II SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS ECONOMICAS

GLARILEM

PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA

ARQ. FRANCISCO COVARRUBIAS GAITAN
Director General de Equipamiento Urbano
y Vivienda de SAHOP.

El Programa Nacional de Vivienda, decretado el 3 de diciembre de 1979, establece el marco general de acción del sector público federal y los criterios para la regulación e inducción de la acción privada y social en materia de vivienda en el país. Se deriva del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y responde al cumplimiento de la atribución que a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su Artículo 37, fracción IV, le otorga "la facultad de formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo".

El Programa ubica la problemática de vivienda en el marco global de desarrollo nacional, particularmente en su interrelación con la dinámica de los asentamientos humanos. Se encuadra en dos principios fundamentales: lograr niveles apropiados de bienestar para toda la población y propiciar el incremento en la producción, vinculando a la vivienda con los objetivos de la reforma social y la reforma económica.

Asimismo, se establece dentro de las prioridades nacionales, lo que significó analizar la disponibilidad de los recursos sobre la base de no plantear proporcionalmente un mayor gasto público, sino simplemente de programar las acciones necesarias con una planeación adecuada y buscar sus mayores efectos económicos y sociales.

El Programa reconceptualiza a la vivienda, la vincula con el ingreso y articula su potencialidad como elemento generador de empleo y mecanismo redistributivo y define criterios para adecuar los programas a la capacidad de ingreso de la población.

Las acciones de vivienda se ubican en una etapa de consolidación econó-

mica, que permitirá restaurar el deterioro y satisfacer apropiadamente los incrementos derivados del crecimiento demográfico.

El Programa consta de cuatro grandes apartados. El primero, denominado nivel normativo, contiene los antecedentes de la acción del sector público federal, el diagnóstico y pronóstico de la situación habitacional del país, así como la determinación de objetivos y lineamientos de la política en la materia.

En el diagnóstico se establecen las necesidades de vivienda para el país en su conjunto, para cada entidad federativa y, en forma específica, para las 82 localidades mayores de 50,000 habitantes, durante el período 1978-1982 y para cada año; cifras que han sido ajustadas conforme al documento Política Demográfica Regional, del Consejo Nacional de Población.

Las necesidades derivadas del crecimiento demográfico a cubrir en el sexenio son de 1'814,398 viviendas; las acciones que se requieren para consolidad el inventario existente son 963,875; y la necesidad total de vivienda en el sexenio es de 2'778,273 acciones.

En el pronóstico se analizaron las tendencias de la oferta para el período mencionado, siendo ésta de 1'746,358; de lo que se deriva que, de persistir estas tendencias en la producción habitacional, se podría generar un probable déficit de 1'031,000 viviendas en ese mismo período e incrementar el hacinamiento.

Por otra parte, se determinaron las bases de la política nacional de vivienda, entendida ésta como factor de desarrollo económico y social, de or-

denamiento territorial y de estructuración urbana.

La reconceptualización de la vivienda contenida en el Programa la identifica como un proceso que responde a la dinámica de los grupos de menores ingresos que la autoconstruyen, considerando las diversas fases de su desarrollo y los elementos que la constituyen.

El ingreso, el cual se vinculó a la vivienda, se consideró como elemento articulador de la política, la cual se analizó desde dos perspectivas: la disponibilidad de recursos y la capacidad de pago de la población. Los programas se adecuaron a esta última y se plantearon alternativas que, mediante la reducción de costos relativos, lograron responder a dicha capacidad tanto mediante la incorporación de nuevos criterios técnicos, jurídicos y financieros como con el abaratamiento de insumos, la racionalización de los recursos y la participación organizada de la población.

Se estableció como imagen objetivo lograr condiciones mínimas de vivienda para todos los habitantes del país, tanto en términos de seguridad física y de tenencia, como de servicios básicos y de acceso a un espacio suficiente para el desarrollo de las actividades familiares fundamentales.

Se plantearon como objetivos el mejoramiento de las condiciones de los estratos mayoritarios de la población y la estructuración de las acciones de vivienda a partir de las necesidades y en congruencia con los planes y programas del gobierno federal.

Derivados de los objetivos y políticas, se definieron lineamientos respecto a los elementos que constituyen la vivienda, dirigidos al suelo urbano,

los materiales, el financiamiento y la tecnología; lineamientos de acción sobre los instrumentos de la vivienda, considerando como instrumentos fundamentales la acción directa, la regulación y el control, así como la inducción y el fomento; que se cruzan con las cuatro fases que integran los procesos habitacionales: planeación, producción, distribución y uso.

En cuanto a las líneas de acción y tipología de programas, se definen básicamente tres: la vivienda progresiva, la vivienda terminada y el mejoramiento de vivienda. Se considera vivienda progresiva a la línea de acción orientada a incrementar el inventario habitacional existente, mediante programas caracterizados por abrir un proceso que permita consolidar y complementar la vivienda en el tiempo. La vivienda terminada es la línea tradicional desarrollada generalmente por el sector público y/o el sector privado, que consiste en la realización de viviendas completas y acabadas en un proceso continuo y único. El mejoramiento de la vivienda es la línea de acción dirigida a la ampliación, rehabilitación, conservación y consolidación del inventario existente.

