

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

NOMBRE DE LA TESIS:

LA VIVIENDA PARA TRABAJADORES NO
ASALARIADOS DE ESCASOS RECURSOS.
LA EXPERIENCIA INDECO.

PARA OBTENER EL TITULO DE MAESTRO EN ARQUITECTURA:
DISEÑO ARQUITECTONICO.

ARQ. LUIS N. RUBALCAVA ROSAS.

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F., JULIO DE 1995.

G O N T E N I D O

	PREFACIO
I	INTRODUCCION
II	EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA POPULAR EN MEXICO
III	EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA DE LOS NO ASALARIADOS DE BAJOS INGRESOS
IV	LA VIVIENDA POPULAR COMO PROBLEMA ECONOMICO
V	PLANES, PROGRAMAS Y ACCIONES APORTADOS PARA LA VIVIENDA DEL NO ASALARIADO. LA EXPERIENCIA INDECO
VI	PERFIL DE LOS NO ASALARIADOS
VII	DESCENTRALIZACION Y LIQUIDACION DEL INDECO. REALIZACIONES 1977 - 1981
VIII	CONCLUSIONES
IX	BIBLIOGRAFIA.

P R E F A C I O

Parte de este

~~El~~ presente trabajo fué escrito en 1981, y corresponde a la visión que de los programas de vivienda para no asalariados de bajos ingresos tenía en aquella época, de acuerdo con las características de un contexto nacional de economía mixta donde la vivienda para los trabajadores era atendida para los asalariados en el marco de Instituciones de Vivienda donde las organizaciones sindicales fuertes imponían su control y orientación.

En ese entonces - como ahora - los trabajadores no asalariados de escasos recursos, no contaban con instrumentos eficaces que les permitieran acceder a una vivienda. En este contexto INDECO fué una instancia de solución, una pequeña gota en un inmenso océano de carencias.

Actualmente - primer semestre de 1995 - el modelo macroeconómico del país se ha modificado, las transformaciones estructurales son evidentes, se ha eliminado el controlativismo, el Estado deja de ser un operador económico - excepto en las áreas estratégicas -, ha vendido la industria paraestatal a la iniciativa privada, y es la población organizada en libre empresa el actor fundamental del quehacer económico.

El país deja el camino de la economía mixta, se ha insertado en la economía global, capitalista - de corte neoliberal - signo de nuevos tiempos-abriéndose al capital externo.

La economía mexicana se empeña por ser cada día más eficiente con el objeto de ampliar su capacidad exportadora fundamentalmente al mercado Norteamericano, en razón de la reciente creación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, - que nos liga de manera indubitáble a los mercados de los Estados Unidos de Norteamérica y de Canadá.

Las condiciones macroeconómicas están dadas, sin embargo, la escasez de capital, las altas tasas de interés, la falta de modernización de nuestra planta industrial, incluyendo los recursos humanos, limita el crecimiento poniendo en riesgo la existencia de buena parte de nuestras industrias.

Después de la debacle devaluatoria y de la fuga de capitales de este azaroso - 1995 las necesidades de vivienda de los no asalariados de bajos ingresos cobra en los tiempos actuales evidente actualidad.

La contracción económica ha hecho que aumente el número de no asalariados de escasos recursos, y que el incremento de la población nacional no refleje un aumento de la planta laboral asalariada constituyéndose un factor adicional — que influye en el incremento de trabajadores no asalariados de escasos recursos que parece ser una forma eufemística para evitar hablar de desempleo abierto.

Así las carencias y demandas de vivienda de los no asalariados de escasos recursos se han incrementado considerablemente en los últimos tiempos, tanto en números absolutos como en relativos, al caer dramáticamente el PIB (Producto Interno Bruto).

La necesidad de vivienda es una demanda humana que se satisface fundamentalmente con recursos económicos. Es en esencia un problema económico. En una economía pobre como la nuestra, la demanda aumenta en términos geométricos, y en circunstancias como la actual la oferta no manifiesta incremento alguno.

Entiendo a la vivienda como el sitio donde una familia tiene su domicilio permanente.

La vivienda requiere en primer lugar de un espacio físico — un pedazo de tierra— la infraestructura de servicios, la edificación física de la vivienda, y el equipamiento urbano de su entorno.

En el presente estudio se analizan diversos aspectos de la vivienda para no asalariados de escasos recursos partiendo ó reconociendo a la base, la insuficiencia de recursos económicos para realizarla en forma integral en una sola etapa. Así surge el concepto de lotes y servicios, y el de vivienda progresiva en sus diversas instancias, permitiendo a demandantes de vivienda de escasos recursos acceder en pasos sucesivos a los satisfactores de vivienda en el medio urbano característico de nuestro país.

Espero que el presente trabajo sirva a las nuevas generaciones de arquitectos para reflexionar y encontrar mejores soluciones a este grave y angustiante problema de buena parte de los mexicanos de escasos recursos.

La experiencia de INDECO como instrumento viviendístico al servicio de los mexicanos no asalariados de escasos recursos -desgraciadamente- sigue siendo vigente.

Como antes digo la problemática de vivienda para la población de escasos recursos se ha agudizado notablemente en los últimos tiempos. Vale la pena retomar la experiencia de INDECO, actualizarla y plantear una estrategia que permita al país encarar la crisis, sin olvidar la atención en materia de vivienda al gran número de mexicanos que tan poco tienen.

" Dentro de poco tiempo la equidad en la apropiación y disfrute de los recursos del medio ambiente y con ella la justicia en el reparto del espacio habitable, dejará de significar cuestiones éticas y se convertirán fundamentalmente en requisito de supervivencia. "

Jan Marumbé.

En los países subdesarrollados, el asunto del desarrollo urbano y regional resulta muy complejo, pues intervienen realidades sociales y económicas muy diversas; bajos niveles de tecnología y en el grado de crecimiento económico; insuficiencia de recursos de capital; altos índices de crecimiento demográfico en una sociedad de marcada bipolaridad entre adelanto y atraso, entre riqueza y pobreza, integrada por habitantes urbanos sui generis. El proceso global de urbanización avanza a una velocidad mayor que el de la industrialización, de la tecnología y de la modernización social. La creación de nuevos empleos urbanos resulta insuficiente para encarar el crecimiento de la población y el producido por la migración campo-ciudad, fenómenos que se traducen en la aparición de una gran población marginada que sufre el deterioro de sus condiciones de alimentación, educación, empleo, vivienda, equipamiento, transporte y servicios.

El habitat en que el hombre desarrolla sus actividades es constantemente modificado por la acción humana y muy especialmente por el diseño arquitectónico, intuitivo o cultivado.

Uno de los productos característicos de tal diseño lo representa la vivienda, que debe entenderse como un elemento de gran trascendencia en la configuración del medio artificial e imbricado en el desarrollo social, económico, cultural y conductual de sus propios usuarios, puesto que no sólo abriga las actividades humanas, sino que constituye el vehículo del desenvolvimiento familiar e individual y de la cristalización de expectativas.

La vivienda, considerada físicamente, es el conjunto integrado por la habitación familiar con ciertas estructuras e infraestructuras de servicios para cumplir los requerimientos elementales del grupo familiar y otros que le son complementarios: salud, educación, recreación, etc. A este sistema se le denomina "estructura habitacional".

La vivienda es una manifestación del grado de evolución cultural, de los patrones de vida y de la situación económica familiar; en ella se expresan también los factores y recursos de orden ecológico y en general la dinámica del desarrollo de un sistema social. Mencionar "vivienda urbana" o "vivienda rural", significa identificar congruentemente las características socio-económicas, culturales y del medio ambiente, con su respectiva "estructura habitacional".

El problema de la vivienda aparece en el momento que el hombre no puede, con los recursos a su alcance, satisfacer las necesidades que se han mencionado. Por tanto, el valor de la vivienda, radica en su congruencia con las necesidades del hombre que la habita.

Si la vivienda es la extensión de la problemática del hombre, el problema de vivienda entraña una problemática global, como es la del hombre mismo. Si éste es un ser dinámico, inmerso en un proceso vital, la vivienda deberá considerarse también como un proceso. (1)

(1) Cámara Peruana de la Construcción.- Ponencia al IV Congreso Interamericano de Vivienda.- Ed. Xerográfica, México, 1974.

La necesidad de vivienda surgió casi con la aparición del género humano, pero sólo en tiempos relativamente recientes se ha convertido en un -- grave problema social que afecta a grupos mayoritarios de población; la demanda de vivienda, sobre todo urbana, ha venido a constituir un problema casi mun dial, muy lejos de la posibilidad de ser resuelto . De esta manera, los huma nos tenemos el dudoso prestigio de ser los únicos seres vivientes que requie_ ren del concurso de algunos de sus semejantes para solucionar su problema habi tacional.

La anemia en la oferta de vivienda se debe entre otras causas y -- hasta la fecha, a la poca disponibilidad de recursos financieros.

Conviene revisar algunas de las conceptualizaciones que se han he_ cho acerca del tema de la vivienda. Durante el II Congreso Interamericano de Vivienda, celebrado en Caracas en 1969, se dijo que "la vivienda, derecho so cial del ser humano es elemento fundamental para lograr la promoción del hom_ bre, la efectiva integración de la familia, la organización de las comunidades y la superación espiritual de los pueblos". (2) Pero es el caso que tal - derecho social configurado por la promoción humana, la integración familiar, - la organización comunitaria y la superación espiritual, son precisamente los - grandes escollos que junto a los requerimientos de alimentación, educación, em pleo y salud, dificultan el logro del objetivo buscado. De está suerte el pro blema de la vivienda, crítico en países subdesarrollados, tampoco ha tenido -- cabal solución en las naciones desarrolladas, en las cuales, a diferencia de - las primeras, se dispone de mayores estructuras físicas, pero se carece de so lidez en términos sociales y conductuales.

En un Seminario realizado en Bulgaria, en octubre de 1971,

(2) Cámara de la Construcción de Chile.- Ponencia al IV Congreso Interameri cano de Vivienda.- Ed. Xerográfica, México, 1974.

se reconocía que "a pesar de los considerables esfuerzos efectuados en los países para resolver el problema de la vivienda, existe (en los países que integran la Comisión Económica para Europa) en mayor o menor grado, escasez de viviendas. En algunos países de Europa el problema de la vivienda se caracteriza por una disminución de la penuria cuantitativa de las viviendas, en los países tomados en su conjunto; pero por una crisis alarmante de viviendas en las grandes ciudades y zonas urbanas" (3)

Una nueva concepción de vivienda que se viene extendiendo en varios países que han avanzado más firmemente en este campo, la define en el sentido de que "puede caracterizarse por la vigencia de una mejor calidad; por la afirmación de la tendencia hacia una extensión y mejora de los servicios e instalaciones por medio de la construcción de zonas residenciales completas; por los aspectos sociales del problema de la vivienda en relación con su ambiente; por la afirmación de la tendencia hacia la integración del desarrollo de la construcción de viviendas; por la política económica y social y por la toma de conciencia del carácter constante que presenta el problema de la vivienda, resultado de su desarrollo continuo y progresivo, paralelamente con el desarrollo de factores económicos y sociales". (4)

Se reafirma el carácter integral de las soluciones vivendísticas que consideran que cada elemento del habitat debe cumplir con funciones precisas y complementarias, por lo que siendo las necesidades de diversa naturaleza, se requiere en toda estructura habitacional, una gran compenetración con lo social para que el conjunto de establecimientos diferentes dé como resultado la optimización de las funciones urbanas.

El usuario de la vivienda vive inmerso en el proceso de urbanización, que significa cambio hacia la modernidad, es decir, en la evolución que

(3) Ibidem

(4) Ibidem

en estos momentos experimenta la humanidad. El mayor reto a enfrentar es el proceso de transformación de la sociedad en su conjunto hacia formas nuevas. Se trata de un fenómeno presente a lo largo de la historia, pero cuya resultante es eminentemente contemporánea.

Un informe del Secretario General de las Naciones Unidas, presentado a requerimiento de la Resolución 2598 de diciembre de 1969 indica que "antes de que termine este siglo, deben ser construídas en el mundo, entre mil -- cien y mil cuatrocientos millones de nuevas unidades para morada. Suponiendo una estimación media de mil doscientos cincuenta millones, se requiere una producción anual media de más de 40 millones de nuevas viviendas; unos diez millones en las áreas más desarrolladas y treinta millones en las menos desarrolladas. (5)

Es imposible alcanzar tales cifras. Al iniciar la década de los -- setentas, la producción mundial normal de viviendas se podía estimar en 12 millones anuales; o sea poco más de 3 unidades por cada millar de habitantes, frente a las 11 unidades por millar de habitantes que implicaba la recomendación aludida. Es decir, habría que aumentar de 12 a 68 millones en 30 años. Se sabe que en algunos años, la relación de 11 al millar ha sido lograda en -- países como Suecia, Países Bajos o Rusia, pero debe considerarse difícil de alcanzar, aún para muchos países ricos. (6)

El incremento de la población entre 1970 y el año 2000 se estima en 50% (de 4,000 a 6,000 millones). El número de personas que viven en áreas urbanas --

(5) Juan Van Ettinger.- Construyendo para un Mejor Comienzo.- Conferencia en el IV Congreso Interamericano de Vivienda, México, 1974.

(6) Ibidem

aumentará en un 100% (de 1,500 a 3,000 millones). En el caso de los países -- pobres habrá que enfrentarse a fenómenos de difícil solución, ya que manifiestan un rápido crecimiento de la población y un crecimiento aún más rápido de la urbanización ; en sus principales ciudades se advierten crecimientos sin precedente; mucha gente abandona las áreas rurales infra-subdesarrolladas, esperando forjarse mejor vida en las ciudades, ya de suyo superpobladas; con sus pertenencias , transportan además sus esperanzas, deseos y aspiraciones, al nuevo sitio que si alguna vez garantizaba cierta mejoría, ya no puede hacerlo. La capacitación y habilidad adquiridas, tienen poca aceptación en la urbe y -- las destrezas que requiere la ciudad son difíciles de adquirir; lo peor es que aun habiéndolas conseguido, lo frecuente es que falten oportunidades de empleo además, las nuevas formas de vida no pueden adquirirse con facilidad, en tanto que las viejas formas no pueden revisarse fácilmente; las nuevas condiciones de vida resultan así frecuentemente peores que las que dejaron atrás.

En México, el usuario de la vivienda pertenece a una sociedad de -- caracteres disímolos: hereda un sentido de permanencia en lo tradicional, pero desea y necesita incorporarse al acelerado proceso de cambio que denotan otros grupos sociales. Nuestra población ha dejado de ser predominantemente rural -- para convertirse en predominantemente urbana y se establece en asentamientos -- humanos caracterizados por grandes desequilibrios entre dispersión y concentra-- ción; además se enfrenta a fenómenos que dificultan la sana edificación del -- habitat ; especulación con la tierra; grandes diferencias entre niveles de -- vida rurales y urbanos; concentración de inversiones en las grandes ciudades y una gama extensa de problemas que se expresan en un fuerte contraste entre el lujo para las clases minoritarias, frente a la pobreza y depauperación de las edificaciones de las grandes mayorías; y finalmente, en espirales deficitarias progresivas del recurso habitacional.

Estamos presenciando la expansión, secularización y contaminación de nuestro -- habitat y llegando al momento crucial en que se deben revisar y evaluar los -- sistemas de planeación emprendidos; y en su caso, reforzarlos o reorientarlos paralelamente al proceso evolutivo que siguen la comunidad, la familia y los

individuos, todos cuantos intervienen en un fenómeno cada vez cambiante y cada vez nuevo (y por tanto difícil de predecir y de prevenir) al cual debemos proveer, entre otras cosas, de estructuras físicas, habitacionales, viviendas, etc., en un medio ambiente en que se garantice la libertad de movimiento de asentamiento y de comportamiento.

La planeación es consustancial a la naturaleza humana e implica un ejercicio libre y racional para delimitar con claridad los objetivos que se propone la acción y para buscar los mejores medios o instrumentos que permitan alcanzar el fin propuesto. Como acto racional de análisis-síntesis, la planeación debe contemplar al menos, los cuatro postulados del método científico: observación, hipótesis ó modelo, pronóstico y evaluación. La planeación debe procurar una estricta congruencia entre fines y medios y, en términos generales, debe promover una gran voluntad para preservar en la consecución de los propósitos.

La planeación habitacional implica diseñar una estructura racional de análisis provista de elementos informativos y de juicio, suficientes para determinar prioridades; elegir entre alternativas; marcar objetivos y metas en el espacio, en el tiempo para la sociedad involucrada. Al planear, se ordenan las acciones para obtener los objetivos mediante una asignación correcta de recursos, una estricta coordinación de esfuerzos y una delimitación precisa de responsabilidades. En todo el proceso de planeación, se deben evaluar sistemáticamente procedimientos, avances y resultado, tanto para introducir modificaciones y cambios oportunos como para retroalimentar el proceso total. Los estados modernos emplean hoy cada vez más, estos criterios de planeación.

Existen varias escalas de planeación: planeación de la política global de una nación que se traduce en planeación de políticas sectoriales, las cuales deben concurrir necesariamente al logro de los grandes objetivos nacionales.

El tema de la vivienda y de los asentamientos humanos en México, como en la gran mayoría de los países del tercer mundo, habría que abordarlo desde un gran número de circunstancias, entre las cuales se puede mencionar:

- La vivienda rural
- El problema del asentamiento rural.
- La propiedad de la tierra.
- Las presiones demográficas.
- La migración campo - ciudad.
- Las expectativas de seguridad, secularización y modernización.
- La administración urbana.
- El problema del asentamiento urbano.
- La vivienda urbana.

¿ Cuánto tiempo más podrán coexistir pacíficamente los usuarios de los tugurios con los de las casas elegantes ?

¿ Cuánto suelo urbano llegarán a cubrir los asentamientos precarios ?

¿ Qué perfiles tomarán las ciudades no sólo en el aspecto físico, sino también en el medio ambiente social ?.

¿Cuál debería ser la actitud a asumir por la sociedad para darse

a sí misma una tensión ordenada y no compulsiva ?.

¿ Cómo deberá el arquitecto desempeñarse en tales circunstancias y cuáles los factores determinantes del diseño arquitectónico en la vivienda popular, cuya problemática en México se considera como una de las más apremiantes ?.

Y dentro de este rubro existe el sector de los "no asalariados" -- que representan más del 50% de la población económicamente activa, lo que viene a agravar un problema de suyo complejo. ¿ Y el especialista en espacios habitacionales, qué participación tendrá y cómo hará efectivo el diseño arquitectónico en la atención a estos grupos ?.

La magnitud del problema y las consecuencias o repercusiones que -- tendrá en las ciudades subdesarrolladas de mayor población es fácilmente predecible si no se modifican las condiciones actuales, sobre todo en casos como el de la ciudad de México. En un estudio de veintidós principales ciudades del tercer mundo, la capital mexicana ocupa el tercer lugar con el 46% en cuanto a proporción de población marginada respecto de la población total de la ciudad. En este rubro, sólo es superada por Addis Abeba, Etiopía, con el 90% y Kinshasa, Zaire, con un 60%. En la región latinoamericana, la ciudad de México ocupa -- el segundo lugar del grupo de ocho ciudades incluidas en el estudio; después -- de Bogotá, Colombia, que registra un índice del 60%. (7)

El presente trabajo pretende discutir este grave problema, la vivienda para los no asalariados de escasos recursos, buscando plantear congruencia entre los aspectos teórico-metodológico y los operativos y productivos del

(7) H. Richardson.- La Región Metropolitana del Futuro.- Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades.- México, 1981,- P24.

diseño arquitectónico frente a una experiencia de varios años en la búsqueda - de las mejores soluciones. El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Co_ munidad y de la Vivienda Popular (INDECO), fué el Organismo especializado del Gobierno Mexicano, para atender las necesidades de vivienda de las familias no asalariadas de escasos recursos, y sobre todo adecuando y sistematizando el procedimiento constructivo más popular y típico de los no asalariados de esca_ sos recursos: la autoconstrucción. Esta experiencia del INDECO, la más valiosa con que el país contó en el tema, fué nuestra materia de reflexión.

II PARTE

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA POPULAR

EN MEXICO

II. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA POPULAR EN MEXICO.

Desde hace varias décadas en Latinoamérica se incluye el problema de la vivienda dentro de las más importantes preocupaciones políticas. El caso más antiguo de previsión lo constituye la creación, en el siglo pasado, de un Banco Hipotecario que operaba en la zona sur.

Ya en el decenio de 1930 algunos países habían establecido mecanismos financieros en auxilio de los sectores medios de la población, para resolver sus requerimientos habitacionales. Pero es hasta los años sesentas cuando se inicia el más vigoroso impulso a la construcción de vivienda, al crearse el Fondo Fiduciario de Progreso Social, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que logró transferir más de 1,700 millones de dólares, entre 1961 y 1967, en forma de préstamos para acciones de agua potable, drenaje, vivienda y materiales de construcción. Al disponer de crédito externo para este tipo de inversiones, casi todas las naciones del área fundaron organismos de vivienda dedicados tanto al financiamiento como a la construcción directa de habitaciones. (8)

Con todo, el nuevo impulso a la producción de unidades de vivienda, no logró mitigar la crisis y por supuesto tampoco abatir los déficits acumulados. El proceso de reducción de los ingresos reales de la población mayoritaria, combinado con los aumentos en los costos de edificación y de la tierra, provocaron que el aumento de los requerimientos fueran mayores que el de la oferta.

Entre 1950 y 1980, se han mantenido los volúmenes de --

(8) CEPAL.- La base material del Habitat.- Revista CIDIV.- Fascículo 15.- México 1980.

producción de viviendas muy bajos en relación con las necesidades reales. Estimaciones de la ONU en cuanto a la evolución del déficit de vivienda, muestran los siguientes datos:

AÑO	DEFICIT
1962	13 Millones de unidades
1967	22
1970	27 / 30
1985	50

Se ha estimado que para atender los requerimientos del crecimiento natural de la población, manteniendo intacto el déficit acumulado, es necesario construir 10 unidades por cada 1,000 habitantes, lo cual implicaría un sustancial aumento de la capacidad actual de construcción.

Aunque las circunstancias varíen de un país a otro, o de una comunidad a otra, la construcción de viviendas en áreas urbanas por parte del sector privado es aproximadamente de un tercio, el sector público absorbe un 10% entre financiamientos directos e indirectos, estableciendo ambas cifras un saldo estimado den cerca del 60%. Conviene recalcar que este saldo que constituye la mayor parte de las acciones reales, es atendido por sistemas informales o por la denominada "constructora pueblo". En zonas rurales, prácticamente todas las viviendas se realizan por los usuarios en forma directa o mediante ayuda mutua. *

Como en otros países subdesarrollados, en México el problema de la vivienda figura como causa y efecto de acontecimientos sociales relacionados con niveles de bienestar. La inequitativa distribución del ingreso condiciona en mayor --

grado de niveles de vida y entre éstos, la dificultad en el acceso a la vivienda representa uno de los rubros más importantes. Como dice Urquidi, (9) los dispositivos económicos no otorgan poder adquisitivo al usuario como para hacer de éste un agente de estímulo automático a la construcción de vivienda, en tanto que la inadecuada distribución del ingreso se deriva de circunstancias socioeconómicas en las cuales se advierten concentración de la propiedad y del ahorro; carencia de oportunidades en educación; imperfecciones del mercado y problemas estructurales básicos. El consumidor no adquiere vivienda porque no tiene medios para hacerlo y el oferente no la construye porque no le reditúa como otras actividades, excepto en el caso de pocos estratos muy favorecidos.

Al principio de los años sesentas se publicó un estudio sobre la forma en que se distribuían los beneficios del gran avance económico que México experimentaba -tasa de crecimiento de más del 6% anual, mayor que el promedio de todos los países latinoamericanos- y se descubrió que era muy inequitativo, pues mientras un diez por ciento de privilegiados disponían de casi la mitad del ingreso nacional, al cuarenta por ciento correspondía el catorce por ciento. Además, se vió que el desequilibrio no era tan sólo según las diferentes capas de la pirámide social, sino también horizontalmente, regionalmente. Había Estados como Jalisco, Nuevo León y Puebla que gozaban de prosperidad, — pero había otros que permanecían estancados y la mayoría empeoraba su situación económica entre otras cosas, por alojar mayor número de habitantes que los Estados prósperos. (10)

La geografía económica y demográfica del país muestra gran disparidad en cuanto al proceso de urbanización, lo mismo en actividades productivas que en los niveles de vida. Existen diferencias marcadas entre la ciudad

(9) V.L. Urquidi et. al.- La construcción de vivienda y el empleo en México.- El Colegio de México.- México, 1975.

(10) Daniel Cosío Villegas et al.- Historia Mínima de México.- El Colegio de México.- México, 1974.

y el campo, claramente visibles por la concentración exagerada de personas en pocas grandes ciudades, frente a la gran dispersión que manifiesta el gran número de poblaciones pequeñas.

La vivienda sigue paralelamente las vicisitudes de la situación urbana y la rural, que constituyen extremos de un mismo continuum de cambio social global y que tienen relaciones de causa a efecto.

Por eso resulta que en México, como en otros países subdesarrollados, tiene que ser el sector público el encargado de corregir, entre otras, tales anomalías, y de inducir las participaciones del sector interesado y del privado, para reasignar recursos que produzcan vivienda al alcance de los grupos de ingreso bajo. (*)

El mercado de la vivienda en el sector privado, o sea donde el gobierno no realiza esfuerzos específicos, tiene como intermediario principal al sistema hipotecario y financiero y sus alcances resultan modestos, si se considera el número de personas con solvencia económica para ser sujeto de crédito. En las zonas urbanas marginales y en las áreas rurales, se construye cantidad apreciable de vivienda mínima y de bajo costo, sin la intervención de mecanismos financieros formales. (**)

Son varios los estudios realizados para estimar las cantidades de vivienda que el país necesita construir para afrontar el déficit acumulado en varios años; para absorber los incrementos por concepto de crecimiento demográfico y para reponer las unidades destruidas o tugurizadas. Por una parte se ofrecen números sospechosamente atenuados; y por otra dan cifras intencionadamente exageradas. Este fenómeno, si no excusable, resulta al menos explicable si los sectores oficial, privado y social no han podido promover ingresos para construir el gran número de habitaciones requeridas, mucho menos ha podido generar recursos para investigar un fenómeno de suyo complejo, para profundizar

en los aspectos relacionados con la generación y reposición de la base material del habitat y para analizar las diversas formas e instrumentos, a través de los cuales la sociedad y los diversos grupos sociales que la integran, se organizan para producir y distribuir los elementos materiales del propio habitat.

T A B L A 1

Número de viviendas contruidas por el sector público.

1947 - 1979

PERIODO	NUMERO DE AÑOS	NUMERO DE ACCIONES	PROMEDIO ANUAL
1947-1964	18	121,200	6,733
1965-1970	6	119,759	19,959
1971-1976	6	318,000	53,000
1977-1979	32	190,658 *	63,552 +

* Incluye vivienda terminada y vivienda progresiva. No se incluyen 24,923 créditos ni 5,095 acciones de mejoramiento de vivienda.

Fuente: (11)

Si en los primeros días de 1947 había una población total de 22,424 659 (12) y en los últimos de 1964, 41,253,000 personas (13), se registra

- (11) Secretaría de Programación y Presupuesto.- Plan Global de Desarrollo 1980-1982.- TGN.- México, 1980.
- (12) Centro de Estudios Económicos y Sociales.- Dinámica de la Población de México.- Colegio de México,- P 6.- México, 1970.
- (13) Jesús Puente Leyva et al.- El Perfil de México en 1980.- Ed. Siglo XXI.- P 285.- México, 1970.

un incremento demográfico de 18,828,341 gentes en el período. Si aplicamos el coeficiente de 5.37 miembros por familia, estudiado por el Instituto Nacional de Vivienda (INV), estimaremos que se debieron haber construido alrededor de 3,506,209 viviendas (considerando una casa para cada familia y tan sólo para hacer frente a los incrementos demográficos), frente a las 121,200 acciones - que realizó el sector público. Si calculamos que el 65% de la demanda pudo haber sido absorbido por el sector social y el 20% por el sector privado, quedaría a cargo del sector oficial el resto, o sea un 15% de la demanda que significaría alrededor de 525,931 viviendas. Si restamos de este número la producción del sector público, quedaría un rezago de 404,731 unidades tan sólo - por concepto del crecimiento natural de la población.

En el lapso entre 1965 inclusive y 1970 inclusive, el incremento demográfico fue de alrededor de 9,417,000 habitantes (14).

Aplicando los mismos coeficientes, tendremos una demanda total de 1'753,631 viviendas de las cuales al sector público corresponderían 263,045. Como éste produjo 11,759 unidades, se acumularían a los rezagos unas 143,286 - viviendas necesarias para atender los incrementos poblacionales del período.

Entre 1971 inclusive y 1976 inclusive, el aumento poblacional fue de aproximadamente 11'550,000 personas (15); al aplicar a esta cifra el coeficiente de 5.8 miembros por familia, mostraría una demanda global de 2'150,838

(14) J. Puente . . . op. cit.

(15) J. Puente . . . op. cit.

viviendas. Si aplicamos el coeficiente anteriormente citado, para la parte que correspondería atender al sector público, tendríamos una cifra de 322,625 viviendas, cantidad ligeramente mayor de la producida por dicho sector: 318,000 unidades, porque en el período de rezago, aumentó en sólo 4,625 vivienda en cuanto al incremento demográfico del período.

En el trienio 1977-1979, el incremento poblacional se estima en 7,593,000 habitantes (16) correspondiendo al sector oficial el porcentaje aplicado sobre las 1'413,967 viviendas de la necesidad total, o sean 212,095 unidades. Como el producto del sector oficial fue de 190,658 viviendas, para el lapso se considera un incremento a los rezagos correspondientes por la suma de 21,437 unidades, también sólo por incremento demográfico.

Un resumen de los últimos 50 años, 1925 a 1976, nos muestra que la población aumentó de 15'500,000 (17) a 62'600,000 de habitantes (18) presentándose un incremento total de aproximadamente 47'000,000 de personas. En el período mencionado las viviendas construídas por el sector público alcanzan la cifra de 584,821 viviendas terminadas incluyendo 182,255 promovidas por el programa financiero (Banca Privada) (19). Si aplicamos el criterio de una vivienda para cada familia y la relación de 5.37 miembros por familia, resulta una necesidad total de 8'753,000 viviendas de las cuales el sector público construyó el 6.7%, o sean 584,821 unidades, quedando un rezago muy importante en el período, en lo que respecta a los incrementos poblacionales.

(16) J. Puente . . . op. cit.

(17) Centro de Estudios Económicos y Sociales. . . op. cit. P. 6

(18) J. Puente Leyva . . . op. cit. P 285

(19) Secretaría de Programación y Presupuesto.- La Población de México, su ocupación y Niveles de Bienestar.- México 1979, P. 396.

El censo de 1961, indica un número de familias de 6'429,150 frente a una disposición de 6'409,096 viviendas, lo que da un faltante de apenas -- 20,054 unidades, mismo que se incrementa notablemente según el Censo de 1970 -- que indica un número de familias de 9.1 millones mientras que el de viviendas era de 8.3 millones, por lo que para la fecha aludida aparece un faltante de -- poco menos de 800,000 viviendas. Esto significa que el 8.8% de las familias -- del país compartían sus viviendas con otras (20) en 1970, mientras que en el decenio anterior sólo la compartían un poco más del 3%.

Datos preliminares del X Censo General de Población y Vivienda, le vantado en junio de 1980, registran una población total de 67'395,826 habitantes alojados en 12'781,053 viviendas. Quiere esto decir que el incremento de población fue de 19'170,588 personas con respecto a 1970, a una tasa de 3.41 -- por ciento anual.

Hasta este momento hemos aludido a las carencias cuantitativas de vivienda a una escala muy grande y en razón del incremento demográfico. Falta considerar otros dos elementos de juicio: los requerimientos por concepto de déficit acumulado y la cantidad de vivienda que habría de reponerse debido a -- deterioro, destrucción, abandono o cambio de uso.

Sin embargo, los datos presentados hablan por sí solos de la magnitud y seriedad del problema a resolver, toda vez que el problema de vivienda -- es expresión de la brecha que se viene abriendo entre las necesidades sociales y el desarrollo particular de cada uno de los grupos que componen la sociedad mexicana. El sistema económico tiene grandes dificultades para acercar los -- satisfactores a las demandas reales, circunstancia que trae consigo el acrecentamiento, en términos absolutos y relativos, del hacinamiento y del deterioro generalizado de las condiciones de la vivienda popular en el país.

