

## Política Urbana

Como la de educación y la de salud, la política urbana ha sido un medio redistributivo de beneficios económicos y sociales, utilizado por el Estado, con el fin no sólo de atenuar desigualdades sociales, sino de promover el cambio social.

No sólo se ha llevado a cabo a través de la extensión de las zonas urbanas y la prestación de servicios correspondientes y la construcción de vivienda, sino por vías menos obvias pero no menos importantes. La política de urbanización ha afectado formas tradicionales de vida y de dominio socio-cultural propias de la sociedad provinciana y de la sociedad campesina. Aunque no siempre se ha hecho de la mejor manera, también se han derruido viejos confinamientos y se han propiciado ámbitos más adecuados a las aspiraciones de libertad, mayor movilidad y participación, tradicionalmente impensables en la pequeña villa y aun en la propia ciudad provinciana.

Es cierto que el migrante, cuando forma parte de un curso que sólo se debe a la expulsión y que crece desproporcionadamente, sólo abulta la de por sí hiperconcentrada ciudad, por lo que, ciertamente, no alcanza el nivel de vida que sus aspiraciones le llevaron a buscar. Sin embargo, se observan mejorías relativas, sobre todo, se gana en capacidad de movimiento, en acceso a la información y en la adquisición de nuevos valores culturales que, sobre todo, tienen importancia en el aprecio de la libertad individual. En algunos casos, adquieren una formación política positiva al integrarse a agrupamientos urbanos con bastante conciencia de sus derechos y de su vigor como colectividad.

Es claro que todo ello no implica una mejoría absoluta y que en una proporción mayor de casos se pasa de una condición de miseria campesina a otra de pobreza urbana. Sin embargo, no debe achacarse todo el mal al Estado. Ya que en buena medida, la insuficiente pujanza de la inversión privada y sobre todo su limitada capacidad para generar empleo, no permiten aprovechar todo este caudal de recursos humanos que se han incorporado desde zonas improductivas gracias a la política urbana del Estado.

No han faltado, además, serias contradicciones en la política urbana, por ejemplo, la falta de atención a los aspectos socio-culturales, a la participación vecinal y ciudadana en general, el concentrado control de los gobiernos locales, pero sobre todo, el énfasis desmedido en la obra pública como única fórmula de solución, lo que se debe no sólo a la falta de imaginación y de control ciudadano sobre los gobiernos locales, sino a que por ese medio se ha posibilitado la asociación de negocios entre funcionarios y particulares.

Aquí radica el principal mal de la política urbana, el crecimiento desorganizado y depredador, debido a las exigencias del capital inmobiliario. Debe reconocerse que esta deformación ha hecho más daño a las ciudades que la inmigración masiva, a la que, usualmente, se le quiere imputar el origen de todos los males.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase: Schteingart, M. "La Promoción Inmobiliaria en el área metropolitana de la Ciudad de México (1960-1980)", en *Demografía y Economía, México*, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, v. XVII, n. 53, pp. 83-105.

Pero lo cierto es que una de las expresiones más nítidas de la fase de crecimiento sostenido y de la modernización del país, que corre de 1940 a 1970, es el crecimiento poblacional y su redistribución hacia el medio urbano. Su consecuencia más notoria ha sido la formación de las grandes conurbaciones en torno a las principales ciudades: México, Guadalajara y Monterrey. Pero no menos significativo ha sido el crecimiento de innumerables centros urbanos así como de pequeñas y medianas ciudades.

Na hay duda que este proceso de transformación masiva de un país rural a uno urbano, adquiere su mayor impulso después de la fase radical de redistribución agraria llevada a cabo durante el gobierno del presidente Elías Calles. A él se suma el impulso dado a la industrialización a partir del gobierno del presidente Avila Camacho. Por eso, también es evidente que el proceso de modernización urbana conlleva todas las deformaciones de nuestra industrialización, que son tan claramente apreciables en el caso de la ciudad de México.<sup>2</sup>

Con todo, no han faltado los esfuerzos para estimular organizadamente la distribución territorial desde el inicio del régimen de la Revolución. De aquí que se reconozca en la Ley del 6 de enero de 1915 el instrumento inicial de estos propósitos. Fueron importantes, asimismo, diversas acciones para favorecer el poblamiento, cuando la dispersión poblacional era una de los principales problemas, especialmente a través de colonias agrícolas, entre 1923 y 1940. A partir de entonces muchos otros, orientados al estímulo de las actividades productivas.<sup>3</sup>

Pero lo que propiamente se puede reconocer como planeación urbana se inicia en la década de los setenta. Entonces se producen los primeros instrumentos institucionales y legales. Primero, la Ley General de Asentamientos Urbanos (mayo de 1976), luego, la Secretaría de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas (29 de sept. de 1976), y finalmente, en este primer impulso, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (junio de 1977). De todo esto resultaría el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Del conjunto de instrumentos elaboradas con este propósito, aquí se reúnen cinco principales: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, por tratarse de un documento muy amplio y que pronto fue reformulado, se publica sólo la síntesis elaborada por la SAHOP; el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1982, que establece una serie de ajustes al anterior.

Posiblemente el problema más delicado y característico de la vida urbana es el de la vivienda. Es cierto que la problemática urbana es de tal complejidad que difícilmente pueden admitirse reducciones y ni siquiera jerarquizaciones definitivos, sino apenas analíticas. Sin embargo, es indudable que ciertos problemas, que manifiestan con toda gravedad la insuficiencia de los mínimos de bienestar, merecen atención prioritaria por parte del Estado, como en este caso.

<sup>2</sup>Véase: Garza, G. *La Industrialización de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1985

<sup>3</sup>Esta idea la sugiere G. Garza quien proporciona adecuada información al respecto en este mismo trabajo, se hace un detallado recuento de los diversos planes con propósitos de redistribución y organización territorial. Garza, G. "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México 1900-1982." *Demografía y Economía*. México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México v. XVII, n. 54, 1983, pp. 157-180.

Dadas las limitaciones para instrumentar y financiar una solución integral, como es no sólo deseable sino necesario.

El Programa Nacional de Vivienda fue publicado en 1979, en un voluminoso texto de más de 600 páginas, integrado por cuatro grandes capítulos: nivel normativo, nivel estratégico, nivel de corresponsabilidad sectorial y nivel instrumental.

Otro proceso crucial del desarrollo urbano es el de la inercia centralista que tanto daña al país. De ahí la importancia de los planes y programas de descentralización. Dentro de este marco guardan principal importancia los que atienden a la descentralización de la administración pública, no sólo por su evidente peso, sino por el efecto multiplicador que implican. Por ello, se incluye el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública, de mayo de 1979.

## Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978.\*

### Indice

	Pag.
Palabras del C. Lic. José López Portillo, Presidente	
Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, durante la sesión en que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano . . . . .	300
Ideario . . . . .	300
Presentación . . . . .	300
Proceso de Elaboración . . . . .	301
Versión abreviada del Plan Nacional de Desarrollo Urbano . . . . .	302
I NIVEL NORMATIVO	
Intrducción . . . . .	302
Bases para la formulación del Plan . . . . .	302
Diagnóstico . . . . .	302
Pronóstico . . . . .	303
Objetivos . . . . .	309
Políticas . . . . .	310
Zonas y centros de población prioritarias . . . . .	316
II NIVEL ESTRATEGICO	
Programas . . . . .	323
III CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL	
Compromisos . . . . .	324
Recursos y Metas 1978-1982 . . . . .	324
IV INSTRUMENTOS JURIDICOS	
Acuerda para la formulación del Programa de Descantración Territorial de la Administración Pública Federal . . . . .	325
Convenios con los Estados . . . . .	325
Decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano . . . . .	326

\* *Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Versión abreviada*, México, SAHOP, SPP, Comisión de Desarrollo Urbano, 1978.

El posado 12 de mayo el C. Presidente de la República aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano\*, habiendo expresado lo siguiente:

“Con la firma que he tenido la satisfacción de dejar en el documento que se sometió a mi consideración, re-ferendado por las Secretarías y Departamentos de Estado, se formaliza el Plan Nacional de Desarrollo Urbano que concibe la ley de la materia”.

“Por primera vez en nuestra historia vamos a hacer un esfuerzo conjunto, ordenado y racional, dentro de la norma instituida, para conducir las acciones espontáneas que son resultado de la libertad de tránsito y de asentamiento, respetándolas como principios fundamentales de la convivencia, pues repetimos ahora lo que siempre hemos dicho: la concepción más acabada de la pérdida de la libertad es la cárcel que cancela la libertad de tránsito y obliga la de asentamiento. Respetando estas libertades, los actos –que de todas maneras suceden en la sociedad– vamos a intentar adecuarlos a las propósitos previamente establecidos como objetivos, que aceptamos con plena conciencia de nuestra responsabilidad histórica”.

“Esta, para mí es una fecha trascendental; ésta es para mí una fecha en que culmina un esfuerzo que arrancó hace mucho tiempo y que ahora expresa la posibilidad de que concibamos normativamente un modelo de país expresada en su ámbito espacial, para llenarlo –en el tiempo que entraña el programa– de las acciones que nos permiten la oportunidad de ser mejores”.

“Los felicito, señores: a unas, por haber concebido y conducido el Plan; a otras, por haber participado en el ámbito de su propia competencia; y a todas los exhorto para que se haga el mejor de los esfuerzos, a efecto de que la que aquí planteamos como debe ser, en la realidad sea”.

## Ideario

En diversas ocasiones el licenciado José López Portillo ha expresado su pensamiento acerca del desarrollo urbano; en seguida se destacan algunas de sus ideas y conceptos manifestadas al respecto.

