CAPITULO X.

VIVIENDA.

1.- INTRODUCCION.

El programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, descarga, para el ámbito de su competencia, la integración de los espacios del hombre y los propósitos del Plan, expresados en la política social y en la regional.

La formulación de este Programa se orienta por dos principios fundamentales que establece la Ley de Planeación: "La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria" y "El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional". Asímismo, atiende el principio del Plan Nacional de Desarrollo, de considerar a la vivienda en su verdadera dimensión social, ecológica, económica y jurídica, como una necesidad básica del pueblo mexicano, elemento clave del desarrollo y pilar fundamental de la constitucion de una sociedad igualitaria.

Este programa, que debe ser el marco de referencia al que respondan los esfuerzos de programación anual, define objetivos, estrategias y metas a instrumentar, así como las respon-

sabilidades tanto del sector público como del social y privado.

El desarrollo urbano y vivienda, por sus características, refleja las condiciones sociales y económicas que han prevalecido en el país a lo largo de la historia, siendo causa y efecto del funcionamiento de la economía y condicionando la calidad de vida de la población. Este proceso de adecuación y ordenamiento, a través de la planeación del medio urbano y la vivienda en sus aspectos físicos, económicos y sociales, no sólo implica la expansión física y demográfica de los centros de población, sino también el incremento de las actividades productivas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y mejoramiento del medio ambiente, y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento; resulta imprescindible, por tanto, detectar primeramente las causas que han determinado la magnitud de sus problemas.

2.- DIAGNOSTICO.

La problemática fundamental del desarrollo urbano y vivienda se caracteriza, en su aspecto territorial, por una excesiva concentración demográfica y económica en la Ciudad de México y, en menor medida en las de Guadalajara y Monterrey; en una aguda dispersión de la población rural en más de 100 mil localidades; y en una marcada desigualdad regional en la distribución de la riqueza. Esta situación inequitativa y poco eficiente genera elevados costos económicos y sociales, serias dificultades en la dotación de servicios, abandono o subutilización de infraestrucutra, equipamientos de recursos naturales, y agudeza en las tensiones sociales.

Los 76.4 millones de habitantes de la República Mexicana se alojan en cerca de 25 mil asentamientos humanos. La población urbana representa aproximadamente dos tercios del total nacional; en 1984, 50.9 millones de habitantes se concentran en 2,129 centros de población de más de 2,500 habitantes, mientras que 25.5 millones vivien en 123,171 asentamientos rurales.

En los centros de población, los problemas urbanos se expresan en carencias de satisfactores esenciales para la población, tales como: suelo, infraestructura, equipamiento, vivienda, servicios públicos, desajustes en el crecimiento y funcionamiento de la estructura urbana, así como el deterioro del medio físico.

En vivienda, los datos censales reflejan la magnitud de la problemática habitacional. Para 1980 el Censo reporta que aproximadamente el 10% de las familias convivían hacinadas con otra familia al menos, en una misma vivienda; del 30 al 40% de las viviendas contaban con sólo un cuarto; más del 23% tenían piso de tierra; casi el 62% tenían techos y muros construídos con materiales inapropiados; más del 50% carecía del suministro de agua potable y del servicio de drenaje al interior domiciliario; cerca del 29% no contaba con servicio de agua potable y aproximadamente el 25 % carecía de energía eléctrica; alrededor del 62% de las viviendas se había edificado en condiciones estructurales deficientes, con alto grado de riesgo; más del 65% había sido construído con métodos no convencionales por sus propios usuarios, y cerca del 33% se encontraban en situación jurídica irregular.

Para fines de 1982, la situación general de la vivienda se había agravado como consecuencia de la compleja situación económica que ocasionó desajustes entre su oferta y demanda, como resultado del incremento de los precios de los insumos y de la tecnología para la construcción, del aumento en el costo del financiamiento y de la fuerte especulación manifiesta en el mercado de tierra para la vivienda y el habitacional.

Para dar respuesta a esta problemática, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda define sus cuatro objetivos fundamentales, congruentes con el gran propósito nacional expresado en el Plan Nacional de Desarrollo y las estrategias de reordenación económica y cambio estructural.

3.- OBJETIVOS.

En desarrollo urbano, los objetivos pretenden reducir los costos sociales enunciados por este Programa y mejorar los niveles de vida de la población, con una atención preferente los grupos sociales más postergados; transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional, mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades; impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población; atender las necesidades básicas de la población en materia de suelo, infraestructura y equipamiento urbano; combatir el deterioro de edificios, espacios, abiertos y redes; y preservar los valores histórico-culturales.

En vivienda se pretende establecer las condiciones necesarias para el cumplimiento de la garantía Constitucional de proporcionar vivienda digna y decorosa a todos los mexicanos, estructurar acciones de vivienda como factor de desarrollo socioeconómico, y garantizar la atención de la demanda habitacional de la población del medio urbano y rural, bajo la promoción y rectoría del Estado.