Por ejemplo, el hacinamiento es posiblemente una de las consecuencias del problema. Un estudio de veinte países de diferentes regiones del mundo, realizado en 1965, coloca a México como uno de los que tiene mayor promedio de personas por cuarto (21) con 2.9 personas/cuarto, solamente superado por Pakistán y Nigeria.

TABLA II

	Promedio de personas por cuarto			% de viviendas con 3 personas y más por cuarto		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
México, 1960	2.9	2.6	3.4	57.0	47.4	66.1
Ecuador, 1962	2.5	2.1	2.8	49.0	39.9	53.6
Perú, 1961	2.2	2.9	2.5	38.4	32.3	45.0
Colombia, 1951	1.9	---	---	---	---	---
Chile, 1960	1.6	1.5	2.0	23.8	20.9	32.3
Brasil, 1950	1.3	---	---	---	---	---
Argentina, 1960	1.4	1.3	1.7	15.3	12.0	26.1

FUENTE * (22)

(21) J. Puente Leyva . . . op. cit. P 271.

(22) J. Puente Leyva . . . op. cit. P 271.

Para equiparar las condiciones de México en cuanto al porcentaje de viviendas según el número de cuartos, con algunos de la región Iberoamericana, vemos en la Tabla III lo siguiente:

TABLA III

País	1 cuarto	2 cuartos	3 cuartos	4 y más cuartos
Colombia, 1964	18.9%	33.2%	18.8%	29.1%
Costa Rica, 1973	4.4	11.3	17.6	66.7
Cuba, 1953	12.2	24.0	23.5	40.3
Chile, 1970	10.9	20.6	21.5	47.0
México, 1970	40.2	28.9	13.8	17.1
Nicaragua, 1971	38.6	31.1	16.6	13.7
Panamá, 1970	38.2	29.4	15.9	16.5
Perú, 1961	33.7	28.4	13.4	24.5

* FUENTE (23)

Las cifras no pueden ser más elocuentes en relación al tamaño de la vivienda para el grupo constituido por México, Nicaragua y Panamá, por una parte; y el resto de países por la otra, aún cuando en ésta última se han considerado registros tomados con muchos años de antelación con respecto a las fechas correspondientes al primer grupo:

TABLA IV

GRUPO	1 CUARTO	2 CUARTOS	3 CUARTOS	4 Y MAS CUARTOS
México, Nicaragua y Panamá.	39.0%	29.8%	15.4%	15.8%
Resto de Países	16.0	23.5	18.9	41.6

Con un enfoque cuantitativo vemos que México tiene el número más alto de viviendas constituidas por un solo cuarto, 40.2%, en comparación con Costa Rica que solamente tiene el 4.4%. En este renglón nuestro país supera a todas las naciones seleccionadas. En cuanto a la disponibilidad de vivienda con 4 y más cuartos, México arroja la cifra de 17.1%, frente al 66.7% de Costa Rica, es decir que tenemos uno de los índices más bajos del grupo total, puesto que nos supera sólo Nicaragua y Panamá.

Para 1960 en nuestro país había un promedio de 5.4 habitantes por vivienda, cifra que aumenta en 1970 hasta representar 5.8 en virtud del alto índice de crecimiento poblacional de la década, fenómeno que ha traído como consecuencia que en lo referente al tamaño de la vivienda y el número de ocupantes, se tengan agudos contrastes tanto entre las zonas urbanas y las rurales, como por entidad federativa. Las carencias se acentúan en las áreas campesinas, las que en 1960, indicaban que el 66.3% de sus viviendas eran de un solo cuarto.

Por entidad federativa, en 1960, se registró que, por ejemplo, en Guerrero el 76.7% de las viviendas estaba integrado por un solo cuarto, en contraste con Nuevo León, donde el porcentaje era de 49.9.

Las viviendas de un solo cuarto representaban en 1960 el 55.7% del total, número que desciende en 1970 al 40.2%. Pero en algunos Estados como Chiapas, Tabasco y Oaxaca, más del 50% de las viviendas estaban compuestas por

un solo cuarto (24).

En cuanto al tipo de tenencia, México destaca tanto a nivel internacional como en la región latinoamericana por tener el mayor porcentaje de propietarios de viviendas, toda vez que el 66% de ellas, en México, están ocupadas por sus propietarios. En el país, una gran proporción de propietarios radica en el medio rural, cuyas condiciones materiales son en extremo precarias si se comparan con las de países de mayor grado de urbanización. Tales condiciones resultan ser de parecidas características en Lationamerica.

Comparando el promedio de habitantes por vivienda y el tipo de tenencia, se obtendría el cuadro siguiente:

TIPO DE TENENCIAS

TABLA V

País	Promedio de Hab. por Viv.	Ocupada por propietarios	Ocupada por inquilinos	Otras formas de tenencia
Brasil, 1970	5.3%	60.3%	19.0%	20.7%
Argentina, 1970	3.9	58.7	22.8	18.5
Costa Rica, 1973	5.7	60.3	39.7	—
Cuba, 1970	4.5	—	—	—
Chile, 1970	5.2	52.7	45.4	1.9
México, 1970	5.8	66.0	34.0	0.0

* FUENTE (25)

(24) S.P.P.— La Población de México . . . op. cit.

(25) S.P.P.— La Población de México . . . op. cit. P 400.

En lo que respecta a las características de la tenencia de la vivienda para la República Mexicana, se observa que en 1960 el 54.1% de las viviendas estaban ocupadas por sus propietarios y el resto, 45.9% por inquilinos, -- cifras consideradas a nivel nacional. En las áreas rurales el 69.6% de las viviendas eran habitadas por sus propietarios y en las urbanas sólo el 37.8% estaba ocupado por sus dueños.

En 1970, se modifica el número de propietarios habitando sus propias viviendas, en la forma siguiente:

Ambito nacional	66.0%	(26)
Ambito urbano	54.2	
Ambito rural	82.8	

En el Distrito Federal la situación es totalmente distinta del resto de las entidades:

TABLA VI

	1960		1970	
	Vivienda ocupada por Propietarios	Inquilino	Vivienda ocupada por Propietarios	Inquilinos
Ambito Nal.	54.1%	45.9%	66.0%	34.0%
Ambito D.F.	20.9	79.1	37.5	62.5

En cuanto a los materiales empleados en la construcción de la vivienda, el Censo de 1960 registra un total de 6.4 millones de unidades edificadas con diversos materiales. El Censo de 1970 nos muestra un incremento en el

(26) Este porcentaje se conserva según el Censo de 1980.

número de viviendas que llega a ser de 83 millones. La comparación entre ambas informaciones se detalla en la siguiente tabla:

TABLA VII

	1960 (6.4 millones)	1970 (8.3 millones)
Adobe	49.7%	30.1%
Madera	9.2	15.9
Tabique	24.2	44.2
Embarro y otros	16.9	9.8

La década se caracteriza por un decremento relativo de las construcciones de adobe en entidades como el Distrito Federal (donde descienden del -21.2% hasta sólo un 6%), Jalisco, Nuevo León, Estado de México, Aguascalientes y Sonora. En términos generales, en los estados donde se redujo el uso del adobe, aumentó la construcción de tabique. Esto significa una notoria mejoría en la vivienda, al menos en lo que respecta al material constructivo; en cambio, en varias entidades no se modificó la situación de modo significativo, como es el caso de Zacatecas, Tlaxcala y San Luis Potosí.

Puede afirmarse que fue el ámbito urbano donde el mejoramiento de la vivienda resultó apreciable, mientras que en ámbito rural siguieron predominando las construcciones de adobe y madera.

Conviene además, considerar otros factores que explican complementariamente la predilección por ciertos materiales: el grado de desarrollo económico; el avance tecnológico; la disponibilidad de materiales regionales; las cualidades de habitabilidad y de duración; los factores determinantes del ecosistema; las expectativas de modernización o de prestigio, etc.

La posición de México con respecto a otros países latinoamericanos en lo que se refiere al material predominante en paredes exteriores, se puede observar en la tabla siguiente:

TABLA VIII

	Adobe	Ladrillo (tabique)	Madera	Otros Materiales	
Brasil, 1970	15.9%	58.2%	20.2%	5.7%	100%
Colombia, 1964	59.1	18.3	13.0	9.6	100%
Costa Rica, 1973	2.3	---	77.5	20.2	100%
México, 1970	30.1	44.2	15.9	9.8	100%
Nicaragua, 1971	16.4	18.7	45.6	19.3	100%
Panamá, 1970	14.6	---	28.8	56.6	100%
Perú, 1961	54.3	---	4.9	40.8	100%

* FUENTE (27)

Podemos observar ciertas características en cuanto al predominio en el uso de ciertos materiales en los muros. En Colombia, predominan las viviendas de adobe; en México y Brasil las de tabique y en Costa Rica y Nicaragua las de madera.

En el grupo de países seleccionados, solamente México y Perú poseen una considerable proporción de viviendas con techos de cemento. En el resto de países considerados predominan las techumbres de palma, láminas de metal y tejas de barro recocido (28).

(27) S.P.P.- La Población de México . . . op. cit. P 397.

(28) Ibidem

Los servicios con que cuentan las viviendas reflejan en gran medida el grado de comodidad para sus ocupantes y constituyen, junto con la propia vivienda y el equipamiento, los grandes aspectos materiales del habitat; configuran aquello que denominamos "infraestructura habitacional". La disponibilidad en mayor o menor grado es factor determinante de la calidad del habitat.

En cuanto a la producción, operación y conservación de los servicios el sector público es el promotor por excelencia, si bien algunas veces -- otorga concesiones a los particulares para suministrar determinados servicios, como es el caso de los transportes y como era hasta hace poco tiempo el suministro de energía eléctrica.

La disposición de agua entubada en algunos países de la región Iberoamericana se consigna en el siguiente cuadro:

TABLA IX

PAIS	Dentro de la Vivienda	Fuera de la Viv. pero dentro del Edif.	Fuera del Edif. y por otros medios
Brasil, 1970	32.8%	---	67.2%
Colombia, 1964	30.0	8.6	61.4
Costa Rica, 1973	68.3	9.9	21.8
Cuba, 1953	39.1	16.6	44.3
Chile, 1970	59.6	18.8	21.6
México, 1970	38.7	10.6	50.7
Nicaragua, 1971	27.5	6.0	66.5
Panamá, 1970	24.2	28.0	47.8
Perú	14.6	6.4	79.0

* FUENTE (29)

(29) Ibidem . . . P 398.

Los servicios de agua entubada son dispuestos de manera más cofor_ table por el 68.3% de las viviendas en Costa Rica; 39.1% en Chile, 38.7% en -- México y sólo en 14.6% en las viviendas de Perú. Recordemos que en Estados -- Unidos la disponen el 97.5% y en Cánada el 96.1% como datos comparativos con -- países más ricos.

Siendo el agua elemento indispensable para la vida, es lógico sup_ ner que el porcentaje de viviendas que no tiene suministro por tubería lo ob_ tiene por otros medios como son los pozos, aljibes, etc.

En el caso particular de México, el Censo de 1960 nos dice que el 32.3% de las viviendas contaban con el servicio de agua entubada en alguna de sus formas, en tanto que el resto de ellas, el 67.7%, carecían de él.

En 1960, solamente ocho entidades tenían un porcentaje más alto -- que la media nacional; entre ellas el Distrito Federal, donde un 93.1% de vi_ viendas contaban con el servicio, mientras que en Estados como Guerrero, Tabas_ co, Zacatecas, Yucatán, Tlaxcala y Oaxaca, las carencias eran mucho más acen_ tuadas, puesto que en promedio ni siquiera el 12% de viviendas poseían tomas -- de agua.

Para 1970 la información censal registra que el porcentaje de vivien_ das, que diponían de esta facilidad se había elevado al 61%, cerca del doble con respecto a 1960. (30)

A pesar de tan significativo avance, todavía 19 Estado de la Repú_ blica indicaban estar por debajo del promedio nacional, como en los casos de

(30) Datos preliminares del Censo de 1980, muestran que el porcentaje posi_ blemente aumentó al 46%.

Chiapas y Guerrero, en los cuales, respectivamente, contaban con el servicio sólo el 37.9% y 38.3% de las casas.

Las áreas rurales reflejaron mayores carencias, puesto que en ellas exclusivamente el 33.8% de viviendas tenían el servicio, lo que se traduce en que 17.1 millones de campesinos no contaban con agua entubada (31)

Los servicios de drenaje, si bien no tienen el carácter de prioritarios como en el caso del agua entubada, adquieren su mayor significación referidos a niveles de saneamiento ambiental. La posición del país con respecto a un grupo de naciones latinoamericanas se puede observar en la siguiente tabla:

TABLA

	Tienen	No tienen	
Costa Rica, 1973	88.9%	11.1%	100%
Chile, 1970	58.1	20.6	100%
México, 1970	41.5	58.5	100%
Nicaragua, 1971	53.3	46.7	100%
Panamá, 1970	71.7	28.3	100%

FUENTE (32)

En tan pequeña muestra de países subdesarrollados, nuestro país -- ocupa un increíble último lugar.

(31) S.P.P.- La Población de México . . . op. cit.

(32) Ibidem . . . P 399.

A nivel interno, en México y en referencia al drenaje, vemos que - en 1960 sólo el 28.9% de sus viviendas tenían el servicio, cifra que en 1970 - se eleva al 41.5% y posiblemente al 71% en 1980.

El Censo de 1960 registra disparidades a nivel de entidades federa- tivas, pues mientras que el Distrito Federal posee viviendas que cuentan con - el servicio en el 73.5% de unidades, en Oaxaca, Zacatecas, Guerrero y Tlaxcala se registró que poseían drenaje en porcentajes de 7.9, 9.0, 10.0 y 12.2 respec- tivamente.

La información censal de 1970 indica que siguen presentándose agu- dos contrastes entre diversas entidades. En Estados como Jalisco, Nuevo León y el Distrito Federal, más del 50% de las viviendas tenían drenaje, en compara- ción con Oaxaca, Guerrero, Zacatecas y Tlaxcala, en los cuales la cantidad de viviendas que disponían del servicio representaron 16.5%, 21.9%, 20.6% y 20.9% respectivamente (33)

Este es el panorama de la vivienda en México. Un somero análisis cuantitativo delata carencias y disparidades que seguramente se tornarán en ver- daderamente críticas si el estudio se enfoca a mayores profundidades y se co- relaciona con datos cualitativos del problema, que está directamente relaciona- do con el nivel de desarrollo general del país. Para abatir los déficit de vi- vienda en México, habría que superar la cuesta que representa el subdesarrollo. La producción de un habitat de buena calidad, es una responsabilidad colectiva. En ésta participan los sectores interesados, la iniciativa privada y el sector público, puesto que sería muy difícil que éste, por sí sólo, pueda mejorar la base material de dicho habitat.

Informaciones oficiales (34) analizan en función de las acciones de los tres sectores antes mencionados, las modalidades de producción de habitaciones, primeramente en las fases de planeación y luego en las de producción, distribución y consumo (uso). De esta suerte identifican los problemas específicos en la construcción del habitat y el comportamiento de los diversos componentes que integran la vivienda: tierra, materiales, tecnología, financiamiento y el régimen de tenencia, propiedad o arrendamiento, a que están sujetos.

Los datos recabados registran diferentes grados de participación de los tres sectores comprometidos, en las acciones de vivienda realizadas, — primero entre la época de 1970 a 1974 y luego a partir de la creación de los fondos solidarios de vivienda en 1972.

TABLA

Acciones realizadas.

	S e c t o r e s		
	Público	Privado	Social
Período 1970 y 1974	18.0%	16.5%	65.5%
A partir de creación de Fondos de Vivienda, a 1978	28.0%	18.0%	54.0%

Es evidente que existen traslapes entre ambos períodos, por lo que no es posible hacer inferencias de estos porcentajes; sin embargo, como ya vimos anteriormente, sólo por concepto de incrementos demográficos, al aplicar —

un simple 15% de participación al sector público, se producen grandes déficits.

Plantearemos a continuación y en forma resumida, cuáles han sido los grados y formas de participación de los tres sectores en el tratamiento del problema de la vivienda en México.

El sector social participa muy significativamente en la producción de vivienda mediante procesos de autoconstrucción, en los cuales el propio -- usuario gestiona directamente su habitación adquiriendo los insumos indispensables y aportando según sus capacidades, fuerza de trabajo personal o familiar. Los dos mecanismos le permiten llevar a cabo un proceso de consolidación -- paulatina de su vivienda. A falta de capital y de crédito que le permitan la producción en paquete o la amortización a largo plazo, la autoconstrucción facilita la producción y usos simultáneos de la vivienda.

En el proceso de autoconstrucción, como es natural, se presentan varios problemas, como son la inexistencia de alternativa de suelo, costos crecientes de los insumos, poca asistencia técnica y carencia de financiamiento, problemas que se traducen en gran lentitud en la realización y precarias condiciones de uso habitacional durante períodos prolongados.

La autoconstrucción, sin embargo, se viene desarrollando en México sobre todo a partir de 1950, época en que se retrae la oferta de vivienda en arrendamiento. Pero debe reconocerse que significa la opción más al alcance de los sectores de menor ingreso y que mediante la autoconstrucción se edifica la mayor parte de vivienda del país.

Dentro de la gama de soluciones a la vivienda popular, el sector gubernamental a través de su Organismo especializado, el INDECO, se involucró en el apoyo a la autoconstrucción, mediante programas integrales que a partir de la regularización de la tenencia del suelo, permitan la integración urbana de los asentamientos, por la vía del apoyo técnico y financiero; facilitación

y agilización de las labores autoconductoras, como por ejemplo en los denominados Parques de Apoyo a la Vivienda; y el fomento de otros criterios normativos.

De igual manera, la realización de vivienda en forma cooperativa, que empieza a desarrollarse en el país, constituye nueva forma potencial de enfrentar los problemas de la producción habitacional. Este nuevo instrumento logra abatir considerablemente los costos, a partir de varias formas de organización de los usuarios quienes asumen el control del proceso productivo de la vivienda. Las formas cooperativas significan una importante alternativa a la promoción y organización social de los grupos de menores ingresos (35)

El sector privado participa en la producción de vivienda en México básicamente en dos formas principales: la vivienda construida para ser habitada por terceros y la vivienda construida para ser ocupada por el propio gestor, en forma de arrendamiento o venta y en forma de propiedad particular o en condominio.

La vivienda en renta cumple funciones sociales importantes, sobre todo para los grupos de bajo ingreso, puesto que permite gran movilidad social y física de sus ocupantes y requiere de menor porcentaje del salario para lograr el satisfactor. Si bien no existe transferencia de propiedad, esta modalidad permite en muchos casos que los usuarios puedan acceder a la habitación en condiciones más favorables.

En nuestras zonas urbanas la vivienda en alquiler representó un gran porcentaje de la habitación y en algunas localidades llega a representar en 1970, entre el 33% y el 52% en ciudades de 20 mil habitantes; entre el 36% y el 56% en asentamientos de 50 mil pobladores; y en poblaciones mayores de —

500 mil personas, un porcentaje de viviendas que iba del 42% al 68%, estaba -- bajo el régimen de alquiler. Es decir, que en asentamientos de mayor dinámi_ ca económica, se registra una mayor proporción de viviendas en arrendamiento, seguramente por la interrelación de la presión demográfica de grupos migrantes de bajos ingresos, con el desarrollo socioeconómico de ciertas regiones y con el proceso de urbanización.

La producción de vivienda para alquiler se caracteriza por permiti_ tir la participación de agentes privados en la gestión, producción, circula_ ción y consumo de la vivienda.

Por otra parte, este tipo de morada se enfrenta en las condiciones actuales al proceso inflacionario, tanto del costo de los insumos como de las condiciones de financiamiento; tal circunstancia ha venido a desalentar una -- producción viviendística que, si en alguna época aportó soluciones al problema de la habitación popular, hoy se encuentra en plena inhibición productiva y en espera de mayores estímulos en lo que se refiere a un apropiado financiamiento apoyo en las cargas impositivas a que está sometida y nueva definición de los instrumentos que regulan su mercado.

El sector público interviene en la problemática habitacional funda_ mental mente en tres grandes campos: mediante los ordenamientos, jurídicos, la normativa político-administrativa y la acción operativa de las acciones e inver_ siones de los organismos y entidades de la administración pública federal. De esta suerte, a lo largo de más de media centuria, son varios los programas, or_ ganismos y acciones que se han instaurado en el rubro de la vivienda popular. (36).

1.- En el período que va de 1925 a 1933, se funda la Dirección de Pensiones Civiles (1925) que inicia la prestación de seguros y servicios socia_

les a los trabajadores estatales y que fué capacitada para otorgar créditos a los derechohabientes para la construcción o adquisición de viviendas.

Más tarde (1946), este Organismo habría de dar comienzo a la construcción de conjuntos habitacionales, principalmente en el Distrito Federal.

En 1933 se funda el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, BNHUOP, Organismo Financiera de participación estatal mayoritaria comisionado para el financiamiento de obras de infraestructura pública, principalmente urbana. El BNHUOP absorbe en 1947 el Banco de Fomento a la Vivienda - instituido en 1943.

2.- Entre 1934 y 1939 la política de vivienda contempla el inicio de los programas habitacionales del Departamento del Distrito Federal, al cual por Decreto Presidencial (1934) se le encarga atender a los trabajadores en la entidad, en cuanto a vivienda económica.

3.- Entre 1940 y 1945, se emiten Decretos que prorrogan los contratos de alquiler en el Distrito Federal y como acto principal se congela el nivel de los arrendamientos medios y bajos. Esta Iniciativa, vigentes hasta el sismo de 1985, trajo como resultado graves conflictos entre usuarios y propietarios de la vivienda de renta congelada; no demostró beneficiar a los grupos de necesitados y provocó una acelerada tugurización del inventario habitacional.

En 1943 se funda el Banco de Fomento a la Vivienda con la intención de canalizar ahorros hacia el financiamiento viviendístico. El Banco en cuestión, no logró ningún impacto significativo en su cometido.

4.- En el período que va de 1946 a 1951, se emite la primera Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, disposición -

jurídica que en sus Capítulos 46 a) hasta el 46 v), capacita a los bancos privados que atendían el ahorro y préstamo, para otorgar créditos para vivienda familiar con determinado límite máximo. El ordenamiento no tuvo algún impacto significativo en sus objetivos y en lo concerniente a vivienda popular (37).

El BNHUOP absorbe el Banco de Fomento a la Vivienda, creado en 1943 y recibe su segunda Ley Orgánica (1947) que le otorga atribuciones para proyectar, financiar y ejecutar obras de planeación urbana y la construcción de vivienda popular, para lo cual puede emitir bonos, títulos y certificados de ahorro sobre valores y derechos o bienes inmuebles y entre éstos habitaciones populares. Las realizaciones del organismo aludido a partir de estas fechas significó la promoción y financiamiento de aproximadamente 33,100 viviendas -- entre 1947 y 1970, principalmente en conjuntos habitacionales y en el Distrito Federal.

El BNHUOP, publica en 1947 y en 1952, sendas investigaciones relativas a las condiciones habitacionales del Distrito Federal.

Igualmente en ese tiempo se inician programas de construcción de vivienda financiada por la Dirección de Pensiones Civiles, que había sido fundada en 1925. El Gobierno aprovisiona de vivienda a sus empleados, mediante la construcción de conjuntos habitacionales generalmente en el Distrito Federal. Entre 1948 y 1964 se producen cerca de 43,000 viviendas de alquiler.

Se emite la tercera Ley Orgánica del BNHUOP (1949) otorgándoles -- atribuciones para dar créditos a particulares, destinados a habitaciones aisladas del tipo popular y permitiéndole actuar como banco de ahorro y préstamo

(37) Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento.- Investigación sobre Vivienda.- México, 1977.

para sus fines. Desgraciadamente, esta reorientación del organismo no tuvo — aplicación práctica.

5.- En el lapso de tiempo que va de 1952 a 1958, se inician los programas habitacionales del IMSS, que había sido creado en 1943, y cuyas atribuciones, entre otros servicios asistenciales, le facultaban para proveer de vivienda a obreros y empleados asalariados y con relación laboral con empresas particulares, es decir, sus derechohabientes (1953). El IMSS construye durante el período de 1953 a 1964, conjuntos habitacionales de alquiler en el Distrito Federal y otras ciudades del interior, en un número cercano a las 10,600 viviendas.

Al derogar el 6o. Capítulo de la Ley Orgánica del BNHUOP (1953) se restringen las facultades del banco para otorgar créditos destinados a habitaciones aisladas, así como las de realizar operaciones de ahorro y préstamo — destinadas a la vivienda.

Se funda el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) (1954) y se establecen para el nuevo Organismo las funciones de atender las necesidades habitacionales de los estratos poblacionales más débiles económicamente; de analizar el problema habitacional y de establecer una política habitacional a nivel nacional. En INV realiza varias investigaciones sobre la vivienda y edifica cerca de 14,000 unidades entre 1954 y 1970. También se encomienda al INV la coordinación de esfuerzos de dependencias federales, estatales, municipales y del sector privado, sistematizando tecnología y abatiendo costos.

Con la atribución de financiar la construcción de conjuntos habitacionales para los derecho-habientes milicianos y otorgarles créditos hipotecarios, se crea en 1955, la Dirección de Pensiones Militares, que habría de promover 1,100 viviendas entre 1956 y 1964.

A partir de 1958, Petróleos Mexicanos inicia programas habitaciona

les para sus empleados y logra construir entre 1958 y 1964, 13,000 viviendas.

6.- De 1959 a 1964, se promueven algunas reorientaciones en cuanto a ordenamientos jurídicos, organismos y acciones, en el rubro de la vivienda popular, que entonces es considerado como de interés social.

En 1959, se transforma la antigua Dirección de Pensiones Civiles, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, y se reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en 1962.

Como base legislativa del Programa Financiero de Vivienda, las reformas a esta Ley permiten a las Instituciones de crédito, por ejemplo bancos de depósito e hipotecarios, operar en cuanto a ahorro y préstamo para financiar la adquisición y construcción de vivienda de interés social; a los bancos - se les permite destinar un 30% de sus pasivos en cuentas de ahorro para el financiamiento de ese tipo de vivienda; se reglamenta la disposición de recursos de las Sociedades de Crédito hipotecario y se las conmina a destinar un porcentaje fijo para el financiamiento de vivienda de interés social, finalmente, se suprime el monto máximo de un crédito hipotecario permisible y se facilita el otorgamiento de un crédito hipotecario de hasta el 80% del precio del inmueble cuando la vivienda sea considerada de interés social.

Con el fin de apuntalar la operación del Programa Financiero de Vivienda a través del FOVI (Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda) (1963-1964), se obtienen préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Agencia Internacional para el Desarrollo, por 30 millones de dólares, a fin de constituir un fondo revolvente para financiamiento habitacional.

El período se caracteriza por la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la puesta en marcha del primer programa estructurado y permanente, en el cual se contemplaba la solución al problema de la

vivienda, condicionado a la movilización masiva de ahorros internos.

Para implementar el Programa Financiero de Vivienda, se crea en 1963 el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), ambos integrados con los préstamos externos y las aportaciones del Gobierno Federal. Con estas iniciativas se buscaba establecer las normas que definieran la vivienda de "interés social"; revisar y aprobar proyectos de inversión de la banca privada en tal tipo de vivienda; garantizar y asegurar las inversiones provenientes de bancos privados en la materia; y por último, promover la edificación de conjuntos de vivienda de interés social. Estos instrumentos lograron que la banca privada financiara 175,877 viviendas durante el lapso de 1965 a 1976, circunstancia que representa un aumento significativo del monto de créditos hipotecarios de todo tipo, en circulación a partir de 1965.

7.- Período de 1965 a 1970. Para dotar de vivienda a obreros de la industria azucarera en sus áreas de labor, se fundó en 1969 el Fideicomiso para la Construcción de Casas de Obreros del Sindicato de Trabajadores para la Industria Azucarera y Similares de la República Mexicana, FICCOIA.

En algunos Estados de la República se crearon organismos involucrados en la problemática habitacional, como por ejemplo el Instituto de Acción Urbana e Integración Social, AURIS, del Gobierno del Estado de México. AURIS se fundó (1970) para contribuir a la regulación del poblamiento en el territorio de su entidad y atendió de manera especial la regularización de la tenencia en asentamientos ubicado dentro del área metropolitana de la Ciudad de México, pero bajo la jurisdicción del Estado de México; la promoción de conjuntos habitacionales en aquella entidad y además la ejecución de estudios a nivel urbano. Entre 1970 y 1976, el Instituto produjo 3,000 viviendas.

En 1970 se liquidan las instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda por haber sido consideradas inoperantes. De esta suerte se derogan -

los Artículos del 46 a) al 46 v), de la Ley General relativa a Instituciones de Crédito; es decir, la legislación referente a las instituciones de ahorro y — préstamo para la vivienda familiar.

Como órgano especializado en la vivienda popular, para el Distrito Federal, se funda en 1970 la Dirección General de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, que vino a incrementar en 30,184 las viviendas — construídas por el Departamento entre 1972 y 1976. Las atribuciones del nuevo organismo se sintetizan en la elaboración de programa de habitación y fraccio_ namientos populares; la colaboración tanto en proyectos de regeneración urbana como con otras instituciones habitacionales privadas y oficiales; y además, en la administración de los conjuntos habitacionales del Departamento del Distri_ to Federal. También se atendía la reubicación de pobladores afectados por de_ sastres o por programas del propio Departamento.

8.- Período 1971-1976.- En estos años se amplían las funciones — del antiguo INV, que se transforma en Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, INDECO, en 1971. Además de promo_ ver la vivienda popular, al INDECO se le atribuyen funciones para promover el desarrollo de comunidades urbanas y rurales; propiciar el incremento de servi_ cios municipales; coordinar en cuanto a vivienda, las acciones de otras organi_ zaciones públicas y privadas; y ser uno de los organismos titulares en la ex_ apropiación de tierras. Entre 1973 y 1976, el Instituto construyó 13,716 vivi_ endas, principalmente en el Distrito Federal.

En 1972, se reforma el Artículo 123 de nuestra Constitución y tam_ bién se modifica y adiciona la Ley Federal del Trabajo. Estos ordenamientos — legislativos se apoyaban en la obligación de los patrones de proveer de habita_ ciones a sus empleados, obligación que nunca antes se había instrumentado; — crearon además un fondo de vivienda para los trabajadores, integrado con la — aportación del 5% de sus salarios, a cargo de los patrones. En el trienio — 1973-1976, las aportaciones patronales permitieron captar un promedio de 3,666 millones de pesos anuales para el fondo.

Así se fundó en 1972 el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, con capacidad para administrar el fondo pecuniario que establecía la Ley; operar un sistema de financiamiento que permitiera a los trabajadores adquirir, edificar, reparar o mejorar su vivienda, así como también liquidar pasivos originados por esos conceptos; finalmente, al Instituto se le asignaba el promover y financiar la construcción de conjuntos habitacionales. El logro de INFONAVIT en el trienio de 1973 a 1976, representó la construcción de 105,732 viviendas en conjuntos de habitación.

Para los trabajadores al servicio del Estado, se crea también en 1972, el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado, FOVISSSTE, que asumió las funciones vivierendísticas que desempeñaba el ISSSTE, aunque este último Organismo administra por separado el pasivo acumulado de sus operaciones anteriores y continúa proporcionando créditos habitacionales a individuos. Además la Institución administraría el fondo pecuniario correspondiente, integrado con la aportación por parte del Estado como patrón, del 5% de los salarios de sus trabajadores; el manejo de un sistema financiero para la vivienda de sus derecho-habientes; y en general, el citado Organismo promovería y financiaría la construcción de conjuntos habitacionales. Entre 1973 y 1976, se logró de esta manera la construcción de 33,506 viviendas en conjuntos. Un tercer fondo solidario de vivienda se creó al año siguiente, con la aparición en 1973 del Fondo de la Vivienda Militar, FOVIMI, con atribuciones semejantes a los otros dos fondos solidarios, INFONAVIT y FOVISSSTE, pero especializado en el financiamiento y promoción de vivienda para los miembros de las fuerzas armadas. FOVIMI construyó 870 viviendas entre 1974 y 1976.