“En este momento estamos creciendo a un ritmo extraordinaria. Pero junta al incremento cuantitativo vivimos una intensa transformación cualitativa: el rostro rural del país se modifica aceleradamente; nuestras ciudades se han congestionado, las congestiones derivan problemas de empleo, de servicios y de convivencia. Y en el otro extremo dramática –la dispersión de pequeñas comunidades– las soluciones no son sólo onerasas; sino en ocasiones imposibles”<sup>1, 2, 5</sup>

“En realidad, nos faltó un plan nacional de desarrollo para lograr que éste fuera equilibrado. La ciudad de México es una respuesta espontánea a la falta de planeación y, clara, el crecimiento desordenado nos ha re-

sultado más caro e injusto; la acción para resolver el problema del crecimiento urbano sólo puede darse dentro de un plan nacional de desarrollo en el que se contemplen todas las áreas y que, obviamente, no podrá cumplirse en seis años, pero que debe iniciarse, pues de otra suerte jamás principiará el proceso de solución y se complicarán cada vez más las congestiones urbanas”<sup>3, 6</sup>

“No dejar que las cosas sucedan, sino normarlas para que sucedan como pretendemos, queremos o consideramos que deben suceder. Imponemos aquí, a esa realidad, en la que hay siempre un comportamiento, el peso específico de la norma, de la que queremos que sea”<sup>7</sup>.

“Decisión fundamental que estructura las decisiones planeadas que el gobierno de la República vaya a tomar, responsable de su propia autobligación, en el ámbito de la población, mediante los recursos democráticos que nuestro sistema legal nos permite usar. Porque frenar el crecimiento de la ciudad de México, regular el de las otras ciudades, crear otros centros de atracción, entraña la orientación de la inversión pública en forma organizada para lograr esos propósitos; significa el que las leyes actuales o las que se promulguen hagan obligatorios muchos actos, prohiban o propicien otros, convengan, estimulen o desestimulen las que correspondan”<sup>4, 7</sup>

“Al considerar que en gran medida el Plan Nacional de Desarrollo Urbano es la proyección en el espacio y en el tiempo de las acciones de los gobiernos federal, estatales y municipales, hemos querido cuidar el proceso de participación para exigir oportunamente responsabilidades”<sup>8</sup>.

“Quisimos corresponsabilizar a los Sectores con este Plan Nacional de Desarrollo Urbano y hemos querido hacerlo propia con los gobiernos estatales mediante un sistema de compromisos concertados, participativos, con las que queremos caracterizar el fortalecimiento de nuestro federalismo”<sup>8</sup>.

## Presentación

Este Plan implica asumir con decisión y entusiasmo la tarea de edificar un México que habrá de albergar, al término de las tres próximas décadas, otro tanto de los mexicanos que somos actualmente.

El no aceptar este reto, significaría dar la espalda a un importante problema nacional, en cambio, si se afrontan los acontecimientos y se aportan caminos que multipliquen las oportunidades de equilibrio entre lo que tiene el país, y

<sup>1</sup> México, D.F., 25 de junio de 1976.

<sup>2</sup> México, D.F., 29 de marzo de 1976.

<sup>3</sup> San Luis Potosí, S.L.P., 8 de abril de 1976.

<sup>4</sup> Cuernavaca, Mor., 13 de febrero de 1976.

<sup>5</sup> Queretaro, Qro., 9 de octubre de 1975.

<sup>6</sup> Guadalajara, Jal., 22 de octubre de 1975.

<sup>7</sup> México, D.F., 11 de enero de 1978.

<sup>8</sup> Hacienda Galindo, Qro., 4 de febrero de 1978

\* La publicación de la versión abreviada del Plan Nacional de Desarrollo Urbano se hace para cumplir con el mandato expreso del Artículo cuarto de la Ley General de Asentamientos Humanos.

lo que necesito, se habrán empezado a encontrar soluciones cuyos efectos se dejarán sentir, en muchos casos, sólo a largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, propone objetivos, políticas y programas que se han considerado adecuados para el momento presente; sin embargo se ha formulado con una estructura flexible que puede irse modificando según las circunstancias lo reclamen.

Hay que tener en cuenta que lo que se pretende conducir y orientar es un fenómeno vivo y no un hecho consumado, es un proceso en el que debe participar cotidianamente cada uno de los ciudadanos, ya que les afecta directamente y sólo de ello podrá salir la respuesta que los beneficie.

### Proceso de elaboración

El proceso seguido en la elaboración del Plan se inició con las modificaciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General de la República y con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos 1976.

La Reforma Administrativa iniciada en enero de 1977 con la expedición de la Ley Orgánica de la Secretaría de Administración Pública Federal dio paso a la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la que México emprende decididamente la planeación de su desarrollo urbano.

La segunda etapa de la Reforma Administrativa fortalece ese proceso, al integrarse y coordinarse las entidades que forman el sector asentamientos humanos.

En septiembre del año pasado, con la instalación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, se dio paso a la vinculación entre las instituciones, que prevé la tercera etapa de la Reforma Administrativa.

La fase de análisis del Plan se inició con la presentación de un anteproyecto, en el mes de marzo de 1977, a la consideración de las dependencias que integran la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de los organismos que tienen conexión directa con el propio sector asentamientos humanos y diversos especialistas en lo materio. Este anteproyecto se basó en los estudios que con anterioridad llevaron a cabo varias instituciones nacionales e internacionales y diversas entidades del sector pública.

Con las observaciones recibidas se elaboró un proyecto que fue remitida a los miembros de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y a otras dependencias federales, con el propósito de recibir e incorporar sus aportaciones.

El 11 de enero pasado el C. Presidente de la República, dio instrucciones a los coordinadores de sector, a fin de que precisaran las medidas para asegurar la congruencia entre el Plan y los programas sectoriales y definieron las bases de corresponsabilidad para su ejecución, evaluación y actualización permanente. En esa forma, se ha cuidado que la aprobación del Plan, ordenado expresamente por la Ley al Titular del Poder Ejecutivo, se realice dentro de un proceso que garantice la reponsabilidad compartida de los sectores.

La Secretaría de Programación y Presupuesto estableció la correspondencia entre las aportaciones sectoriales al Plan y el Programa de Acción del Sector Público 1978-1982, ubicándolos en los trabajos del Plan Global de Congruencia.

Los documentos que integran el Plan Nacional de Desarrollo Urbano abarcan los niveles normativo y estratégico, los aspectos de corresponsabilidad de los sectores de la Administración Pública y la instrumentación jurídica.

# Versión abreviada del Plan Nacional de Desarrollo Urbano

## 1. Nivel Normativo

### Introducción

El marco jurídico en materia de asentamientos humanos prevé que la ordenación y regulación de los mismos se llevará a cabo a través de los Planes de Desarrollo Urbano que, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, elaboren y expidan los tres niveles de Gobierno. De esta manera, con el propósito de dar cumplimiento a lo señalado en los artículos 4, 10, 11 y 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y en coordinación con la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, procedió a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano el cual fue sometido a un amplio proceso de consulta con los Gobiernos de los Estados y con aquellas instituciones públicas directamente involucradas en la materia, cuyos reflexiones y sugerencias fueron recogidas e incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, cuya aprobación por parte del Titular del Poder Ejecutivo Federal, se realizó el 12 de mayo del año en curso.

En el Decreto Presidencial publicada en el Diario Oficial el día 19 de mayo de este año, mediante el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se señalan los objetivos y las políticas contenidas en el mismo con base en los cuales la Federación participará en las tareas de planeación de los asentamientos humanos y de regulación del desarrollo urbano en el territorio nacional y, al propio tiempo, se consignan las bases y lineamientos de coordinación, control y ejecución de las acciones y de la aplicación de las inversiones que para la consecución de los objetivos del Plan lleve a cabo el Gobierno de la República. En virtud de lo anterior y en atención a lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley General de Asentamientos Humanos que prevé que los Planes serán publicados, en forma abreviada, en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación correspondientes, en cumplimiento de la obligación impuesta por dicha norma, en seguida se explica en forma sucinta a través de cuatro apartadas, el contenido del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

### Bases para la formulación del Plan

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano es uno de los elementos básicas de la planeación integral del país, ya que está determinado por el proceso general del desarrollo y, a su vez, lo influye al ser un elemento de la expresión geográfica del mismo.

De este modo se da una interrelación importante entre los aspectos del desarrollo urbano y los del desarrollo sectorial, que se integran al Plan Global de Congruencia en el que se expresa la filosofía política, el modelo del país que queremos, los objetivos sectoriales y su descomposición en metas ubicadas en el tiempo y el espacio.

México se encuentra en el umbral de un desarrollo

acelerado urbano de solución a los demandas que se derivan de las acciones de los sectores, en la medida en que se derivan de las acciones de los sectores, en la medida en que muchas de estas actividades tienen una localización que está determinada en base a su objetivo: el desarrollo económico. Además, existen otras actividades que pueden calificarse de móviles, es decir, aquellas cuya ubicación no está condicionada a un sitio en especial y que deben, por lo tanto, inscribirse dentro de los lineamientos del Plan.

La planeación del desarrollo urbano en todas sus niveles (nacional, estatal, municipal y a nivel de centro de población y de zonas conurbadas), queda inserta en la planeación del desarrollo como un elemento que coadyuva el logro de los objetivos nacionales y permite retroalimentar con lineamientos de política a la planeación de los distintos sectores.

Por otro lado, la solución de la problemática urbana requiere de un desarrollo regional que promueva y sostenga un proceso eficiente de desarrollo económico y social, ya que la problemática no es exclusivamente de integración física, de proporcionar servicios, equipamiento e infraestructura, sino de integración económica y social. En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se sitúa en una política de desarrollo regional, además de ubicarse en la planeación nacional.

Así las características más sobresalientes del plan Nacional de Desarrollo Urbano y las Bases de su formalización son las siguientes:

- Será obligatorio para el sector público tomar en cuenta los objetivos y políticas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, al definir cada dependencia o entidad sus acciones y proyectos de inversión que incidan en el desarrollo urbano.
- En caso de acciones e inversiones no previstas en los objetivos y políticas del Plan, pero que estén debidamente justificadas por objetivos o directrices de la planeación económica y social consideradas en ese caso y momento como de mayor prioridad a urgencia, la decisión se apoyará en la evaluación de los costos y beneficios de los proyectos correspondientes.
- De acuerdo con las facultades que la Ley General de Asentamientos Humanos confiere a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, las secretarías de Programación y Presupuesta y la de Hacienda y Crédito Público coadyuvarán, en la esfera de sus respectivas competencias, a la debida ejecución y evaluación del Plan.
- Los Convenios Unicos de Coordinación serán los instrumentos mediante los cuales se acordarán, entre Federación y Estados, las acciones en materia de desarrollo urbano.

