácter provisional.

- En caso de vivienda provisional se deberá localizar ésta dentro del lote con base a un proyecto arquitectónico y especificaciones de construcción que prevean la vivienda definitiva.

- La vivienda provisional contará con un local de usos múltiples, con un área de 10 a 15 metros cuadrados, con un mínimo de servicios (sanitario-fregadero) y un patio al aire libre de 20 metros cuadrados, ó en un caso contará con una unidad baños lavaderos comunes, ésto según la disponibilidad de servicios públicos.

- La densidad recomendable es de 50 viviendas/Ha.

- El lote promedio: 120 m<sup>2</sup>

- Area mínima construida: 15 m<sup>2</sup>

- Area promedio construida: 30 m<sup>2</sup>

#### 4.2.5 PROGRAMA DE VIVIENDA EN RENTA

##### 4.2.5.1 FORMULACION

En nuestro país la vivienda es una mercancía como cualquier otro producto, inscrito en el ciclo general de la producción, distribución, intercambio y consumo, y como tal, dentro del ámbito de la oferta y la demanda. En consecuencia, puede consumir vivienda quien paga su precio de mercado, quien no puede hacerlo, recurrirá a todos los procedimientos ya conocidos, como son: la invasión de tierra, el sub-arrendamiento de vivienda y de suelo, etc., empezando con ésto, las llamadas "ciudades perdidas" o cinturones de miseria.

El problema se presenta, cuando existiendo la necesidad de vivienda y una demanda potencial muy grande, ésta es incapaz de pagar el precio que el mercado ofrece. El sector inmobiliario, por lo general, ofrece una vivienda que sólo está al alcance de los sectores de población con ingresos altos y superiores; por su parte el Estado atiende a los sectores medios; pero el grueso de la población, los desempleados, sub-empleados, los que ganan un salario inferior a 2.5 veces el salario mínimo y los no asalariados en

general, que en este país constituyen el 70% de la población económicamente activa, no pueden acceder a la oferta del mercado. Además se considera que esta población, por la crisis estructural que padece el país, tiende a disminuir su poder adquisitivo, siendo cada vez más lejana la posibilidad de alcanzar una vivienda digna.

La producción de vivienda en renta, en zonas periféricas, es creciente, pero sin control alguno; tiene un alto costo por metro cuadrado de arrendamiento, es de baja calidad y deficientes servicios públicos y no existen mecanismos reguladores en cuanto a montos de renta, dando lugar a frecuentes abusos por parte de los arrendadores.

Existen edificios y vecindades en condiciones decadentes y sin atención de usuarios ó propietarios, que requieren urgentemente rehabilitarse, demolerse o cambiar el uso del inmueble por ubicación, características arquitectónicas, etc.

La fuerte migración del campo a la ciudad, ocasionada por la búsqueda de fuentes de empleo y mejores condiciones de vida, ha dado lugar a que el 60% de la población global se asiente en zonas urbanas y el 40% en el campo, agravándose más, este problema, en las zonas industriales y portuarias.

#### 4.2.5.2 OBJETIVOS

##### 4.2.5.2.1 GENERALES

- Congruencia de las acciones de vivienda, con las políticas del P.N.D.
- Adecuación de los programas a la capacidad de pago de la población.

##### 4.2.5.2.2 ESPECIFICOS

Aprovechar el equipamiento e infraestructura de servicios públicos existentes.

- Estimular los asentamientos humanos en las zonas alejadas a los centros de trabajo y servicios urbanos.
- Regeneración de zonas centrales en las ciudades.
- Incrementar la oferta de vivienda en renta.
- Influir positivamente en la regularización de los precios del mercado de arrendamiento.
- Mejoramiento y ampliación del inventario de vivienda.

## 4.2.5.3 ESTRATEGIAS DE OPERACION

- Una vez captada la demanda, se deberá realizar un inventario de predios y lotes baldíos cuyas características de ubicación y servicios sean adecuadas para la construcción de vivienda en renta.
- En el caso de saturación y regeneración urbana, es factible la adquisición de edificios o predios a través de sindicatos, uniones u otros organismos de participación solidaria, en coordinación con el Organismo Local de Vivienda y la delegación SEDUE.
- Este tipo de producto, estará destinado a los sectores de población con ingresos reducidos que no les permite adquirir una vivienda propia, o que por razones de su trabajo requieren de constante movilización y por lo tanto, no pueden instalarse definitivamente en un lugar.
- Integrar los expedientes técnicos de los programas más viables, conforme a las normas de operación de los organismos financieros, y en su caso, estos expedientes se presentarán ante el COPLADE para su autorización.
- La supervisión que requiere este programa, se llevará a cabo en forma coordinada por el organismo financiero y la SEDUE, en forma desconcentrada por medio de las delegaciones estatales.