En cuanto a la problemática de la tenencia de la tierra fundamentalmente, en el período que estamos mencionando se fundaron diversos organismos como lo son el Fideicomiso Ciudad Lázaro Cárdenas y el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México, FIDEURBE. Estos nuevos Organos, creados en 1973, tienen que ver, el primero, con los terrenos a su cargo y la infraestructura y el equipamiento urbano de la Siderúrgica Las Truchas. El otro, con la integración al desarrollo del Distrito Federal, de los asentamientos irregulares con tenencia ilegal de tierra y las áreas decadentes del

centro de la ciudad.

Al año siguiente, en 1974, se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, CORETT, en su calidad de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y recursos propios, en la Subsecretaría de la Reforma Agraria. CORETT se abocaría a regularizar la tenencia de la tierra en asentamientos urbanos sobre tierras ejidales, en todo el país.

Otros programas puestos en marcha en el período aludido, pertenecen al Departamento del Distrito Federal, como el Programa de Erradicación de Asentamientos y Viviendas Precarias, un programa específico de la entidad para regularizar la tenencia de la tierra en el propio Distrito.

En 1976 se reforma la Constitución y se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos, en cuyo articulado se ordena la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Además, en ese año se emite la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

A finales de ese mismo año, se produce un nuevo enfoque relacionado con reformas administrativas en el Gobierno Federal, que habrían de culminar con la agrupación por sectores de la organización del propio Gobierno Federal y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, como organismo normativo y responsable del Plan Nacional de Desarrollo Urbano -- aprobado dos años más tarde, en 1978. Por primera vez, se intenta relacionar el desarrollo económico y social con el espacio físico territorial, de manera integral.

9.- Período de 1977 a la fecha.- A partir de 1977 son muchos y muy variados los planes, programas y acciones que se están llevando a efecto y que se relacionan con el tema de la vivienda. Como la mayoría de ellos se abordan en otra parte de este trabajo, nos limitaremos a describir algunas de las principales iniciativas que están en pleno desarrollo.

En 1977 se instaló la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y en mayo de 1978 fue aprobado el ya citado Plan Nacional de Desarrollo Urbano que es considerado urbanísticamente como "la proyección en el espacio y en el tiempo de las acciones de los gobiernos federal, estatales y municipales". El Plan ha ido comprometiendo a los restantes niveles de gobierno y de esa suerte, han sido aprobados los planes de desarrollo urbano correspondientes a todas las entidades federativas, los municipios, las zonas conurbadas y gran parte de los centros de población, sobre todo los considerados como prioritarios.

A fines de 1978, INDECO reorienta sus atribuciones de acuerdo con el Decreto mediante el cual se reforma su Ley Orgánica y se transforma en Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular. En cuanto a desarrollo de la comunidad se amplía su ámbito de actividad al no quedar ésta limitada al aspecto rural. En lo tocante a la vivienda, al Instituto se le asignan las tareas de promover y ejecutar directamente ó a través de terceros, programas de vivienda popular, fundamentalmente para personas que no están comprendidas en el régimen del Artículo 123 Constitucional y sus Leyes reglamentarias. En términos generales, INDECO queda encuadrado como instrumento operativo del Sector Asentamientos Humanos y en los términos de la última reforma a su Ley, como organismo instrumentador del Sistema Nacional de Tierra para los Asentamientos Humanos y del Sistema Nacional de Vivienda para no Asalariados.

Al término del año de 1978, se aprueba el Programa Nacional de Vivienda que busca preponderantemente propiciar condiciones favorables para que la población, principalmente la de menores ingresos, cuente con una vivienda adecuada; estructurar las acciones de vivienda como factor de desarrollo económico y social, de ordenamiento territorial y estructuración urbana, así como factor de conservación y mejoramiento del medio ambiente; además, el Programa se aboca a coordinar las acciones e inversiones que realiza el sector oficial a nivel federal en materia de vivienda, de manera congruente con los planes y programas nacionales; también se establecen las condiciones básicas de coordinación con los Gobiernos Estatales y municipales y con los sectores social y -

privado.

En abril de 1980 es promulgado el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, que significa una importante etapa en la creación de un sistema nacional de planeación que busca orientar el desarrollo del país sobre bases de racionalidad y de justicia. Uno de los cuatro grandes objetivos del Plan, es el de proporcionar a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo principalmente las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

Son estos los principales acontecimientos que entre 1925 y 1981, - han incidido en el campo de la vivienda y en el grave problema de su producción problema de gran evergadura, que no ha sido posible resolver en el marco del tradicional proceso de desarrollo económico y social, en beneficio de grandes sectores poblacionales de México, como son los que corresponden al grupo que necesita la denominada vivienda popular o de interés social, es decir, la población mayoritaria de nuestra nación.

Pero con toda la magnitud del problema de la vivienda, con las limitaciones que nos impone el desarrollo de nuestros grupos populares, existe - todavía un sector poblacional de México que requiere un tratamiento especial - en la apreciación de sus condiciones habitacionales. Se trata del sector de los marginados urbanos, de los no asalariados urbanos, cuyas condiciones de vida son todavía más deficitarias que las del grupo popular, mismas que trataremos de plantear en la siguiente parte de este trabajo.

En la pasada década los Institutos de vivienda locales, -en los estados- han seguido operando al abrogarse el INDECO.

El FONHAPO ha sido la institución que ha tenido en los últimos - - tiempos el peso de la atención a los trabajadores no asalariados de escasos - recursos.

III PARTE

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA DE LOS
NO ASALARIADOS DE BAJOS INGRESOS.

III.-

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA DE LOS NO ASALARIADOS.

En muchas de las ciudades subdesarrolladas presenciamos diariamente la proliferación de barrios urbanos de arquitectura sui generis, verdaderos conjuntos de viviendas transicionales, provisionales y cartolandas cuyo resultado formal no halaga la vista del espectador. En tales estructuras físicas se viene gestando un importante proceso social de adaptación de comunidades al medio ambiente urbano, que es preciso entender y atender como nueva y cambiante forma de vida en las ciudades: el proceso de transformación de los grupos humanos de más bajos ingresos a los patrones y al espacio físico característicamente urbano.

Se trata de grupos humanos integrados por pobladores no asalariados que representan la mayoría -más del 50% de la población económicamente activa de la ciudad- y que sufren uno de los problemas más - águdos, la falta de vivienda.

El acelerado aumento poblacional de nuestras ciudades y muy especialmente el producido por los emigrantes del campo, produce situaciones angustiosas en lo que concierne a la disposición de suelo, servicios básicos, infraestructura, equipamiento y vivienda.

El sector, que carece de empleo permanente y no tiene capacidad de ahorro para ser incluido en los programas institucionales, sólo tiene acceso a viviendas deterioradas y a tugurios arrendados a precios relativos más altos que los que pagan otros grupos de - - mayores ingresos por instalaciones mejores. De esta manera, los marginados deben dar respuestas propias para encarar la situación a que se enfrentan y tienen que crear sistemas propios para producir su vivienda.

Los habitantes de asentamientos precarios cuyos requerimientos de habitación se resuelven fuera del mercado convencional y con escasa o nula participación de los subsidios gubernamentales, generan pues un patrón diferente de actuación social, como estrategia de supervivencia característica de los grupos de menores recursos.

Los migrantes pobres que llegan a las ciudades satisfacen su necesidad de habitación con tecnología muy deficiente y en condiciones económicas sumamente precarias. Su propia condición de marginados les obliga a subsanar esa necesidad de manera compulsiva y frecuentemente con graves irregularidades jurídicas. Es la única opción que la ciudad les suele dejar. La falta de capacidad para el trabajo de tipo urbano -ya que obviamente estos grupos poseen ciertas espacialidades, pero desarrolladas en el ámbito rural- y la poca capacidad de la planta industrial para dotarlos de empleo, junto con el inmoderado aumento de los costos de suelo, de los materiales de construcción y de la propia mano de obra, dificultan las acciones para dotar a estos sectores poblacionales, de un pedazo de tierra y elementos de apoyo para que construyan sus viviendas.

Para estudiar el habitat de los no asalariados de pocos recursos, debemos contemplar los aspectos físicos, socioeconómicos y culturales de este sector poblacional, los que se ejemplifican con fenómenos tan importantes como la migración campo-ciudad; la no capacitación para el trabajo urbano que provoca un grande y desequilibrado aumento del sector dedicado a los servicios; el crecimiento demográfico explosivo; la inaccesibilidad a la tierra para vivienda; y finalmente, las expectativas de seguridad, modernidad y progreso -de tales grupos.

El asentamiento precario constiuye una determinada respuesta con características bien definidas en lo relativo a la base material del habitat. Se inicia por lo general, con la ocupación "de hecho"

de tierras ajenas. En muchos casos, terceras personas fraccionan ilegalmente tierras y venden lotes con la promesa de instalación de servicios. En el caso de las invasiones, éstas son promovidas y organizadas por asociaciones de pobladores cuya práctica ha demostrado muy buenas dotes de organización y de acción.

Ocupada la tierra, los usuarios de los terrenos empiezan la autoconstrucción; van agregando materiales con sistemas constructivos bastante heterodoxos y a base de productos de deshecho, mano de obra propia, de ayuda mutua o proveniente de pequeños contratistas. Esta tecnología constructiva constituye un proceso de agregación progresiva de elementos dispares a lo largo de un período prolongado durante el cual las viviendas se utilizan prácticamente a partir del inicio del proceso.

Los servicios de agua, drenaje y energía eléctrica, son también instalados progresivamente por los usuarios, bien mediante promoción y ayuda municipal o bien por apropiación directa, como en el caso de la electricidad.

Cuando el asentamiento precario ha tenido desarrollo inicial y la vivienda ha llegado a cierto grado de avance en su construcción, entonces ésta adquiere un determinado valor de cambio que induce la formación de un mercado paralelo por medio del cual, si se desea vender la vivienda, aunque esté incompleta, se adquiere un capital que permite vivir durante el período inicial de un nuevo proceso de construcción. El comprador de vivienda en estas condiciones, incorpora nuevos ahorros y estabiliza el sistema de mejoramiento gradual. Al ir adquiriendo valores cada vez más altos y acercándose al fin del proceso, la vivienda puede ya ingresar al mercado inmobiliario convencional y de esta suerte el asentamiento precario se va convirtiendo en un asentamiento regular. (38)

Es evidente que en el proceso de evolución de la estructura física del asentamiento precario, incide fundamentalmente el proceso de evolución social de sus moradores y por lo tanto las variaciones que se derivan de la interrelación de ambos procesos, son prácticamente infinitas. En el esquema representado sólo se señalan las condiciones más generales y frecuentes.

Desde nuestro punto de vista deben ser dos, cuando menos, los aspectos que adicionalmente deberían estudiarse en el asunto de la vivienda de los no asalariados, para complementar el análisis que se ha descrito en lo que respecta a la estructura física de su habitat que caracteriza un nuevo y cambiante panorama urbano: a) la delimitación específica del no asalariado de bajos ingresos, sus métodos de asentamiento y de construcción de vivienda; b) el proceso de urbanización en que se desarrolla la sociedad actual en general y particularmente el sector de precaristas; y finalmente c) el análisis de algunos de los métodos de asentamiento y de construcción de la vivienda marginada.

- a) Los no asalariados, sus métodos de asentamiento y de construcción.

En el campo de la vivienda urbana toma especial importancia el establecimiento de programas dirigidos a satisfacer la demanda habitacional de los grupos comúnmente denominados no asalariados, sector de la población de amplias proporciones que abarca a todos - - - aquellos que perciben un ingreso variable y que no - - labora bajo la dependencia de un patrón.

El sector en cuestión está compuesto por no asalariados tanto de ingresos altos, de ingresos medios o de bajos ingresos. Este último grupo, que es el que nos interesa estudiar en el cuerpo del presente trabajo, se subdivide - - - - -

en dos grupos: no asalariados de bajos ingresos y no -
asalariados desocupados.

En el primer subgrupo de no asalariados de ingresos bajos se ubican a todos aquellos subempleos que prestan servicios en tareas de baja remuneración y que no dependen de algún patrón y a todos aquellos que, aun cuando dependan de algún patrón, obtienen un ingreso inferior al salario mínimo legal. En este sector se encuentran, entre otros, artesanos, técnicos no establecidos, vendedores ambulantes, pepenadores, boleros, cargadores, trabajadores a destajo y diversas actividades, trabajadores domésticos y subocupados. Este sector es atendido solamente por un Organismo público que se ve atareado ante la magnitud del problema y por las dificultades que representa el implantar mecanismos financieros, técnicos y administrativos adecuados a las condiciones económicas de estos grupos.

En el segundo subgrupo, el de no asalariados desocupados, se incluyen personas en edad de trabajar pero que no tienen ingresos o bien los tienen en grado mínimo, apenas suficientes para satisfacción de sus más ingentes requerimientos alimenticios. Este grupo poblacional presenta características muy diversas y variables, e incluye a todos aquellos habitantes de bajo ingreso que desarrollan actividades esporádicas y cuya gran inestabilidad económica no les permite el acceso a las acciones de crédito en los términos de operación vigente. Este sector requiere acciones de vivienda circunscritas casi exclusivamente a programas de asistencia social y en algunos casos, a planes de vivienda de ayuda mutua y de esfuerzo propio, con la asistencia técnica posible. (39)

(39) Subcomisión de Programas de la Vivienda.- Evaluación de la Política de Vivienda, 1971-1976.- Copia xerográfica sin fecha.

Al describir las características del proceso y de recursos de autoconstructores, que resultan típicos en la producción de vivienda - en asentamientos precarios, ya que representan en México cerca del 70%, Zsundra (40) considera como peculiares del sistema de radicación de los grupos marginales, la incrementalidad, desarrollo y mejoramiento progresivo en el tiempo, tanto de las viviendas como de localidades y, sobre todo, el grado de control del proceso por parte de las familias, más alto en éste que en otros tipos de vivienda.

La capacidad administrativa de los usuarios ha permitido los principales ahorros en los costos. Como administradores de sus obras, los autoconstructores participan como sus propios contratistas y - al mismo tiempo usuarios-clientes, lo que les permite aprovechar otro grupo de recursos humanos o factores muy importantes como son la imaginación y la capacidad de anticipar el cambio, iniciativa y espíritu emprendedor, determinación y esfuerzo sostenido, tolerancia para los sacrificios que impone el curso de acción emprendido, que en ocasiones tienen una duración de 15 a 20 años, aun aprovechando gran variedad de recursos.

Si los autoconstructores, aun aquellos con muy bajos recursos, han podido construir habitaciones casi sin ayuda oficial, tal circunstancia representa un desafío para los diseñadores del sector formal.

Durante el período inicial de asentamiento, lo importante es, en general, el terreno seguro, adecuado y bien ubicado, mientras que pasan a segundo término la comodidad y el valor de la casa como inversión. Al paso del tiempo, estas últimas características adquieren mayor importancia.

(40) Tomás Zsundra.- Autoconstrucción.- Revista CIDIV. Fascículo No. 6 México, 1979.

La prioridad de inversión se centra en aumentar la capacidad del inmueble para generar ingresos adicionales a la familia, por ejemplo la construcción de habitaciones adicionales para alquiler, o de --tiendas y talleres para arrendamiento ó uso propio.

Es por estos motivos que el tamaño del lote es generalmente más importante que el nivel de servicios. (41)

En cuanto a la movilidad de los autoconstructores, se traslada casi siempre el campesino de un trabajo de sector primario, a los sectores secundario y terciario, fenómeno que significa también el traslado de la pobreza y del pauperismo rural al ámbito urbano, donde encuentran su expresión más acabada en los asentamientos precarios o ciudades perdidas, modelos de ecosistemas urbanos creados en forma compulsiva y espontánea por los marginados. Se da así respuesta popular a un problema estructural básico del desarrollo económico de la sociedad, significado por la carencia de habitat y de vivienda a niveles mínimos, de gran parte de la población. (42)

En las ciudades, a diferencia de las áreas rurales, la población -- puede por sí misma producir materiales de construcción, sino que-- los pobladores necesitados tienen que recolectar, robar o comprar, los insumos característicos de los asentamientos marginales. En el campo los sistemas constructivos son sencillos; sus habitantes tienen varias generaciones de capacitación y desarrollan formas de ayuda mutua que facilitan la producción económica y ecológica de -- nuevas viviendas. En las ciudades, los patrones de construcción -- son más nuevos, improvisados y cambiantes; son generalmente más sofisticados y requieren cierta capacitación para realizarse. No

es común el sistema de ayuda mutua y casi todo debe hacerse en base a prueba y error, por imitación o mediante trabajo remunerado.

En la mayor parte de los casos de estudio comprendidos en la investigación mencionada (43), el asentamiento se originó en una invasión, circunstancia que tiende a regularizarse en algunos casos. Los asentamientos precarios, obviamente casi sin planificación, siguen ciertos patrones generales de organización urbana informal, - que en cierto modo conservan la tradición originada en la cultura producto del mestizaje y que según Nojásco, se caracteriza por el proceso siguiente: (44)

- a) Organización con sentido de disciplina y de respeto a la autoridad, ya que a través de ésta se genera el respeto mutuo. La autoridad se centra en el líder y en sus colaboradores. El ingreso en el grupo de principales se puede pagar con la participación en la invasión, ofreciendo apoyo incondicional al líder en otras acciones, apoyo que es retribuido justamente con el terreno invadido, o con nexos de parentesco o de paisanaje, etc.
- b) La lotificación y las vías públicas se hacen siempre - en retícula o damero, sea el terreno plano o con accidentes topográficos.
- c) Los lotes son siempre iguales en tamaño y rectangulares. El tamaño del lote para ser invadido o adquirido fluctúa entre 80 m². y 120 m². Patrones de ética y de

(43) Ibidem

(44) Ibidem

presión social garantizan el tamaño máximo del lote.

- d) Los lotes se adjudican según la jerarquía del poder, - en un orden que va del centro a la periferia. Siguiendo los patrones de radicación prehispánicos, en el centro del barrio se deja un espacio libre que opera como centro cívico-ceremonial y sitio de reunión social. Adyacentes al centro, se seleccionan predios para la - iglesia y para el mercado.

- e) Se establece de inmediato un código de honor o normas mínimas de convivencia, representadas por que no haya robos de agua; el abastecimiento de electricidad, aun clandestino, es tarea colectiva; la instalación del -- "diablito" es responsabilidad familiar; las acciones - de protección y vigilancia son de orden colectivo; los casos de conflicto son juzgados y dictaminados por el líder o sus seguidores, cuya resolución es inapelable y debe acatarse.

- f) Se conviene en que sea la calle el espacio lógico para la interacción familiar, de suerte que el juego infantil callejero y en grupos extrafamiliares es aceptado. La ayuda mutua se refuerza por la vecindad. A mayores problemas de represión administrativa, más cohesionado y estructurado se torna el grupo.

Como reflexión ante los postulados indicados anteriormente, se pueden resaltar ciertos hechos de gran interés: (45)

- 1.- Existen espacios urbanos de trazos rígidos, pero sumamente dinámicos, puesto que se abren o cierran calles, se adjudican más o menos lotes y se cambian los usos del suelo. Toda esta variabilidad atiende a necesidades sociales inmediatas y sentidas.
- 2.- Se organizan los usuarios para la convivencia en aglomeración, habiendo espacios para exclusivo uso familiar el lote y la vivienda; también áreas para la integración social inmediata: la calle, que completa el uso habitacional de suyo exiguo dentro de la vivienda.
- 3.- Se promueve la organización para la autogestión y para la introducción de los servicios básicos, prevaleciendo la antigua costumbre del tequio, como trabajo colectivo para el bien común.
- 4.- La jeraquía de poder representada por el líder; la necesidad y un sentido ético especial, favorecen el orden social mejor que otros dispositivos formales.

Las desventajas hacen crisis en cuanto a la implementación del espacio comunitario. Es natural que si un grupo familiar carece de recursos logra un mínimo de confort en su propia vivienda, mal puede contribuir a la construcción del habitat comunitario. Por eso la insuficiencia de servicios constituye uno de los graves defectos de estos asentamientos precarios. Los servicios espontáneos e improvisados por ellos, como por ejemplo el agua acarreada y almacenada en tambos, el drenaje a cielo abierto, el fecalismo al aire libre, etc., contribuyen más a contaminar el sitio, que los principios sanitarios en que están basados. Si bien encontramos muchos ejemplos positivos en la organización de estos barrios de marginados, lo real es que no puede esta forma de vida constituir un pa-

trón a seguir. La verdad es que son grupos que padecen grandes carencias en cuanto a espacio vital, infraestructura, servicios y en la vida urbana en general.

b).- El proceso de Urbanización.-

Como fenómeno histórico, multidimensional e irreversible, el proceso de urbanización en América Latina durante los 40 años más recientes, ha traído como consecuencia una fuerte concentración demográfica en determinadas ciudades. En el período entre 1940 y 1970 la población del área aumentó de 120 a más de 260 millones. En ese mismo lapso la población ubicada en localidades de más de 10 mil habitantes, pasó de 30 a 130 millones, lo cual quiere decir que si la población total del subcontinente se duplicó, la de las ciudades se cuadruplicó. En el mismo período observado, la población de ciudades con más de 100 mil habitantes pasó de un total de 19 millones de gentes en 1940 a 90 millones en 1970.

Casi la mitad de la población urbana de América Latina se concentra en ciudades. En 1970 tan sólo 17 áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes contenían aproximadamente el 30 por ciento de la población urbana del continente iberoamericano. (46)

En México, cambios notables en el volumen y la distribución de la población, sobre todo a partir de 1940, - se presentan entre los años de 1900 y 1970 como parte del proceso de urbanización global. La población ha

(46) Cámara Brasileña de la Construcción.- Ponencia al IV Congreso Interamericano de Vivienda.- México 1974.

dejado de ser predominantemente rural y se ha convertido en predominantemente urbana. Con excepción del período revolucionario, 1910-1921, la población total del país casi se cuadruplicó (13.6 millones en 1900 y 48 millones en 1970) en aumentos ininterrumpidos. Tasas inalterables de fecundidad y fuerte disminución de las cifras de mortalidad, han dado como resultado que México presente la tasa de crecimiento más elevado del mundo, entre países de gran tamaño. Igualmente la población urbana, considerando como tal a aquella que vive de asentamientos mayores de 15 mil habitantes, ha crecido más rápidamente que la población total: se multiplicó tres tantos entre 1900 y 1940 y más de cinco veces entre 1940 y 1970 (47). En el año 2000 el país tendrá 100 millones de habitantes.

La Urbanización se da así como un proceso en el que se va dando un predominio de valores de la cultura urbana y una organización física estructurada en la concentración poblacional; sobreviene también la importancia de los medios de producción en cuanto a especialización en el trabajo; los servicios asistenciales, educacionales, financieros, recreacionales y del aparato administrativo del Estado. La urbanización significa en suma el proceso de dominio de la sociedad urbana en la sociedad total y por lo tanto el retraimiento de la sociedad rural.

En el ámbito rural el grado de dispersión de los asentamientos humanos es variable y en algunos casos tiende fuertemente hacia un relativo grado de concentración

(47).- Luis Unikellet al.- El Desarrollo Urbano de México.- El Colegio de México.- México, 1976.

La dispersión es función de las formas de tenencia de la tierra, del equipo de explotación, de los recursos naturales, del uso intensivo de mano de obra o de capital que derivan en una mayor o menor productividad, — dando por resultado economías de subsistencia con un — alto valor agregado por trabajador, así como diferentes formas de comportamiento y organización social. Los asentamientos dispersos están relacionados con esas — economías de subsistencia y con los minifundios. Aquellos que muestran algún grado de concentración, por lo general, se han organizado en torno de grandes empresas de alta productividad, como por ejemplo, cañeras o pesqueras, que involucran inversiones grandes de capital y las cuales son las que de manera prioritaria constituyen fuentes de trabajo, no sólo asalariado, sino también y casi siempre en mayor cantidad para no asalariados.

El número de viviendas disponible crece a menor velocidad que la población. En efecto, de acuerdo con la información censal, el índice de crecimiento de las — viviendas fué entre 1950 y 1980, en todo el país, del orden del 2.85%, mientras que el de la población fué del 3.26% según el censo de 1990, las diferencias no son significativas.

En 1950 había un promedio nacional de 4.9 habitantes por vivienda, cifra que asciende en 1960 a 5.45; a 5.81 en 1970 y desciende un poco en 1980 cuando se registra un promedio de 5.51 habitantes por casa. La magnitud del esfuerzo realizado para abatir índices tan elevados se comprueba al revisar la tasa de crecimiento del número de vivienda que en 1980 alcanza la cifra de — 3.97% es decir, más de un tercio mayor que la de 1970 y casi el doble de la relación existente en 1960, cuando se registro la cantidad de 1.99 con respecto a 1950.

Como se sabe, además del déficit cuantitativo, hay una gran proporción de viviendas que resultan inhabitables por sus deficiencias cualitativas. En un estudio realizado por el Instituto Mexicano del Seguro Social en once ciudades del país, se descubrió que eran deficientes el 75.23%, sin incluir a las viviendas que no contaban con espacio suficiente para sus habitantes. Según el mismo estudio, más de la mitad de las ciudades analizadas tenían casas deficientes o desechables en más del 80% del total.

Estudios efectuados por el INDECO en zonas urbanas del Valle de México, concluían que eran deficientes el 72.13% de las viviendas y prácticamente desechables el 38.76% (48).

La gravedad del problema habitacional se recrudece en la vivienda de los grupos marginados, cuyos asentamientos espontáneos y transicionales presentan características que es conveniente estudiar si se pretende ponderar el déficit de vivienda.

De acuerdo con datos proporcionados por el CIDIV (49) el no asalariado de bajos ingresos representa el 76.7% de un asentamiento precario, en tanto que aquellos habitantes que disponen de empleo relativamente fijo, comprenden el 23.3% restante.

(48) CANACO de la Ciudad de México.- Vivienda Transitoria. Suplemento Revista Comercio.- Fascículo 241, México 1980.

(49) Centro de Investigación, Documentación e Información sobre la vivienda.- INDECO.- Datos Preliminares de los Estudios realizados entre 1977 y 1980, en Coatzacoalcos, Reynosa y Mazatlán.

Los datos observados indican que los ingresos de estos habitantes urbanos, medido en número de veces el salario mínimo regional, se registraron como sigue:

TABLA XIII

			Porcentaje de Poblacion Trabajadora
Hasta		1 VSMR	27.9%
De 1.1	a	2 VSMR	42.2%
De 2.1	a	3 VSMR	16.4%
De 3.1	y	más VSMR	13.5%
			100.0%

VSMR: Veces Salario Mínimo Regional.

En cuanto al tipo de vivienda, se observó que el 67.2% de las unidades estaba constituido por "casa o departamento"; el 25.9% era de tipo "jacal" y sólo el 6.9 era de "cuarto redondo".

Por lo que respecta al tipo de tenencia y atendiendo a una clasificación entre viviendas propias, rentadas y prestadas u otros, tanto la información aludida como la ya anteriormente mencionada de Nolasco (50) muestran los datos siguientes:

TABLA XIV

Informante	Tipo de Tenencia		
	Propias	Rentadas	Prestadas u otros.
CIDIV	78.9%	15.0%	6.1%
Nolasco	69.5%	19.2%	11.3%

(50) Margarita Nolasco. . . . Op. Cit.

Se tiene entonces que en los asentamientos urbanos en los cuales predominan los trabajadores no asalariados de bajos ingresos, casi tres cuartas partes de las viviendas, el 74.2% están ocupadas por sus propietarios; el 17.1% de las casas se usan mediante el régimen de arrendamiento; y sólo el 8.7% de ellas se ocupan mediante prés_tamo y otro tipo de tenencia.

Como muestra del acceso que los habitantes de estos asentamientos marginados tienen a los servicios mínimos de agua y drenaje, se detallan los estimados siguientes (51):

Disponen de hidrante pozo en la vivienda el 29.9%, mientras que lo adquieren en hidrantes en la calle 40.1%; al resto, 28.9% se los llevan en pipas, o bien mediante "aguadores" y el agua es conservada en "tambos".

Disponen de drenaje el 29.1% de viviendas, en tanto que un 38.0% eliminan sus desechos orgánicos en fosas asepticas o pozos ciegos. El fecalismo al aire libre alcanza la cifra de 36.4%. Poseen inodoros el 29.0% de las unidades y el uso de letrinas representa un porcentaje de 28%.

Este es el panorama en que se inscribe el habitat urbano de los no

asalariado, cuyos patrones de asentamientos se derivan de un proceso de urbanización conceptuado como producto de una urbanización - prematura, acelerada, concentradora, espontánea y descapitalizada. El fenómeno de cambio de lo rural hacia lo urbano se presenta de manera separada y hasta antagónica al cuadro institucional, como una forma de ajuste entre las expectativas de empleo y las expectativas de supervivencia entre las áreas campesinas y urbanas. La interrelación entre recursos humanos y los bienes y servicios, se da independientemente de toda labor de planificación y tiene repercusiones tanto en la zona rural donde se origina el flujo migratorio, como en las urbes de destino, para finalmente incidir en cualquier sistema nacional de desarrollo urbano.

Las áreas rurales más deprimidas observan cómo emigran grupos de jóvenes de mayor iniciativa y potencialidad, cómo se pierden los mejores agentes locales de desarrollo y se desperdician partes de la escasa infraestructura social de que gozaban. En las ciudades se aprecia una gran anarquía en los procesos de ordenamiento territorial, debido a la falta de marcos normativos eficaces y las dificultades que se presentan para su aplicación. Queda abierto el cambio para que se desenvuelvan sin obstáculo alguno las fuerzas de la especulación en la apropiación y uso del suelo urbano.

Las distintas actividades y funciones urbanas, así como la población se distribuyen en el espacio urbano sin orden, sin conciencia ni comunidad en el tiempo. Se establece así el caos en las formas y modalidades del desarrollo urbano de estos asentamientos.

Como se ha mencionado al principio, este trabajo y la investigación fundamental que lo sustenta corresponde al período 1976-1982. Es importante enfatizar como al paso del tiempo el problema de vivienda de los no asalariados de bajos ingresos no ha mejorado.

IV PARTE

LA VIVIENDA POPULAR COMO PROBLEMA ECONOMICO.

En México la vivienda popular es fundamentalmente un problema de falta de desarrollo económico, caracterizado éste por extraordinarios incrementos en la población. Tales incrementos deberán ser acompañados por una más razonable -- distribución de la riqueza producida, de tal manera que logren una mayor participación en el ingreso nacional los sectores mayoritarios de la población y que se dé una creciente participación de ésta en la productividad. Tal participación sólo es posible si se transforma el subempleo actual, en empleo pleno.

La vivienda cada vez resulta más costosa. El requerimiento habitacional es de enormes proporciones en nuestro país y puede transformarse en un importante factor del desarrollo económico, siempre que se pueda convertir este requerimiento en una demanda efectiva, es decir, apoyada con recursos apropiados.

Tradicionalmente se ha planteado el problema de la vivienda como un desequilibrio entre oferta y demanda; y en este sentido la solución parecería ser la producción de un mayor número de unidades; este planteamiento resulta falso en buena parte, puesto que es requisito indispensable o bien adecuar los programas a la capacidad de pago de las mayorías; o bien elevar el poder adquisitivo de éstas. En cualquier caso el usuario sólo podrá resolver su problema con trabajo suficientemente remunerado.

La vivienda que se produce para el mercado formal no ha estado al alcance de la población con ingresos cercanos al salario mínimo legal. Es pues necesario correlacionar ingreso y vivienda, abatir el subempleo y mejorar las condiciones del empleo.

Generalmente se plantean dos criterios en la consideración de la vivienda, como un "bien de consumo" por una parte, y como inversión reproductiva por el otro. La discusión se presente sólo por pretender encuadrar a la vivienda en uno de los dos grupos en que los economistas clasifican los bienes; bienes de consumo y bienes de capital. La vivienda participa definitivamente en ambos conceptos y es precisamente por ello que resulta importante su influencia en la economía

nacional. Si es cierto que la vivienda puede verse como bien de consumo en tanto satisface la necesidad humana de habitación, no lo es menos que se distingue básicamente por significar un reconocido factor de poder multiplicado en casi toda la economía; se trata de una industria móvil que puede trasladarse a cualquier lugar donde se le necesite; requiere de una muy pequeña inversión - por empleo creado y no depende de insumos de procedencia extranjera.