Para cada una de estas líneas de acción se definieron los siguientes subprogramas: para la vivienda progresiva, la acción básica que cubre lotes y servicios, vivienda provisional o transitoria y pie de casa, así como vivienda progresiva unifamiliar y multifamiliar; para la vivienda terminada tanto unifamiliar como multifamiliar, se hizo un énfasis especial en los programas de saturación y renovación; y para el mejoramiento de vivienda se establecieron los subprogramas de mejoramiento y ampliación, la rehabilitación y las acciones de emergencia.

Asimismo, estas líneas de acción se confrontaron con los programas de desarrollo urbano, fundamentalmente en respuesta a los programas de expansión urbana, para la atención de los incrementos en zonas de poblamiento potencial; a programas de regeneración urbana, en zonas centrales en proceso de deterioro; y a programas de consolidación, en zonas en proceso de poblamiento.

Estos programas de vivienda se caracterizaron de acuerdo a la naturaleza de los asentamientos, su magnitud y poblamiento, sus dinámicas de impulso, consolidación y control fijados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Se interrelacionaron también con la forma de promoción, es decir, acciones pública, privada y social; el tipo de tenencia al que está dirigido cada programa, las formas de construcción y la participación de los diversos elementos.

El segundo apartado, el nivel estratégico, articula la vivienda con los objetivos de bienestar y producción; deriva las líneas fundamentales de la estrategia, presenta la dosificación y parámetros de costo de la oferta del sector público con criterios de atención por grupos de ingreso y propósitos de maximizar los efectos económicos.

En este nivel se establece la congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y con otros planes y programas de desarrollo económico y social, particularmente con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Programa Nacional de Empleo. Asimismo, se definen los programas operativos de vivienda, de suelo urbano para vivienda y los programas a convenir con los gobiernos de los estados.

En este nivel estratégico se analizaron las diversas formas de producción de vivienda y la acción del sector público, del sector privado y del sector social en las fases de planeación, producción, distribución y uso. Se estudió el comportamiento de los diversos componentes, tales como tierra, materiales, financiamiento, construcción y tecnología, así como las modalidades a las que está sujeta la vivienda, fundamentalmente en cuanto a propiedad o arrendamiento.

La estrategia del Programa Nacional de Vivienda plantea la necesidad de lograr una síntesis entre el crecimiento económico y la distribución social de sus beneficios, esto es, entre la elevación de la producción y la elevación de la calidad de vida de los sectores mayoritarios del país; entre la generación creciente del empleo y el aumento de la capacidad adquisitiva del ingreso derivado de ese empleo.

La estrategia general se establece con base en los factores de producción y bienestar que articulan los objetivos nacionales. En relación con el bienestar social, la estrategia se concreta en la dosificación de los programas del sector público, priorizando las líneas de mayor impacto social, y en el incremento de su participación en las acciones de vivienda que realiza el sector social. En relación con la producción, racionalizando la producción de materiales y componentes, así como de los sistemas constructivos; y desarrollando tecnologías adecuadas en el campo de la producción de insumos y en la construcción.

La congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se da en cuanto a la localización territorial de las inversiones, la localización de programas en centros de población para que la vivienda actúe como elemento orientador del desarrollo, y los programas operativos, particularmente en el de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal y en los programas de apoyo a las actividades productivas, tales como el de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos, a Puertos Industriales, para Comunidades Pesqueras y para el Desarrollo de Centros Turísticos; así como en los programas dirigidos a atender el rezago, particularmente en el Plan de Atención a Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Asimismo, se establece la congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y con el Programa Nacional del Empleo. En cuanto al primero, se ha planteado la correlación de las acciones de vivienda para apoyar dicho plan, las metas globales de la industria de la construcción y la demanda de materiales básicos hasta 1982. También se establecieron criterios para las acciones adicionales que en materia de vivienda considera el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, tales como la producción de materiales de construcción, la utilización de tecnologías alternativas, el consumo de materiales locales y la programación de las acciones de vivienda para estabilizar la oferta y demanda de materiales.

En relación con el Programa Nacional de Empleo, se ha definido la estrategia de tecnología y empleo en la vivienda, cuyos objetivos fundamentales son lograr empleo productivo y remunerado para todos, mejorar la calidad de vida de la población y ampliar los niveles de participación en los bienes de consumo y uso colectivo. De estos propósitos se deriva el establecimiento de criterios para definir, seleccionar, adecuar y usar tecnologías en la vivienda que maximicen la generación de empleo en condiciones apropiadas.

Adicionalmente, la participación en el Programa Nacional de Empleo ha permitido estimar el empleo directo, indirecto y total que se producirá por la acción de los sectores público, privado y social, así como la relación de nuevos empleos que se generarán por la construcción de vivienda en el país.

Con el propósitos de establecer nuevas alternativas a la acción en materia de vivienda, se definieron los programas operativos de autoconstrucción, vivienda cooperativa y vivienda rural, que se vinculan con la producción. El programa de vivienda en arrendamiento, que define criterios normativos, tanto en el ámbito de la producción como de la regulación.