- Se utilizarán los mecanismos programáticos ya establecidos en los Estados, Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de las Entidades (COPRODES), para tener un foro donde se intercambiarán opiniones e información y se solicitarán o presentarán las propuestas correspondientes. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en cada entidad, como miembro de esos comités, ofrecerá asesoría técnica en materia de desarrollo urbano, todo lo cual permitirá el cumplimiento y, en su caso, facilitará la actualización del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- El ejercicio de las facultades administrativas sobre otorgamiento de concesiones, autorizaciones, permisos y otras similares, deberá tomar en cuenta los objetivos y políticos contenidos en el Plan.
- Los programas de acción concertada que forman parte del Plan, se integrarán de acuerdo con las disposiciones que dicte el C. Presidente de la República, y se implantarán en los mecanismos de programación y presupuestación existentes, con la participación que corresponda

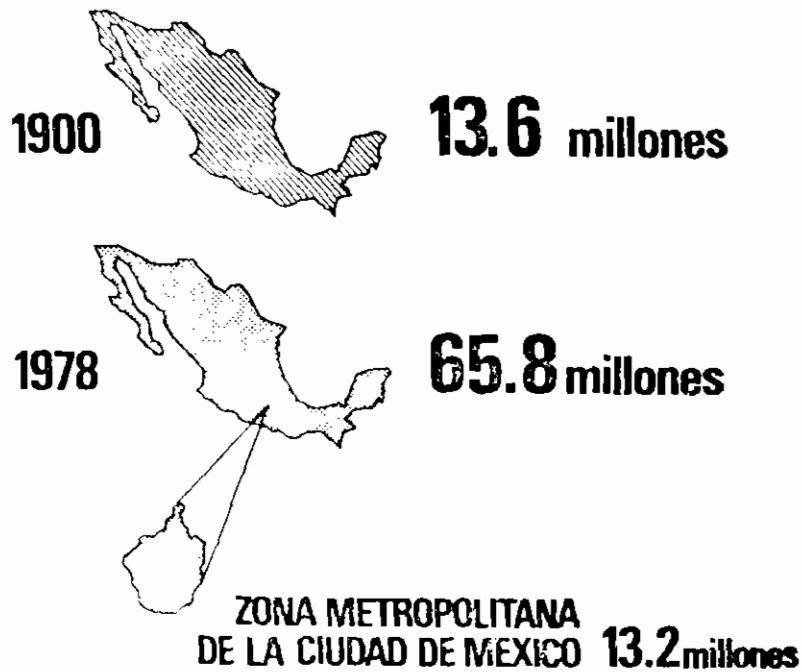
a los respectivos coordinadores de sector, conforme a sus atribuciones legales.

- Por último, se establece que la modificación de los principios generales del Plan se podrá hacer, en su caso, cada dos años, a partir del primero de diciembre de 1978. La programación y presupuestación que se deriven del Plan se harán anualmente, siguiendo los procedimientos que dicten las disposiciones en vigor.

#### Diagnostico

La población de México tiene un crecimiento acelerado. A principios de este siglo el volumen de la población del país era de 13.6 millones de habitantes, cantidad ligeramente superior a la que hoy se concentra en la zona metropolitana de la ciudad de México. En el presente año, según estimaciones, la población es de 65.8 millones de habitantes.

## CRECIMIENTO DE LA POBLACION DEL PAIS





Además de este cambio cuantitativa se da otra cualitativa; la población se transforma aceleradamente de rural a urbana.

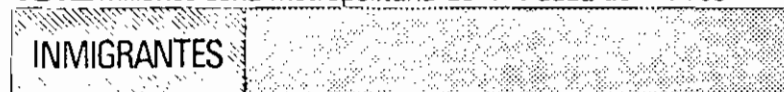
La migración del campo a la ciudad es uno de los aspectos relevantes de este fenómeno. Los habitantes del país se concentran cada vez más en las ciudades donde pretenden conseguir fuentes de trabajo y servicios que no pueden encontrar en el medio rural. Este proceso de migración se orienta a unos cuantos centros urbanos, destacando en primer término la ciudad de México, cuya población total incluye casi un 30% de inmigrantes.

De este modo, mientras que alrededor del 20% de las mexicanas se concentra en la zona metropolitana de la ciudad de México, el 37.7% se asienta en más de 95 mil localidades menores de 2,500 habitantes. Esta situación refleja los dos extremos que caracterizan el problema de los asentamientos humanos: la concentración urbana y la dispersión de la población rural.

El conjunto de localidades con población de 50 mil a un millón de habitantes, comprende sólo el 16.9% de la población del país, la que representa un número insuficiente de centros de población de tamaño medio que permitan la integración de un sistema urbano menos desequilibrado.

## INMIGRACION A LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

**13.2 millones** zona metropolitana de la ciudad de México



**3.9 millones** de inmigrantes aproximadamente



**4.1 millones** población total de Guadalajara Monterrey

## CONCENTRACION-DISPERSION



en **3** ciudades

**17.3** millones de habitantes



en **95,356** localidades  
menores de **2,500** habitantes

**22.7** millones de habitantes

\*ESTIMADOS PARA 1975

## POBLACION ACTUAL DE LAS CIUDADES MAS IMPORTANTES



país **65.8** millones

⊙ zona metropolitana  
de la ciudad de México  
**13.2** millones

⊙ guadalajara **2.2** millones

⊙ monterrey **1.9** millones

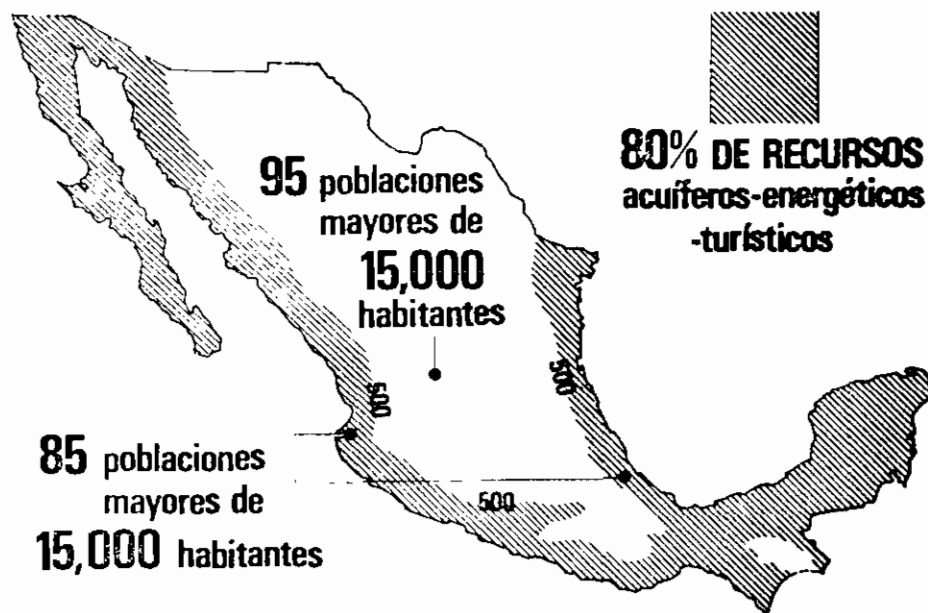
- 4 CIUDADES DE 500 MIL A 1 MILLON DE HABITANTES
- 42 CIUDADES DE 100 MIL A 500 MIL HABITANTES

Asimismo, la distribución geográfica de los centros urbanos también muestra desequilibrios. La mayor parte de los habitantes del país y de las actividades productivas se localizan en el altiplano. Por debajo de las 500 metros sobre el nivel del mar, donde existe una mejor dotación de agua y energéticos, se localizan 85 poblaciones mayores de 15 mil habitantes que representan el 29% de la población que habita en tal tipo de localidades, mientras que por arriba de ese nivel existen 95 poblaciones que agrupan el 71% restante. También en el altiplano, pero solamente

entre los paralelos 18 y 22 (es decir, entre Aguascalientes y Puebla) y arriba de los 500 metros, se concentra aproximadamente el 60% de la población y el 80% de las actividades industriales.

La conformación de la actual estructura urbano dificulta la eficiente dotación de servicios e infraestructura de apoyo a la producción, el eficaz aprovechamiento de recursos productivos y el justo mejoramiento de la calidad de vida de la población urbana y rural.