La vivienda tiene connotaciones más amplias que cualquier otro bien de consumo puesto que produce en el usuario bienestar familiar con resultados positivos — fundamentales; reivindica en aquel su condición de ser humano al aumentar su capacidad productiva y cultural, y promueve una fuerte disminución de las tensiones sociales, de tal suerte que en varios países -como el nuestro- se habla ya de la vivienda como un "derecho social".

La producción de vivienda, al igual que otras inversiones de infraestructura social, como pueden ser los nosocomios o las escuelas, no es directamente productiva; su justificación estriba en el precio que debe pagarse para atender a las necesidades sociales más apremiantes de la comunidad.

Todo esto sin mencionar las interrelaciones tecnológicas y la producción de insumos materiales, factores reconocidos como comunes a la actividad económica.

Al lograr producir mejores viviendas se está hablando de disminuir las inversiones en otros consumos, como por ejemplo la salud, y así se pueden liberar capitales para destinarlos a otras inversiones.

La vivienda genera un pre-ahorro y un post-ahorro (53). El primero resulta de la acumulación previa de recursos que necesariamente hace el usuario al adquirir una habitación. El post-ahorro, se deriva de la necesidad de cubrir - las deudas contraídas, ampliaciones, mantenimiento, etc., gastos que normalmente hacen los adquirentes de vivienda popular, substrayéndolo de las compras de artículos o servicios suntuarios y significando un incremento puro del ahorro que sólo se destina a vivienda.

Las inversiones en vivienda han recibido durante mucho tiempo escasa prioridad, en razón de habersele considerado poco productiva y que restaba recursos para - otras áreas de la economía reputadas como más lucrativas. Sin embargo, esta tesis va perdiendo fuerza debido a los resultados positivos que se han derivado de los programas vivendísticos en variables tales como el producto interno bruto, la capacidad industrial instalada, el desarrollo regional y la ocupación.

La producción de vivienda incide fuertemente en la construcción y estimula las más variadas ramas de actividad. Cuando los programas de vivienda son sostenidos, van reduciendo la inestabilidad laboral especialmente en la mano de obra más necesitada. De esta suerte se genera una de las mayores posibilidades de absorción de mano de obra y por tanto un valioso auxiliar para hacer frente a la desocupación que es fuente de problemas en los países subdesarrollados. Se calcula que el rango de ocupación directa generado por la vivienda oscila entre 1.5 y 1.8 empleados por unidad, cifra que se multiplica casi 10 veces al considerar sus efectos secundarios.

(53).- Cámara de la Construcción de Chile.- Ponencia al IV Congreso Interamericano de Vivienda.- Ed. xerográfica.- México 1974.

Tender a la utilización intensiva de mano de obra, no implica necesariamente - hacer a un lado toda la innovación tecnológica. Al contrario, el uso de - - técnicas industriales avanzadas en la producción de insumos para la construc_ - ción, significa una ventaja adicional de promover el trabajo de construcción - en planta.

La inversión de vivienda, en relación al producto nacional, varía notablemente entre los países desarrollados.

En México el marco financiero de la vivienda está integrado por un grupo de instituciones que aplican los recursos financieros en congruencia con los planes y programas del Sector Desarrollo Social, y siguiendo los lineamientos -- establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de -- financiamiento.

La efectividad de los instrumentos financieros y de sus mecanismos de aplica_ ción, depende principalmente del volúmen de la captación de recursos; de la capacidad operativa de los sistemas para aplicar los recursos; y finalmente, -- de la agilidad y versatilidad de los mecanismos para proporcionar el crédito a un sector poblacional más amplio.

El Estado, mediante sus fuentes formales de financiamiento, sólo puede destinar recursos limitados la producción de vivienda; es el sector social, entendido como aquel que produce bajo su propia gestión, quien realiza en la práctica el logro más importante para resolver su problema de vivienda, frecuentemente -- empleando la autoconstrucción.

Los recursos financieros para la producción de vivienda en el país y de acuerdo a su origen, se clasifican en cuatro grupos (54-a).

- 1.- Recursos de la banca privada y del Programa Financiero de la Vivienda.
- 2.- Recursos de fondos institucionales.
- 3.- Recursos fiscales
- 4.- Recursos de la comunidad

1.- Los recursos del primer grupo están integrados con aquellos que aplica la banca privada, la cual los adquiere del mercado de capitales, representan -- tasas que han tenido enormes variaciones a lo largo de la segunda mitad del -- siglo, y que hoy, a cinco años del Siglo XXI son extremadamente altas. La banca privada orienta sus programas hacia ciertos sectores de población que

garantizan su función dentro del mercado de capitales. Por tanto sus acciones directas se encaminan hacia los estratos económicos que pueden pagar tales -- tipos de intereses, mediante créditos hipotecarios muy caros y limitados en monto, porcentaje y plazo.

Con el fin de promover el empleo de estos recursos para las necesidades de los sectores de más bajos ingresos, el Estado creó en 1968 el Programa Financiero de la Vivienda, fundamentado en la consideración de que los recursos estatales eran insuficientes para satisfacer la creciente necesidad de vivienda, y en -- que era conveniente la canalización obligatoria por las instituciones de cré_ dito, de parte de los ahorros captados del público. Conforme a esta tesis, -- los recursos gubernamentales serían complementarios de la inversión del sis_ tema bancario. De esta suerte, mediante reformas legales apropiadas, se esta_ bleció la obligación de que las instituciones de crédito con departamentos de ahorro e hipotecarios invirtieran una parte de su pasivo, a través de otorga_ miento de préstamos o créditos para fomentar la construcción y adquisición de vivienda de interés social. Para concretar la proyección del Programa a los sectores de población idóneos, los créditos son otorgados por la banca a los -- adquirientes de viviendas cuyos ingresos no exceden de un límite máximo, quedan_ do abiertos a jefes de familia asalariados y no asalariados.

El Programa Financiero de la Vivienda viene actuando en la atención de acredi_ tados de medianos y bajos ingresos; y a partir de 1979 extendió su ámbito para impulsar la vivienda denominada de interés social para acreditados de ingresos mínimos, VAIM, partiendo siempre del principio de que los beneficiarios costea_ ran sus habitaciones mediante crédito bancario recuperable y garantizado con la propia vivienda.

Sin embargo, sólo son beneficiarios del Programa familias con ingresos mayores a 2.5 veces el salario mínimo regional.

Igualmente, el Banco de México constituyó como órganos operativos del Programa a dos fideicomisos: Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, -- FOVI, y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social, FOGA.

Al FOVI corresponde:

a) Promover la construcción o mejora de vivienda de interés social según los criterios expresados anteriormente.

b) Otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito, para complementar las sumas que éstas destinen a la construcción, compra o mejora de vivienda, cuando sus recursos se han agotado o son insuficientes.

c) Evaluar y aprobar técnicamente los programas para que resulten adecuados constructiva y socioeconómicamente.

d) Supervisar las edificaciones apoyadas financieramente o a solicitud de los promotores.

e) Asesorar técnicamente la preparación y realización de los programas auspiciados y orientar a los promotores para obtener financiamiento.

f) Investigar en el uso de nuevos materiales y sistemas constructivos.

El FOGA fué creado para compensar a las instituciones de crédito los costos de los créditos que otorgan para vivienda de interés social y darles mayor garantía en la operación de dichos créditos y evitarles quebrantos. Estos -- apoyos se aplican hoy en estas circunstancias:

a) Para efectos de liquidez por falta de pago puntual por parte de los acreditados en las operaciones citadas.

b) Para igual finalidad, por deficiencias de recuperación final en las mencionadas operaciones de crédito.

c) Para regular los tipos de interés de las mismas operaciones.

d) Para reducir el importe de las primas de seguro de vida e invalidez y de daños del inmueble, a las que están obligados los --

adquirientes de las viviendas o los propietarios al mejorarlas.

Los recursos canalizados en el Programa Financiero de la Vivienda provienen básicamente de tres fuentes: los recursos habilitados por la banca - privada mixta, los recursos manejados por FOVI/FOGA y los enganches de los adquirientes.

Durante 1980, el Programa Financiero manejó recursos del orden de 2,228 millones de pesos que fueron aplicados en un 65% a vivienda interés social; 30% a mejoramiento de vivienda y el resto, 5% a los programas VAIM. Estos últimos destinados a vivienda de interés social para usuarios que perciben desde 2.5 veces el salario mínimo regional en adelante.

2.- Los recursos provenientes de fondos institucionales se originan en el cumplimiento del Artículo 123 Constitucional, que integra fondos con el 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores asalariados. Se forma pues un fondo de recursos de gran revolvencia y con carácter devolutivo para aquellos que no han usado préstamos para vivienda. El fondo en cuestión se viene incrementando por los rendimientos obtenidos de la inversión o reinversión de las aportaciones, las cuales se canalizan mediante los fondos de INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI y cubren parte de los trabajadores con relación laboral, que en total - representan el 28.1% de la población económicamente activa. Los recursos manejados en 1980 por las primeras dos instituciones alcanzó las cifras de 16,000 y 8,500 millones de pesos, respectivamente.

Las instituciones mencionadas realizan programas de vivienda terminada, mediante promociones específicas, acciones directas y proporcionando complementariamente créditos para adquirir, mejorar, ampliar viviendas y para el pago de pasivos. De esta manera los empleados de las empresas privadas, del - Estado y las fuerzas militares, reciben apoyo institucional en el campo de la vivienda.

3.- Los recursos fiscales para vivienda popular se integraban en el período - 1976-1982, por aquellos en los que se basa la acción de todos los organismos - públicos y cuyo origen está en las partidas presupuestales que en materia de vivienda ejerce el gobierno federal. Estos recursos se canalizan a través de cuatro subgrupos:

- a) El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, INDECO (54-b).
- b) Los fideicomisos
- c) Organismos de las entidades federativas.
- d) Fondos de las empresas estatales y paraestatales.

a) INDECO:

Este organismo público fué el instrumento operativo del gobierno federal en materia de tierra y vivienda. Se ubicó en el Sector Asentamientos Humanos y su objetivo era promover y ejecutar en forma directa, o mediante - terceros, programas de vivienda popular en la República, fundamentalmente para la población no asalariada; además, integró y administró un sistema tendiente a satisfacer los requerimientos de tierra para el desarrollo urbano de los cen - tros de población.

(54-b).- Organismo en liquidación, según decreto del 7 de enero de 1982.

El INDECO obtenía recursos fiscales que complementaba con créditos internos concedidos por instituciones de crédito en forma de créditos hipoteca - rios. Los programas de INDECO tendían a abatir el problema de la vivienda de los no asalariados de más escasos ingresos; por ejemplo, atendió a personas con ingresos equivalentes a media vez el salario mínimo regional, hasta aque - llas que perciben dos y media veces dicho salario, lo que significa que sus programas se aplicaron a los estratos sociales de menor ingreso en México.

INDECO dirigió sus acciones a los grupos de trabajadores que no es - tán comprendidos en el régimen del Art. 123 y sus leyes reglamentarias. Recor - demos que la Constitución solamente ordena prestaciones viviendísticas para

los trabajadores asalariados y hasta la fecha no contempla ordenamientos en pro de la vivienda de aquella fuerza de trabajo que no dispone de relaciones laborales con empresas pública ó privadas.

El gobierno federal no pudo conferir prioridades de inversión para los programas de INDECO, de suerte que la canalización de recursos fiscales a otras formas de desarrollo socioeconómico limitaron la operatividad del INDECO.

Una acción muy importante del INDECO fué la celebración de convenios con los gobiernos estatales que permitieron la creación de los Institutos de Vivienda INDECO-Estados, cuya finalidad fué realizar acciones concertadas de vivienda entre INDECO y los gobiernos locales. Esta circunstancia amplió definitivamente la capacidad del INDECO, en congruencia con las políticas de federalismo, desconcentración y la normativa en general que establece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Programa Nacional de Vivienda, y los propios planes estatales y municipales de desarrollo urbano.

Por otra parte, INDECO estableció un sistema financiero específico para los grupos de no asalariados de bajos ingresos, cuyos principales lineamientos se describen al final de esta IV Parte del presente trabajo.

b) FIDEICOMISOS:

Otras formas de canalización de los recursos fiscales lo constituyen los fideicomisos que se han instituído como instrumentos coadyuvantes de los planes de desarrollo regional. Cabe mencionar los establecidos en Lázaro Cárdenas, Puerto Vallarta, Acapulco y los creados en ciudades industriales como FONDEPORT, FIDEIN, etc.

Los recursos encauzados por estos fideicomisos alcanzaron en 1980 la suma de 2,280 millones de pesos aportando la federación el 64.8% y el 29.8%

obtenidos de recursos propios.

Fideicomisos con FICCOIA y FIOSCER, captan recursos mediante un porcentaje fijo sobre los ingresos por la comercialización de un determinado producto, en este caso el azúcar. Esta fuente de recursos es autónoma y crece en la medida que aumenta el consumo, los precios y la productividad. Tiene la peculiaridad de que los fondos captados no son de carácter devolutivo y no tienen costos financieros. Las acciones contemplan exclusivamente la vivienda terminada y atienden solamente a los trabajadores de ingenios cañeros que perciben desde menos de una vez hasta tres veces el salario mínimo.

c).- ORGANISMOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Parte de los recursos fiscales se distribuyen por conducto de ciertos organismos de vivienda de las entidades federativas, tales como AURIS, CODEUR, FOMERREY, cuya principal fuente de recursos son los gobiernos federales y estatales, vía asignación presupuestal. Esta circunstancia no impide que se acceda a otras fuentes: banca privada nacional y extranjera, organismos internacionales promotores del desarrollo, etc.

Si bien sus características legales les otorgan la opción de realizar todo tipo de programas, sus limitaciones consisten en que las fuentes de sus recursos no son autónomas, sino vinculadas con los recursos y con la política estatal, y además, difícilmente crecen en función del incremento del déficit que proponen abatir.

d).- FONDOS DE LAS EMPRESAS ESTATALES Y PARAESTATALES.

Algunas empresas estatales y paraestatales han implantado fondo, fideicomisos y comisiones de vivienda, que emplean recursos de las mismas características que los anteriores. De esta manera y para dar cumplimiento a la fracción V del Artículo 123 Constitucional, tuvieron su origen en materia de vivienda los fondos de la Comisión Federal de Electricidad, PEMEX, y Ferrocarriles Nacionales de México.

Los recursos destinados a la operatividad en acatamiento del citado precepto legal, provenían del presupuesto de gastos de aquellas empresas o del sistema financiero, pero no permitían ejercer ampliamente este derecho de los trabajadores. Por tal razón al negociar los sindicatos los contratos colectivos de trabajo establecieron un sistema financiero, hoy vigente, mediante el cual se hacen préstamos, sin interés a los empleados para resolver su problema habitacional. El sistema en cuestión opera de modo independiente en cada empresa, a través de los llamados fondos de habitación y servicios sociales de los trabajadores, basando su funcionamiento en recursos originados en fuentes autónomas del Estado. El sistema incluye la captación del 5% de los salarios de los trabajadores que legalmente deben efectuar los patrones para integrar su capital, al cual agregan, capitalizándolas, las participaciones en las utilidades de dichas empresas y cierta proporción de las cuotas sindicales. Se establece así una amplia y variada forma de captar recursos.

Los créditos se otorgan generalmente sin intereses a un costo muy bajo y cubren los cajones salariales que van desde una vez el salario mínimo hasta el tope salarial consignado en los contratos, frecuentemente mayor a cinco veces el salario mínimo.

Las limitaciones del sistema estriban en que al operar con pérdidas, el reparto de utilidades no se presenta y de esta manera la mayor proporción de recursos se origina en la aportación patronal.

4.- RECURSOS DE LA COMUNIDAD.

Los recursos de la comunidad o del sector social, constituyen una muy importante manera de aportar soluciones al problema de la vivienda. Este sector está compuesto por quienes solucionan autogestivamente sus requerimientos habitacionales, bien sea mediante la ayuda mutua, el esfuerzo propio, o la autoconstrucción. Sorprende la variada gama de formas de ahorro, préstamos, permutas, trueques, que conforman mecanismos de financiamiento informal, suigéneris, cuyos resultados materializados en la producción de la infraestructura habitacional y de la vivienda, significan acciones de gran importancia a nivel nacional.

MECANISMO FINANCIERO DEL INDECO PARA LOS NO ASALARIADOS.

En México, la inversión de recursos de vivienda hasta 1980, incluyendo al sector social, fué aproximadamente del 4.5% del producto interno bruto (PIB) -- cifra que resulta baja en comparación con el 6% recomendado por la Organización de Naciones Unidas para los países en desarrollo. Esta carencia de recursos -- se agudizó por la falta de programas amplios de atención a la población con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo, que prerepresenta un sector importante de la población económicamente activa.

También hicieron y hacen falta estrategias financieras que promuevan para la población de escasos recursos, principalmente no asalariados, condiciones de pago acordes a su nivel de ingresos.

Para ello, el INDECO creó un instrumento financiero para que el Sistema Nacional de Vivienda Popular INDECO-Estados realizara el programa -- mínimo de vivienda que requiere el país para la población no asalariada, -- -- conforme a lo siguiente :

Como objetivo principal se buscó dotar al INDECO de un sistema -- financiero autónomo y propio que le permitiera operar el Sistema Nacional de -- Vivienda Popular, en forma congruente con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, para la población no asalariada cuyos ingresos mensuales fluctúen entre 0.5 y 2.5 veces el salario mínimo otorgándoles condiciones de pago diferentes conforme a su nivel de ingresos.

Presumiblemente, la inversión realizada por este sector es anárquica, de difícil cuantificación, atomizada, antieconómica y de lento proceso. Sin embargo, si con todos estos inconvenientes la comunidad es quien produce la mayor parte de la vivienda popular en México, resulta promisorio la posibilidad de organizar y optimizar las acciones del sector social, toda vez que disponen de un recurso de muy difícil obtención: la administración óptima e inteligente de sus recursos.

Este es el marco en que se ha inscrito la disposición de recursos para la promoción de vivienda popular. Es notoria la característica de que el uso de estos incrementos de financiamiento se relaciona con un traslado de -- fondos de un sector hacia otro, de un organismo a otro, pero sin destacar la generación de recursos adicionales que en base a un determinado desarrollo -- económico reparta la distribución del ingreso nacional de modo más equitativo; incremente la oferta de empleo cualitativa y cuantitativamente y en consecuencia de estas premisas tan difíciles de operar, la producción viviendística se desenvuelva con más naturalidad y realmente se ofrezca un mejoramiento en la calidad del habitat de las grandes mayorías.

Es recomendable la promoción y ampliación de programas que tienda a elevar la productividad y la capacitación para el empleo, mediante la revisión de los instrumentos legislativos y los sistemas de control de fenómenos monopólicos y de concentración del poder económico.

El fortalecimiento de la capacidad rectora del Estado se entiende ya dirigida hacia la satisfacción de los requerimientos de una sociedad en pleno crecimiento y para conducir eficazmente el proceso social hacia objetivos de independencia y justicia. En este campo se busca fomentar el gasto prioritario en infraestructura.

Un importante ejemplo de cómo se pueden aplicar acciones realistas en la problemática de la vivienda de los grupos de más bajos ingresos y relativamente poca o nula disposición de empleo fijo, lo constituyó la puesta en marcha por parte de INDECO de un sistema financiero para canalizar sus recursos crediticios y de otros organismos de vivienda y manejo del suelo.

Se trató de un instrumento financiero para el Sistema Nacional de Vivienda Popular INDECO-Estados, cuyas características se detallan a continuación., (56)

(56) Revista CIDIV.- Sistema Nacional "Alianza para la Vivienda Popular".- Fascículo Núm. 11.- México, 1980.

Entre los objetivos generales se pretendió apoyar, mediante recursos de costos diferenciales, a los organismos del Sector Asentamientos Humanos; — actuar como agente financiero ante los organismos necesarios, para el logro de sus objetivos básicos; contratar créditos; apoyar la producción de componentes normalizados para la construcción popular; y además, impulsar industrias locales mediante el apoyo financiero a los parques de materiales.

Las políticas adoptadas buscaban crear la cobertura crediticia para trabajadores no asalariados de bajos recursos, los cuales no tienen acceso al financiamiento de vivienda, dando lugar a que se ensanche constantemente la brecha entre la oferta y la demanda de vivienda para esta población. Los recursos de inversión para el Programa Nacional de Vivienda, deben ser aportados fundamentalmente por la Federación, por los Gobiernos Estatales, por los propios beneficiarios del programa, aparte que deben disponerse de recursos de — crédito interno.

Debe considerarse que el binomio tierra-vivienda es la fórmula básica del Programa Nacional de Vivienda, que permitirá realizar las acciones que efectivamente incidan en la atención de la población de bajos ingresos, en base al control y al uso más eficiente de los recursos.

Por otra parte, el impacto inflacionario debe disminuirse mediante la comercialización dentro de los conjuntos para vivienda popular, de terrenos para vivienda de interés medio y alto, así como para comercios y servicios, — con lo cual la desvalorización de la inversión por la inflación se contrarresta mediante la recuperación de la tierra destinada a los fines que se indican a precios mayores que los destinados a vivienda popular.

La estructura del mecanismo financiero del Sistema Nacional de Vivienda Popular que operó el INDECO, tenía características sui generis que le permitieron dar acceso a la vivienda a la población no asalariada de bajos recursos, otorgándole condiciones diferenciales de pago conforme a su nivel de ingresos, basándose en que:

a).- El INDECO desde su creación, fue promotor de la comunidad; en consecuencia poseía una amplia experiencia en la organización de grupos.

b).- Como se ha expresado, el Sistema Nacional de Vivienda Popular se integró por la asociación del INDECO con los Gobiernos de los Estados, creando con ello Institutos de Vivienda Estatales, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios por decretos de los Congresos locales, lo que hizo real y permanente la acción en programas de vivienda, no sujetos al cambio del poder ejecutivo estatal.

c).- El INDECO, conforme a las reformas a su Ley en 1978 y al Decreto que le autorizó convenir con la CORETT la adquisición de los terrenos libres de las áreas que esta Comisión había expropiado o que le habían sido otorgados por cualquier otro título, dispuso de tierra que le permitió operar como entidad reguladora del mercado de terrenos.

d).- En base a la tierra de que disponía, pudo generar programas de comercialización para diversos usos, cuyas utilidades podría destinar a la vivienda popular para no asalariados de bajos recursos.

e).- Lograba una total recuperación de los créditos que otorgó a los beneficiarios, en base a la estructura descentralizada del Sistema Nacional de Vivienda Popular INDECO-ESTADOS, sin que fuera necesario exigir a los adquirientes condiciones socioeconómicas, tales que les impidieran el acceso al crédito para vivienda, como hasta ahora ha venido sucediendo, logrando con ello una amplia atención a la población de bajos recursos.

Los recursos que utilizaba el mecanismo financiero del sistema -- INDECO-ESTADOS, se integraban de la siguiente manera:

- Recursos fiscales del INDECO y de los Gobiernos estatales (sin cargo financiero).
- Recursos de la banca privada (con cargo financiero).
- Recursos de la comunidad beneficiaria (sin cargo financiero)

La mezcla de estos recursos, permitió otorgar créditos a los beneficiados con tasas de interés hasta del 3.6% anual y con plazos de amortización hasta de 20 años.

Además de la mezcla de recursos con cargo y sin cargo financiero, fué posible lograr tasas de interés tan bajas por el sistema de comercialización, ya que los programas de vivienda se vendían en un 60% a familias con ingresos menores a 2 veces el salario mínimo y el resto a familias con ingresos mayores, pero a tasas normales del mercado de vivienda de interés social.

La característica más importante de los programas del Sistema — INDECO-ESTADOS fue sin duda que eran financieramente recuperables. Por primera vez los trabajadores no asalariados de más escasos recursos, carentes de crédito ante cualquier institución pública ó privada, tuvieron acceso al crédito — para servicios de vivienda con la responsabilidad absoluta de saldar dicho crédito. De hecho la recuperación financiera de los programas del sistema INDECO ESTADOS fué notablemente eficiente, ya que en general registró un 90% de oportunidad. Esto permitió aprovechar siempre recursos para la realización de nuevos programas, siempre a nivel local, puesto que la recuperación se realizó — también a nivel local.

V PARTE

PLANES, PROGRAMAS Y ACCIONES APORTADAS
PARA LA VIVIENDA DEL NO ASALARIADO.

LA EXPERIENCIA DEL INDECO .

V.-

PLANES, PROGRAMAS Y ACCIONES APORTADAS PARA LA VIVIENDA DEL NO ASALARIADO. LA EXPERIENCIA DEL INDECO.

En su momento el evento más importante de la planificación del desarrollo en México lo constituyó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, promulgado en abril de 1980, que significó una importante etapa en la creación de un Sistema Nacional de Planeación que busque orientar el desarrollo del país sobre bases racionales y de justicia.

El Plan, integrado por la Secretaría de Programación y Presupuesto independientemente de las estrategias, políticas, metas, recursos y acciones mediante las cuales se busca su cumplimiento en los ámbitos nacional, sectorial y regional, postulados como objetivos:

- 1.- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como país democrático, justo y libre en los aspectos económicos, políticos y culturales.
- 2.- Proporcionar a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo principalmente las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- 3.- Fomentar un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- 4.- Mejorar la distribución de los ingresos entre las personas, los factores de producción y las regiones.

En el Plan se contempló la acción del Gobierno Federal, el cual regularía y coordinaría sus acciones de desarrollo socioeconómico, las convendría con los gobiernos estatales y las concertaría con los sectores sociales y privado.

Entre 1977 y 1980 se lograron avances significativos en la articulación del Sistema Nacional de Planeación. En ese lapso se publicaron los planes correspondientes a los sectores agropecuario, pesquero, industrial, de desarrollo urbano, de turismo y de ciencia y tecnología. Igualmente se hicieron públicos el programa nacional del empleo, el programa nacional de vivienda y el plan de desarrollo urbano del Distrito Federal. Los planes de otros sectores como -- los de salud, educación, y comercio fueron publicados después.

La idea original del sistema de planeación era partir de un plan global que, mediante su proceso deductivo, configurara los planes sectoriales. Pero la dinámica de crecimiento del país que no -- podía detenerse a esperar el tiempo necesario para la planeación global, hizo que se invirtiera el procedimiento y que de una -- manera inductiva, a partir de los análisis y metodologías sectoriales cuyo carácter propio y limitado facilitó su elaboración, se llegara a la configuración del Plan Global (57).

A continuación resumiremos los principales lineamientos que en materia de política regional referida al desarrollo urbano, mencionó el Plan Global de Desarrollo.

La planeación del desarrollo regional urbano en los niveles nacional, estatal y municipal, está reconocida como un elemento clave que intervendrá en la consecución de los objetivos nacionales y permite realimentar, con lineamientos de política, los niveles de la programación sectorial. De esta suerte, los diversos aspectos de la política de desarrollo regional urbano, contemplan en el ámbito espacial las metas y propósitos de la estrategia global de

(57).- S.P.P. Plan Global de Desarrollo Op. Cit.

desarrollo.

La planeación regional y urbana, se apoya en los principios básicos de libertad de tránsito, de asentamientos humanos garantizados por la Constitución, y en la corresponsabilidad del sector público y privado para generar una oferta suficiente de empleo productivo.

Estas libertades y responsabilidades constituyen el pivote del esfuerzo conjunto, ordenado y racional, para impulsar los asentamientos humanos y para conducir las corrientes migratorias en congruencia con la estrategia nacional de desarrollo.

Por primera vez, se relacionó el desarrollo económico y social con el espacio físico territorial de manera integral. Se trata de un planteamiento de fondo que habría de preparar soluciones para las décadas futuras.

Se planteó cambiar los procesos migratorios, ocupacionales, de urbanización y de localización industrial, fortaleciendo los pactos y programas anteriores, y apoyando la orientación hacia las costas y fronteras de un sólido programa de desconcentración.

De esta manera, la política regional y urbana se orientó para - - lograr un desarrollo espacial más armónico en función de la estrategia global de desarrollo, del óptimo uso y distribución de los recursos económicos y materiales y del potencial humano.

La actividad económica, presentaba una distribución territorial de sigual. Más del 35% de la población urbana económicamente activa y el 25% de la población total del país, está ubicada en áreas metropolitanas de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, la

realización de proyectos estratégicos y el impulso al desarrollo nacional, conforme a criterios racionales productivos, generaron polos donde se concentró el cambio. La modernización de la Federación y los polos impulsados mostraron el desarrollo menor de otras zonas, y en algunos casos, estancamiento.

Tal diferenciación regional fué acompañada y reforzada por un proceso migratorio cuyo origen se localiza principalmente en el campo, de escaso desarrollo y que tiene por destino los centros urbanos nacionales y extranjeros. En este último caso, primordialmente hacia los Estados Unidos.

El veloz crecimiento de la población urbana en México, es una de las características más importantes del desarrollo económico reciente; este proceso ha requerido de una creciente especialización de la fuerza de trabajo, lo cual implica cambios importantes en la estructura de la ocupación urbana y rural.

Entre 1960 y 1979 el porcentaje de la población ocupada en el sector agropecuario, se redujo del 54 al 34% . Esta transferencia provocó una notoria concentración de la población económicamente activa en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Por otra parte, ante la incapacidad del sector industrial de absorber una cada vez más creciente fuerza de trabajo urbana y ante la elevada presión demográfica, bajas tasas y acumulación en áreas rurales, principalmente en la meseta central, los flujos migratorios se han orientado también hacia el vecino país del norte, atraídos fundamentalmente por las oportunidades de ocupación en el sector agrícola, aunque en años recientes las oportunidades se están extendiendo a las actividades urbanas industriales de comercio, construcción y de servicios, fundamentalmente.

En cuanto a la distribución demográfica interna, la concentración y dispersión excesiva limitan seriamente el aprovisionamiento de — servicios básicos para asegurar un nivel mínimo de bienestar, tanto en las ciudades como en las pequeñas poblaciones. Sólo en tres grandes urbes, se concentra la cuarta parte de la población total del país, en tanto que el 38% se localiza en más de 95 mil localidades menores de 2,500 habitantes; 95,536 exactamente. La dispersión se agudiza en la meseta central del país, donde prevalece la pequeña propiedad y el minifundio en zonas temporaleras que han permanecido marginadas del proceso de modernización, sin cambios importantes en sus métodos productivos, con bajos niveles de ingreso y sin posibilidades de generar empleo productivo. Esta situación aunada a una elevada tasa de crecimiento de una población predominantemente joven, representa una presión sobre la cantidad de — tierra laborable necesaria y exacerba las demandas de vivienda, — las cuales al no verse plenamente satisfechas, estimulan los movimientos migratorios hacia las grandes ciudades.

Si bien esta concentración favoreció en cierto momento el crecimiento del país, por las economías externas que generó, por ejemplo: especialización, modernización de actitudes, cambios de patrones — de consumo, también es cierto que al paso del tiempo, las desigualdades regionales resultantes del proceso indicado, provocaron desequilibrios e injusticia social. A pesar de la utilidad del proceso centralizador para integrar y transformar al país, su impulso — incontrolado lleva a la navegación del propósito inicial del federalismo mexicano. Por ello es necesario intensificar el esfuerzo correctivo para equilibrar el todo; no frenar el avance donde ocurre ni retrasar la modernización donde ésta se ha logrado, sino utilizar la fuerza de lo hasta ahora alcanzado, redistribuir el ingreso y fortalecer las partes con el fin de lograr un desarrollo más equilibrado. El desarrollo regional armónico, es fundamental para corregir la excesiva concentración de la actividad económica, valorizar la explotación de los recursos naturales, favorecer el empleo productivo y buscar localizaciones más apropiadas para la instala_

ción de industrias especializadas en la exportación. Por lo anterior, el presente gobierno planteó desde su inicio la urgencia de una política regional y de desarrollo urbano, orientada a la solución global de los problemas causados por la forma y la cuantía del proceso de urbanización, los desequilibrios regionales y

Dentro de los objetivos de esta planeación regional, relacionada con el desarrollo urbano, se encuentran los siguientes:

- 1.- Promover el crecimiento regional equilibrado a través de la desconcentración de actividades y recursos de las zonas densamente pobladas y dotadas de una buena infraestructura en favor de un desarrollo más armónico del sistema de ciudades.
- 2.- Fortalecer el federalismo a través de una mayor participación de las entidades federativas en la programación, presupuestación, administración y evaluación de las acciones orientadas a promover el desarrollo, estableciendo una estrecha coordinación entre federación y estados, de sus órganos y agencias, para lograr armonía, colaboración y eficiencia, sin vulnerar las responsabilidades específicas y el marco constitucional de cada instancia.
- 3.- Inducir el crecimiento de las regiones que requieren de condiciones especiales de desarrollo, en particular la presión demográfica. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano contiene la política de los asentamientos humanos, mediante la cual se plantea la distribución de la población y el ordenamiento del territorio nacional. Para este efecto, el gobierno delimitó las zonas prioritarias en función de los recursos humanos y naturales así como en función de su potencialidad de crecimiento

autosostenido. Es en estas zonas prioritarias donde se inducirá prioritariamente la participación concertada de los sectores público, privado y social y los diversos logros de la política de desarrollo.