## 4.2.5.4 FINANCIAMIENTO

Con el objeto de estimular la construcción de vivienda de interés social para arrendamiento, destinada a sectores de población de ingresos reducidos, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableció una serie de medidas de tipo fiscal, consistentes en la desgravación impositiva y en el otorgamiento de estímulos fiscales para elevar la productividad de las inversiones destinadas a la construcción de este tipo de habitación. Complementaria a esta acción de tipo fiscal y con el propósito de lograr mejores resultados a un plazo corto, la SHCP, en su carácter de fideicomitente del FO-VI-FOGA y del FONHAPO, establece nuevas medidas de tipo financiero para el otorgamiento de crédito para la vivienda de interés social en arrendamiento en condiciones preferentes.

Otra alternativa de préstamo para este tipo de programa, puede ser a través del Convenio Único de Desarrollo (CUD), con recursos federales, siempre y cuando se justifique según el estudio de factibilidad, que determine el monto de la inversión y las condiciones de recuperación.

CAPITULO QUINTO:

OBSERVACIONES, SUGERENCIAS Y CONCLUSIONES.

## 5 OBSERVACIONES, SUGERENCIAS Y CONCLUSIONES

## 5.1 OBSERVACIONES

1.- Políticas de recuperación crediticia. Los esquemas de amortización y tasas de interés de la mayoría de los organismos de vivienda, fueron diseñados en períodos de estabilidad de precios, lo que deriva actualmente en bajos niveles de recuperación, subsidios indiscriminados y una tendencia a la reducción de la cobertura de sus programas. Por el alto impacto social de la vivienda, las nuevas políticas de financiamiento deben combinar el propósito de lograr una mayor recuperación, que permita ampliar los alcances de los programas, con la necesidad de mantener las condiciones de acceso al crédito y fomentar una distribución más equitativa de los beneficios en favor de los grupos sociales de menores recursos.

2.- Vivienda rural. Las características de la tenencia de la tierra en el medio rural, las formas cíclicas de percepción de ingresos en el campo y la dificultad de referenciarlos a un salario mensual fijo, han limitado el acceso de los campesinos a los diversos mecanismos de financiamiento de vivienda existentes.

Por ello, se debe de preveer la modificación de los esquemas de recuperación crediticia para vivienda rural, relacionando las amortizaciones con la evolución de los precios de garantía y la periodicidad del ingreso en el cam-

po. Adicionalmente, se debe de establecer un nuevo sistema que sustituya las garantías hipotecarias por primas adicionales de aseguramiento de las cosechas.

3.- Vivienda en arrendamiento. A pesar de las facilidades fiscales y crediticias que se han establecido para fomentar la vivienda en renta, persisten un conjunto de barreras administrativas que desalientan la inversión en este campo por parte de los pequeños inversionistas y del sector privado en general. La insuficiencia de este tipo de vivienda, sigue siendo un factor fundamental para el encarecimiento de los arrendamientos.

Para continuar fomentando la construcción de vivienda en arrendamiento además de la depreciación acelerada del 75% se deben ampliar los estímulos fiscales.

4.- Regeneración urbana y mejoramiento de vivienda. La baja rentabilidad de los inmuebles que caracterizan las zonas tradicionales de algunas ciudades del país, provocó que con el tiempo, sus propietarios abandonaran su adecuado mantenimiento, lo que aunado a una alta densidad de población, conformó un hábitat físicamente deteriorado y con graves problemas sociales.

Por tal motivo, los fondos de vivienda deben establecer líneas especiales de crédito en favor de quienes han venido habitando dichos inmuebles para su adquisición y remodelación o para la construcción de nuevas viviendas en los

terrenos ocupados por edificaciones que requieran demolición, dentro de programas de regeneración urbana y mejoramiento de la calidad de vida.

5.- Suelo para vivienda. La insuficiente oferta de suelo urbano apta para vivienda, ha generado: especulación en el mercado inmobiliario, irregularidad en la tenencia, crecimiento de las ciudades y costos adicionales en la infraestructura.

6.- Normas y tecnología de la vivienda. La normatividad en la aplicación de materiales y componentes para la edificación de vivienda ha sido dispersa y cambiante, lo que ha limitado los esfuerzos públicos tendientes a promover el uso de tecnologías que incidan en la reducción de tiempos y costos de la construcción.

Por tanto, se debe de establecer un Programa de Normatividad de insumos para dimensionar todos los componentes, elementos y espacios de la vivienda, con el objeto de que los fabricantes ordenen sus productos, para que sean compatibles entre sí y mejoren su calidad.