## ESCASA POBLACION DONDE EXISTEN MAYORES RECURSOS



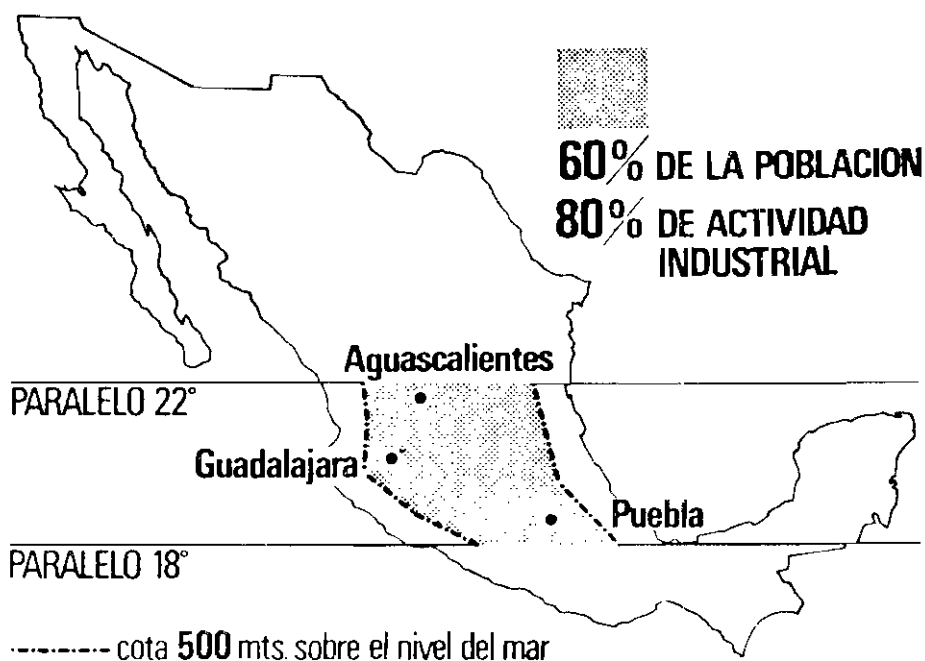
A partir de 1940, el acelerado ritmo de urbanización coincide en gran medida con un crecimiento sostenido de la actividad económica. El apoyo a la sustitución de importaciones, como política para impulsar el desarrollo industrial del país, llevó a dotar de equipamiento, infraestructura y servicios a aquéllos centros industriales que presentaban un importante desarrollo de sus mercados.

La distribución territorial de las inversiones públicas, muestra una marcada concentración en el área central del altiplano. En particular, la zona metropolitana de la ciudad de México absorbe fuertes volúmenes de inversión pública,

que se destinan a conceptos tales como dotación y modernización de los sistemas de agua potable, vivienda y la construcción y ampliación de los medios de transporte.

A su vez, el tamaño y la localización de los mercados favorecieron el crecimiento industrial y de los servicios en la zona metropolitana de la ciudad de México. Como resultado de ello, en 1975 el Distrito Federal y el Estado de México aportaban casi el 44% del producto interno bruto de nuestro país. Como dato comparativo, Nuevo León aportó el 7%, Veracruz el 6.5% y Jalisco el 4.8%, mientras que en el otro extremo, siete Estados contribuyeron con menos de 1% cada uno.

## CONCENTRACION DE POBLACION Y ACTIVIDADES ECONOMICAS



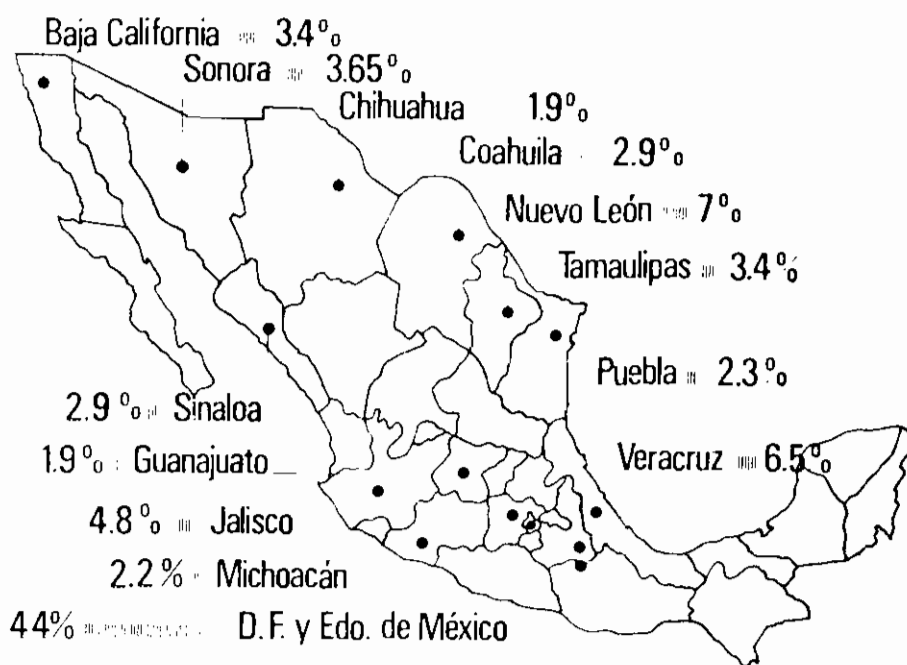
En la mayor parte de los asentamientos humanos del país y particularmente en las grandes ciudades, son comunes el uso irregular, la especulación y el alto costo del suelo; las carencias e insuficiencia en el equipamiento y la infraestructura, y las dificultades para obtener una vivienda adecuada para la población mayoritaria.

Por otra parte, se ha afrontado la insuficiencia de los organismos de planeación, la inexistencia de políticas integradas, la acción desarticulada de los organismos y una marcada limitación de instrumentos especialmente en materia de vivienda y suelo urbano.

La capacidad instalada del equipamiento y la infraestructura se concentra en las grandes ciudades y es en ocasiones subutilizada y sujeta a procesos de deterioro.

En 1976, el 35% de la población urbana y el 84% de la rural carecían de agua potable, en tanto que el 57% de la población total no tenían servicio de alcantarillado. Los requerimientos de suelo urbano ascienden a más de 17 mil hectáreas para el crecimiento de las ciudades, la creación de reservas y la regularización de rezagos. El déficit acumulado de vivienda, se ha estimado en un mínimo de 2.3 millones de unidades.

## APORTACION PRODUCTO INTERNO BRUTO

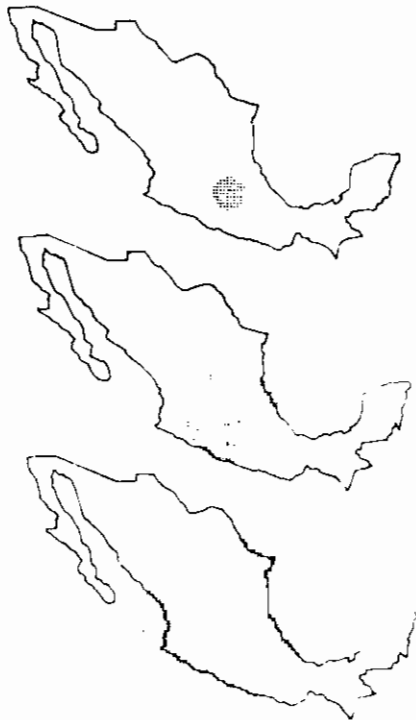


## Pronóstico

Las estimaciones del Consejo Nacional de Población muestran que con las tendencias actuales y sin político de planeación familiar, los 65.8 millones de habitantes que tiene el país serán 77 en 1982 y cerca de 130 millones en el año 2000.

Asimismo, de continuar las tendencias del crecimiento urbano, prevalecería la concentración en las tres ciudades más grandes del país (zona metropolitana de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey), debido al incremento natural de su población total del país en 1982, y más del 37% (48.5 millones de habitantes en el año 2000).

## CRECIMIENTO DE LA POBLACION AL AÑO 2000



**104** Millones

HIPOTESIS BAJA  
de acuerdo al plan  
nacional de  
planificación familiar

**117-120** Millones

HIPOTESIS MEDIA

**130** Millones

HIPOTESIS ALTA  
tendencia actual

La zona metropolitana de la ciudad de México seguiría siendo el principal punto de atracción de la migración, por lo que pasaría de los 13.2 millones de habitantes que tiene, a 16.5 en 1982 y alrededor de 35 millones en el año 2000, 7.2, 6.7 millones, respectivamente.

Tal fenómeno continuaría limitando el crecimiento en otras ciudades; así, en el año 200 sólo tendrían, además de México, Guadalajara y Monterrey, otras 10 ciudades mayores de un millón de habitantes, que representarían únicamente el 12% del total nacional. Asimismo, existiría un número reducido de ciudades medias que albergarían alrededor del 22% de los habitantes del país.

Por otra parte, se mantendría una inadecuada distribución geográfica, ya que el 62% del total agrupado en ciudades mayores de 15 mil habitantes, estaría arriba del nivel de los mil metros y solamente el 38% por debajo de eso cata, donde se encuentran la mayoría de los recursos.

Además, de no actuar con programas adecuados, la población asentada en las localidades rurales dispersas seguiría precisamente atendida.

Esto sería la imagen de un México con 130 millones de habitantes, sin planeación familiar y sin una racionalización de su territorio, en el que se agravarían los actuales desequilibrios del sistema urbano.

### Objetivos

Como respuesta al diagnóstico y al pronóstico, se definen como objetivos a largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano los siguientes:

- Racionalizar la distribución en el territorio nacional, de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país;
- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población;
- Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; y
- Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

### Políticas

Para alcanzar los objetivos citados se establecen los tres niveles normativos siguientes:

- Políticas de ordenamiento del territorio para atender la problemática interurbana de carácter nacional y regional.
- Políticas de desarrollo urbano de los centros de población, aplicables al ámbito interno de cada localidad.
- Políticas que se relacionan con los elementos, componentes y acciones del sector asentamientos humanos, para la satisfacción de los demandas en esta materia.

La aplicación de estas políticas se realizará de acuerdo con las prioridades geográficas que se consignan en las cuadras respectivas.

### Políticas para el ordenamiento del territorio

En esta materia, el Plan propone iniciar de inmediata diversas medidas para ordenar y regular la estructura urbana del país según los objetivos a larga plaza.

Se adaptan las metas propuestas por el Plan Nacional de Planificación Familiar, según las cuales, al reducirse la tasa anual de crecimiento demográfico de 3.2% en 1976, al 2.5% en 1982, hasta llegar alrededor del 1% en el año 2000, el país tendría 104 millones de habitantes aproximadamente.

Ante la necesidad de una distribución más armónica de la población, resulta indispensable una relativa concentración de las servicios básicas para atender a la población rural y de las actividades económicas en ciudades de dimensiones apropiadas.