Dentro de las políticas de desarrollo urbano de las zonas prioritarias, se distingue con especial acento la concerniente a vivienda. La política habitacional reconoce la importancia de los planes generales de desconcentración y concentración de poblaciones dispersas; en el impulso a zonas prioritarias tienen un papel destacado para la canalización de inversiones del sector público en materia de vivienda, anticipándose incluso a la expansión probable de la demanda. Igualmente con el propósito de apoyar a la política de asentamientos humanos y fortalecer el desarrollo de ciudades intermedias hacia donde se puedan orientar los movimientos internos de la población, se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, la desconcentración de la actividad económica de las zonas altamente industrializadas, como la de la Ciudad de México, para dar mayor importancia a zonas que, además de ser congruentes con la política de asentamientos humanos por su localización estratégica, por ejemplo puertos industriales, o por sus recursos naturales, por ejemplo, el sureste, son considerados prioritarios.

Con tal propósito se ha diseñado una serie de incentivos fiscales y crediticios, así como una política de precios de las empresas paraestatales, que buscan facilitar el desarrollo industrial de dichas zonas. Por lo específico de la problemática de ciertas zonas, se han creado Organismos responsables de coordinar la acción del sector público en las mismas. Destacan al respecto la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (CODEF) y la

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), en aquellas designadas como futuros polos de desarrollo a través de la reorientación del gasto corriente y en la inversión del establecimiento preferencial de precios y tarifas por parte de empresas paraestatales, de estímulos fiscales y crediticios, y a través de la desconcentración administrativa.

- 4.- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población, con atención al objetivo de mínimos de bienestar para todos los mexicanos.
- 5.- Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura, vialidad y equipamiento urbano.
- 6.- Encauzar, dentro del marco del respeto irrestricto a la libertad, a la gran población rural dispersa, mediante el fortalecimiento de ciudades intermedias que, además de facilitar la eficiente distribución regional de los servicios, atraigan las migraciones que de otra forma se orientarían a las grandes áreas metropolitanas.
- 7.- Mejorar y preservar el medio ambiente que conforma los asentamientos humanos.

En lo que respecta a los asentamientos humanos, con la operación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Gobierno realiza acciones en materia de ordenamiento de territorio y de desarrollo urbano de los centros de población; en el Plan se señalan políticas, objetivos, programas, lineamientos de coordinación, control y ejecución de acciones e inversiones públicas. La planeación del desarrollo urbano en todos sus niveles, queda inserta en la planeación del desarro

llo como un elemento que coadyuva al logro de los objetivos globales al tiempo que permite retroalimentar con lineamientos de política, la planeación sectorial."

Continuamos comentando lo que entonces se decía ya que enmarca el hacer del INDECO en el contexto institucional nacional.

"Durante 1977 se instaló la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y en mayo de 1978 fué aprobado el Plan Nacional de Desarrollo Urbano considerado urbanísticamente como "la proyección en el - - espacio y en el tiempo de las acciones de los gobiernos federales, estatales y municipales " (58).

"El Plan, que persigue la planeación del desarrollo urbano dentro del mejor desarrollo económico y social, fué formulado en cumplimiento de la Ley General de Asentamientos Humanos, entre cuyas - - principales características se apuntan las siguientes:

- Compromete a los tres niveles de gobierno
- Ofrece alternativas a los sectores (industrial, bienestar social, comercial, comunicaciones y transportes, etc.) en cuanto a factores de localización.
- Planea el desarrollo urbano a niveles nacional, estatal, municipal, de centros de población y de zonas conurbadas.
- Responde a requerimientos de desarrollo regional dentro de la planeación nacional.
- Aborda la problemática no sólo física.
- Es obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado.
- Modificaciones bienales, y programación y presupuestación - - - anuales."

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) consta de cuatro grandes capítulos o niveles:

A).- Nivel normativo, que además de las bases generales antes expuestas, estipula que en caso de acciones no previstas en la priorización actual, pero justificables, las decisiones se darán - según evaluación del costo beneficio; se establecen convenios únicos de coordinación entre Federación y Estados; se emplea - el foro de los COPLADES (Comités de Planeación del Desarrollo Estatales), mediante intercambio de opiniones y la asesoría de SAHOP; se condicionan las autorizaciones y permisos al propio Plan y se somete a las decisiones presidenciales la integración de programas de acción concertada.

Como subcapítulos del nivel normativo se proponen los rubros - diagnóstico, pronóstico y políticas, mismos que trataremos de resumir más adelante.

B).- Nivel estratégico, que en base a la necesidad de diversos programas que aseguran el cumplimiento del Plan, establece programas de acción concertada para abordar problemas incidentes en el desarrollo urbano; programas de apoyo a las necesidades sectoriales que tienden a respaldar con infraestructura y equipamiento urbano las localidades priorizadas por diversos sectores, para facilitar a éstos acciones conjuntas; programas por convenir con los Estados en lo que se refiere a centros urbanos de población actuales (impulso, consolidación, ordenamiento y regularización), centros rurales y nuevos centros de población.

Finalmente, en el nivel estratégico se propone el Programa Quinquenal del Sector Asentamientos Humanos 1978-1982, que entre - otros subprogramas, contempla los de suelo urbano, agua potable

y alcantarillado, infraestructura y vialidad urbana y programas de vivienda progresiva, vivienda terminada, mejoramiento de vivienda y equipamiento.

- C). Corresponsabilidad Sectorial, que establece como los diferentes sectores de la administración pública coordinarán sus acciones para actuar en congruencia con el PNDU. De esta manera los sectores aludidos orientarán sus inversiones para las zonas y estados considerados como prioritarios.
- D). Instrumentos jurídicos, acuerdos, convenios con los Estados y decretos que servirán de base legal al PNDU.

Como puede advertirse, estos cuatro capítulos implican la adopción de un sinnúmero de planes, programas y acciones específicas, cuyo estudio rebasa los límites de este trabajo.

Tanto el Plan Global como el PNDU, son partes del diseño de un sistema nacional de planeación de los Asentamientos Humanos, el cual se inscribe a su vez dentro del sistema de planeación integral del desarrollo, al propiciar una estructura territorialmente ordenada, base geográfica en la que se dan las actividades -- económicas y sociales.

Dicho sistema, de acuerdo con los señalamientos de la Ley General de Asentamientos Humanos, se integra con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los planes estatales y municipales de desarrollo urbano y los planes de ordenación de las zonas conurbadas. Las leyes estatales de desarrollo urbano complementan el sistema, al incluir los planes de desarrollo urbano de centros de población y los planes sectoriales.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano contempla al país como un todo; define las zonas y centros de población prioritarios y establece un sistema jerarquí-

zado de ciudades, en el cual define el tipo de infraestructura y equipamiento que cada localidad debe tener, según el rol que le corresponde en el pretendido conjunto organizado de centros de población.

Las ciudades consideradas con servicios regionales, deben poseer equipamiento e infraestructura de mayor complejidad para proporcionar servicios urbanos necesarios y complementarios a la población de más de una entidad federativa.

Las ciudades consideradas con servicios estatales, de nivel medio, intermedio, básico y las localidades concentradoras de servicios rurales, van requiriendo de servicios cada vez menos sofisticados conforme se descende en la escala de su jerarquía, puesto que se van reduciendo sus respectivas áreas de influencia y por tanto sirven a un menor número de habitantes.

Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, conservan la misma estructura del Plan Nacional, adoptan los lineamientos que éste define para las entidades federativas y profundizan en la problemática específica del Estado.

Dentro de esta última merece destacarse que los planes estatales de desarrollo urbano, a diferencia del nacional, definen de acuerdo a las características físicas particulares de la Entidad una Clasificación Básica de Aptitudes del Suelo para diferentes usos.

Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano se encuadran también en la estructura de los Planes Nacional y Estatal, observando los señalamientos en que esos planes involucran al municipio y centrándose en sus particularidades. Los planes municipales llegan a mayor nivel de detalle y se caracterizan por definir, a partir de la citada clasificación básica de aptitudes del suelo que les determina el Plan Estatal, proposiciones específicas y concretas de usos del suelo en el ámbito territorial del municipio.

Los diversos niveles de planeación contemplan solamente el ámbito interurbano.

A partir de los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población, los actos de planeación se precisan en los problemas intraurbanos de las ciudades.

Existe pues un común denominador dentro del sistema nacional de planeación de los asentamientos humanos que pretende optimizar la utilización del territorio asumido como un recurso fundamental para el desarrollo, sintetizado en el adecuado uso del suelo (59).

Aunque el territorio constituye un recurso imprescindible, no es el único. De ahí la necesidad de aprovechar también los demás recursos en las labores de — previsión, predicción y programación de las actividades urbanas. A ese imperativo responde el Plan Global de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los estatales y los municipales, proporcionan la estructura territorial donde se insertan las diversas actividades socioeconómicas, agrupadas y organizadas sectorialmente y que se busca encauzar en plena congruencia con el Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos. Este último se ha ido estructurando no sólo como producto de una decisión gubernamental dentro de — una determinada filosofía política, sino que se plantea condicionada a una amplia participación popular, como lo establece explícitamente el Artículo Sexto de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Por eso antes de la aprobación del PNDU en 1978, el proyecto correspondiente — fué sometido a la consideración de todas las dependencias coordinadoras del — sector; de los gobernadores; y de los representantes de agrupaciones legalmente constituidas, de los sectores privado y social. Procedimiento similar, se siguió en cada entidad federativa, de tal modo que en 1979 fueron decretados — los 31 planes estatales de desarrollo urbano.

(59).— Alberto Walker.—Ponencia presentada en el primer foro nacional de ingenieros arquitectos.—Ed. Xerográfica—México 1980.

Para entender adecuadamente la tarea del INDECO he considerado menester abundar en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y en referencia éste que nos permiten ver que el contexto de la época, no ha variado. El problema de la vivienda -- para los no asalariados de escasos recursos sigue siendo apremiante. Los -- siguientes párrafos hasta el fin del presente capítulo los transcribo sin comi llas.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano se sitúa en una política de desarrollo regional y de ordenamiento del terrotiro con la acción relativa a reservas te rrotiriales y suelo urbano, vivienda, infraestructura y equipamiento urbano, ecología urbana, planeación y atención de emergencias urbanas y participación de la comunidad. Al mismo tiempo la inversión realizada por el sector público constituye un valioso instrumento de acción regional. Su asignación toma en cuenta la reducción de las desigualdades sociales, el atraso de ciertas zonas rurales, la necesidad de ciudades intermedias y el crecimiento e integración regional de los polos prioritarios, de acuerdo a lo señalado en el propio Plan Nacional de Desarrollo Urbano. En la canalización de recursos al medio rural, es importante señalar que el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) general empleos y excedentes a través de programas productivos de apoyo e in freestructura y sociales, en comunidades de 300 a 3,000 habitantes, beneficiando en forma directa e indirecta a más de 5 millones de personas. En el Sector de Asentamientos Humanos se distinguen tres niveles normativos: a) Políticas de ordenamiento del territorio para atender la problemática interurbana de carác ter regional y nacional; b) Políticas de desarrollo urbano de los centros de kpoblación aplicables al ámbito interno de cada localidad; c) Políticas que se relacionan con los elementos, componentes y acciones del Sector Asentamien tos Humanos. En el primer caso, a partir de las metas demográficas, se busca un mayor equilibrio a mediano y largo plazo entre las ciudades grandes, media nas y pequeñas, con la configuración de un sistema urbano nacional que repre sentaría la estructura básica del territorio y estaría compuesto por varios -- sistemas urbanos integrados.

Se parte de ciudades con servicios regionales que apoyarían el desarrollo de sus áreas de influencia en la que habría una gama de poblaciones de distintos tamaños, hasta los asentamientos rurales dispersos. El PNDU, propone además -- políticas para desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México, para promover la desconcentración de la industria y de los servicios públicos y privados para inducir el crecimiento de las ciudades con servicios regionales y de aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo, y para estimular la integración y el crecimiento de centros de apoyo a la población --

rural dispersa, de acuerdo con los planes estatales de desarrollo urbano. En lo relativo a centros de población, el PNDU se orienta fundamentalmente a la coordinación de las actividades de planeación urbana, federales, estatales y municipales, las que habrán de conducir a la formulación por parte de las autoridades locales, de los planes de desarrollo urbano para los centros — que se señalan como prioritarios.

Por otra parte, el Sector de Asentamientos Humanos corresponde desarrollar — acciones tanto en el ámbito físico directo de los asentamientos humanos, como en la instrumentación de las políticas del Plan Nacional, en aspectos tales como — reservas territoriales, suelo urbano, vivienda, equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, ecología urbana y otros.

Ante la necesidad de jerarquizar la asignación de recursos orientados al desarrollo urbano y al fomento de la desconcentración socioeconómica, se establecen — zonas y centros de población prioritarios. Se trata de controlar el crecimiento desmedido de áreas como la de la Ciudad de México, fortaleciendo ciudades intermedias en el interior y a lo largo de costas y fronteras que al atraer y concentrar a la población rural dispersa, funcionen como verdaderos polos de desarrollo en el largo plazo. Este ordenamiento refleja la estrategia industrial de fomentar la exportación, aprovechar los recursos naturales y generar empleos productivos fuera de los centros densamente poblados. Dentro de estas zonas costeras, — figuran como preferentes los puertos industriales de Coatzacoalcos, Tampico, Salina Cruz, Lázaro Cárdenas, así como sus respectivas áreas de influencia.

En las zonas fronterizas destacan la de Baja California y la de Chihuahua, con los centros de población de Tijuana, Mexicali, Ensenada y Ciudad Juárez.

Además se consolidará el desarrollo de ciudades como Nuevo Laredo, Matamoros, Reynosa y Nogales.

Otros elementos que configuran la política regional y de desarrollo urbano contemplados en el Plan Global de Desarrollo, se relacionan con:

- a). Política Fiscal; A base de estímulos, que representa un gran incentivo para la relocalización de actividades económicas fuera de las zonas en la actualidad ya densamente pobladas.

También se inducen cambios tecnológicos que aumentan la demanda de insumos, tanto de las áreas urbanas a fortalecer como del área rural de influencia

- b). Política de Precios: Principalmente con relación a los energéticos, que favorece a las zonas determinadas como prioritarias en relación a las ya muy densamente industrializadas. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial otorga descuentos hasta del 30% sobre precios internos de gas natural, combustóleo y electricidad, a las empresas que se ubiquen en las zonas portuarias industriales.
- c). Política de Transporte: Que apoya la descentralización de la actividad económica mediante el fortalecimiento del sistema de transporte, mediante la construcción de ejes transversales que articulen eficientemente la economía de las zonas costeras y marginadas con las regiones centrales.
- d). Desconcentración Administrativa: Que a través del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, busca descentralizar gradualmente los servicios de diversas dependencias, delegando responsabilidades y capacidades de decisión.
- e). Convenios Unicos de Coordinación; Federación Estados, (CUC): Que como instrumentos de planeación regional, permiten por primera vez plasmar y resumir congruentemente todas las acciones parciales que cada Estado pueda tener con la Federación.
- f). Planeación del Desarrollo Estatal: Cuya formulación ha sido responsabilidad de cada entidad federativa, buscando que las acciones federales al asignar recursos tengan su contraparte a nivel estatal y los fondos se

distribuyan ventajosamente.

- g). Desarrollo Urbano del Distrito Federal: Entidad que crece a una tasa -- anual de más del 5 por ciento y que contiene ahora casi el 20 por ciento de la población total del país. El ordenamiento y la regulación del desarrollo de tan importante entidad, se busca mediante ciertas políticas de crecimiento, de conservación y de mejoramiento.

En los planes regionales asumidos por el sector público, resalta la importancia de tan numerosos y variados modelos económicos, sociales, políticos y ecológicos, que se han puesto en marcha para ordenar nuestros asentamientos humanos -- respetando las libertades de movimiento, establecimiento y comportamiento.

Hoy en día las políticas nacionales de empleo postulan que el trabajo es un derecho consagrado por el Artículo 123 Constitucional, mismo que el Plan Global de Desarrollo persigue hacer efectivo. Se pretende que todos los trabajos que se generen, lo mismo que los ya existentes, brinden justicia al trabajador en su relación laboral, condiciones de seguridad, dignidad y desarrollo personal y le garanticen al menos el acceso al mínimo de bienestar para él y su familia. La situación ocupacional que vive la sociedad mexicana es el resultado del patrón de desarrollo adoptado por el país, mismo que propició el surgimiento de una heterogeneidad estructural de la economía.

Esto se tradujo en un alto volumen de desempleo y una amplia variación en el grado de utilización de la fuerza del trabajo y en sus niveles de retribución; por tal razón una parte de la población, se ha quedado marginada de los beneficios del desarrollo. Parte de la explicación del problema se ubica en aceleradas tasas de crecimiento demográfico que han caracterizado a la sociedad desde la década de los cuarentas.

Entre 1960 y 1976, la economía mexicana creció a una tasa promedio del 6% anual, pero el empleo sólo se incrementó al 11.6% anual, siendo éste insufi-

ciente para absorber a la nueva población que venía incorporándose al mercado del trabajo con tasas cada vez más aceleradas; es decir, además de crecer a tasas altas y sostenidas, se requiere reorientar el proceso de crecimiento — hacia los sectores que generan más empleo, tales como el sector agropecuario bienes de consumo necesario, bienes durables de capital, comercio y servicios.

La estrategia de industrializar al país mediante la sustitución de importaciones, suponía que el crecimiento acelerado de la producción manufacturera aumentaría la capacidad de absorción de mano de obra de dicho sector. Durante la primera fase del proceso, al sustituirse la importación de bienes de consumo no duradero por la producción nacional, tal supuesto se alcanzó en cierta medida.

Es conveniente orientarse hacia la creación de empleos productivos y permanentes. La política de empleo no sólo va dirigida hacia la desocupación abierta, sino también contra el subempleo, el que sólo podrá ser resuelto a largo plazo por la política general de desarrollo.

Los objetivos en materia de empleo sólo pueden lograrse con la integración — efectiva de acciones en diferentes sectores y buscando la congruencia de diversas políticas tanto de carácter global como específico. Por lo tanto, deben mencionarse acciones en términos genéricos, pudiéndose encontrar mayor detalle sobre ellas al hacer un análisis más exhaustivo. Estas acciones son las si—guientes:

1. Crecimiento alto y sostenido.
2. Apoyo a sectores estratégicos para generar nuevos empleos y — abatir las condiciones del desempleo.
3. Utilización de políticas económicas para fomentar el empleo.
4. Organización social para el trabajo.
5. Atención a las actividades tradicionales en el ámbito rural — y a los sectores marginados de las áreas urbanas.
6. Utilización de tecnologías adecuadas a la dotación de factores
7. Desarrollo de la mano de obra y productividad.

8. Gasto público.
9. Seguridad industrial.
10. Observancia de la legislación laboral.

Entre los desequilibrios más fuertes generados por la dinámica del desarrollo, está la marginalidad social; las disparidades en la estructura productiva; los acentuados movimientos migratorios y la persistencia de la dispersión espacial de la población, mismos que generan demandas sociales que requieren ser cubiertas con programas específicos.

Por ello, la política social contempla un apartado especial para la población marginada, con los objetivos de reducir la proporción que representa respecto al total de atender la marginalidad extrema en sus manifestaciones de indiferencia y pobreza críticas.

Para la población urbana menos favorecida se plantean acciones de capacitación regularización y legalización de la tierra, promoción de obras de infraestructura básica y de desarrollo urbano y programas de apoyo a pequeñas unidades de producción; estos últimos en el marco del Programa Nacional de Empleo.

Para la población indígena, los objetivos que plantea el Instituto Nacional — Indigenista son lograr una mayor participación de dicha población en la producción y en los beneficios del desarrollo social; satisfacer las necesidades básicas de los grupos étnicos; elevar su capacidad en la defensa de sus derechos individuales y sociales, y fortalecer la conciencia nacional a través del respeto al pluralismo étnico. La integración de los marginados recibe especial atención en los programas orientados a incrementar el empleo, legalizar las — tenencias irregulares de tierra en los de apoyo a construcción de vivienda, — dotación de servicios educativos, de salud y urbanos básicos, en las áreas y localidades más necesitadas.

Esa política, en virtud de sus características y objetivos, se encuentra vinculada a los diferentes planes sectoriales.

Los instrumentos más importantes en este caso, son la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), además de las acciones sectoriales en materia agropecuaria, forestal, pesquera e industrial. Destacan la organización de pequeños productores, ejidos, comunidades; el apoyo a empresas agroindustriales y de irrigación; la regularización de terrenos (CORETT), así como los programas de utilización de tecnología adecuada a los recursos materiales y los que apoyan la disponibilidad de mano de obra y capital.

En el Sector de Asentamientos Humanos, las medidas más importantes de integración de marginados son: reforzar los programas de introducción progresiva de servicios básicos en los poblados; regularizar, fomentando la participación de la comunidad; reforzar los programas de regularización de terrenos y ampliar los de vivienda progresiva para sectores de la población de ingresos menores a un salario mínimo.

En el sector laboral, destaca la canalización de recursos al apoyo de pequeñas unidades de producción, a fin de crear nuevas fuentes de trabajo productivo -- para el sector informal urbano-rural. Esto se complementa con programas sectoriales específicos propuestos por el Programa Nacional de Empleo, tales como recuperación de suelos y aprovechamiento de recursos de zonas áridas, forestación y reforestación.

El Programa Nacional de Vivienda se fundamenta en el marco teórico-jurídico de los asentamientos humanos, que postula el tratamiento de la vivienda como un derecho social, en base a los Artículos 27 y 123 constitucionales y recientemente, en la Ley General de Asentamientos Humanos. Como se recordará, este último ordenamiento dispone que la ordenación y la regularización de los asentamientos humanos deberá tender a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural.

Si consideramos que la vivienda está vinculada muy estrechamente a la "infraestructura habitacional", el objetivo buscado tiene gran trascendencia en la calidad de vida de los mexicanos. Es claro que el mejor habitante es aquel que registra una mayor concentración de los esfuerzos educativos, sanitario-asistenciales en su más amplia connotación, y de bienestar físico de su población. A este respecto cabe situarnos en el cuadro elaborado para registrar las posiciones de los diversos países en el disfrute de aquellos satisfactores (60).

México ocupa el puesto número 59 en la disponibilidad de "desarrollo social", según los indicadores arriba mencionados, a partir de Suecia que tiene el primer lugar. A nivel latinoamericano nuestro país ocupa el octavo lugar, superado por Argentina, Uruguay, Venezuela, Chile, Panamá, Costa Rica y Brasil.

De aquí la preocupación en los cuadros gubernamentales, para abatir las actuales formas de injusticia social representadas por la carencia de vivienda, -- cuya problemática incluye además el rezago, los requerimientos crecientes, el incremento de los costos y las condiciones económicas del país.

Por ésto el PNV plantea nuevas orientaciones en el desarrollo habitacional, -- integradas en un proceso que necesariamente debe conjugar la capacidad del sector público, del sector privado y del sector social, en acciones congruentes y complementarias entre sí, armonizando e integrando experiencias y alternativas para atender la vivienda cuando menos en lo referente al suelo, financiamiento y criterios de desarrollo urbano, de arquitectura, de constructividad mediante normalización y tipificación de componentes y sistemas.

El PNV busca el logro de tres objetivos fundamentales: a) propiciar condiciones favorables para que los habitantes del país, particularmente aquellos que obtienen menores ingresos, cuenten con vivienda adecuada; b) estructurar y sistematizar las acciones de vivienda como factor de desarrollo económico y social, de ordenación territorial y estructuración urbana, de conservación, y de mejoramiento del medio ambiente; y por último, c) coordinar las acciones de la administración pública federal en lo que concierne a la vivienda, en congruencia con los planes y programas nacionales y establecer bases de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, mediante la concurrencia de los sectores privado y social.

De esta suerte el PNV plantea una serie de políticas, lineamientos, tipologías y labores de apoyo, indispensables para la puesta en marcha de un sistema tan complejo como lo es el que a la vivienda se refiere.

Junto con la participación directa en la construcción de vivienda, el Estado ha afrontado los problemas surgidos de la expansión acelerada y no controlada de los centros urbanos del país. De aquí la importancia de regularizar la tenencia de la tierra y de dotar de equipamiento a las ciudades con servicios y transportes principalmente.

En este rubro resalta la necesidad no sólo del fortalecimiento financiero de los organismos e instituciones gubernamentales relacionadas con la vivienda, sino también de la creación de facilidades para que la iniciativa privada, el propio sector social, y los individuos en particular aumenten su participación en la construcción de vivienda y en la dotación de servicios.

La solución del problema habitacional no puede concebirse como un servicio público a cargo del Estado; a éste corresponde apoyar la construcción de vivienda a través de medidas financieras, administrativas y técnicas con el fin de que la población mayoritaria se asegure la creación de un patrimonio propio. El problema vivendístico está íntimamente relacionado con el nivel de desarrollo

general del país; por ésto, el grado de satisfacción de las necesidades de vivienda varían según los diferentes grupos de la sociedad, ya que generalmente las familias dedican en promedio un 16% de su ingreso a vivienda; esta circunstancia marca que dentro de la política gubernamental se le debe una especial importancia a los programas de vivienda progresiva, que sólo requieren un desembolso gradual del ingreso familiar y que constituye una solución real para el problema vivendístico de grandes sectores poblacionales.

La población ha cubierto en forma importante los rezagos habitacionales a través de la autoconstrucción; 65.5% de las acciones de vivienda entre 1970 y 1979; por eso el Estado ha apoyado tal actividad tanto a través de asesorías técnicas como de asignación de crédito para materiales de construcción. En este aspecto, se destaca el interés de la acción oficial para evitar la especulación con los materiales de construcción; no obstante, todavía son muchos los grupos que no cuentan con una capacidad económica suficiente para tener acceso a una vivienda con los servicios básicos indispensables.

En lo que se refiere al uso de la tierra, CORETT y CODEUR para el Distrito Federal es el Organismo encargado de la regularización y legalización de la tenencia de la tierra en las áreas urbanas incluyendo tierras ejidales y comunales invadidas.

Las acciones de estas Instituciones para expropiaciones, ejecuciones de decretos y aprobación e inscripción de cartografía urbana en el Registro Público de la Propiedad, se basa en una amplia coordinación institucional entre la Secretaría de la Reforma Agraria y su cabeza de sector; los gobiernos de los Estados el Departamento del distrito Federal; la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y la Confederación Nacional Campesina, básicamente, con el fin de agilizar los trámites y cumplir las metas propuestas a este respecto.

Se destaca entre las acciones de vivienda realizadas por el sector público, el impulso del programa de Vivienda Progresiva, Lotes y Servicios con apoyo a la Autoconstrucción y Pies de Casa; establecimiento de parques de materiales de -

construcción; desarrollo de tecnologías para la autoconstrucción y diseño de un sistema financiero para dotar de vivienda a los sectores de bajos ingresos. El volúmen de los rezagos en vivienda y los altos costos que implica su cobertura precisan para la política respectiva de un enfoque de aproximación por etapas. Así, la política viviendística se oriente inicialmente a proporcionar seguridad en la tenencia, servicios básicos y un espacio suficiente que permita desarrollar las actividades fundamentales de la familia.

El aumento en la oferta del sector público no significa un incremento de recursos financieros, sino la búsqueda de nuevas alternativas habitacionales; además, la acción del sector gubernamental se apoyará en el sector privado por medio del Programa Financiero de la Vivienda y en el sector social a través de los programas de vivienda progresiva y autoconstrucción.

De otra parte, el cumplimiento de las metas de los sectores social y privado se inducirá por medio de inversiones en infraestructura por parte de los organismos financieros.

Así, el logro pretendido permitirá incidir simultáneamente en las necesidades habitacionales derivadas del incremento de la población y en las derivadas del deterioro del inventario existente.

Para ésto el PNV ha definido acciones para su producción de apoyo a la autoconstrucción, vivienda cooperativa, vivienda de alquiler y vivienda campesina, así como el mejoramiento de las viviendas ya existentes. Estos programas han sido diseñados con base en las necesidades de los grupos de bajos recursos que no pueden tener acceso al mercado de vivienda terminada.

Las varias opciones contenidas en el PNV contribuyen a diversificar y ampliar la oferta de acuerdo a las características socioeconómicas de la población. Debe destacarse que uno de los criterios básicos para la programación ha sido el ingreso de la población, potencialidad que define las características de la demanda y por lo tanto, el tipo de vivienda adecuado a los diferentes estratos

de la sociedad.

La vivienda se concibe pues como un medio para alcanzar los objetivos de la política de ordenamiento del territorio y de las políticas de desarrollo urbano. La atención a la problemática habitacional involucra el ordenamiento territorial, el uso del suelo urbano, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. De la misma manera las acciones viviendísticas se coordinan con programas operativos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, tales como el Programa de Desconcentración Territorial de la Actividad Industrial y el Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados, entre otros, con el fin de lograr un uso más racional de los recursos, infraestructura, servicios y equipamiento instalados.

Por otra parte, se busca la congruencia entre la política de vivienda y las acciones del Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. En esta forma la estrategia de la política de vivienda, contribuirá a generar empleos productivos, a elevar el nivel de vida de la población y a mitigar las desigualdades regionales.

El PNV, al igual que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano forma parte del nivel normativo que dentro del Sistema Nacional de Planeación corresponde al Gobierno Federal.

Función específica del PNV es la de normar las actividades de vivienda del sector público federal.

La parte operativa del programa corresponde a los Organismos de Vivienda FOVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, BANOBRAS e INDECO. El primero de ellos ha sido ya presentado en otra parte del presente trabajo.

El INFONAVIT, de acuerdo con su Ley vigente desde 1972, tiene entre sus obje-

tivos establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores sujetos a un patrón, obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de vivienda, para la construcción, ampliación, reparación o mejoramiento, y para pagar los pasivos contraídos por tales conceptos. Su fuente primordial de recursos es el 5% que aportan los patrones sobre el salario ordinario, en efectivo, de las cuotas que pagan a sus trabajadores.

El FOVISSSTE, creado en 1972 merced a reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la propia Ley del ISSSTE, busca establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a sus beneficiarios la obtención de crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de viviendas. Al igual que el Organismo citado antes, este fondo promueve también la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de las casas, así como el pago de pasivos por esos conceptos. La principal fuente de recursos está formada por la aportación del 5% de los sueldos básicos, que las dependencias gubernamentales de la Federación pagan a sus trabajadores.

BANOBRAS tiene como atribución, entre otras, el otorgar créditos para obras y servicios públicos, así como para crear y desarrollar industrias de transformación de interés nacional y para construcciones urbanas que satisfagan necesidades sociales. Este banco, como ya se ha mencionado en otro capítulo, ha sufrido diversas reformas a partir de 1933, fecha en que se funda, hasta su Ley vigente que lo postula de tal suerte que su nombre sea congruente con las actividades que realiza, entre las cuales se cuentan las de actuar como agente financiero del gobierno y realizar acciones de banca múltiple.

En cuanto al INDECO, que fue por autonomía el Organismo operativo en la vivienda de los grupos de bajos ingresos no atendidos por las restantes instituciones, vamos a explicar con razonable detalle las acciones que ^{estuvo} viene desarrollando y que constituyen el ejemplo práctico del tema fundamental del presente estudio.

LA EXPERIENCIA DEL INDECO EN LA VIVIENDA PARA NO ASALARIADOS DE ESCASOS RECURSOS.-

Como ya se ha mencionado, nuestro crecimiento demográfico, la intensa concentración de la población en áreas urbanas y la dispersión en el ámbito rural, han agravado el problema de la vivienda, sobre todo para las familias de escasos recursos que no son beneficiarios de las instituciones de vivienda en los términos del Arq. 123 Constitucional.