7.- Simplificación administrativa. El exceso de normas y trámites necesarios para la edificación y adjudicación de vivienda ha llegado a constituir un verdadero cuello de botella que incrementa sustancialmente los costos del producto final. El tiempo que en la actualidad se invierte desde el inicio de la solicitud de permisos y licencias de

construcción hasta la adjudicación de una vivienda nueva representa 18 meses promedio, cuando no debería ser superior a 8 meses.

Por lo que se refiere al proceso de escrituración de vivienda de interés social, se debe simplificar los trámites de registro; de expedición del certificado de gravámenes, de valores catastrales, de inscripción de operaciones de compra venta y de hipotecas, los que tendrán tiempos fijos y cuotas preferenciales.

## 5.2 SUGERENCIAS

Los organismos oficiales, encargados de atender el problema de la vivienda, han coadyuvado en una proporción considerable en la atención de las necesidades que el País reclama. Sin embargo, no ha sido posible dar satisfacción a la demanda nacional, no sólo por la falta de recursos materiales sino por la incidencia de problemas sociales muy agudos. Ante esta realidad, se hace necesaria una revisión de los objetivos que señalen los nuevos rumbos exigidos por una experiencia vivierendista vigorizada y ampliada, por lo cual sugiero:

- 1.- Elaborar un Programa Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano que cuantifique las necesidades, evalúe los proble-

mas y establezca objetivos y políticas en función de una escala real de recursos.

2.- Coordinar a las instituciones oficiales que tienen a su cargo las funciones relativas a la habitación popular y desarrollo urbano, a fin de que enfoquen su actividad de acuerdo con los lineamientos señalados en el Programa.

3.- Incrementar y optimizar los recursos financieros, así como humanos, técnicos y las reservas territoriales, con el fin de estrechar al máximo posible la relación oferta-demanda de vivienda. La acción del Sector Público debe ser dirigida, en general, a la solución del problema habitacional de todos los sectores y, en especial, a los que hasta ahora permanecen marginados.

4.- Considerar entre las principales prioridades un programa de habitación rural que incorpore la mano de obra del campesino, la utilización de los materiales y el tipo de construcción de la región, así como el mejoramiento de sus técnicas.

5.- Implantar un sistema de ahorro nacional para fines viendistas; otorgar estímulos fiscales muy atractivos a todas aquellas acciones encaminadas a propiciar la construcción de conjuntos habitacionales de interés social, e inducir al sector privado a una mayor participación en la construcción de la vivienda.

6.- Con el objeto de abatir costos; coordinar la acción del Estado con la industria de materiales de construcción, fomentar el establecimiento de bolsas de materiales y estimular la creación de cooperativas de construcción de viviendas.

7.- Fortalecer el Centro de Investigación, Documentación e Información de la vivienda.

8.- Hacer efectiva la descentralización urbano-industrial de las áreas metropolitanas, mediante la selección, planeación y equipamiento integral, de ciudades de tamaño mediano.

9.- Fortalecer la capacidad administrativa financiera de los ayuntamientos, particularmente, la de aquellos que están en proceso de población.

10.- Establecer sistemas de coordinación con los municipios y las entidades que debido al actual o posible proceso de urbanización, requieran del desarrollo integrado de infraestructura, fomento económico, y regulación del crecimiento urbano.

11.- Actualizar y simplificar los ordenamientos legales y administrativos federales, estatales y municipales rela-

cionados con la vivienda y las normas de construcción; con la creación de reservas territoriales, el uso del suelo y tenencia de la tierra; con la eliminación de la especulación inmobiliaria y de terrenos.

### 5.3 CONCLUSIONES

El problema de la vivienda en México, es un problema que con el tiempo se ha visto agudizado hasta llegar a ser crítico.

Las acciones que ha hecho el gobierno, no han sido ni cercanamente suficientes, ni para abatir el déficit, ni para controlarlo, sino por el contrario, este ha perdido el control y la proporción del problema.

Es muy cierto que los esfuerzos del gobierno se han visto incrementados en los últimos años, pero estos no van encaminados a reducir el déficit, sino solamente buscan mejorar las "marcas" de años anteriores, las cuales están muy lejos de ser las convenientes.

Los programas de vivienda son muy ambiguos, lo cual favorecen a la instituciones encargadas de construir vivienda en el momento de la evaluación.

La falta de comunicación por parte de las instituciones ha originado un desequilibrio en las regiones en el favorecimiento de vivienda, debido a la falta de un coordinador,

que debería de ser la SEDUE, que les indique donde se debe de construir vivienda; y no como ha venido siendo, que las instituciones construyen donde más satisface y conviene a intereses particulares.