La distribución más racional de los 104 millones de habitantes previstos para el año 2000, supone reducir el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México, para que no exceda del orden de 20 millones de habitantes. En este esquema, Guadalajara y Monterrey ascenderían entre 3 y 5 millones de personas cada una y existirían, además, otras 11 ciudades de más de 1 millón de habitantes, cuya ubicación apoyaría un desenvolvimiento regional más equilibrado. Asimismo, habría 17 ciudades de 500 mil a un millón de habitantes y 74 poblaciones de 100 mil a 500 mil.

Ello permitiría un mayor equilibrio entre las ciudades grandes, medianas y pequeñas, ya que la zona metropolitana de la ciudad de México representaría el 19% de la población total; 13 ciudades de más de un millón de habitantes tendrían el 19%, y en el resto de las ciudades de 15 mil o un millón de habitantes se ubicaría cerca del 40% de la Población del país.

Para poder lograr lo anterior, el Plan propone la configuración de un Sistema Urbano Nacional que representaría la estructura básica del territorio y estaría compuesto por varios sistemas urbanos integrados, a partir de ciudades con servicios regionales que apoyarían el desarrollo de sus áreas de influencia, en las que habría una gama de poblaciones de diversos tamaños, hasta los asentamientos rurales dispersos.

Las ciudades con servicios regionales serían la suficientemente dinámicas para ofrecer, a mediano plazo, fuentes de empleo, prestación de servicios, actividades industriales, educativas y culturales adecuadas.

Las políticas que el Plan propone para orientar el ordenamiento de territorio y la distribución de la población que se ha propuesto para el país, son las siguientes:

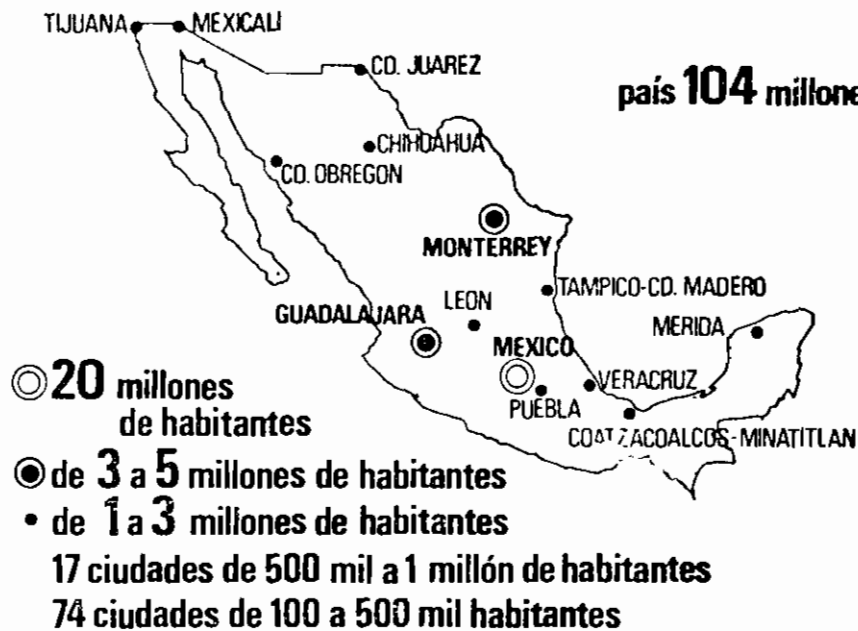
- Desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México;
- Promover la desconcentración de la industria, de los

## SISTEMA URBANO NACIONAL

CIUDADES QUE DEBERAN OFRECER  
SERVICIOS REGIONALES



## POBLACION DE LAS CIUDADES IMPORTANTES AL AÑO 2000





servicios públicos y de las diversas actividades a cargo del sector privado, orientándolas a las zonas que declare prioritarias el Plan;

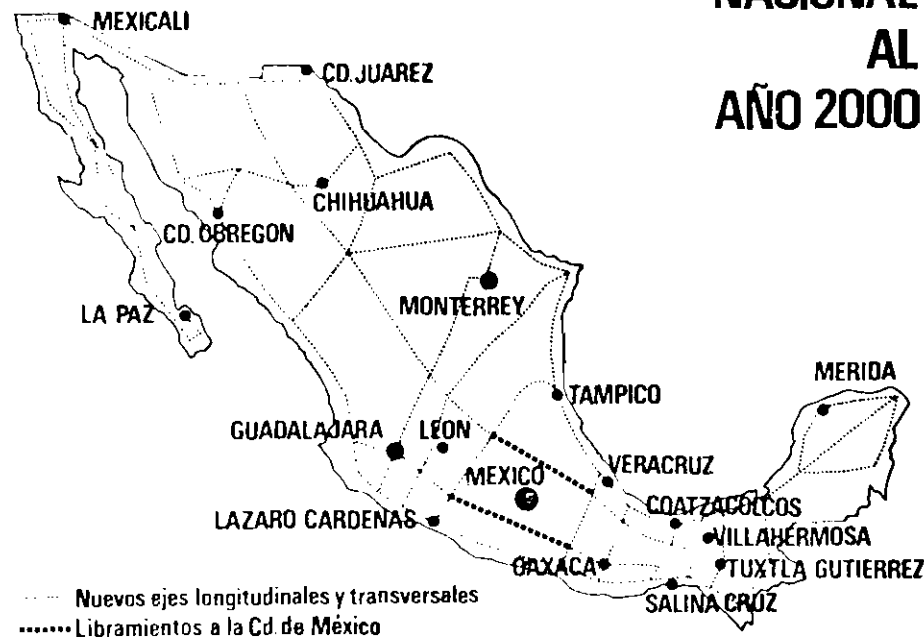
- Inducir el desarrollo de las ciudades con servicios regionales y aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo económico y social;
- Promover el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana, como elementos de ordenación del territorio nacional; y
- Estimular la integración y el desarrollo de centros de apoya a la población rural dispersa.

A efecto de que el futuro desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana sea un elemento esencial para el ordenamiento del territorio y fortalezca la integración del sistema urbano nacional, se deberá:

- Propiciar la creación de un sistema de grandes libramientos a la zona metropolitana de la ciudad de México, evitando la construcción de nuevas carreteras convergentes a esta área.
- Fortalecer la intercomunicación de las ciudades con servicios regionales, con las centros de población que constituyen su área de influencia.
- Propiciar la construcción de redes alimentadoras, caminos vecinales y de mano de obra, que faciliten el acceso a las ciudades medias con potencial de desarrollo y a las localidades que concentran los servicios para el medio rural.

A efecto de estimular el desarrollo de centros de apoya a la población rural dispersa, se requerirá:

## COMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE ENLACE NACIONAL AL AÑO 2000



Para desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México, se deberá:

- Promover que los beneficios paguen el costo real de los servicios públicos, garantizando el acceso a los mismos.
- Regular el establecimiento de nuevas industrias en esta zona.
- Promover el establecimiento de nuevas unidades y de algunos ya existentes de la Administración Pública Federal fuera de la zona metropolitana de la ciudad de México.
- Fomentar que el establecimiento de nuevas instituciones públicas de educación superior y que la ampliación de las ya existentes, se realice en ciudades con servicios regionales.

Para promover la desconcentración de la industria y los servicios públicos y privados, orientándolos a las zonas prioritarias, se deberá:

- Diseñar un mecanismo financiero y modificar el sistema de incentivos fiscales.
- Proponer, en coordinación con los organismos responsables, un sistema tarifario diferencial que refleje el costo de los servicios.
- Realizar programas de difusión, información y asesoría para las empresas, sobre las alternativas de localización industrial.

Para inducir el crecimiento de las ciudades con servicios regionales y aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo, se deberán llevar a cabo acciones que permitan:

- Contar con los planes de desarrollo urbano de la localidad.
- Promover en las ciudades señaladas, el otorgamiento de empréstitas y créditos para el desarrollo de actividades productivas.
- Fomentar en ellas la localización de establecimientos industriales, de acuerdo a su actividad preponderante.
- Equiparlas con servicios educativos de nivel medio, medio superior y superior, de acuerdo a su actividad económica preponderante.
- Equiparlas con servicios asistenciales, de acuerdo con los requerimientos de sus áreas de influencia.
- Fortalecer en ellas programas de construcción y mejoramiento de vivienda; infraestructura y equipamiento urbano.
- Orientar prioritariamente a las ciudades señaladas, todo tipo de créditos y financiamiento concertados para programas de infraestructura y equipamiento.
- Concentrar acciones en localidades cuya ubicación

geográfica e influencia en el medio rural permita cubrir al mayor número de pobladores con los siguientes servicios públicos:

- Comunicación alámbrico e inalámbrico.
- Educación, capacitación técnica, planificación familiar, extensionismo, organización y capacitación campesina.
- Salud y asistencia social.
- Comercialización de productos básicos.
- Recreación, actividades culturales y deportivos.

Políticas para el Desarrollo Urbano de los Centros de Población.

En lo relativo a los centros de población, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se orienta fundamentalmente a la coordinación de las actividades de planeación urbana federales, estatales y municipales, las que por consecuencia habrá de conducir a la formulación, por parte de las autoridades locales, de los planes de desarrollo urbano para las zonas que se señalen como prioritarias. El principal instrumento de coordinación en este sentido, lo constituyen los esquemas urbanos de acción federal.

La coordinación descrita se basará en un conjunto de políticas agrupadas bajo los siguientes conceptos:

- Políticas de impulso:

Son aquellas aplicables a los centros urbanos y sistemas rurales que la estrategia de desarrollo considera indispensables para asegurar el cumplimiento de los objetivos de ordenamiento del territorio, de modo que se asegure un efectivo estímulo a su crecimiento. La eficacia de estas políticas, está directamente ligada a la aplicación, en otros centros del país, de políticas de consolidación y de ordenamiento y regulación.