De las corrientes migratorias que acceden a nuestras ciudades, la falta de capacitación de muchos de los migrantes para el trabajo urbano y la incapacidad de la planta industrial para absorber en su totalidad los incrementos de la fuerza de trabajo, se conforma el gran sector de subempleados, cuyas posibilidades para adquirir una habitación decorosa son muy limitadas. Gran parte de la población que permanece en el medio rural -de manera dispersa y aislada- cuenta apenas -- con una economía de subsistencia que hace difícil el mejoramiento de las condiciones de su vivienda.

La vitalidad de las corrientes migratorias que llegan a los asentamientos humanos, se enfrenta -en primer término- al problema de encontrar un lugar donde vivir.

El punto de partida es siempre un pedazo de tierra. Y otra vez la tierra se instala en el centro de las preocupaciones de los mexicanos más necesitados.

La vivienda empieza por la tierra. A partir de ella hay familias que levantan las paredes y los techos de su propia inseguridad, ante la falta de servicios y los sobresaltos de la irregularidad jurídica.

Las características de la población de escasos recursos constituyen la norma y medida de toda acción para afrontar su carencia. La necesidad sentida y la capacidad de pago de la comunidad, representan los elementos fundamentales de cualquier programa de vivienda.

Las familias de escasos recursos comienzan por adquirir un pedazo de tierra y de acuerdo con sus posibilidades van comprando los elementos necesarios para hacer poco a poco su casa. Así ha construido la gente su vivienda a lo largo de la historia: a paso y medida de sus necesidades y a paso y medida de sus posibilidades económicas. Es la Vivienda Progresiva.

El Programa Nacional de Vivienda retoma este procedimiento que los pueblos han utilizado siempre para construir sus casas, y señala acciones concretas de vivienda progresiva para que la población de escasos recursos no comprendida en los fondos de vivienda, tenga mejores oportunidades de construir su casa.

En el marco del Sector Asentamientos Humanos y de acuerdo con lo establecido en su Ley, el INDECO operó dos Sistemas Nacionales:

- 1) EL SISTEMA NACIONAL DE TIERRA PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.
- 2) EL SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA POPULAR INDECO-ESTADOS

Con ellos el INDECO se integró al Programa Nacional de Vivienda con el fin de realizar acciones en beneficio de los trabajadores no asalariados de escasos recursos.

Para hacer fente a las necesidades de tierra urbana en los centros de población, el INDECO estableció el Sistema Nacional de Tierra -- para los Asentamientos Humanos.

Mediante este Sistema administró la tierra del Gobierno Federal, de acuerdo a los lineamientos y prioridades expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El Sistema Nacional de Vivienda Popular INDECO-ESTADOS, fue operado por el INDECO en coordinación con los Gobiernos de los Estados, a través de los Institutos de Vivienda INDECO-ESTADO. En ellos participaba la Federación, el Estado, el Municipio y la Comunidad organizada.

Tres líneas básicas de Vivienda Progresiva en beneficio de los no asalariados de escasos recursos llevó a cabo el Sistema Nacional INDECO-ESTADOS.

- a) LOTES Y SERVICIOS CON APOYO A LA AUTOCONSTRUCCION
- b) PIES DE CASA
- c) VIVIENDA PROGRESIVA INTEGRAL

La VIVIENDA PROGRESIVA constituyó el programa total del Sistema; consistía en proporcionar lotes a crédito, introducir servicios fundamentales de agua, alcantarillado y energía eléctrica, y apoyar a los beneficiarios para que ellos mismos edificaran sus viviendas en algunos casos se construía un pie de casa compuestos por baño, cocina y un cuarto de usos múltiples, a partir de un proyecto integral que permite a los propietarios continuar la construcción de su casa, a paso y medida de sus posibilidades, con la asesoría técnica del INDECO y en general mediante el procedimiento de autoconstrucción.

El Sistema Nacional de Vivienda Popular INDECO-ESTADOS estableció a lo largo del país, Parques de Apoyo a la Vivienda. En estos parques la población de escasos recursos podía adquirir, en mejores condiciones que en el mercado normal, los principales materiales para la --

construcción de su vivienda, así como una asesoría técnica adecuada.

Con el objeto de que el Sistema INDECO-ESTADOS contara con los recursos necesarios para trabajar sus programas de vivienda en forma significativa, de acuerdo con las demandas expresadas en el Programa Nacional de Vivienda, el INDECO diseñó un instrumento financiero que se sustentó en una mezcla de recursos, de acuerdo con la siguiente proporción: fiscales en un 30%, de crédito interno vía instituciones nacionales de crédito, en un 60%, y un 10% de la propia comunidad.

Mediante esa mezcla de recursos y con lo remanentes obtenidos de la comercialización de la bolsa de tierra, el INDECO pudo otorgar créditos para vivienda con un valor de 150 mil pesos por familia - a precios de 1980 -, pagaderos hasta en 20 años, con tasas de interés que iban del 4% al 9% según el nivel de ingreso de los acreditados y con amortizaciones que en ningún caso afectaron más del 25% de los ingresos mensuales de los beneficiarios.

Los trabajadores no asalariados de escasos recursos demandan crédito oportuno y una gran responsabilidad administrativa en la formulación de los mejores mecanismos técnicos, jurídicos y financieros que les permitan contar con una vivienda en propiedad que puedan desarrollar en forma progresiva.

La etapa que vive el país, caracterizada por fuertes presiones inflacionarias, en donde los precios de los componentes para la vivienda sufren elevaciones constantes, pensar en vivienda popular al alcance de los grupos económicamente débiles suena aparentemente imposible.

El abatimiento de los costos de la vivienda, se presenta como requisito indispensable. La tierra es el principal componente en el valor de la vivienda, de ahí la gran importancia que tiene el abatimiento de su costo, especialmente en la vivienda popular donde llega a

representar hasta un 80% ó más del total. *

El crecimiento y desarrollo de los centros de población, se da sin distinguir los regímenes de tenencia de la tierra que puede considerarse de varios tipos: tierra ejidal o comunal que generalmente circunda a las ciudades, o son lunares dentro de éstas, obstruye su sano crecimiento y su vocación o usa es más urbano que agrícola, cambiando por la vía del hecho de ser una unidad originalmente dotada para la producción, hacia una unidad requerida para el asentamiento humano. (61).

Tierra propiedad del Estado, que va a través de las instituciones — que la poseen sin utilizarla, también participa en la obstrucción al crecimiento urbano, y así como en otro tiempo el Estado desamortizó los bienes del clero, hoy deben desamortizarse los bienes del Estado para propiciar el desarrollo urbano.

Tierra de propiedad privada: cuya incorporación al desarrollo urbano debe regularse para propiciar que éste sea sano y que la comunidad participe de las plusvalías que su uso genera. Podemos comprender — la importancia que para el desarrollo de un país tiene la racionalización del uso del espacio, en función de que es un recurso limitado que puede satisfacer necesidades distintas y, por lo tanto, debe ser cuidadosamente y eficazmente administrado.

Algunos de los problemas en la oportuna disponibilidad de la tierra, se originan:

* Cir. APENDICE.

(61) INDECO—Ponencia presentada por funcionarios del organismo de la Primera Reunión Nacional sobre Reducción de Costos.—Revista CIDIV.— Fascículo 12,— México, 1980.

Por rezago en la adecuación de los espacios, ya que el crecimiento de la población es más veloz que la adecuación para albergarla.

Por inversiones no concurrentes, ya que éstas, realizadas en infraestructura, modifican el espacio colindante provocando aumentos en su valor que son aprovechados por intermediarios en su propio beneficio

Por falta de coordinación entre los organismos del Estado en el mercado de la tierra; éstos acuden en forma aislada a la adquisición para sus programas, lo cual implica en muchos casos, competencia que propicia la elevación de los precios, la especulación y en muchos casos hasta las invasiones o las ventas clandestinas.

Por duplicidad de funciones, que se da por la concurrencia aislada - de diversos organismos en acciones de adquisición, regulación y ordenamiento del espacio, que lejos de ser complementarias se dan forma competitiva, provocando duplicidad en gastos y trabajo, uso de información parcial y muchas veces contradictoria, que provoca desconcierto en la población afectada por las acciones.

Salta a la vista la necesidad de un dispositivo que:

- a) Sirva como foro al cual puedan acudir quienes deseen adquirir o transferir tierra dentro del marco de los Planes de Desarrollo Urbano.
- b) Evite la competencia entre los organismos que requieran tierra con vocación urbana.
- c) Racionalice el uso del suelo, en estricto apego a las prioridades que marquen los Planes de Desarrollo Urbano, dando congruencia a las acciones de los organismos que participen.
- d) Permita el manejo integral de la información territorial.
- e) Propicie la regulación y control de los precios del mercado de la tierra.

El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, fue el organismo operativo del Sector de Asentamientos Humanos que fungió como agente inmobiliario federal, brazo ejecutor de los planes y programas en materia de comercialización de tierra.

El INDECO operó una bolsa de tierra, cuyo funcionamiento se desarrollaba en las siguientes etapas:

1a. ETAPA.- REQUERIMIENTOS

- Acopio de datos proporcionados por organismos gubernamentales y gobiernos estatales de normas de usos, destinos, reservas y proviciones.
- Normas de infraestructura y equipamiento.
- Disponibilidad y destino programado a través del Inventario Nacional de la Tierra.
- Valores de la tierra estimados, comerciales, catastrales y los proporcionados por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

2a. ETAPA.- PROGRAMACION:

Con base en la información anterior, se establecía:

- Que tierra adquirir
- Cuál regularizar
- Cuál transferir o permutar
- Cuando
- De quién
- Para quién

- A qué precios
- Con qué prioridades
- Y qué tierras preservar

3a. ETAPA.- PROMOCION:

Se difundían entre los usuarios potenciales de la bolsa de las ofertas, demandas, valores y todo género de información inmobiliaria.

4a. ETAPA.- EJECUCION DE LOS SERVICIOS.-

Se realizaba la implementación y la transferencia de la tierra en base a los servicios contratados posteriormente a la promoción.

La implementación consistía en integrar la reserva de la bolsa y adecuarla social, jurídica y físicamente para los fines a -- que se destinara, y en la transferencia --que comprendía el acto mismo de la adjudicación de la tierra-- a los organismos solicitantes.

5a. ETAPA.- RETROALIMENTACION.-

Consistía en actualizar los acervos de información, catálogo de predios, precios y usuarios; así como en aprovechar la experiencia obtenida para proporcionarla a las fuentes que emiten las normas, los elementos que le sirven en la evaluación de los programas, para tomar medidas preventivas o correctivas.

Las reservas de la bolsa de tierras se integraban con:

- 1.- La tierra propiedad del INDECO.
- 2.- La tierra proveniente de zonas libres de uso inmediato, límites a los predios sujetos al proceso de regularización de la tenencia de la tierra.
- 3.- La tierra proveniente de los organismos del Sector Asentamientos Humanos.
- 4.- La tierra proveniente de los bienes inmuebles desincorporados del dominio de la Federación, cuando se detinaban en los Asentamientos Humanos al desarrollo urbano.
- 5.- La tierra ejidal o comunal destinada al desarrollo urbano, -- donde el INDECO promovía la expropiación, para programas propios o en favor de terceros.

En suma, los servicios que prestaba la Bolsa de Tierra eran:

- a) Adquisición de tierra al mínimo costo, por expropiación, desincorporación o compra.
- b) Manejo de información territorial.
- c) Utilización de tierras ociosas, para destinarlas al desarrollo urbano.
- d) Comercialización e intermediación en el mercado inmobiliario, realizando intensa actividad que para lograr el abatimiento -- del costo del principal componente de la vivienda que es la -- tierra y en consecuencia, el abatimiento del costo de la vivienda misma. (62).

La planeación de la reserva es el procedimiento básico que permite conocer, analizar y organizar la bolsa de tierra desde un punto de vista cualitativo. Su objetivo es mostrar un panorama de posibles acciones, mediante el desarrollo de planes maestros, evaluando y detallando los usos y destinos de cada predio; esto respondía a la política general del INDECO, a las demandas locales y sus posibilidades permitiendo la continuidad en los programas de vivienda y determinando áreas susceptibles de comercialización.

Los aspectos que se consideraban eran los siguientes:

- a) PLANEACION URBANA.- Todos los elementos eran considerados, ya que describen los aspectos normativos que permiten ubicar el predio, de acuerdo a su entorno urbano y a su microregión.

Estos factores determinan en gran medida la vocación del terreno, e indican su utilización en programas de vivienda o comercialización.

- b) CARACTERISTICAS FISICAS: Es imprescindible conocer con exactitud el área, la forma, el acceso, las dimensiones, la altimetría, la orientación, los accidentes topográficos, las restricciones, y las afectaciones del predio.

- c) INFRAESTRUCTURA.- Se consideran los servicios básicos: agua, alcantarillado y electrificación existentes, estudiando la factibilidad y el costo de su introducción.

- d) EQUIPAMIENTO.- Se determina el equipamiento que tenga influencia en el predio y se evalúa según los coeficientes de dosificación urbana, procurando no duplicar servicios o saturar los existentes.

- e) VALOR DE LA TIERRA.- Siempre se consideraron los valores actuales y las plusvalías que se generen por dotación de servi-

cios, por urbanización, por subdivisión de predios menores o por la construcción de las primeras etapas de los planes maestros.

- f) DEMANDAS DE VIVIENDA.- La unidad especializada de Promoción Social del INDECO investigaba permanentemente, captaba solicitudes y las catalogaba según la capacidad económica de los beneficiarios, ordenándolas por prioridades en las diferentes localidades de la República y estableciendo los programas a desarrollar.
- g) PLANES DE COMERCIALIZACION.- Los predios que por su vocación, su precio ó por otros aspectos no eran utilizados en programas de vivienda, pasaban a formar parte de la oferta que INDECO transfería a otras instituciones públicas y al sector privado.

Estos aspectos, controlados desde un punto de vista cualitativo, completan los datos numéricos de la bolsa de tierra, integrando la información que sirve de base para su planeación.
(63).

El Plan Maestro es un proyecto general de conjunto de un predio en particular, basado en un programa, resultado de la integración de los aspectos enumerados anteriormente.

En el plan maestro INDECO determinaba los siguientes conceptos:

- 1) Zonificación para uso del suelo.
- 2) Vialidad y andadores.
- 3) Tabla de dosificación de áreas y densidades de población.

- 4) Servicios básicos, redes primarias de agua, alcantarillado y electrificación.
- 5) Etapas de desarrollo a corto, mediano y a largo plazo.
- 6) Esquemas de supermanzanas, lotificación y zonas de donación.

Un proceso invariablemente se integra a un sistema diseñado para obtener la información requerida y se puede considerar que para que exista planeación para usos del suelo, es necesario conocer la situación actual y estimar la futura, dentro de la reserva territorial.

El sistema de información que tenía INDECO era como el nervio del Instituto, ya que de él dependía la actitud que éste tomaba respecto a sus decisiones.

En este sentido, conforme aumentó INDECO su reserva territorial, debido a la creación de la bolsa de tierra, se hizo necesario aumentar la velocidad de obtención de información. Una de las soluciones fue manejarla a través de un computador que permitía clasificar, reproducir, intercalarla, calcular o tabular, realizando en forma integrada un solo proceso.

Este mecanismo manejaba integralmente la información territorial, con un margen mínimo de error, realizando en forma automática el control de la reserva territorial, facilitando así los trámites tanto de adquisición como de desincorporación de la misma.

En el Programa Nacional de Vivienda se definen claramente los postulados básicos de una política instituida en el Sector Asentamientos Humanos: reducir el déficit habitacional —cuantitativo y cualitativo— otorgando al mexicano una vivienda de acuerdo a su capacidad de

pago. Plantea una serie de medios para lograrlo como son tecnología adecuada, normalización e industrialización de componentes, que son determinantes para obtener resultados positivos en la reducción de costos de la vivienda, o bien para obtener un producto de mejor calidad o, finalmente, para liberar al usuario de una excesiva carga crediticia.

La vivienda, como satisfactor básico de bienestar social, es un producto en cuyo costo general influyen una serie de factores económicos durante el proceso de producción. Por tanto, el problema del costo, tal como se ha planteado, tiene diversas perspectivas y puntos de vista, entre los cuales destacan, además del financiero (costo del dinero), el económico (costo del proceso de producción) y su comercialización.

La vivienda para los no asalariados en el Sistema Nacional de Vivienda Popular INDECO-ESTADOS fue resultado de un proceso de producción social en el que la participación del usuario era primordial, no sólo en su capacidad de ahorro, sino también en su propia organización y fuerza de trabajo. Corresponde al Estado apoyar este proceso con insumos básicos: tierra, infraestructura, asistencia técnica y materiales adecuados a precios justos (64).

Este modelo de funcionamiento fue el propósito fundamental del sistema, y confrontó los problemas de mayor impacto que el proceso de de-

sarrollo que nuestro país vive en este momento. Entre estos problemas destacan:

- El aumento constante en los precios de los productos básicos, acero, cemento, etc.
- La escasez del producto, o falta de suministro oportuno, originada por problemas de la planta industrial, ya sea en su capacidad de producción o en sus mecanismos de distribución.

El Sistema Nacional de Vivienda INDECO-ESTADOS contó con el apoyo de la tierra y sus dos instrumentos operativos

- El financiero, o sea obtención y manejo de recursos económicos.
- El de apoyo a la producción de vivienda.

Este último tenía como objetivo principal encontrar todos los mecanismos que la capacidad e imaginación permitían para reducir los costos.

El INDECO a través de los Parques de Apoyo a la Vivienda (PAVI) y de las Cooperativas de Producción de Insumos Básicos para la Vivienda - (CIVI), tuvo instrumentos promotores, técnicos, administrativos y sociales para el desarrollo de los asentamientos humanos a nivel nacional, dentro de las zonas prioritarias del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El Programa de Apoyo a la Autoconstrucción se fundamentó en los PAVI y los CIVI.

El PAVI era un instrumento fundamental de apoyo del INDECO, ya que - la implantación y operación le compete directamente al Instituto ; teniendo en cuenta el mercado cauto de éste, el PAVI almacenaba (en algunos casos producía) y distribuía materiales de construcción, cuya

materia prima era comprada directamente a fabricantes por medio de - convenios y/o contratos, establecidos por los Institutos de Vivienda INDECO-ESTADO, los cuales daban garantías de otorgar precios de gobi_erno y tiempos de entrega oportunos.

Se adecuó así una organización basada en la optimización de recursos, además de plantearse como proyecto financiero la recuperación de la inversión inicial para reinvertirla en la producción de materiales y componentes a ser empleados en nuevos programas, complementada con - una organización administrativa y una asistencia técnica adecuadas.

El concepto general es claro, pues el PAVI se encarga de generar una distribución oportuna y expedita en beneficio de autoconstructores, ofreciéndoles así mismo una asistencia técnica como beneficiarios de los programas de INDECO y de las autoridades locales.

Ahora bien, la instalación de un PAVI estaba supeditada a una inves_tigación previa que incluía aspectos de factibilidad sobre:

- Las tendencias socio-económicas de los grupos mayoritarios.
- Los sistemas constructivos, costos y mecanismos comercializa_dores.
- Los perfiles de demanda de construcción en la zona.
- Los recursos y potenciales que permiten cuantificar, priori_zar y evaluar cualquier movimiento en favor de dichos grupos.

Una vez integrado y aprobado este primer paquete, se realizaba el pro_yecto y organización del proceso de abastecimiento, (en su caso pro_ducción) y distribución, así como el perfil financiero para solicitar el capital semilla que permitiera adquirir instalaciones, maquinaria, y herramienta indispensable y materia prima, así como fondos inicial

es para las primeras acciones.

En el caso de PAVI con producción de materiales, ésta se desarrolló en base a la coordinación modular, con lo cual se pretendía normalizar, industrializar y prefabricar los materiales de construcción, aumentando el rendimiento e introduciendo una tecnología adecuada a -- necesidades concretas de la comunidad.

La línea de producción era: block, tabicón, vigueta, bovedilla, pánegles y tubo de cemento; según las necesidades, se instalaba un taller de herrería, de teja de cemento, de aparatos sanitarios. El alcance de un Parque de Materiales está abierto a toda clase de productos de simple y mediana tecnología.

El PAVI debe estar concebido como un instrumento de apoyo técnico a través del cual se proporciona asistencia al autoconstructor, razón por la cual es en cierta manera una respuesta a la iniciativa y necesidades de los beneficiarios.

Parte esto último de una identificación promocional captando y seleccionando la demanda para otorgar créditos en especie y buscando la motivación y organización de los pobladores para mejorar las condiciones de sus vivienda.

En base a lo anterior, la operación de los PAVI se normaba así:

- a) Se puede afectar como máximo el 15% del ingreso del autoconstructor.
- b) Venta de material condicionado al empleo del autoconstructor, vigilando que no permita suponer especulación posterior.
- c) Administrativamente, se generan reglamentaciones para el otorgamiento de los créditos y mecanismos para ejercer control --

sobre éstos.

- d) Control estricto del volúmen y características de producción tanto del PAVI como del programa de apoyo a la autoconstrucción.

La operación de los PAVI, se propuso un riguroso seguimiento y control de pagos de los créditos en favor de la operación de los programas y su conveniente revolencia; así como la evaluación de los problemas más atendidos, la efectividad del área técnica del parque como apoyo a los beneficiarios, y el control del rendimiento de producción de materiales y componentes.

El Sector Asentamientos Humanos contó con este instrumento de apoyo a la planeación, ejecución y evaluación de los programas del sistema de vivienda, lo cual permitió regularizar enormemente la construcción de vivienda para los no asalariados.

El Programa Nacional de Vivienda señala que "las cooperativas de Vivienda constituyen un instrumento que permite organizar el conjunto de recursos y esfuerzos, y estructurar la acción del sector social - en la producción de su vivienda, coadyuvando a la solución de su problema habitacional".

Con esto y conjuntamente con el Programa Nacional de Empleo y el Plan Nacional de Fomento Cooperativo, se buscó crear fuentes de trabajo a través de actividades productivas en localidades prioritarias, ocupando la mano de obra y optimizando la producción de vivienda y sus insumos mediante el desarrollo de tres cualidades.

- 1.- Productividad
- 2.- Bajo Costo
- 3.- Tecnologías adecuadas.

La diferencia radica, en comparación con los PAVI, en que la organización compete a requisitos y formalidades jurídicas dispuestas por la Ley General de Sociedades Cooperativas, mientras que los criterios - programáticos competen al INDECO, o sea, de acuerdo a las políticas de producción, normalización y comercialización de insumos para la vivienda que estén vigentes y relacionados con el Sistema Nacional - de Vivienda INDECO-ESTADOS.

Para el cumplimiento de lo anterior, se constituyó un grupo promotor presidido por INDECO e integrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Fondo de Descuento para Sociedades Cooperativas y la Confederación Nacional Cooperativa de la República Mexicana.

INDECO fue el encargado de generar la promoción, organización, instrumentación, capacitación, comercialización y seguimiento de las cooperativas mientras que los otros integrantes se encargaron especialmente de promover, evaluar, apoyar y financiar a las Cooperativas de Producción de Insumos Básicos para la Vivienda (CIVI).

Dentro de los puntos más importantes se destaca la organización y capacitación de los integrantes de la cooperativa según:

1.- Selección Previa:

- Beneficiarios de los programas de dotación de servicios (autoconstructores).
- Trabajadores de los Parques de Apoyo (PAVI)
- Desempleados de bolsas de trabajo institucionales.

2.- Capacitación:

- Curso básico de cooperativas para promotores y personal del INDECO.
- Curso básico de cooperativas para aspirantes a socios.

- Capacitación contable y administrativa.
- Capacitación Técnica.

La operación fue básicamente la misma que se describió con respecto a los PAVI, sólo que en los CIVI aparece un concepto nuevo, el cual no elimina la existencia del Centro PAVI del que hablamos en el capítulo anterior:

Los CIVI fueron los encargados de la producción de materiales

Los PAVI fueron los encargados de comercializar dichos productos.

Antes de la constitución de los CIVI los PAVI eran productores y comercializadores; a partir de la creación de los CIVI se establece una interrelación en la que se crean nuevos PAVI que compran (siendo INDECO comisionista) insumos y componentes, los cuales son vendidos (sin fines de lucro, consiguiendo los elementos a precios más bajos) a los CIVI, donde son procesados elaborando productos básicos para la vivienda. Una vez realizada esta etapa, el PAVI vuelve a adquirir dichos componentes y los distribuye a los programas del INDECO, a los autoconstructores no asalariados y a otras instituciones, a precios menores que los vigentes en el mercado, pero suficientes para que las cooperativas de producción y el propio PAVI sean rentables y autofinanciables.

Con estos criterios, se establecieron 33 Cooperativas de Producción de Insumos Básicos para Vivienda en todo el país y 37 PAVI.

La población que era atendida por el INDECO, además de encontrarse en los estratos más bajos en términos de ahorro y consumo, y de carecer de una estabilidad laboral por su calidad de no asalariados - -

presenta características sociológicas muy particulares. Así tenemos que la gran mayoría de los demandantes son migrantes con un mayor ó menor grado de asimilación urbana, en los que, si bien se pueden presentar experiencias y pautas de conducta en cierta forma similares, difícilmente existen tradiciones y valores comunes. Otra característica de este sector es que en su mayoría son jóvenes, como lo demuestra el hecho de que las edades de los jefes de familia oscilan entre los 18 y los 30 años; la mayor concentración en cuanto al tamaño del núcleo familiar (46.2%) se halla en el rango de 4 a 6 miembros, donde también se ubica la familia mexicana tipo (5.6). La responsabilidad de la manutención de estas familias recae básicamente en el jefe y sólo en un 21% de los casos aumenta el número de personas que hacen alguna aportación al ingreso familiar.

Conviene recordar que en nuestro país existen escasas oportunidades en los mecanismos formales tanto públicos como privados, para que los no asalariados de escasos recursos, especialmente los de ingresos menores al salario mínimo, accedan a una vivienda en condiciones adecuadas (65).

Las acciones requieren de un intenso trabajo promocional para lograr la involucración real, consciente y organizada de la población en el programa, con el objeto de que éste se realice en su alcance más amplio y con el menor costo posible. Sin embargo, para que esto sea factible, se requiere de la conjunción de varios elementos, no únicamente de tipo social, siendo también técnicos, jurídicos, financieros y administrativos.

Para el efecto, los elementos que la promoción social aporta al proceso son resultado de la aplicación de procedimientos definidos de investigación, que permiten contar con un conocimiento profundo de la población en cuanto a sus características socio económicas y aspiraciones de vivienda, información que al ser utilizada por las diferentes áreas facilita, en primera instancia, la adecuación de la oferta, y en una segunda sirve para definir la mecánica promocional más adecuada para cada grupo, tendiente al logro de la participación comunitaria en todas y cada una de las etapas del programa.

La actividad concreta alrededor de la cual giró el trabajo de organización que el INDECO llevó a cabo con sus usuarios fue la edificación de la vivienda, desde el otorgamiento de un proyecto que era analizado conjuntamente por la población y los técnicos para la adecuación del diseño y para la planeación de las etapas constructivas acordes a los recursos de cada familia, hasta la ejecución misma de la obra, en la cual encontramos diversas formas de participación como pueden ser la aportación directa de mano de obra del núcleo familiar, la administración de la construcción, utilizando mano de obra calificada, etc.

Se reduce el costo directamente al aportar la población su fuerza de trabajo en la edificación de la vivienda, así como en la introducción de los servicios, disminuyendo o eliminando el gasto que se realiza por concepto de mano de obra; incluso en los casos en que la población no participe directamente con su fuerza de trabajo en la construcción, es factible abatir costos, si ella colabora en la administración de la obra.

En los programas de autoconstrucción, no obstante la baja capacidad económica que en general presentan los autoconstructores, es factible organizar grupos de ahorro, procedimiento que les permite la adquisición de materiales al mayoreo, con lo cual se logra reducir los costos.

En la etapa de administración y mantenimiento, existe ahorro en la medida en que los usuarios de la vivienda realizan por sí mismos estas funciones y abaten costos especialmente cuando el mantenimiento es de carácter preventivo.

Si bien la participación organizada de la gente en el proceso antes mencionado favorece al abatimiento de los costos, esta posibilidad se ve incrementada en la medida en que exista un reconocimiento legal de la organización, ya que de esta manera, como grupo, puede acceder al pago único de algunos permisos, licencias y trámites requeridos para la edificación y adjudicación de la vivienda. Así también, en lo que corresponde a la amortización de un crédito, los gastos administrativos por manejo de cuenta son disminuidos al ser cobrados a la persona moral y no a cada beneficiario en particular.

Si además de lo anterior, el grupo legalmente reconocido, logra en una primera etapa generar un capital que avale la consecución de un crédito, los recursos se ven optimizados, al hacerse la inversión en el momento y no difiriéndola en el tiempo, con lo que se amortigua el efecto del alza constante de precios, consecuencia del proceso inflacionario.

Pero estamos conscientes de que la promoción y orientación de este tipo de procesos para la solución del problema habitacional requieren de un costo social, y también convencidos de que el gastos se ve recuperado con creces en el momento de su concreción.

La participación comunitaria es conveniente y una realidad que se ve acentuada considerablemente cuando se establecen condiciones que permiten la intervención de la gente durante todo el proceso de un desarrollo habitacional.

En los programas que desarrolló el INDECO, por su carácter progresi_

vo, resulta imperioso el impulsar la participación constante de los usuarios para lograr no sólo el abatimiento de costos, sino también el desarrollo integral del conjunto en el menor tiempo posible.

Se requiere de trabajos internos en la institución para que los organismos de vivienda operen con la participación de la comunidad en todos los niveles, así es posible crear actitudes de aceptación y como consecuencia la adecuación de los mecanismos de trabajo que hacen esto posible.

Es difícil explicar lo que significa el desarrollo de la comunidad — tanto en nuestro país, como en la experiencia internacional. Pero se pueden retomar algunas consideraciones que determinados autores plantean, definiendo al desarrollo como el proceso mediante el cual los miembros de la comunidad discuten y deciden lo que quieren para sí, individual y colectivamente, para poder, a partir de ello, planear y actuar en conjunto en la satisfacción de sus necesidades primordiales.

El aspecto fundamental al que se refiere esta idea, es la necesidad siempre vigente de una organización comunitaria para identificar necesidades; seleccionar los medios que conducen a satisfacerlas y actuar conjuntamente en la concreción del proyecto.

Resulta evidente que la organización de la comunidad difícilmente — puede ser un proceso espontáneo. Más bien hay que inducirlo, y esto es un problema central de desarrollo de toda comunidad, ya que radica precisamente en encontrar la manera efectiva de ayudar y enseñar a la propia comunidad a adoptar nuevas formas organizativas para superar sus niveles de vida.

En nuestro país existen numerosas instituciones públicas y privadas que destinan sus recursos y capacidades técnicas y directivas a la —

solución de la vivienda. Sin embargo, al margen de ellas ha quedado desatendida la población medio rural. Es pues necesaria la atención a este sector "marginado", mediante programas permanentes que no sólo enfoquen a resolver situaciones de emergencia, sino incluso, que empiecen a dar alternativas de solución a largo plazo, al problema de los asentamientos humanos en el campo.

El INDECO fue un organismo idóneo para atención a estos grupos.

Su acción primordialmente se centró en los medios urbanos, aunque se realizaron importantes acciones en el medio rural para elevar las condiciones generales de vida en el campo. El INDECO operó programas de mejoramiento y construcción de viviendas campesinas que tendían a la creación y establecimiento de espacios que propiciaran la productividad y permitieran el mejor aprovechamiento de los recursos naturales de las comunidades, dando como resultado un desarrollo integral de la comunidad en cuestión.

Mejorar los espacios que forman parte del habitat rural, comprendidos entre ellos la vivienda, los centros de trabajo y los espacios educativos, de salud y recreación, proporciona las condiciones apropiadas para desarrollar la productividad, los hábitos y formas de vida sociales.

La tecnología moderna no puede aplicarse indiscriminadamente en países como el nuestro, ya que se provocaría con ello un aislamiento todavía mayor de los sectores populares mayoritarios. Antes bien, la valorización de las formas tradicionales de tecnología de las comunidades, combinadas con los procedimientos más modernos derivarían en el mejoramiento de las técnicas y de los recursos naturales con que éstas cuentan. Esto es particularmente cierto en la construcción de la vivienda campesina.