En el caso de la vivienda de emergencia, se fijan criterios de prevensión y atención para casos de eventualidades y desastres. Otros programas son exclusivamente de carácter normativo, como los de normas de vivienda, normalización de componentes y sistematización de prototipos. Dichas normas están referidas tanto a las fases de planeación como a las de producción de la vivienda. El programa de administración y mantenimiento establece criterios básicos para la fase de uso de la vivienda. Todos los programas operativos planteados están orientados a inpulsar el desarrollo de las tres líneas de acción de vivienda progresiva, terminada y mejoramiento.

Por otra parte, se ha establecido también un Programa de Suelo para las Acciones Públicas de Vivienda, con tres subprogramas que son: el de bolsa de tierra, el de atención a los incrementos y el de apoyo a los rezagos. Este tiene como objeto maximizar los efectos económicos y sociales de la acción del sector público, particularmente en relación con la adquisición de tierra y para lograr la congruencia con los planes de desarrollo urbano a nivel de

centros de población, municipal, estatal y nacional.

Por último, se definen los programas a convenir con los gobiernos de los estados, que permitirán articular los programas de la administración pública federal con el marco normativo de cada entidad federativa, mediante los Programas Estatales de Vivienda, planteando los criterios estatales en la programación.

En el nivel de corresponsabilidad sectorial está conformado por tres partes fundamentales: la programación de vivienda, la corresponsabilidad institucional y la corresponsabilidad inter e intrasectorial.

La progrmación de vivienda tiene como fundamento el diagnóstico, los objetivos y la política, y se estructura a partir de los criterios y prioridades establecidos en la estrategia.

Las necesidades de vivienda y la distribución del ingreso son factores que condicionan la programación tendiente a optimizar la utilización de los recursos disponibles, la dosificación de las diversas líneas de acción y la tecnología, con objeto de maximizar sus efectos en términos de producción y bienestar.

Se constituyó un escenario de programación que permitió definir metas quinquenales, su distribución territorial y por líeneas de acción, la inversión estimada, la población atendida, el empleo generado, la demanda de materiales básicos y las acciones requeridas en materia de suelo, equipamiento e infraestructura.

Este escenario de programación llevó a estimar las posibilidades en un mínimo de 96,000 millones en pesos constantes de 1978, los cuales, de mantenerse la distribución tradicional para la inversión, sólo permitirían realizar acciones del orden de 600,000 y con el establecimiento de nuevos criterios, podrán realizarse acciones del orden de 960,000 entre 1978 y 1982.

La corresponsabilidad institucional establece la participación de las acciones e inversiones de cada uno de los organismos de vivienda para el logro de las metas establecidas en el escenario de programación; define su articulación con los principios de estructuración territorial y urbana, y su participación en los diversos programas operativos. Asimismo, contempla las adecuaciones de carácter instrumental (jurídicas, administrativas y financieras) que permitirían alcanzar los objetivos planteados.

Para 1978, las acciones reportadas por los diversos organismos de vivienda, como INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI-FOGA, ISSFAM, BANOBRAS, INDECO, otros organismos sectorizados en SAHOP y otros no sectorizados; alcanzan la cifra de 134,200 con una inversión de 22,700 millones de pesos.

Para 1979, se presenta una inversión de 29,166 millones de pesos, lo que permitirá realizar 159,246 acciones de vivienda. Con este programa se beneficiarán 876,000 habitantes y se generarán 345,547 empleos.

Adicionalmente, se han planteado los aspectos de corresponsabilidad inter e intrasectorial, incorporando las acciones de equipamiento e infraestructura requeridas y las demandas a otros sectores de la administración pública federal.

El Programa Nacional de Vivienda cuenta con un marco instrumental que cubre los siguientes aspectos: desde el punto de vista jurídico sugiere criterios para legislar en la materia; desde el punto de vista administrativo, describe los mecanismos congruentes con la Reforma Administrativa que permiten establecen las bases de coordinación con los gobiernos de los estados, con los organismos entre sí y, en particular, con los organismos del sector asentamientos humanos, y además incorpora las acciones planteadas para reforzar la desconcentración administrativa, en materia de vivienda; el marco financiero estudia la aplicación de los recursos, define criterios para una mejor operatividad de los instrumentos financieros y propone la creación de mecanismos que puedan atender a los grupos de bajo ingreso, particularmente a los no asalariados, mediante un mecanismo que operaba el INDECO y que ahora ha pasado al Fondo de Habitaciones Populares, que permitiría complementar los recursos fiscales con recursos de crédito interno y con la participación de la comunidad.

Asimismo, en este nivel instrumental se establecen los mecanismos para la participación popular en la implantación del Programa Nacional de Vivienda y se plantean las acciones que permitirán la evaluación y retroalimentación del programa.

Adicionalmente, se han planteado las acciones de orden técnico, jurídico, administrativo y financiero que cada organismo ha considerado para la materialización del programa.

La información contenida en el Programa Nacional de Vivienda ha sido considerada para el período 1978-1982 por lo que ha sido necesario ir actualizán