Con variaciones en función del tamaño e importancia de los centros que serán objeto de impulso, estas políticas son:

- Concentrar la oferta de infraestructura y equipamiento localizando servicios de nivel nacional y regional.
- Crear las condiciones que garanticen la implantación de una amplia gama de actividades productivas en torno a la actividad matriz fundamental.
- Propiciar la localización en los centros seleccionados, de las actividades productivas y de servicios resultantes de la desconcentración de la Administración Pública Federal y de la desconcentración industrial.
- Canalizar las inversiones del sector público en materia de vivienda, anticipándose a la expansión probable de la demanda. (Ver políticas para los elementos del Sector).
- Adecuar la infraestructura interna de viabilidad para que

se integren a las vías de comunicación regionales, y desarrollar el sistema de transporte colectivo.

- Propiciar un proceso de crecimiento y cambio ordenado, implantando instrumentos que faciliten la ocupación del territorio, tales como: incentivos fiscales y tributarios al uso del suelo, constitución de reservas territoriales y de asentamientos progresivos para la población de escasos recursos estímulos a la inversión inmobiliaria, entre otros.
- Políticas de consolidación:

Serán aplicadas en centros cuyo nivel actual de desarrollo sólo requiere de un ordenamiento de su estructura básica de manera que se prevengan probables efectos negativos de la concentración, sin afectar su dinámica actual. Estas políticas suponen captar internamente el potencial de su proceso de desarrollo.

De acuerdo con las características específicas de cada centro, estas políticas son:

- Ordenar y regular la estructura físico-espacial, estableciendo la adecuada interrelación de sus funciones, preservando y rehabilitando su imagen e induciendo la optimización en la intensidad de uso del suelo y de la infraestructura existente.
- Complementar los servicios de infraestructura, equipamiento y transporte, previendo los requerimientos a mediano plazo.
- Orientar el crecimiento físico estableciendo reservas territoriales y definiendo usos y destinos del suelo.
- Políticas de ordenamiento y regulación:

En forma complementaria a las políticas de consolidación, las políticas de ordenamiento y regulación suponen la disminución del actual ritmo de crecimiento\* de algunos centros urbanos, en los que la concentración está provocando problemas cada vez más agudos de congestión e ineficiencia económica y social; estas políticas son:

- Disminuir la tendencia en la dotación de infraestructura y equipamiento para la industria y las actividades terciarias,

\*Se entiende por crecimiento urbano la simple adición de personas, suelo y estructuras físicas a un determinado centro de población, sin variaciones positivas significativas respecto a la calidad de vida. Se entiende, en cambio, por desarrollo urbano un proceso sostenido de transformaciones positivas sustantivas en cuanto a la calidad de vida en los centros de población. Puede haber desarrollo urbano con o sin crecimiento urbano y viceversa.

En las grandes metrópolis congestionadas, muchas veces es posible lograr un cierto ritmo de desarrollo urbano disminuyendo progresivamente el crecimiento urbano, lo que permite:

- Concentrar los recursos para elevar las condiciones de vida, en vez de dispersarlos en osimular nuevos contingentes de población marginal.
- Equilibrar el crecimiento demográfico con las posibilidades de generación de empleos productivos.

rios, optimizando el aprovechamiento de la existente.

- Procurar que los costos sociales de la contaminación y el deterioro del medio ambiente recaigan en las fuentes que las provocan. (Ver políticas para los elementos del Sector).
- Impulsar la desconcentración de funciones educativas, culturales y administrativas de orden nacional, ubicadas actualmente en la ciudad de México.
- Establecer niveles máximos de aprovisionamiento de servicios públicos y aplicar cargas impositivas diferenciales, proporcionales al nivel de consumo.
- Reforzar la infraestructura para el desarrollo de actividades agropecuarias y forestales, que contribuyan a contener la expansión urbana y a proporcionar alternativas de empleo y recreación.
- Políticas específicas para los sistemas de centros de población rural. Respecto a los sistemas de centros de población rural, se aplicarán políticas de impulso y consolidación, tomando en cuenta las características específicas del medio rural, bajo los siguientes lineamientos generales:
  - Captar los economías externas generadas por los centros de mayor jerarquía, mediante el desarrollo de equipamiento de apoyo a la producción, la comercialización y el transporte, para articular los sistemas rurales y fomentar su desarrollo integral.
  - Propiciar la creación de instalaciones para la explotación y procesamiento de recursos naturales, especialmente de los sistemas rurales de mayor significación en la producción nacional de alimentos y energéticos.
  - Aprovechar y complementar la estructura de centros de población que propicie la integración de sistemas rurales y favorezcan la concentración de la población dispersa, mediante la coordinación de inversiones en servicios públicos y equipamiento.

Políticas que se relacionan con los elementos, componentes y acciones del Sector Asentamientos Humanos.

En función de las políticas de ordenamiento del territorio y de desarrollo urbano de los centros de población, corresponde al Sector Asentamientos Humanos impulsar acciones relativas a: reservas territoriales para los asentamientos humanos; suelo urbano; vivienda; equipamiento, infraestructura y servicios urbanos; ecología urbana; prevención y atención de emergencias urbanas; y participación de la comunidad en el desarrollo urbano.

Las políticas para esos rubros se enumeran a continuación:

- Procurar la adquisición, en los términos que marco la Ley, de las reservas territoriales para destino federal, en congruencia con los programas y acciones federales previstos en un horizonte de mediano y largo plazo.
- Apoyar técnicamente a los Estados para la realización

de estudios sobre sus necesidades de conformar reservas territoriales.

- Definir lineamientos para la adquisición, enajenación y, en su caso, destino de la reserva territorial que el gobierno federal tiene para el cumplimiento de sus programas.
- Apoyar con asesoría técnica a los Estados y municipios, para la definición de usos y destinos del suelo en sus planes de desarrollo urbano.
- Ampliar las alternativas de acceso al suelo urbano, a la población de menores ingresos y no asoladas.
- Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social, que estimulen la participación de la población en acciones de vivienda progresiva y mejorada.
- Fortalecer la autoconstrucción de viviendas mediante asesoría técnica, programas de apoyo y la adecuación de instrumentos y normas.
- Normar el uso de la tecnología apropiada, de baja costo y de alta índice de absorción de mano de obra, en la construcción de vivienda y la producción de sus materiales, para los programas del sector público.
- Orientar el crédito destinado a vivienda, mediante mecanismos que estimulen la construcción de vivienda de interés social, y acciones habitacionales orientadas a los sectores de bajos ingresos.
- Aprovechar el equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, las zonas y centros de población prioritarios, optimizando su ubicación y adecuándolos a las necesidades de la población, tratando de anticiparse a la demanda.
- Fomentar que la dotación del equipamiento para la educación, salud y bienestar se realice apoyando la integración de sistemas que conformen una estructura jerárquica en el territorio, en la que sus elementos se complementen.
- Propiciar la reutilización de los desechos urbanos.
- Procurar que los costos económicos y sociales de la contaminación y el deterioro del medio ambiente, recaigan en las fuentes que los provocan.
- Impulsar el establecimiento de normas que regulen la armonía entre los espacios, usos y edificaciones, y el entorno natural de los centros de población.
- Prestar asesoría técnica a las autoridades locales, para establecer restricciones a los factores que contaminen y deterioren su medio ambiente, sean de orden físico, químico, visual o sonoro.
- Determinar las condiciones de vulnerabilidad de los asentamientos humanos existentes con mayor propensión a sufrir desastres, y recomendar los medios de prevención factibles.

- Contribuir a mitigar los efectos de las contingencias, siniestros, emergencias y desastres urbanos, y restablecer en la medida de lo que sea posible la normalidad de las actividades.
- Fomentar el desarrollo urbano en áreas seguras, y controlar el de las áreas vulnerables en los asentamientos humanos existentes y en los nuevos que se pretenda establecer.
- Asesorar, a petición de parte de las autoridades estatales y municipales, sobre formas de organización comunitaria que propicien la participación ciudadana para el desarrollo urbano en la ejecución de acciones, la ponderación de los problemas que afecten a la comunidad, y la determinación del planteamiento que coadyuve a resolverlos.
- Propiciar la aportación de opiniones de todos los sectores del país y sugerencias sobre el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y establecer los mecanismos para capturarlas y considerarlas en las versiones subsiguientes.

### Zonas y centros de población prioritarios

En materia de desarrollo urbano existe un gran número de requerimientos que no pueden ser satisfechos en forma simultánea, por lo que resulta indispensable jerarquizar la aplicación de los recursos orientados a este propósito. Por ello se ha establecido un conjunto de zonas y centros de población prioritarios que deberán inicialmente recibir apoyo, para el logro de los objetivos y políticas del Plan.

Las zonas consideradas prioritarias son diez y se proponen por los siguientes atributos: su capacidad de absorción de población, su ubicación respecto a los recursos naturales y su pronóstico favorable de generación de empleos, en función del desarrollo acelerado que tienen las diversas sectores económicos en las propias zonas. El Plan define también tres zonas que, por su características de crecimiento, deberán ser atendidas con políticas de ordenamiento y regulación. Asimismo, establece los centros de población donde deberán concentrarse servicios regionales.

Para los centros de población considerados prioritarios, el Plan propone políticas de impulso, de consolidación y de ordenamiento y regulación, a fin de que las autoridades estatales y municipales las tomen en cuenta en la elaboración de planes de desarrollo urbano.