4.- ESTRATEGIA.

El logro de los propósitos mencionados exige poner en práctica simultáneamente dos *líneas de acción* estratégicas interdependientemente: una tiende al ordenamiento territorial y otra relativa al ordenamiento al interior de los centros de población. En lo que respecta a vivienda, la estrategia se basa en dos *criterios*: instrumentar con carácter preferente los programas de vivienda que contribuyan a la reactivación económica, y a la protección del empleo y a la satisfacción de la demanda prioritaria de los mínimos de bienestar de los grupos sociales de escasos recursos; y modificar las estructuras y los factores que intervienen en su desenvolvimiento, con la intención de articularlos en un nuevo esquema que permita establecer las bases para su mejor evolución.

La estrategia de desarrollo urbano propone básicamente a nivel regional una menor integración entre comunidades rurales y urbanas, el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, y la ampliación y consolidación de los mercados locales para mejorar la capacidad de crecimiento interno. El ordenamiento de las ciudades implicará la consolidación de un Sistema Urbano Nacional para controlar el crecimiento de grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos y distribuir territoriamente los servicios y satisfactores vinculados al desarrollo urbano en forma más equitativa. El ordenamiento al interior de los centros de población orientará las acciones sectoriales e intersectoriales, para atender las carencias de satisfactores esenciales para la población de menores recursos, desajustes entre las actividades, comunicaciones, espacios, redes urbanas, y deterioro del medio físico.

La estrategia de vivienda procura, a corto plazo, dar satisfacción a la demanda habitacional generada por el crecimiento de la población. En el mediano plazo continuar con la tendencia constructora para atender el crecimiento anual e iniciar acciones de mejoramiento para corregir el déficit actual.

La vivienda se distribuirá territorialmente de acuerdo a las características locales y regionales de la demanda social, y a las necesidades de impulsar la reactivación económica y el empleo en los espacios urbanos y rurales considerados como estratégicos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Sistema Urbano Nacional. Para ello, la estrategia se orienta a:

- Descentralizar e integrar las actividades productoras de los insumos de la vivienda y adecuar los requerimientos de financiamiento para su construcción, en favor de los sectores sociales de escasos recursos de las ciudades prioritarias del Sistema Urbano Nacional y de los centros rurales de población.

- reorientar, impulsar, modernizar y regular la operación del aparato productivo y distributivo de la vivienda, a fin de ampliar el acceso social a este mínimo de bienestar.

- Orientar las acciones y los programas para contribuir a proyectar el desarrollo nacional, impulsándolo en lo económico y promoviéndolo regional y localmente a partir del nivel municipal.

- Consolidar el desenvolvimiento del sector vivienda para apoyar el desarrollo social, integral, bajo la rectoría del Estado.

En el contexto de Ley Federal de Vivienda se estableció la creación del Sistema Nacional de Vivienda, mecanismo mediante el cual se establecerán los acuerdos y determinaciones necesarias para la actuación conjunta de los sectores público, privado y social de la vivienda, para la normatividad jurídica y la aplicación de los medios y recursos disponibles para la gestión sectorial. Este Sistema definirá las líneas genéricas para la acción del sector vivienda, determinará los derechos y responsabilidades de los diversos agentes y protagonistas del desenvolvimiento de ésta.

5.- METAS.

El alcance de los objetivos establecidos se particulariza en las metas de resultado, las cuales expresan los compromisos que específicamente se proponen cumplir en materia de desarrollo urbano y vivienda.

- Se procurará convertir a las ciudades medias en nuevos centros de desarrollo regional, a partir de fortalecimiento y diversificación de sus actividades económicas y del aprovechamiento y estímulo de sus potencialidades.

- Alcanzar un nivel de atención de 50 al 60% de la demanda de suelo, constituyendo cerca de 66 mil hectáreas de reservas territoriales patrimoniales.

- Incorporar y regularizar la totalidad de los inmuebles ubicados en la zona federal; contar con planes maestros para el desarrollo de las 34 zonas federales, concluir

los estudios de delimitación y deslinde; y fortalecer los sistemas de inspección, vigilancia, conservación y mantenimiento.

- Ampliar la cobertura al 75% en agua potable y al 53% en alcantarillado, beneficiando a cerca de 20 millones de habitantes.

- Realizar cerca de 500 acciones de construcción de diversos tipos de edificios y realizar 400 acciones de conservación de palacios federales.

- Concluir el inventario y catálogo que permitirá identificar las condiciones físicas y jurídicas de cerca de 32 mil inmuebles; realizar acciones de restauración en 1,688 inmuebles, principalmente los localizados en ciudades medias; y realizar cerca de 900 obras con la participación de la comunidad.

6.- ACCIONES.