Si las estrategias desechan programas paternalistas y se plantea la

solución de los problemas mediando la participación estatal, de acuerdo a la colaboración directa de los sectores en donde se pretende trabajar, la comunidad obtendrá mayores beneficios y se logrará la integración de estos grupos al avance general de la sociedad,

No basta aplicar recursos estatales a programas de vivienda campesina si éstos no se enmarcan dentro de una política de desarrollo de la comunidad en donde la población tenga un papel preponderantemente participativo, tomando en consideración el peculiar universo en que se desenvuelve.

En la vivienda campesina la participación comunitaria no se plantea únicamente para la aportación de fuerza de trabajo en la construcción sino en la producción de materiales con procedimientos e insumos tradicionales o de nueva manufactura que mejoren sus condiciones de durabilidad, estabilidad y abaratamiento.

Por esto, si en términos de economía y técnicas a aplicar, es imprescindible la participación del profesionalista, no es menos evidente que la comprensión del medio, expresada en la cultura habitacional, se encuentra como información latente en el saber social acumulado por las comunidades.

Los patrones socio-culturales constituidos por el conjunto de normas, valores, comportamientos y conocimientos que posee una sociedad, determinan su forma de habitación en cuanto a las necesidades que debe cubrir o las expectativas y aspiraciones que en la vivienda se depositan. El diferente grado de desarrollo socio-cultural que matiza a la población del país, genera diferencias tanto de índole cualitativo como cuantitativo.

La producción de vivienda popular en unidades aisladas o monofamiliares tiende a favorecer el crecimiento horizontal de nuestras ciudades,

fenómeno que encarece la adquisición del suelo urbano; tiende a bajas densidades de población, no acordes con la realidad económica; provoca la diseminación del equipamiento urbano y alarga los recorridos - habitación-trabajo, agravando por tanto el problema de la transportación.

En la producción de vivienda de los grupos no asalariados menos favorecidos la autoconstrucción es el recurso más utilizado, por lo cual es comprensible que se observen algunos resultados inconvenientes derivados de la no capacitación del marginado en el oficio de la construcción; por ejemplo: el tiempo de producción de la vivienda se -- alarga considerablemente; la adquisición de materiales en pequeñas -- cantidades y el natural desperdicio, tienden a elevar los costos. Frente a esto, debe considerarse que es preciso que el no asalariado disponga de soluciones variadas, en el marco de una grave realidad -- económica en la cual la mayor riqueza son los recursos humanos dis- -- puestos al cambio.

En términos generales, los programas viviendísticos mexicanos señalan con claridad la gran importancia que reviste la atención a la -- vivienda para los estratos de bajos ingresos. Contemplan aspectos -- de orden social: expectativas de seguridad y modernidad; aspectos fi- -- nancieros y jurídicos que promueven estrategias de crédito oportuno y barato, y evitan la radicación ilegal; y aspectos de orden técnico mediante la sistematización de los elementos y procedimientos cons- -- tructivos.

El Programa Nacional de Vivienda del Gobierno Federal, muestra un es- -- fuerzo de congruencia fundamental entre las diversas instituciones -- encargadas de atender el problema de vivienda, incluyendo también la iniciativa privada y a la comunidad organizada. El programa repre- -- senta la puesta en marcha de un organizado sistema que busca la con- -- gruencia entre los diversos Planes del Gobierno, como son el Plan Na- -- cional del Empleo, el Plan de Desarrollo Industrial, el Plan Nacio-

nal de Desarrollo Urbano, a través de la vivienda, estos planes encun_ entran la pauta para una operación racional en el ordenamiento y cre_ cimiento físico-poblacional. Los trabajadores asalariados que cuen_ tan con el apoyo de otros instrumentos vivendísticos del Estado como son el Infonavit y el Fovissste, se integran con los no asalariados que atendía el INDECO, para construir el gran sector de trabajadores urbanos cuyas necesidades de habitación resultan prioritarias.

En el caso de INDECO, los programas de atención a los grupos margina_ dos tienen como tarea fundamental procurar la vivienda de los no asa_ lariados de bajos ingresos y el manejo de la tierra destinada al de_ sarrollo urbano, dentro de un marco general que se apoya en la promo_ ción y organización social y el desarrollo de la comunidad.

Las políticas de atención a la vivienda del no asalariado de las ciu_ dades mexicanas, han instituido programas que a partir del acceso a la tierra, promuevan la vivienda de este importante sector de pobla_ ción trabajadora que representa aproximadamente el 50% de la pobla_ ción económicamente activa. Del grupo constituido por los no asala_ riados, el INDECO seleccionó aquellos que tienen un ingreso que osci_ la entre el equivalente a 0.5 y 2.5 veces el salario mínimo legal, - es decir el grupo mayoritario, para ejercer acciones de vivienda pro_ gresiva, principalmente de lotes con servicios y apoyo a la autocons_ trucción.

En estos primero programas de autoconstrucción, la participación de la comunidad juega un papel muy importante, puesto que las acciones se realizan adecuadamente a las posibilidades de pago de los usua_ rios. Además las inversiones son totalmente recuperables, circuns_ tancia que permite la reinversión de los recursos tanto para el me_ joramiento de la propia infraestructura de servicios y del equipami_ ento urbano, como para la atención de otros grupos de no asalariados.

Programa de lotes con Servicios y Apoyo a la Autoconstrucción.

Una de las primeras modalidades para iniciar la vivienda del no asalariado lo constituye este programa que en términos generales consiste en proporcionar un lote en propiedad que tiene servicios de agua, drenaje, energía eléctrica y guarniciones, con superficie entre 90 M². y 120 M²., dependiendo de la reglamentación municipal.

El programa se inicia con labores de promoción social en cuanto a organización comunitaria frente a un problema común. Se otorgan créditos blandos a plazos razonables y cuidando que el interesado no aporte más del 20% de sus ingresos, tanto para el pago del lote, como — para la iniciación de su vivienda, generalmente realizada por autoconstrucción.

De esta manera, en términos reales, se ofrece la posibilidad de que los grupos de no asalariados inicien el proceso de construcción de una vivienda, cuyas características físicas irán modificándose y perfeccionándose paralelamente a su desarrollo económico y social.

El Programa de Lotes y Servicios, presenta en resumen las siguientes características:

- Se atiende a los no asalariados de más bajos ingresos
- Se evita el asentamiento ilegal.
- Se promueve el acceso a la tierra como primer paso en la consecución de la vivienda.
- Se convierte al usuario en sujeto de crédito para acciones ulteriores vía banca privada y oficial.
- Se canaliza y fomenta el ahorro.
- Se induce al asentamiento humano regularizado y planificado
- Se logra inducir en el no asalariado, sentimientos de seguridad y nuevas expectativas frente a su desarrollo familiar.
- El beneficiario se convierte en constructor de su propia vivienda, con las ventajas anteriormente descritas, y con apoyo -

de los PAVI y los CIVI.

Programa de Pies de Casa

Muchas veces las familias no asalariadas de escasos recursos que han obtenido a crédito un lote con servicios, no pueden iniciar de inmediato su asentamiento por que no cuentan con los recursos necesarios para edificar aunque sólo sea una vivienda provisional. En algunos casos, cuando la familia vive en condiciones demasiado críticas, el asentamiento se da de inmediato en el lote adquirido, con elementos provisionales de muy baja calidad, al mismo tiempo que se inicia el largo proceso de construcción de la vivienda por el sistema de autoconstrucción.

En ambos casos, y cuando se cuenta con los recursos financieros necesarios, es conveniente proporcionar al autoconstructor, además del lote con servicios, un pie de casa con los elementos indispensables para habitar: baño, cocina y un cuarto de usos múltiples; de esta manera el asentamiento se puede dar de inmediato y el beneficiario podrá continuar la construcción de los demás elementos de su vivienda, de acuerdo a sus necesidades y posibilidades, y contando con un proyecto arquitectónico integral de su casa.

Programa de Vivienda Progresiva Integral.

Este programa representa una de las estrategias para abatir el déficit de vivienda para los no asalariados.

Consiste en desarrollar en forma horizontal o vertical viviendas - - cuantitativamente completas, en forma de condominio, que se entregan sin acabados para que los usuarios las vayan terminando progresivamente, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades. Cada vivienda tiene una superficie construida entre 60 y 65 m². y en el diseño de

los conjuntos se promueven dispositivos tecnológicos que reducen el costo de elementos y sistemas constructivos; el uso de zonas verdes comunes; agrupamiento de servicios generales; disminución de recorridos vehiculares y peatonales, etc.

INDECO desarrolló la modalidad vertical de este programa en aquellas ciudades que son consideradas como prioritarias en virtud de su inminente desarrollo urbano.

Se promueve la construcción de edificios multifamiliares que tienen una altura equivalente a cuatro o cinco pisos con núcleos de cuatro departamentos por planta. Cada uno de éstos tiene una superficie útil de 60 m². y consta de un área de estar y comer, dos dormitorios con guardarropa; una área alcobable, núcleo de baño y cocina y una zona de lavado.

Con estos programas se busca:

- Abaratar el costo del terreno, al dividir su valor entre varias familias.
- Disminuir la longitud de redes de servicio, banquetas, pavimentos, vigilancia y un mejor aprovechamiento de la planta física.
- Optimización del equipamiento urbano.
- Acrecentamiento de áreas abiertas y espacios comunes.
- Aprovechamiento de lotes baldíos que se encuentran sin uso alguno.
- Redensificar adecuadamente las ciudades, procurando una saturación armónica.
- Lograr una arquitectura urbana que se ajuste e integre a la traza vial de las ciudades.

V I P A R T E

PERFIL DE LOS NO ASALARIADOS

La migración campo-ciudad se inicia en el mercado de trabajo en la estructura de servicios, en donde no se requiere especialización para el trabajo urbano. Cuando el migrante llega a la ciudad, encuentra alojamiento con un pariente, amigo o compadre de su tierra natal, que ya habita en forma permanente en la ciudad. El recién llegado se convierte en demandante de vivienda cuando establece una relación de pareja, generalmente cuando ya cuenta con un trabajo más o menos estable, la mayoría de las veces en el sector informal.

En el INDECO se vió con mucha claridad que la demanda de vivienda se inicia cuando la pareja busca su propio espacio, su propia vivienda.

Así podemos definir a la vivienda como el espacio habitable donde una pareja reside en forma permanente. La residencia y la permanencia de la pareja es lo que diferencia la vivienda de un simple hotel. En la cultura mexicana la mujer es la que acota su ámbito, procurando tener su espacio vital: su vivienda. La madre es el centro de la familia, ésta se desarrolla en torno a la casa materna.

En el proceso de aculturación, producto de la migración campo-ciudad, la ciudades crecen hacia la periferia donde la escasez de infraestructura y equipamiento hace que la tierra sea más barata permitiendo asentamientos híbridos con graves carencias para la vida urbana. Es importante señalar también, que la falta de capacitación de los migrantes para desempeñar trabajos calificados en la vida urbana, no les permite encontrar empleos bien remunerados que les de acceso a una vivienda cómoda é higiénica.

La prevención en materia de desarrollo urbano es más barata y productiva que el permitir el crecimiento anárquico. En los países del subdesarrollo y en el nuestro en particular, la atención a la migración campo-ciudad es sumamente limitada. Debemos encontrar mecanismos que permitan a los recién llegados, encontrar respuesta a su problemática de vivienda en forma oportuna de acuerdo a su capacidad de pago y en lugares donde encuentren los servicios fundamentales, donde no vengan a agravar la problemática de la tenencia de la tierra.

En INDECO propusimos algunas soluciones que consideramos vigentes, y que conven

dría por lo menos replantear. Así consideramos programas de vivienda en alquiler con opción a compra, donde a los recientes inmigrados se les pueda ofrecer vivienda progresiva integral (sin acabados) en alquiler, con cuyo producto - se va formando un fondo que constituye -en su caso- el enganche para un crédito para adquisición de vivienda. En caso de que el arrendatario por cualquier causa decidiera dejar la vivienda se le regresaría el monto de las rentas, deduciendo el costo de la rehabilitación del inmueble. En un mercado de oferta limitada y demanda creciente siempre pueden encontrarse nuevos arrendatarios - que aseguren la permanencia y éxito del programa.

El punto total del programa mencionado está en disponer de créditos a tasas y plazos asequibles de acuerdo con el perfil de escasos recursos de la demanda.

El programa debe dirigir su atención a los incrementos poblacionales en forma prioritaria dejando para una segunda etapa la atención de los rezagos.

La migración campo-ciudad es un problema característico de la gran movilidad social que presenta este fin de siglo en todos los países de escasos recursos del mundo.

En México esta población migrante viene a engrosar las largas filas de trabajadores no asalariados de escasos recursos, junto con los programas de prevención habitacional como el arriba mencionado, deben incluirse programas de acción - educativa que permitan orientar a la población hacia tareas mejor remuneradas en el ámbito urbano.

Ciertamente la necesidad de carácter económico es causa esencial de la migración campo-ciudad; sin embargo, en INDECO encontramos que esta migración obedece también a causas de carácter cultural. La población rural de nuestro país se encuentra dispersa y aislada, sin posibilidad de participar del modelo de desarrollo que presupone la modernidad y que tan ampliamente difunden y festinan los medios masivos de comunicación, a cuyo influjo no son de modo alguno - ajenos los habitantes del medio rural. Llegar del medio rural a la gran metrópoli es una aventura asombrosa. Un habitante del campo que tal vez llega a la estación de camión Flecha Roja de un pueblo remoto, caminando por un camino - polvoso cubierto de las inclemencias del sol con un sombrero de palma, lo sorprende la gran ciudad. Cuando apenas desciende del autobús ya está en medio -

del bullicio de una escalera eléctrica que lo lleva a una estación del metro, donde en forma atropellada se ve empujado hacia el interior de un vagón donde su sombrero se convierte en un estorbo.

Así de una manera simple y sencilla comienzan a presentarse una serie de modificaciones ambientales fascinantes - se ha dicho mucho - que la migración -- campo-ciudad ha ocurrido en este país fundamentalmente por necesidades de carácter económico; ciertamente el problema económico es una variable importantísima que no podemos desconocer y que desde luego en esta coyuntura dramática y triste que estamos viviendo, es evidente que las condiciones de vida no son adecuadas, no hay suficiente oferta de trabajo, hay gran desempleo. Empero lo matizamos en una perspectiva más amplia sin dejar de considerar que la variable económica es muy importante. Encontramos que uno de los elementos que más -- coadyuvan a la migración campo-ciudad es la posibilidad de participar de la -- "modernidad", es decir; del cambio cultural en general. La gente tan influenciada por los medios masivos de comunicación, como es la televisión, que la -- gente no tiene en su choza aislada, pero que mira cuando baja al pueblo al -- tianguis de la cabecera municipal, para hacer sus compras, tiene oportunidad -- de verla al pasar frente al aparador de la mueblería, ó cuando va a la cantina hay una oferta de posibilidades que ellos ven ahí y de alguna manera entienden como las "oportunidades de la modernidad" que les impulse a la aventura. La migración campo-ciudad es una aventura existencial realmente única para la -- gente que viene del campo.

Nosotros no tenemos esas aventuras, no nos son posibles a no ser que pudiéramos ir a Marte o a la Luna. Los patrones urbanos tienden a parecerse, el contexto urbano tiende a internacionalizarse, nos globalizamos pero para quienes vienen de otros contextos culturales totalmente diferentes, es una aventura existencial extraordinaria. No tenemos la capacidad económica para apoyar al desarrollo dentro de esto, digo dentro de este contexto urbano tradicional. Esta es una de las características del desarrollo o de la concentración urbana de -- las ciudades subdesarrolladas de los países subdesarrollados entre los cuales obviamente nos consideramos nosotros, entonces esto es, diría yo, las notas que van a caracterizar al trabajador no asalariado de escasos recursos. Ahora bien, ¿este trabajador no asalariado de escasos recursos dónde se ubica? fundamentalmente va a trabajar en el sector servicios como barrendero, jardinero ó en la construcción como peón.

No trabaja como vendedor ambulante porque no tiene las relaciones para trabajar — por ejemplo — en la Lotería Nacional, como vendedor ambulante de billetes de lotería, tampoco cuenta con relaciones para integrarse en las organizaciones de boleros.

Estamos hablando de una primera etapa, trabajo, la necesidad de vivienda se presenta al surgir la pareja. ¿Dónde buscan la vivienda? Primero buscan un cuarto ¿Dónde? en lugares muy distantes de los lugares donde normalmente encuentran — trabajo. Actualmente la influencia de la zona metropolitana se extiende hasta El Mezquital en el Estado de Hidalgo, de donde llegan por la mañana a las estaciones del metro para de ahí transportarse a sus lugares de trabajo.

Así podemos distinguir la vivienda de los trabajadores asalariados de los no — asalariados. Los trabajadores no asalariados viven lejos de su trabajo y en — condiciones deprimentes, en tanto que los trabajadores asalariados tienden a vivir en mejores condiciones amparados en la legislación laboral (Apartado A y B del Artículo 123 Constitucional). Así los asalariados cuentan con el INFONAVIT y el FOVISSSTE. México, como el resto del mundo, se ha caracterizado en el Siglo XX por una organización laboral de carácter corporativo (sindicalista) que sin embargo, dada la revolución en las relaciones laborales que se presenta al cierre del siglo tiende a modificarse. Las relaciones laborales tienden a manifestarse en forma individual alejándose de los modelos corporativos.

En las crisis económicas de la última década, en los países desarrollados se ha optado por reducir la jornada de trabajo semanal con el objeto de reducir costos. Muchas empresas en muchos países contratan trabajadores por horas, procurando optimizar y eficientar sus recursos. Algo parecido comienza a ocurrir con los trabajadores desarrollados de los países subdesarrollados. Todo ello sin embargo no modifica la problemática de los trabajadores no asalariados.

Estas enormes distancias que recorre el trabajador no asalariado para llegar a su lugar de trabajo produce una gran fricción espacial en el transporte, provocando enormes deseconomías y confusión humana y crecimiento extensivo de la mancha urbana metropolitana.

El trabajador no asalariado que hace cuarenta años vivía en la zona del Lago de Texcoco sale en la madrugada para poder llegar a las ocho de la mañana a su —

trabajo. Actualmente ocupa el mismo tiempo de recorrido, pero ahora viene de lugares más lejanos, algunas veces desde la zona del Mezquital.

Vemos pues que la desatención a la demanda de vivienda de los trabajadores no asalariados de escasos recursos, provoca trastornos en las metrópolis mexicanas (México, Guadalajara, Monterrey).

Al establecerse la relación de pareja, el no asalariado busca un departamento? No, lo que busca es un cuarto. Cuarto que en general no se encuentra disponible. Busca fundamentalmente un pedazo de tierra que le sea accesible; generalmente tierra irregular sin servicios donde construye su casa con los materiales más delesnables y en condiciones de máxima insalubridad.

Así se inicia el proceso progresivo de aculturación de la asimilación de los patrones urbanos dejando los modos rurales en un lento proceso que, generalmente se lleva varias generaciones.

El peón que llegó - si tuvo suerte - llega a ser oficial o maestro de obra, sus hijos o nietos serán ya trabajadores calificados y asalariados, excepcionalmente cursarán una carrera profesional.

Como vemos, la problemática es compleja. No existen soluciones mágicas. Debemos atacar el problema desde diversos enfoques que permitan en forma interdisciplinaria atender a los no asalariados en forma oportuna y eficiente.

Con respecto a la vivienda procuremos mecanismos que permitan atender la vivienda de los no asalariados con oportunidad de acuerdo con su capacidad de pago, sin olvidar sus peculiaridades culturales diferentes al medio urbano. Mucho tendrán que aportar en este sentido las nuevas generaciones de arquitectos, - aquí dejamos tan sólo testimonio de lo que se hizo en el país en la segunda mitad de la década de los setentas y principios de los ochentas, subrayando que la atención prestada hasta ahora ha sido exigua imperando la necesidad de contar con mayores recursos que permitan enfrentar adecuadamente la problemática de los no asalariados de escasos recursos.

ACCION INTERDISCIPLINARIA.-

La atención a los trabajadores no asalariados en el INDECO fué una acción fundamental interdisciplinaria en la que participaron profesionistas de diversas especialidades, concurriendo y enriqueciendo la visión de la problemática, individuos con formaciones y puntos de vista diversos que concurrieron en un objetivo común; dotar de vivienda a los trabajadores no asalariados de escasos recursos.

INDECO estaba contituido por las siguientes áreas:

- Dirección General*
- Sub Dirección General
- Sub Dirección de Vivienda
- Sub Dirección de Asuntos Jurídicos
- Sub Dirección de Desarrollo Territorial
- Sub Dirección Financiera
- Sub Dirección Administrativa

Adscritas a la Dirección General estaban las siguientes áreas:

- Unidad de Promoción Social
- Unidad de Comunicación Social
- Unidad de Organización y Métodos

En el trabajo de planeación y de seguimiento de los programas operativos se establecieron comités donde por la naturaleza de los trabajos se manifestaron acciones interdisciplinarias.

INDECO funcionó en forma desconcentrada estableciendo Institutos de Vivienda en cada uno de los Estados de la República creando un módulo de asociación con los Gobiernos de los Estados.

Los Institutos locales eran responsables de la operación.

Las oficinas centrales se encargaban fundamentalmente de normar y seguir los

los programas de trabajo a cargo de los Institutos locales. Estos programas - de trabajo seguían los lineamientos de trabajo previamente establecidos y cuyos procedimientos de seguimientos quedaron en los manuales de organización correspondientes.

En la Sub Dirección de Vivienda participaron arquitectos e ingenieros que según su especialidad crearon a nivel central normas de proyectos arquitectónicos, de ingeniería, tanto estructural como de instalaciones e instrumentos de edificación y control de lo que sus contrapartes operativas realizaban en los Institutos locales.

En la Sub Dirección de Desarrollo Territorial participaban tanto ingenieros como arquitectos y topógrafos que adecuaban las posibilidades de los recursos territoriales a los programas institucionales de vivienda, interactuando en los - comités, tanto con los profesionales de la Sub Dirección de Vivienda como con los contadores de la Sub Dirección Financiera con el objeto de que los programas diseñados fueran autofinanciables, de acuerdo con la capacidad adquisitiva de los no asalariados, cumpliendo con los requerimientos mínimos necesarios en materia de infraestructura urbana, sin olvidar por supuesto los requerimientos necesarios según el caso, en materia de habitabilidad. En todos los programas que se desarrollaron a través del esfuerzo conjunto interdisciplinario de las diversas áreas participó en forma importante la unidad de Promoción Social encargada a través de las áreas relativas de los Institutos de Vivienda locales de detectar la demanda y el líder natural de la comunidad con el objeto de - - hacer viables los programas, en razón básicamente del pre-requisito de autofinanciamiento de los mismos. En la unidad de promoción social participaron profesionales de la sociología, la psicología social, antropólogos sociales y trabajadores sociales.

En la Sub Dirección de Asuntos Jurídicos los abogados velaban porque las acciones del Instituto fueran siempre realizadas de acuerdo a Derecho. Profesionales en Ciencias y Técnicas de la Comunicación Social participaron en el área - de comunicación social con el objeto de difundir en los medios masivos y en - forma directa los programas institucionales, tanto las características de éstos - como los alcances de los mismos. Procurando informar en primera instancia a la población objetivo (trabajadores no asalariados de escasos recursos),

al público en general y a los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal) con los que interactuaba la Institución.

En la unidad de Organización y Métodos concurren administradores públicos - encargados de dar forma a los manuales de Organización y Métodos relativos a los programas que llevó a cabo la Institución.

Por último, en el Área Administrativa se contó con profesionales de diversa formación que concurren tanto en la administración de los Recursos Humanos como en el mantenimiento material de las instalaciones.

DESCENTRALIZACION Y LIQUIDACION DEL
INDECO. REALIZACIONES 1977 - 1981.

EN APOYO AL FEDERALISMO, LIQUIDACION DEL INDECO.

En diciembre de 1981 el Presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa que proponía la desaparición del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO). Dicha propuesta fué aprobada y se procedió en consecuencia a la liquidación formal del organismo.

El 7 de enero de 1982 el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto por el que INDECO entraba en proceso de liquidación, culminando así una labor de desconcentración y descentralización administrativas iniciada en 1977. De hecho el INDECO, al entrar en liquidación se convirtió en uno de los primeros organismos del gobierno federal que llevaba la descentralización administrativa hasta sus últimas consecuencias, entregando sus funciones y su patrimonio financiero y técnico a los gobiernos de los Estados, en el marco de un auténtico federalismo.

PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y LIQUIDACION

Entre las instituciones destinadas a solucionar la falta de vivienda, el INDECO era la única que atendía las demandas de los trabajadores no asalariados de escasos recursos, es decir, aquellos que no se encuentren incluidos en el régimen del Artículo 123 de la Constitución.

Durante el sexenio del Presidente López Portillo, el INDECO descentralizó sus operaciones y estableció un precedente en la Administración Pública Federal al crear 29 Institutos de Vivienda INDECO-ESTADO en asociación con otros tantos gobiernos locales; estos organismos fueron creados con carácter descentralizado de los gobiernos estatales, con una infraestructura técnica, administrativa, jurídica y

financiera que les permitió realizar de 1977 a 1981 un total de 153 mil acciones de vivienda progresiva en beneficio de 123 mil familias de escasos recursos en todo el país.

Gracias a este Sistema Nacional de Vivienda INDECO-ESTADOS, se atendió en alguna medida la necesidad de vivienda de los no asalariados de escasos recursos, mediante uno de los recursos técnicos más viables: la autoconstrucción. Para ello se estableció un mecanismo financiero apropiado a la capacidad de pago de los demandantes, así como una infraestructura de promoción social que sirvió de soporte a la ejecución de los programas.

La creación de los Institutos de Vivienda INDECO-ESTADO, permitió al INDECO inscribir todas sus acciones de tierra y vivienda dentro del marco de la Reforma Administrativa y de apoyo al Federalismo propugnados por el Presidente López Portillo. Además, el Sistema INDECO-ESTADOS, al establecer una asociación federal (INDECO) con una estatal (gobierno local) por la cual cada parte aportaba paritariamente recursos, permitió una mayor cobertura de familias demandantes de tierra y servicios para vivienda. De hecho, la creación de Institutos de Vivienda INDECO-ESTADO, inició la efectiva descentralización del INDECO ya que los recursos, las decisiones y desde luego la ejecución de obras, se empezaron a gestar y a realizar a nivel local, con la participación directa del gobierno estatal. La propia estructura orgánica de los Institutos INDECO-ESTADO así lo exigía: el director del Instituto lo nombraba el Director General del INDECO, a propuesta del Gobernador del Estado; cada Instituto contaba con un Consejo Consultivo, integrado por sendos representantes del Gobernador y del Director General del INDECO, por representantes de los organismos locales que intervienen en todo lo relacionado con la vivienda. En síntesis, a través de los Consejos Consultivos se estableció una participación de FEDERACION-ESTADO-MUNICIPIO-COMUNIDAD que permitió llevar adelante los programas de vivienda progresiva.

Al exponer los motivos para la abrogación de la Ley que creó el INDECO, el Presidente de la República señaló que: "Toda vez que la administración pública de nuestro país se desenvuelve en el marco de un federalismo actuante y funcional, cuyo propósito fundamental es -- fortalecer la unidad y no dispersar los esfuerzos, y siendo que el -- apoyo que se debe brindar a esa federalismo debe ser una labor cons_ tante y no representarse por actividades aisladas, una vez más se -- debe contribuir a que los gobiernos estatales y municipales se fort_ lezcan y dispongan de recursos para atender en forma directa los -- reclamos de la población en materia de vivienda. Considerando además que los gobiernos de las entidades federativas cuentan ya con estruc_ turas administrativas responsables de la atención de la problemática apuntada, en esta iniciativa se propone la abrogación de la Ley que creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de -- la Vivienda Popular, estableciéndose la posibilidad de que el Gobier_ no Federal ceda a título gratuito los bienes y recursos que dicho -- Organismos destinaba para ejecución de sus programas en la entidad "

La razón pues, de la desaparición del INDECO, fué culminar ese proce_ so de descentralización y apoyo federalista, entregando totalmente a los gobiernos locales la responsabilidad de atender las necesidades de vivienda de los no asalariados de escasos recursos. El INDECO -- había creado ya la infraestructura necesaria en cada Estado, para que esto pudiera darse.

Un país como el nuestro, que rebasa los 70 millones de habitantes, - que necesita multiplicar sus beneficios para vestir, alimentar, educar y proporcionar vivienda a las clases menesterosas, no puede sostener_ se con un centralismo agrutinante. Los problemas deben atenderse en el lugar mismo donde se originan, para que las soluciones sean siem_ pre las más adecuadas.

REALIZACIONES DEL INDECO 1977 - 1981.

A continuación se presenta un resumen de las acciones realizadas por el INDECO durante el período 1977 -1981, en favor de los trabajadores no asalariados de escasos recursos.

PROMOCION SOCIAL PARA LA AUTOCONSTRUCCION.- Como lo analizamos en capítulos anteriores, los trabajadores no asalariados constituyen un sector de la población que, en su mayoría satisface sus necesidades de vivienda mediante pequeñas inversiones sucesivas y con un fuerte ingrediente de su propia mano de obra y la de su familia. Estos grupos tienen cierta capacidad de pago, puesto que con sus ingresos pueden realizar paulatinamente su vivienda; sin embargo no obtiene percepciones con la misma regularidad que los trabajadores asalariados y carecen en general de la posibilidad de integrar un enganche que les dé acceso a una vivienda financiada mediante el sistema hipotecario de la banca nacional.

En base a lo anterior y con un intenso trabajo de promoción social, que constituyó la característica fundamental del trabajo del Sistema Nacional de Vivienda Popular INDECO-ESTADOS, se promovieron y ejecutaron programas de vivienda que están de acuerdo a las necesidades y a la capacidad de pago de los no asalariados con ingresos que van desde medio salario mínimo hasta dos y medio veces dicho salario. Todas las acciones que realizó el Sistema INDECO-ESTADOS fueron de vivienda progresiva: se iniciaron con la dotación a precio accesible de un lote con servicios básicos, apoyando al poseedor en la realización de su vivienda por el procedimiento de autoconstrucción, a paso y medida de sus necesidades y de sus recursos.

El Sistema Nacional de Vivienda Popular INDECO-ESTADOS desarrolló el programa de Vivienda Progresiva en las modalidades de Lotes con Servicios, Apoyo a la Autoconstrucción, Pies de Casa y Vivienda Integral.

Para respaldar este programa el INDECO instaló Parques de Apoyo a la Vivienda (PAVI) y promovió la formación de Cooperativas de Producción de Insumos básicos para la Vivienda (CIVI).

LOTES CON SERVICIOS.- La modalidad de Lotes con Servicios del programa de Vivienda Progresiva consistió en otorgar a crédito a los beneficiarios un lote con servicios de energía eléctrica, agua y drenaje, en el que edificaran sus viviendas por el procedimiento de autoconstrucción, con el apoyo financiero y técnico del INDECO. El Sistema Nacional de Vivienda Popular INDECO- ESTADOS benefició en el período de 1977 a 1981 a 78 mil 226 familias de trabajadores no asalariados con la dotación de Lotes con Servicios, mediante una inversión de 2 mil 7 millones de pesos.

APOYO A LA AUTOCONSTRUCCION.- El renglón de Apoyo a la Autoconstrucción consiste en que el beneficiario construye su propia casa, con el apoyo de su familia y en algunos casos con el apoyo de vecinos, como en el caso de las comunidades rurales donde es más frecuente el trabajo colectivo. En estos casos el Sistema Nacional de Vivienda Popular INDECO-ESTADOS aportó a los beneficiarios créditos en materiales y asesoría técnica, a través de los Parques de Apoyo a la Vivienda (PAVI). En el lapso de 1977 a 1981 se apoyó a 30 mil 573 familias en la construcción de sus respectivas viviendas, con una inversión de 934 millones de pesos.

PIES DE CASA Y AUTOCONSTRUCCION.- La modalidad de Pies de Casa del Programa de Vivienda Progresiva consiste en dotar a los beneficiarios con un módulo de vivienda básica, constituido en su primera etapa cuando menos por un espacio de uso múltiple que permita dormir, comer, estar y otra área -no necesariamente cubierta- para el lavado y tendido de la ropa, con la previsión de que el beneficiario pueda ampliar su vivienda por el procedimiento de autoconstrucción, a paso y medida de sus necesidades y recursos. El Sistema Nacional de Vivien

da Popular INDECO-ESTADOS dotó con Pies de Casa a 8 mil 951 familias en el período de 1977 a 1981, mediante una inversión de 2 mil 82 millones de pesos.