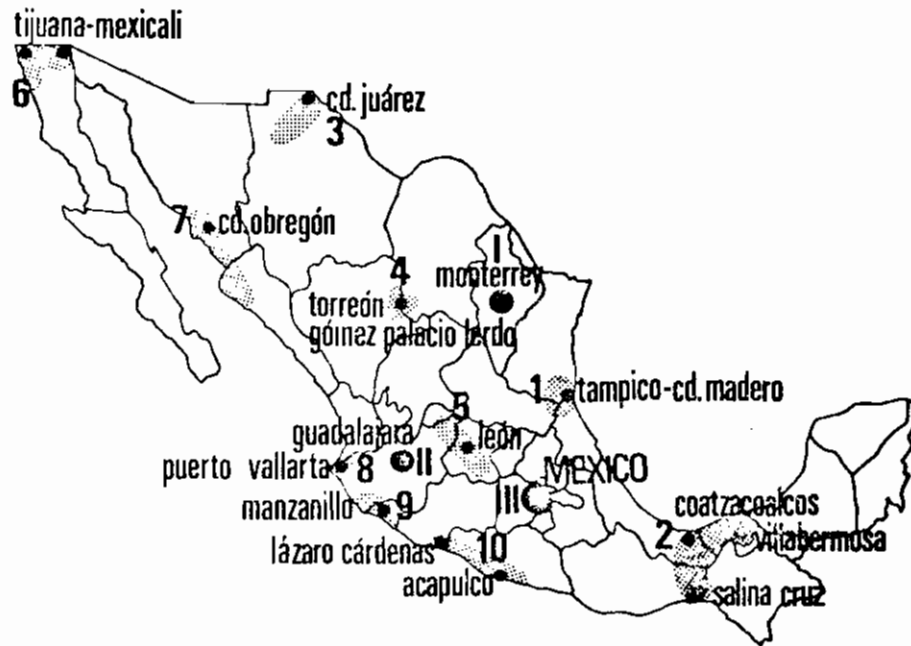
En el proceso de revisión y actualización establecido para el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se tomarán en cuenta las prioridades que en su oportunidad señalen los Planes Estatales de Desarrollo Urbano para el resto de las zonas de población.

Serán objeto de impulso los sistemas rurales pertenecientes a las siguientes zonas:

Los Machis, Mazatlán, Tarahumara, Durango-Santiago Papatzi, Carbonífera del Río Escondido, Nayarit-Norte de Jalisco, Manzanillo, del Bajío, Valle de Toluca, Corredor Puebla-Iguala, Poza Rica-Tuxpan-Chicontepec,

# ZONAS PRIORITARIAS

## Y ZONAS DE ORDENAMIENTO Y REGULACION



### ZONAS PRIORITARIAS

Entidades Federativas	Principales Centros de Población	Concentración de Servicios Urbanos Regionales	Política
1. ZONA CONURBADA DE LA DESEMBOCADURA DEL RIO PANUCO (1) Y HUASTECA POTOSINA			
TAMAULIPAS	Tampico-Cd. Madero	X	Impulso
SAN LUIS POTOSI	Cd. Mante Cd. Valles		Consolidación Consolidación

<b>Entidades Federativas</b>	<b>Principales Centros de Población</b>	<b>Concentración de Servicios Urbanos Regionales</b>	<b>Política</b>
<b>2. ZONA COSTERA DEL GOLFO E ISTMO DE TEHUANTEPEC</b>			
VERACRUZ TABASCO OAXACA	Coatzacoalcos- Minatitlán Villahermosa Salina Cruz	X	Impulso Impulso Impulso
<b>3. ZONA FRONTERIZA DE CHIHUAHUA</b>			
CHIHUAHUA	Cd. Juárez		Consolidación Ordenamiento y Regulación
<b>4. ZONA CONURBADA DE LA LAGUNA (1)</b>			
COAHUILA DURANGO	Torreón Gómez Palacio- Lerdo		Impulso Impulso
<b>5. ZONA DEL BAJIO</b>			
GUANAJUATO  QUERETARO	León Irapuato  Querétaro	X	Consolidación * Impulso Moderado * Impulso Moderado
<b>6. ZONA FRONTERIZA DE BAJA CALIFORNIA</b>			
BAJA CALIFORNIA NORTE	Tijuana  Mexicali Ensenada	X	Consolidación Ordenamiento y Regulación Impulso Consolidación

Entidades Federativas	Principales Centros de Población	Concentración de Servicios Urbanos Regionales	Política
7. ZONA COSTERA DEL SUR DE SONORA Y NORTE DE SINALOA			
SONORA  SINALOA	Cd. Obregón Guaymas  Los Mochis	X	Impulso Impulso Consolidación
8. ZONA CONURBADA DE LA DESEMBOCADURA DEL RIO AMECA (1)			
JALISCO  NAYARIT	Puerto Vallarta  Bahía de Banderas		* Impulso Moderado  * Impulso Moderado
9. ZONA CONURBADA DE MANZANILLO-BARRA DE NAVIDAD (1)			
COLIMA  JALISCO	Manzanillo  Barra de Navidad		* Impulso Moderado  * Impulso Moderado
10. ZONA CONURBADA DE LA DESEMBOCADURA DEL RIO BALSAS (1) Y COSTA DE GUERRERO			
MICHOACAN  GUERRERO	Lázaro Cárdenas Zihuatanejo Acapulco	X	Impulso Consolidación Consolidación

## ZONAS DE ORDENAMIENTO Y REGULACION

Entidades Federativas	Principales Centros de Población	Concentración de Servicios Urbanos Regionales	Política
<b>I. ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY</b>			
NUEVO LEON	Monterrey	X	Consolidación, Ordenamiento y Regulación
<b>II. ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA</b>			
JALISCO	Guadalajara	X	Consolidación y Regulación
<b>III. ZONA CONURBADA DEL CENTRO DEL PAIS (1)</b>			
DISTRITO FEDERAL	Cd. de México	X	Consolidación, Ordenamiento y Regulación
PUEBLA MEXICO	Puebla Toluca	X	Consolidación * Impulso Moderado
MORELOS	Cuernavaca		* Impulso Moderado
HIDALGO TLAXCALA	Pachuca Tlaxcala		Consolidación * Impulso Moderado



## CENTROS DE POBLACION PRIORITARIOS

Estado y Centros de Población	Política	Estado y Centros de Población	Política
AGUASCALIENTES		CHIAPAS	
Aguascalientes	• Impulso Moderado	Tapachula Tuxtla Gutiérrez	Consolidación Impulso
B. CALIFORNIA NORTE		CHIHUAHUA	
Ensenada (b) Mexicali (a, b) Tijuana (b)	Consolidación Impulso Consolidación, Ordenamiento y Regulación	Cd. Juárez (b)  Cauhtémoc Chihuahua (a)	Consolidación, Ordenamiento y Regulación Consolidación Impulso
B. CALIFORNIA SUR		DISTRITO FEDERAL	
La Paz	Impulso	Cd. de México (a, c)	Consolidación, Ordenamiento y Regulación
CAMPECHE		DURANGO	
Campeche Cd. del Carmen	Consolidación  Consolidación	Durango Gómez Palacio- Lerdo (b)	Consolidación  Impulso
COAHUILA		GUANAJUATO	
Monclova Saltillo  Torreón (b)	Consolidación • Impulso Moderado Impulso	Guanajuato  Irapuato (b)  León (a, b)	Consolidación y Regulación • Impulso Moderado Consolidación
COLIMA			
Colima  Manzanillo (b)	Consolidación  • Impulso Moderado		

<b>Estado y Centros de Población</b>	<b>Política</b>	<b>Estado y Centros de Población</b>	<b>Política</b>
<b>GUERRERO</b>		<b>MORELOS</b>	
Acapulco (b) Cd. Altamirano	Consolidación • Impulso Moderado	Cuatla (c)	• Impulso Moderado
Chilpancingo Iguala	Consolidación • Impulso Moderado	Cuernavaca (c)	• Impulso Moderado
Zihuatanejo (b)	Consolidación	<b>NAYARIT</b>	
<b>HIDALGO</b>		Bahía de Banderas (b) Tepic	• Impulso Moderado • Impulso Moderado
Pachuca (c) Tula	Consolidación • Impulso Moderado	<b>NUEVO LEON</b>	
<b>JALISCO</b>		Monterrey (a, c)	Consolidación Ordenamiento y Regulación
Barra de Navidad (b) Cd. Guzmán	• Impulso Moderado • Impulso Moderado	<b>OAXACA</b>	
Guadalajara (a, c) Ocotlán	Consolidación y Regulación • Impulso Moderado	Oaxaca Salina Cruz (b)	Consolidación Impulso
Puerto Vallarta (b)	• Impulso Moderado	<b>PUEBLA</b>	
<b>MEXICO</b>		Izúcar de Matamoros Puebla (a, c)	• Impulso Moderado Consolidación
Toluca (c)	• Impulso Moderado	<b>QUERETARO</b>	
<b>MICHOACAN</b>		Querétaro (b)	• Impulso Moderado
Lázaro Cárdenas (a, b) Morelia Uruapan Zamora	Impulso Consolidación Consolidación	<b>QUINTANA ROO</b>	
		Chetumal	Consolidación

Estado y Centros de Población	Política	Estado y Centros de Población	Política
SAN LUIS POTOSÍ		VERACRUZ	
Cd. Valles (b) San Luis Potosí	Consolidación • Impulso Moderado	Coatzacoalcos-Minatitlán (a, b) Córdoba Jalapa Orizaba Poza Rica Tuxpan Veracruz (a)	Impulso Consolidación Consolidación Consolidación Consolidación Consolidación
SINALOA		YUCATAN	
Culiacán Los Mochis (b) Mazatlán	Consolidación Consolidación Impulso	Mérida (a)	Impulso
SONORA		ZACATECAS	
Cd. Obregón (a, b) Guaymas (b) Hermosillo	Impulso Impulso Consolidación	Fresnillo Zacatecas	• Impulso Moderado Consolidación
TABASCO			
Cárdenas (b) Villahermosa (b)	Consolidación Impulso		
TAMAULIPAS			
Cd. Mante (b) Cd. Victoria Nuevo Larcdo Reynosa Tampico- Cd. Madero (a, b)	Consolidación Consolidación Consolidación Consolidación Impulso		
TLAXCALA			
Tlaxcala-Sta. Ana (c)	• Impulso Moderado		

a) Concentración de Servicios Urbanos Regionales.

b) Zona Prioritaria.

c) Zona de Ordenamiento y Regulación.

Córdoba–Zongolica–Orizaba, Lázaro Cárdenas–Tierra Caliente del Istmo, Puerto Angel, Puerto Escondido y las nuevas centros de población ejidal en los Valles de Ukum y Edzna.