Para el período 1984-1988 se tiene como meta ejecutar más de 1.3 millones de acciones con una inversión aproximada de 2 billones de pesos a precios de 1984. Se plantea realizar el 45% de las acciones con programas de vivienda progresiva, el 35% con programas de vivienda terminada y el 20% restante con programas de mejoramiento, reducción de pasivos, construcción en terrenos propios y adquisición a terceros.

En su carácter normativo y regulador de las acciones que habrán de realizarse en desarrollo urbano y vivienda, el Ejecutivo Federal fomentará, impulsará y apoyará la participación activa de los diversos sectores de la sociedad. En este sentido se establecerá la concentración de acciones para la realización de proyectos que favorezcan el bienestar de la población asentada en los centros urbanos, y la consolidación de un marco jurídico que garantice y estimule la participación efectiva de los sectores social y privado en los programas de ordenamiento urbano, la definición y estructuración de nuevas formas de participación y cooperación dirigidas al sector

social organizado, así como el sector privado, y la ampliación de canales de participación comunitaria en los diversos programas emprendidos por el gobierno.

En el marco del Convenio Único de Desarrollo (CUD) se acordará con los gobiernos locales, el desarrollo de centros de población y programas prioritarios; la transferencia de recursos o el otorgamiento de créditos para la elaboración de planes de desarrollo urbano estatales, municipales y de centros de población; y la capacitación y el apoyo técnico a los gobiernos locales que lo requieran. Asímismo, se avanzará en el proceso de transferencia de recursos a los gobiernos estatales para la ejecución de obras de infraestructura y equipamiento urbano, y la instrumentación de programas de atención a las zonas deprimidas y grupos marginados. Se acordará, además la operación del Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales, a través del cual se integrará la política de suelo urbano y se apoyará la regularización de la tenencia de la tierra.

En materia de vivienda se establecerán acuerdos con los gobiernos locales para la ejecución de los programas operativos y estratégicos de vivienda; la transferencia de recursos de la Federación a los Estados y el otorgamiento de crédito para la instrumentación y ejecución de los programas de vivienda a nivel estatal, municipal y de centros de población; se inducirá el establecimiento de la legislación para la vivienda en arrendamiento; se fomentará la modernización institucional de las dependencias, entidades y organismos públicos, estatales y municipales que actúen en el rubro, se impulsará la reestructuración y simplificación de los procedimientos, trámites administrativos de autorización a la Construcción de vivienda, a la producción y distribución de sus insumos; y, se reforzarán los precios jurídicos, técnicos, y administrativos dirigidos a los Estados y municipios, para que participen activamente en la creación de reservas territoriales en la realización de los programas de vivienda.

7.- PROYECTOS ESTRATEGICOS.

Los proyectos estratégicos de desarrollo urbano y vivienda de mayor prioridad por su orientación son:

Ciudades medias.

La SEDUE asignará el 62% de los recursos en agua potable y alcantarillado, 92% en equipamiento urbano, 26% de obras en sitios y monumentos del patrimonio.

Programa Nacional de Vivienda Rural.

Ejecutará los programas de mejoramiento de la vivienda rural, que con 500 millones de pesos de recursos vía CUD, realizará 7,783 acciones en 30 Estados, beneficiando a 60,889 campesinos de 119 comunidades; y el Programa Comunidad Rural Autosuficiente que, con una inversión de 185 millones de pesos en 26 comunidades, realizará 1,234 acciones beneficiando a 8,200 habitantes.

Programa de Fomento a la Autoconstrucción.

Apoya técnicamente el proceso de autoconstrucción espontánea, dentro de los planes de desarrollo de los centros de población, y realiza programas directos de autoconstrucción del sector público.

Programa de Fomento a la Producción y Mejoramiento de Vivienda a través de la Organización Social.

El programa plantea establecer y apoyar un sistema de producción de vivienda sustentado en la acción organizada del sector social, racionalizando el esfuerzo de la comunidad, en un proceso planificado que reduzca sus costos y permita contar con una vivienda adecuada.

Programa de Fomento a la utilización de Ecotécnicas para la Vivienda

Se orienta a investigar aquellas ecotécnicas que sean viables técnicamente y accesibles para la población de menores recursos.

CAPITULO XI.

ECOLOGÍA.

1.- INTRODUCCION.

El Programa Nacional de Ecología recoge los propósitos y planteamientos definidos en el P.N.D., para el tema estratégico los amplía y concretiza, para contribuir en conformar una sociedad más igualitaria. Todo ello con un enfoque integral y coherente que permita la conservación, restauración y mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales. En este contexto como contribución al cambio estructural, el Programa incorpora, por vez primera en forma explícita, la variable ecológica a la planeación del desarrollo, buscando hacer congruentes la protección y mejoramiento del medio ambiente con el desarrollo socio-económico.

2.- DIAGNOSTICO.

México es un país intertropical, caracterizado por una gran variabilidad de condiciones climáticas y diversidad de recursos naturales renovables. Cuenta con una extensión territorial de dos millones de kilómetros cuadrados y con más de diez mil kilómetros de litorales.