VIVIENDA PROGRESIVA INTEGRAL.- Este renglón de Vivienda Progresiva Integral consiste en dotar de una vivienda completa en espacios, pero con terminados rústicos a los trabajadores no asalariados, con ingresos desde medio salario mínimo hasta tres veces dicho salario. Este tipo de vivienda se realizó en edificios de dos plantas. Tiene la ventaja de permitir una densidad de 756 habitantes por hectárea, optimizando el uso del suelo, la infraestructura, la urbanización y el aprovechamiento de áreas verdes más amplias. La vivienda cuenta con tres recámaras, estancia-comedor, cocina, baño y un pequeño patio de servicio. Los acabados, closets y puertas son de intalación progresiva y de acuerdo con las posibilidades del beneficiario. En el lapso de 1977 a 1981 el Sistema Nacional de Vivienda Popular INDECO-ESTADOS benefició a 2 mil 79 familias con este tipo de vivienda. La inversión fué de 879 millones de pesos.

PARQUES DE APOYO A LA VIVIENDA - AUTOCONSTRUCCION.- Los Parques de Apoyo a la Vivienda (PAVI) fueron establecidos y operados por el Sistema Nacional de Vivienda Popular INDECO-ESTADOS para producir, almacenar y distribuir materiales y componentes de construcción necesarios en los diversos programas de vivienda progresiva que realizó en los Estados. El proyecto financiero de los PAVI implicó la recuperación de la inversión inicial para reinvertirla en la producción de materiales y componentes de la construcción que serán empleados en nuevos programas. A esta acción de abastecimiento de materiales de construcción se añade la asistencia técnica de profesionales de los programas operativos del INDECO y de las autoridades locales donde se realizan los programas para la comunidad. En el período de 1977 a 1981 fueron instalados 37 PAVI, con una inversión de 87 millones de pesos.

COOPERATIVAS DE PRODUCCION DE INSUMOS BASICOS PARA LA VIVIENDA - AUTO CONSTRUCCION.- Las cooperativas de Producción de Insumos Básicos para la Vivienda (CIVI) constituyen un instrumento que permite organizar y estructurar la acción del sector social en la producción de elementos para la construcción de su vivienda. Con los CIVI se crearon fuentes de trabajo a través de actividades productivas en localidades - prioritarias, ocupando la mano de obra en producción de materiales - para la construcción; se incrementó considerablemente la fabricación de viviendas, dentro del contexto de tres premisas básicas: productividad, bajo costo y tecnología. En total se establecieron 33 CIVI, mediante una inversión de 174 millones de pesos.

Los PAVI y las CIVI dieron mayor efectividad a los diversos programas de vivienda que realizó el INDECO en los Estados de la República. Las CIVI fabrican block, ladrillo, vigueta, bovedillas y otros productos para la construcción, que vendían a los PAVI, para que éstos los distribuyeran entre los beneficiarios del programas del Instituto, a precios generalmente inferiores a los del mercado, pero suficientes para brindar rentabilidad y autosuficiencia a las CIVI y a los propios PAVI.

PROGRAMAS AUTOFINANCIABLES.- El trabajo de promoción social fué la característica fundamental de la operación del INDECO. Ese trabajo permitió adecuar los programas de vivienda a las necesidades y posibilidades de las familias. La promoción social pudo definir la medida más exacta de los programas del Instituto lo que la gente quiera, lo que pueda pagar. En esta adecuación programa-beneficiario, establecida a partir de un intenso y continuado trabajo de promoción social, se originó la recuperación financiera de todos los programas de vivienda. Todos fueron planteados como programas autofinanciables, mediante un mecanismo financiero apropiado a las familias de escasos recursos.

El problema de la vivienda, más que problema técnico, es un problema

financiero y de organización para la autoconstrucción. De ahí que el INDECO haya puesto énfasis en la promoción social y en la operación de un mecanismo financiero que permitió poner al alcance de familias de muy escasos recursos los servicios de vivienda. Este mecanismo financiero se basó principalmente en la mezcla de recursos fiscales (sin costo financiero), con recursos de crédito (con costo financiero) y recursos de la propia comunidad beneficiaria (sin costo financiero).

MEJORAMIENTO DE VIVIENDA - AUTOCONSTRUCCION.- El problema habitacional en el país no se limita a la falta de vivienda. Incluye el avanzado estado de deterioro de unidades ubicadas en zonas centrales y el continuo proceso de construcción de las vivienda en zonas marginales y de la periferia. Para atenuar este problema, el INDECO invirtió 270.9 millones de pesos en el lapso de 1977 a 1980, para beneficiar a 18 mil 600 familias con créditos en materiales y componentes de construcción, de acuerdo con sus necesidades de obra y sus capacidades de pago. Esto es, que con su propio esfuerzo los beneficiarios logren en forma gradual mejorar las condiciones de su vivienda, también mediante el procedimiento de autoconstrucción.

VIVIENDA RURAL.- En lo que respecta a la Vivienda Rural, el Programa realizado por el INDECO conjuntamente con el Sistema Nacional de Evaluación y el Sistema Alimentario Mexicano (SINE/SAM),*destinó a partir de septiembre de 1981 la cantidad de 50 millones de pesos para mil 165 acciones en 9 Estados del país. Su objetivo fué apoyar la productividad del campo para evitar la emigración a grandes ciudades. Por otra parte, el Programa INDECO-FIRA (Fideicomiso instituído en Relación a la Agricultura) invirtió en 1980 la cifra de 10 millones de pesos, para beneficio de 52 familias de Sinaloa.

VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.- Con una inversión de 536 millones de pesos el Sistema Nacional de Vivienda Popular INDECO-ESTADOS realizó mil 306 acciones de Vivienda de Interés Social, en 4 entidades del país, durante el período de 1977 a 1980. Los recursos destinados a este programa,

procedieron de la banca privada a través del FOVI.

PROGRAMAS DE EMERGENCIA.- INDECO incorporó medidas preventivas en sus programas para la atención de damnificados en zonas de desastre. Su participación consistió en otorgar asesoría técnica y ayuda - - financiera así como venta de materiales de bajo costo para la reparación y construcción de viviendas. Durante 1981 el INDECO invirtió 633 millones de pesos en beneficio de familias damnificadas de 5 - - entidades del país: Oaxaca, donde fueron invertidos 174 millones de pesos; Baja California 103 millones de pesos; Tabasco, 2 millones de pesos; Guerrero 45 millones de pesos; Puebla, 100 millones de pesos. Y en la Mesa de Otay de la ciudad de Tijuana la inversión fue de 209 millones de pesos. En todos los casos INDECO aplicó sus programas de Vivienda Progresiva para que los propios beneficiarios realizaran las reparaciones o edificación por el procedimiento de autoconstrucción.

LOGROS DEL INDECO Y PATRIMONIO QUE ENTREGARA A LOS GOBIERNOS ESTATALES.- Al iniciar la administración del Presidente López Portillo, el INDECO fué recibido con un valor patrimonial aproximado a 800 millones de pesos.

En 1981, el valor patrimonial que fué entregado a los gobiernos estatales ascendía aproximadamente a 15,000 millones de pesos.

Este patrimonio fué entregado con una sana estructura administrativa, ya que al iniciar el sexenio 1976-1982, la administración del Instituto representaba un 65% en relación a los recursos de inversión. Durante 1981, el porcentaje se abatió hasta un 10% de gastos administrativos en relación a los recursos de inversión.

Por otra parte, es preciso enfatizar que para 1977 el monto de inversión en programas fué de 112 millones de pesos; y durante 1981 la inversión fué de 4,528 millones de pesos.

El esfuerzo de congruencia del INDECO con los señalamientos de la Reforma Administrativa y de fortalecimiento al Federalismo, que culminó con su liquidación, permitió entregar a los gobiernos locales toda una - - infraestructura de investigación y promoción social, de mecanismos - - financieros, de operación técnica y administrativa, para la realización de programas de vivienda progresiva, principalmente en el renglón de - Lotes con Servicios y Apoyo a la Autoconstrucción.

VII PARTE

CONCLUSIONES

Como puede inferirse por lo enunciado en el presente trabajo, el problema de la vivienda destinada a los estratos de menores ingresos viene agudizándose al paso de la historia y tornándose crítico, peligroso en términos sociales y casi irresoluble en las naciones no desarrolladas.

En el caso de México y específicamente en cuanto a las variadas y múltiples acciones que deben emprenderse para aminorar o abatir los grandes requerimientos de vivienda de los grupos no asalariados de más bajos ingresos, proponemos algunas políticas recomendadas a partir del análisis realizado en el decurso de los capítulos que anteceden. De esta suerte, nuestras conclusiones se agrupan en cinco apartados; planeación de vivienda; aspectos sociales; aspectos económicos; aspectos técnicos y finalmente, participación de las universidades.

PLANEACION DE VIVIENDA.- La vivienda y el habitat (asentamiento humano), en virtud del proceso de urbanización son fenómenos cambiantes y requieren de una continua — evaluación.

Con el paso del tiempo vienen transformándose cada vez más en problemas. De ahí la enorme dificultad de realizar acciones de prevención y predicción. No es posible — planear algo que al final será distinto de como fue concebido. En todo caso siempre habrá que hacer ajustes de último momento.

El problema de la vivienda no puede continuar considerándose como algo sectorial dentro de las políticas de desarrollo socioeconómico y urbano. El problema de la vivienda atañe a toda la comunidad, al Estado, a los diversos niveles de gobierno, a las organizaciones sociales, a los institutos de educación superior. La vivienda de interés social, debería conceptualizarse como materia de legislación, ejecución y jurisdicción de la misma manera que los derechos humanos y la libertad. Por eso no debería pertenecer a algún sector determinado de la administración pública.

Con todas sus dificultades, la planeación de la vivienda no debe ser aislada o tratada en forma independiente. Debería ser conducida como material fundamental de todo el proceso de desarrollo de la comunidad nacional.

El crecimiento demográfico urbano de México y los problemas que le son concomitantes señalan la necesidad y la oportunidad de usar métodos y procesos más acordes con el concepto fundamental y más racionales.

El desarrollo social, el desarrollo económico y el desarrollo urbano son procesos que participan, refuerzan las soluciones al problema y lo complementan, puesto que ellos tres constituyen grandes sectores en la instrumentación de políticas.

El desarrollo social tiene como finalidad proporcionar iguales oportunidades a los miembros de la comunidad, en la producción, circulación, distribución y consumo de servicios y bienes, culturales y materiales.

El desarrollo económico tiende a lograr un óptimo uso de los recursos naturales para lograr repartir equitativamente entre los miembros de la comunidad la riqueza obtenida.

El desarrollo urbano tiene como finalidad promover ciertos controles directos e indirectos, para que las acciones del desarrollo social y del desarrollo económico se verifiquen racionalmente, tanto en los lugares de concentración humana, como son las ciudades, cuanto en los lugares de dispersión máxima, como lo es el medio rural. Igualmente el desarrollo urbano deberá conservar el equilibrio dinámico que debe mantenerse en ambos extremos del proceso de urbanización, concentración-dispersión que se observa en todo el mundo, pero que en México presenta características singulares de velocidad, globalidad e irreversibilidad.

En México y en general en América Latina y el Tercer Mundo, la situación de dominación-dependencia, condiciona un proceso de desarrollo desequilibrado que es menester evitar, en ese proceso lo urbano y lo rural se convierten, por sus diferencias, en polos antagónicos de una situación global.

Afortunadamente en México tal situación difícilmente podría agudizarse, en virtud de que ya se han producido cambios estructurales que vienen transformando la organiza

ción política-socioeconómica.

Si en México ya se han dado cambios estructurales en las políticas generales de crecimiento social y económico, todavía permanecen las condiciones que sustentan el desequilibrio urbano rural. El problema consiste no sólo en acercarse a una equitativa distribución de los beneficios, sino fundamentalmente en propiciar que las mayorías poblacionales accedan al sistema de decisiones y lograr la integración del hombre rural a la sociedad global, con la toma de conciencia del rol que debe desempeñar para estar en condiciones de participar en la organización de la vida actual nacional y contribuir a la solución de los problemas comunes.

Perfeccionar la Reforma Agraria y promover un Reordenamiento con instrumentos fundamentales para el logro de los cambios estructurales necesarios para el desarrollo rural.

Promover dispositivos que facilitan el uso cambiante del suelo, con la flexibilidad adecuada que requieren las acciones de Reforma Agraria y de Reordenamiento Territorial para el desarrollo del medio rural.

Aprovechar íntegramente los sistemas construídos, integrados por estructuras e infraestructuras de servicios y las características de los asentamientos humanos; soportes ambos del cambio de la estructura económica en el medio rural y de su consiguiente distribución poblacional.

Programar en las pequeñas localidades acciones inmediatas paralelas y concordantes a aquellas que se realicen en apoyo a la solución de la problemática global, orientadas a mejorar las condiciones habitacionales en el medio rural, consistentes en la dotación del equipamiento elemental e infraestructuras de servicios, quedando a la propia iniciativa el mejoramiento de la habitación familiar, condicionando el grado de mejoramiento, a la existencia de excedentes económicos disponibles a la capacidad de inversión-trabajo.

La correlación entre procesos de desarrollo urbano y de desarrollo rural, se aprecia por varias manifestaciones, entre las cuales están aquellas que relacionan el despo_ blamiento del medio rural con el explosivo crecimiento demográfico en las zonas urba_ nas, situación en que la migración de la población joven en su elemento generador, - es la más significativa. El acelerado y continuo flujo migratorio constituye un fiel indicador de que, en las zonas rurales, el hombre no posee ni los medios ni las pers_ pectivas de cambiar su situación. El hecho de que preferentemente la población rural migrante se convierte en población sub-ocupada o población marginal revela que las - ciudades no ofrecen, en términos de empleo, lo que el poblador campesino busca y tam_ bién que éste no ha recibido en el agro la preparación suficiente para acceder a el status urbano moderno que, en términos económicos es el más productivo.

Esos cambios producirán transformaciones tanto en el medio urbano como en el medio rural. En la medida en que estas transformaciones se den en este último, se podrá contar con todos los elementos requeridos para generar fuentes de trabajo; haciendo compatible la política de pleno empleo con la capitalización del agro local se promue_ v la generación de excedentes para las mayorías y la elevación de sus niveles de -- vida.

El logro del desarrollo rural plantea la necesidad de cambiar la estructura agraria y la del territorio; para ello, la Reforma Agraria y el Reordenamiento Territorial, - son los instrumentos fundamentales, constituyendo el suelo y sus formas de tenencia el soporte inmediato.

La política de vivienda y la planeación de centros de población con ella relacionada deben constituir una parte esencial del plan de desarrollo nacional, basado en pla_ nes regionales que indican cuántas personas pueden vivir en regiones determinadas y con que nivel de calidad.

El país denota progresos evidentes, pero si su desarrollo económico está en avance, la lucha contra la pobreza y la miseria habitacional está lejos de haberse ganado. Las cifras son elocuentes.

Sería desastroso detener planes de desarrollo económico para avanzar en lo habitacional; debe hablarse de un plan paralelo de desarrollo social que procure fomentar el aprovechamiento completo de todos los recursos naturales, humanos y tecnológicos y permita que todos los ciudadanos tengan un soporte material mínimo.

En la democracia el progreso económico debe avanzar junto con el progreso social; es preciso actuar íntegramente y con máxima eficiencia.

Es conveniente, para lograr el máximo aprovechamiento del parque habitacional - disponible, facilitar la movilidad del grupo familiar de acuerdo a la variación de sus dimensiones y necesidades de reubicación dentro de la ciudad y en las distintas zonas del país. Deben estimularse otras formas de tenencia de la vivienda.

Los planes relativos al medio físico deben lograr el uso óptimo del terreno disponible y crear estructuras urbanas con un mínimo de consumo de energía alrededor - y desde la morada.

La construcción y mejoramiento de la vivienda y los niveles de calidad requeridos - en base a las necesidades y posibilidades económicas, deben ser objeto de planeación. Los estímulos y facilidades hasta hoy implementados deberían ser ampliados.

El gobierno tiene el irrenunciable deber de crear las condiciones para el acceso a la vivienda pueda realizarse mediante la aplicación del Programa Nacional de Vivienda, así como sus necesarias reformas y ampliaciones.

Urge establecer nuevos parámetros de la vivienda de interés social en función de las particularidades geográficas y circunstanciales de nuestra realidad actual - (económica, financiera, técnica y cultural) lo que permitirá, entre otras consecuencias positivas, un ajuste de superficies compatibles con modernas normas de habitabilidad.

Es deseable promover ante los organismos nacionales, de los estados y de los municipios, encargados de estudiar las capacidades habitacionales de zonas no urbanizadas,

que las mismas se asignan en base a una metodología que tenga por finalidad hacer mínimo el costo de inversión en redes y sistemas de servicios exteriores y el de su mantenimiento durante el curso de su vida probable.

Con la finalidad de disminuir la incidencia del costo de la tierra, en particular en viviendas individuales, es necesario contar con un marco jurídico legal que -- permita condiciones de alquiler de terrenos del estado a plazos acordes con la -- vida útil estimada para la vivienda.

Debe agilizarse mediante una legislación relativa, la transferencia de la propiedad inmueble a modo de reducir la incidencia de las formalidades burocrático-administrativo en el costo de la vivienda.

Es conveniente promover políticas de desarrollo económico que faciliten el desarrollo de las zonas rurales desalentando el éxodo de las poblaciones rurales a las zonas urbanas donde no encuentran vivienda razonablemente digna. Dar facilidades crediticias para la construcción de viviendas económicas y dotadas de servicios de infraestructura que, como los transportes, las escuelas, los hospitales, etc., contribuyen a asentar al habitante en las zonas rurales.

Elemento impulsor de las grandes metrópolis, es la concentración especial de industrias y servicios de mercado amplio (regional, nacional ó internacional). Las soluciones pragmáticas para la dispersión de la población, deben dedicar atención especial a estos tipos de industrias y servicios.

La participación del poder público en la guía del crecimiento urbano debe ser -- hecha usando los mecanismos del mercado, conociendo las leyes irrevocables del sistema de precios y trabajando con ellas.

Parece conveniente efectuar una revaluación periódica de poderes, medios y responsabilidades atribuidas a cada nivel del poder público.

El sistema federal debe disponer de organismos regionales con responsabilidades normativas, de orientación y control.

Para entender y atender el problema de la vivienda popular deberá procurarse una estrecha relación entre la comunidad y las agencias gubernamentales encargadas del desarrollo urbano y de la vivienda. En esta acción conjunta, los múltiples problemas de carácter social, técnico y financiero, deberán ser abordados interdisciplinariamente por diversos especialistas en los cuales el arquitecto tendrá una acción preponderante.

ASPECTOS SOCIALES._ El problema de la vivienda en el campo y en las ciudades, se presenta vinculado a la problemática del hombre y de la sociedad en que vive. Está dejando de ser problema rigurosamente individual para convertirse en comunitario; y por ello adquiere un orden de prioridad en las políticas globales de desarrollo. Hay consenso en México de considerarlo a nivel teórico como un problema de raíces estructurales cuyo origen se halla básicamente en las relaciones socio-económicas de la sociedad.

Las aspiraciones de una vida mejor, han sido las causas de planes ambiciosos e inalcanzables. Debería exigirse sólo lo indispensable, tanto en el habitat como en la vivienda.

El acceso a la vivienda constituye un derecho del hombre reconocido universalmente. Es necesario que tal reconocimiento trascienda lo ético y ofrezca soluciones prácticas.

Conviene optar por medidas especiales para sensibilizar a la comunidad, organizarla e inducirla a la participación y a la cooperación mutua en acciones de vivienda.

El problema de la vivienda y del medio ambiente para los grupos menos favorecidos de las ciudades latinoamericanas, se inicia en los patrones de conducta de dichos grupos

quienes a sus necesidades de cambio en lo económico y social, agregan sus expectativas de seguridad y afán de adopción de formas de vida urbana.

El problema del habitat de los no asalariados de escasos recursos debe plantearse comenzando por el conocimiento de la estructura social de cada país a partir de ello, diseñar políticas sobre asentamientos humanos y derivar hacia la planeación y programas de desarrollo urbano.

Se debe propender al total aprovechamiento de los recursos humanos de la colectividad promoviendo entre sus miembros la cooperación técnica, instructiva y educativa, que permita la mutua capacitación de los trabajadores y obtener eficientes resultados en el aporte de los muchos interesados en adquirir vivienda.

Se debe dar capacitación integrada a todos los niveles, tanto para quienes tengan — como profesión la de la construcción, como para aquellos que sólo construyen sus propios hogares.

El Estado puede intensificar, con la colaboración de las empresas constructoras, la preparación de mano de obra especialmente capacitada para la ejecución de viviendas en particular las de tipo económico.

Es preciso ordenar el flujo migratorio entre el campo y las ciudades mediante estímulo y disuasiones en lo tocante a seguridad, modernización y bienestar social.

Conviene propiciar la educación social del individuo preparándolo para una vida en comunidad, en ambiente moralmente sano, consolidar el concepto de la importancia del grupo familiar en la sociedad y de la familia como base de la organización social; y el concepto de respeto a la propiedad.

ASPECTOS ECONOMICOS.— Además de apoyar las inversiones, el sistema financiero debe actuar en forma decisiva en atenuar los desequilibrios regionales, mejorar la estruc

tura del ingreso y aprovechar la mano de obra disponible y mayoritaria; igualmente - el sistema debería disponer en ciertos casos de medios de captación obligatoria de ahorro, depositados en cuentas individuales y con retiro sujeto a condiciones. El sistema debe disponer de un método de captación del ahorro voluntario, mediante cuentas de ahorro de liquidez absoluta.

Cuando sea posible, el ahorro captado en forma obligatoria debe mantener una rela-ción proporcional a los ingresos.

El desarrollo urbano y la vivienda popular requieren la creación de un sistema financiero propio, que depende muy poco de asignaciones presupuestarias.

Los programas específicos de vivienda en los países en proceso de desarrollo, deben atender a los trabajadores subempleados, quienes en la mayoría de los casos no poseen capacitación para el trabajo urbano y muy frecuentemente carecen de estrategias financieras que les otorguen satisfactores urbanos en general y vivienda en particular.

Las estrategias financieras deben procurarles el acceso a una vivienda cuantitativamente completa, acorde con la capacidad de pago del trabajador.

Considerando que la inflación distorciona el proceso de cualquier sistema financiero, resulta imprescindible el establecimiento de una corrección monetaria que permita una baja sustancial de las tasas actuales de interés sobre ahorros y préstamos. A fin - de hacerla viable y que los servicios sean compatibles con la capacidad de pago de - los titulares, proponemos correcciones diferenciales para las distintas categorías - como forma de ayuda a los sectores de menores recursos, pero de modo que la recuperación del conjunto de los capitales empleados mantenga al máximo posible su poder adquisitivo. El reajuste así planteado será factible cuando la política salarial incluya en el rubro "Costo de Vida" un costo financiero para la adquisición o renta de la vivienda.

Es indispensable aumentar el porcentaje del Producto Bruto Interno que el país puede y debe destinar a la vivienda, su infraestructura y equipamiento urbano.

Es necesario perfeccionar los instrumentos de financiamiento habitacional, como el que implantó INDECO, y crear un sistema de la vivienda popular, en el que los fondos de todo origen, esencialmente los provenientes de ahorros voluntarios y forzosos -- sean organizados y encauzados a través de los canales más eficientes con que el país pueda contar en cada etapa de su desarrollo.

Es preciso reconocer que el congelamiento de los alquileres ha sido un factor de desaliento para el sector privado y que, por consiguiente, debe buscarse algún medio -- idóneo que, sin abusos, devuelva la confianza al inversionista; debemos ponderar el perjuicio que en última instancia provocaron a las clases de menores ingresos aquellos sistemas que no permitieron actualizar las rentas de los inmuebles, llevando a los propietarios a desentenderse de la conservación, y con ello, a la proliferación -- de viviendas depauperadas.

Se deben impulsar los sistemas voluntarios de ahorro y préstamos para la vivienda, -- con la garantía del Estado para los inversionistas.

El Estado debe impulsar más aún los incentivos crediticios e impositivos que otorga para lanzarse a construir viviendas de bajo costo alquiladas a los grupos de menores ingresos, de modo que las inversiones en ellas resulten retributivas para sus propietarios.

El largo plazo de los créditos constituye razón suficiente para que se recomiende la aplicación de corrección monetaria, incluso en los países que no estén sujetos a procesos inflacionarios.

El sistema financiero debe contar con características tales que lo hagan permanente y autosustentable.

Es conveniente fomentar e incentivar al máximo el ahorro de los propios interesados en vivienda, implantando para ello sistemas que aseguren la revalorización en caso de inflación o desvalorización monetaria y una debida protección estatal de dichos ahorros.

Necesitamos reducir los standards habitacionales a términos compatibles con la realidad productiva y económica de cada país, manteniendo un mínimo acorde con la dignidad humana.

Se deberá promover la creación de empresas productivas o de comercialización con alcance regional, de insumos para la construcción, posibilitando a corto plazo una mayor generación de fuentes de empleo.

Un sistema de estímulos y disuaciones para inducir a los intereses y comportamientos individuales a que vayan de acuerdo con los intereses de la colectividad, puede ser muy eficaz.

Para ordenar el flujo migratorio, es condición necesaria el establecer una eficiente generación de empleos, racionalizada en el plano geográfico especial.

ASPECTOS TECNOLOGICOS.- Deben establecerse normas de urbanización que sean racionales, pero que no aumenten innecesariamente el costo de las viviendas, especialmente aquellas destinadas a los sectores de menores ingresos. Igualmente, se deben uniformar los códigos de construcción que existen en los diversos Estados y ciudades, propendiendo a la compatibilidad de los elementos componentes de la vivienda económica

Como manera racional de reducir los costos de la vivienda, debemos ir a la máxima normalización de elementos y sistemas constructivos; a su tipificación, prefabricación y al control de calidades. Condición importante será también la simplificación y adaptación de los procesos, de suerte que puedan realizar los recursos humanos no especializados.

- Parques de apoyo a la autoconstrucción. (Fabricas de insumos básicos generadoras de empleo asegurando ofertas a precios asequibles).
- Vivienda progresiva integral (en sitios densamente poblados de suelo escaso y caro).
- Coordinación en las diversas instancias del desarrollo urbano con el objeto de crear un marco preventivo e inductivo de acciones de desarrollo urbano que permitan regular y propiciar un crecimiento urbano óptimo.
- Propiciar mecanismos financieros alternos como pueden ser cooperativas, de vivienda, cajas de ahorro, uniones de crédito, etc.

BIBLIOGRAFIA

- (1) Cámara Peruana de la construcción.- Ponencia al IV Congreso Interamericano de Vivienda.- Ed. Xerográfica, México 1974.
- (2) Cámara de la Construcción de Chile.- Ponencia al IV Congreso Interamericano de Vivienda.- Ed. Xerográfica, México 1974.
- (3) Ibidem
- (4) Ibidem
- (5) Juan Van Ettinger.- Construyendo para un Mejor Comienzo.- Conferencia en el IV Congreso Interamericano de Vivienda, México 1974.
- (6) Ibidem
- (7) H. Richardson.- La Región Metropolitana del Futuro.- Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades.- México 1981.- P24.
- (8) CEPAL.- La base material del Habitat.- Revista CIDIV.-Fascículo 15 México 1980.
- (9) V.L. Urquidi et. al.- La construcción de vivienda y el empleo en México.- El Colegio de México.- México 1975.
- (10) Daniel Cosío Villegas et. al.- Historia mínima de México.- El Colegio de México, México 1974.
- (11) Secretaría de Programación y Presupuesto.- Plan Global de Desarrollo 1980-1982.- TGN.- México 1980.
- (12) Centro de Estudios Económicos y Sociales.- Dinámica de la Población de México.- Colegio de México.- P 6.- México 1970.
- (13) Jesús Puente Leyva et. al.- El Perfil de México en 1980.-Ed. Siglo XXI.- P 285.- México 1970.
- (14) J. Puente . . . op. cit.
- (15) J. Puente . . . op. cit.
- (16) J. Puente . . . op. cit.
- (17) Centro de Estudios Económicos y Sociales. . . op. cit. P. 6
- (18) J. Puente Leyva. . . op. cit. P 285.

- (19) Secretaría de Programación y Presupuesto.-La Población de México, su ocupación y Niveles de Bienestar.- México 1979,- P 396.
- (20) S.P.P.- La Población de México. . . op. cit.
- (21) J. Puente Leyva. . . op. cit. P 271
- (22) J. PUente Leyva. . . op. cit. P 271
- (23) S.P.P. La Población de México. . . op. cit. P 399
- (24) S.P.P.- La Población de México. . . Op. cit.
- (25) S.P.P.-La Población de México. . . op. cit. P 400
- (26) Este porcentaje se conserva según el Censo de 1980.
- (27) S.P.P.- La Población de México. . . op. cit. P 397
- (28) Ibidem
- (29) Ibidem. . . P 398
- (30) Datos preliminares del Censo de 1980, muestran que el porcentaje posiblemente aumentó al 46%
- (31) S.P.P.- La población de México. . . op. cit.
- (32) Ibidem. . . P 399
- (33) Ibidem
- (34) SAHOP.- Programa Nacional de Vivienda.- México 1979.
- (35) SAHOP. . . op. cit.
- (36) SAHOP. . . op. cit.
- (37) Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento.-Investigación sobre Vivienda.- México 1977.
- (38) CEPAL.- La Base Material. . . op. cit.
- (39) Subcomisión de Programas de la Vivienda.-Evaluación de la Política de Vivienda, 1971-1976.- Copia xerográfica sin fecha.
- (40) Tomás Zsundra.- Autoconstrucción.- Revista CIDIV,-Fascículo No. 6 México 1979.
- (41) Ibidem
- (42) Ibidem

- (43) Ibidem
- (44) Ibidem
- (45) Ibidem
- (46) Cámara Brasileña de la Construcción.-Ponencia al IV Congreso Interamericano de Vivienda.- México 1974.
- (47) Luis Unikellet al.- El Desarrollo Urbano de México.- El Colegio de México.- México 1976.
- (48) CANACO de la Ciudad de México.- Vivienda Transitoria. Suplemento REVista Comercio.-Fascículo 241.-México 1980.
- (49) Centro de Investigación, Documentación e Información sobre la Vivienda.- INDECO.-Datos Preliminares de los estudios realizados entre 1977 y 1980, Coatzacoalcos, Reynosa y Mazatlán.
- (50) Margarita Nolasco. . . op. cit.
- (51) Ibidem
- (52) Cámara Argentina de la Construcción.-Ponencia al IV Congreso Interamericano de Vivienda.- Ed. Xerográfica.- México 1974.
- (53) Cámara de la Construcción de Chile.- Ponencia al IV Congreso Interamericano de Vivienda.- Ed. Xerográfica.- México 1974.
- (54a) SAHOP.- Programa Nacional de Vivienda. . . Op. cit.
- (55) Ibidem
- (56) Revista CIDIV.-Sistema Nacional "Alianza para la Vivienda Popular" Fascículo Núm. 11.-México 1980.
- (57) S.P.P.- Plan Global de Desarrollo. . . op. cit.
- (58) SAHOP.-Plan Nacional de Desarrollo Urbano.-Ed. TGN. México 1978.
- (59) Alberto Walker.-Ponencia en el primer foro nacional de ingenieros arquitectos.-Ed. Xerográfica.-México 1980.
- (60) Ary Moleón.-Periódico Excelsior.- Día 24 de noviembre de 1981.
- (61) INDECO.-Ponencia presentada por funcionarios del rganismo de la Primera Reunión Nacional sobre Reducción de Costos.-Revista CIDIV Fascículo 12.- México 1980.
- (62) Ibidem

- (63) Subdirección de Tierra del INDECO.-Urbanización y Reservas Territoriales.-Revista CIDIV.-Fascículo 19.-México, Junio 1981.
- (64) INDECO.-Ponencia. . . op. cit.
- (65) INDECO.-Ponencia. . . op. cit.
- Ley General de Asentamientos Humanos.