La política de vivienda es otro obstáculo en el cumplimiento de las metas, ya que el gobierno, quiere al mismo tiempo, abatir el déficit de vivienda y emplear el mayor número de personas para lograrlo, implicando esto, que el método constructivo sea poco industrializado, limitando el uso de tecnología que desplazaría una fuerte cantidad de mano de obra pero incrementaría de igual forma el rendimiento en la construcción de vivienda.

#### COMENTARIO PERSONAL

Por último, y que creo muy importante; la falta de visión por parte del gobierno, su centralismo, su falta de capacidad y su infima madurez en aspectos técnicos ha hecho a un lado lo que sería la solución del problema, es decir, ha ignorado a la iniciativa privada, planteándole múltiples obstáculos y trabas que originan que la participación de esta sea muy limitada; ya que para que una empresa emprenda un negocio con otra empresa, en este caso el gobierno, este debe de ser atractivo para ambas partes y no

solamente para una.

El gobierno debería de respaldar económicamente al sector privado y dejar que este se encargue de resolver el problema de vivienda; ya que este no tiene conflicto de intereses como lo tiene el gobierno y por el contrario se limitaría a hacer correctamente su trabajo, que en este caso sería reducir, hasta eliminar, el déficit nacional de vivienda.

**INDICE DE CUADROS.**

## RELACION DE CUADROS

* Población nacional 1950 - 2000 .....	75
* Población de la Republica Mexicana, área urbana y rural 1950 - 2000 .....	76
* Vivienda total Nacional 1950 - 2000 .....	77
* Vivienda de la Republica Mexicana Area urbana y rural 1950 - 1960 .....	
* Déficit de vivienda total Nacional 1960 2000 .....	79
* Déficit de vivienda por tipo de programa, total nacional 1960 - 1980 .....	80
* Déficit de vivienda por entidad federativa 1980 .....	81
* Necesidades globales de vivienda por entidad federativa 1978 - 1982 .....	82
* Necesidades globales de vivienda por entidad federativa 1983 - 1986 .....	83
* Necesidades globales de vivienda por origen y tipo de programa, por entidad federativa 1987 .....	84
* Necesidades globales de vivienda por origen total nacional 1981 - 2000 ....	85
* Necesidades globales de vivienda, por nivel de ingresos, total nacional 1981 - 2000 .....	86
* Dinámica del déficit de vivienda	

total nacional. 1980 - 2000 .....	87
* Estrategia para el control del déficit de vivienda 1988 - 2000 .....	88
* Estrategia para el abatimiento del déficit de vivienda 1988 - 2000 .....	89
* Metas para la atención de las necesidades globales anuales de vivienda 1988 - 2000 .....	90
* Metas para la atención de las necesidades y rezago de vivienda 1988 - 2000 Hipótesis Baja .....	91
* Metas para la atención de las necesidades y rezago de vivienda 1988 - 2000 .....	92

## BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Antología de la Planeación en México 1917 - 1985  
Tomo 1 a 19  
S.P.P.; Fondo de Cultura Económica.
  
- Las Razones y la Obras. Gobierno de Miguel De La Madrid.  
Año 1 a 4  
Presidencia de La República. Unidad de la Crónica Pre-  
sidencial. Fondo de Cultura Económica.
  
- Análisis Del Programa de Vivienda y Entorno Urbano del  
D.F. 1983.  
S.E.D.U.E.
  
- Evaluación del Programa de Desarrollo Urbano 1984 - 1988  
S.E.D.U.E.
  
- Capacitación en Programas de Vivienda. Modulo IV  
Subsecretaría de Vivienda.  
S.E.D.U.E. 1984
  
- Vivienda. Decisiones Institucionales. Programa de Vi-  
da 1987.  
S.E.D.U.E.

- Sistema de Información para la Planeación de Vivienda.

Septiembre 1897

S.E.D.U.E.

- Programa de Vivienda 1988.

Febrero 1988

S.E.D.U.E.

REFERENCIAS

REFERENCIAS ESTADISTICAS

- (1) Cifras censales.
- (2) CONAPO. Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas. 1980 - 2010
- (3) 1990 - 2000, Subsecretaría de Vivienda, Dirección General de política y Coordinación de Programas de Vivienda.
- (4) Subsecretaría de Vivienda, Dirección General de política y Coordinación de Programas de Vivienda, con base en VII, IX y X Censos de Población.
- (5) Subsecretaría de Vivienda, Dirección General de política y Coordinación de Programas de Vivienda, base en X Censo de Población