Serán objeto de la aplicación de políticas de consolidación los sistemas rurales pertenecientes a las siguientes zonas: Valle de Mexicali, Valle de Tijuana, Valle de Ensenada, Valle del Yaqui–El Mayo, Mulegé–Camondú, La Laguna, Reynosa–Matamoros, Nuevo Laredo, Ciudad Victoria–El Mante, Cuautla–Cuernavaca, Tlaxcala, La Montaña de Guerrero (Tlapa), Costa Chica de Guerrero (Omotepéc), Mixteca de Oaxaca y de Guerrero, Selva Lacandona–Altas de Chiapos, Saconusco, Mixe y Mérida.

## II. Nivel Estratégico.

### Programas

Para asegurar el cumplimiento de sus principales propósitos el Plan establece, en lo estratégico, la necesidad de desarrollar e implantar diversos tipos de programas que por su naturaleza, los objetivos que persiguen y los mecanismos administrativos por los cuales se integrarán y aplicarán, se agrupan en:

- a) Programas de acción concertada;
- b) Programas de apoyo a las prioridades sectoriales, para atender a las políticas de ordenamiento del territorio;
- c) Programas por convenir con los gobiernos de los Estados, para atender el desarrollo urbano de sus centros de población; y
- d) Programa Quinquenal del Sector Asentamientos Humanos 1978–1982, relacionado con la instrumentación y ejecución de acciones directas del sector.

Los de acción concertada, surgen de la necesidad de abordar los problemas que inciden en forma directa o indirecta en la orientación y dinámica del desarrollo urbano del país. En su concepción se tomaron como marco de referencia, los objetivos y políticos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y representan un intento de solución integral para ciertos aspectos concretos de la problemática de los asentamientos humanos.

Su estructura obedece al propósito de conjuntar las acciones e inversiones de determinados sectores de la administración pública federal en “paquetes”, identificando las áreas de acción de los problemas específicos de los asentamientos humanos para que, mediante una coordinación adecuada, se realicen las negociaciones entre los sectores que participarán en su solución.

Los programas de acción concertada se pondrán en operación con base en disposiciones expresas del Ejecutivo, dentro de los mecanismos de programación establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Estos programas son:

- Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal;

- Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales;
- Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos;
- Programa de Sistemas de Enlace Interurbanos;
- Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados; y Programa de Aprovechamiento, Conservación, Desarrollo y Regeneración de los Recursos Naturales que se relacionan con las Asentamientos Humanos.

Los programas de apoyo a las prioridades sectoriales están orientados a respaldar, con infraestructura y equipamiento urbano, las localidades donde se ubiquen las actividades consideradas prioritarias por los distintos sectores de la administración pública federal.

A través de ellas, se proponen lineamientos y áreas sobre las que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y uno o más sectores, pueden realizar sus acciones e inversiones en forma conjunta.

La conformación definitiva de las acciones que integran estos programas, será materia de convenio con los sectores concurrentes. También en este caso, la concertación entre los sectores se dará a través de los mecanismos establecidos para ello por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que actuará como coordinadora.

Estos programas son:

- Programa de Dotación de Infraestructura para Comunidades Pesqueras;
- Programa de Dotación de infraestructura para Centros Turísticos;
- Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos;
- Programa de Dotación de Infraestructura a Centros Industriales; Prioritarios y de Apoyo a Puertos Industriales; y
- Programa de Equipamiento para la Comercialización.

Los programas que deberán convenirse con los gobiernos de los Estados y los municipios tienen el propósito de sentar las bases para que la acción que ejerzan las dependencias federales en combinación con éstas, sea coherente y se complemente en la integración de los planes de desarrollo urbano de cada localidad.

El propósito fundamental de estos programas es apoyar a las autoridades locales en la instrumentación de las políticas de impulso, consolidación y ordenamiento y regulación, recomendadas para su aplicación en los planes de desarrollo urbano de los centros de población, permitiendo el surgimiento o fortalecimiento de los centros de singular importancia para el ordenamiento del territorio nacional.

Estos programas son:

- Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población (en sus modalidades de impulso, consolidación y ordenamiento y regulación);
- Programa de Integración de Centros de Población Rurales; y
- Programa de Nuevos Centros de Población.

Por lo que respecta al Programa Quinquenal del Sector Asentamientos Humanos 1978-1982, comprende las acciones que dentro del marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde ejecutar a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas junto con las demás dependencias que integran este sector.

Las principales medidas programadas se orientan a dotar de la infraestructura básica para el desarrollo a las zonas de población, es decir, abastecimiento de agua potable y alcantarillado, vialidad, equipamiento urbano y vivienda, entre otros elementos.

Los programas que se incluyen dentro del sector Asentamientos Humanos, son los siguientes:

- Programa de Planeación de los Asentamientos Humanos;
- Programa de Administración y Apoyo;
- Programa de Suelo Urbano y Bienes Inmuebles;
- Programa de Agua Potable y Alcantarillado;
- Programa de Ciudades Industriales;
- Programa de Infraestructura y Vialidad Urbana;
- Programa de Vivienda Progresiva;
- Programa de Mejoramiento de Vivienda;
- Programa de Vivienda Terminada;
- Programa de Equipamiento para la Cultura;
- Programa de Equipamiento para los Servicios Públicos;
- Programa de Equipamiento para la Recreación y los Deportes; y
- Programa de Participación y Desarrollo de la Comunidad.

### III. Corresponsabilidad Sectorial.

#### Compromisos

La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano requiere que las políticas propuestas correspondan a un compromiso que exprese, en términos de tiempo, de recursos y forma de instrumentación, la manera cómo los diferentes sectores de la administración pública integrarán sus acciones para actuar en consecuencia.

Las opiniones y puntos de corresponsabilidad que pidió el C. Presidente de la República a los coordinadores de cada sector, en relación con los objetivos, políticas y programas del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, implican un conjunto de acciones o convenir que establecen las bases de las compromisos para apoyar el propio Plan.

Los compromisos conducen a decisiones sucesivas y elaboradas, que permitirán orientar recursos a las zonas prioritarias, desalentar el crecimiento de la Zona Conurbada del Centro del País e incrementar el acceso de la población rural a los servicios.

Las inversiones que los sectores de la Administración Pública Federal realizarán en el periodo 1978-1982 guardan una completa congruencia con las políticas y las estrategias de corto y mediano plazo que propone el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, al orientar, en parte muy importante, los recursos hacia las zonas y Estados prioritarios que en él se señalan. Las acciones sectoriales dan atención preferente a la Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Pánuco y Huasteca Potosina; Zona Costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec; Zona del Bajío; Zona Costera del Sur de Sonora y Norte de Sinaloa; Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Ameca; Zona Conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad; y Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero.

Las inversiones se destinan principalmente a los renglones de riego, pesca, petróleo y petroquímica, electricidad, siderurgia, fertilizantes, turismo, carreteras y aeropuertos.

#### Recursos y metas 1978-1982.

La vigencia de las políticas que define el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se apoya, principalmente, en la orientación de los recursos del Sector Asentamientos Humanos en cuanto a los programas de planeación de los asentamientos humanos; de agua potable y alcantarillado; vivienda; suelo y bienes inmuebles; urbanización; ciudades industriales, equipamiento para la cultura, la recreación y los servicios públicos; participación de la comunidad en el desarrollo urbano; de carreteras y aeropuertos; estos últimos de acuerdo con el Sector Comunicaciones y Transportes.

El gasto público que el Programa de Acción del Sector Público 1978-1982 prevé para estos sectores en los programas mencionados asciende a 161 mil millones de pesos, de los cuales 91 mil millones se aplicarán a los programas del Sector Asentamientos Humanos y 70 mil millones a los de carreteras y aeropuertos del Sector Comunicaciones y Transportes. Estas cifras representan un marco de referencia inicial y estarán sujetas a las revisiones anuales contempladas por el sistema de programación del sector pública.

Destacan en el Sector Asentamientos Humanos, por su magnitud, los recursos en principio previstos para los programas de vivienda (49 mil millones de pesos) y agua potable y alcantarillado (27 mil millones).

En el Sector Comunicaciones y Transportes, el presu-

puesto destinada a carreteras asciende a 65 mil 800 millones de pesos, de los cuales más del 50% corresponde a la ampliación y conservación de las redes alimentadora y rural. Por su parte el programa de aeropuertos tendrá una inversión de 4 mil 600 millones para atender la ampliación y conservación de aeropuertos de larga, mediano y corto alcance en diferentes zonas, exceptuando la del centro del país.

Una parte importante de la inversión programada en esos renglones se destinará a las zonas prioritarias propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con especial atención a las Zonas Costeras del Golfo e Istmo de Tehuantepec y Conurbada de la Desembocadura del Río Pónuco y Huasteca Potosina; Franja Fronteriza de Bajo California, así como a la del Bajío.

Por otro lado, se canalizarán dichos recursos en forma significativa a entidades federativas con mayores posibilidades para contribuir al desarrollo económica del país y a la atracción de población migrante, particularmente aquéllas en que concurrirán las acciones de otros sectores. Los estados de Veracruz, Tlaxcala, Sanora, Sinaloa, Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, Jalisco y Colima, absorberán gran parte del esfuerzo multisectorial.

Las metas que se pretenden alcanzar durante el quinquenio 1978-1982 comprenden la dotación y mejoramiento de vivienda para 789 mil familias, agua potable para 6.14 millones de habitantes y alcantarillado para 3.62 millones, así como la construcción de 3,800 kilómetros de red troncal, 63,700 km. de redes alimentadora y rural, poco más de 250 km. de carreteras urbanas y la construcción y conservación de 52 aeropuertos.

#### **IV. Instrumentos Jurídicos.**

##### **Acuerdo para la formulación del programa de desconcentración territorial de la Administración Pública Federal.**

El C. Presidente de la República acordó el 16 de enero del presente año el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, instrumentando los mecanismos que permitan integrarlo y ponerlo en operación. El Programa pretende reubicar, en diversas ciudades de la República, aquellas unidades administrativas gubernamentales, descentralizadas y paraestatales, cuyas funciones y acciones no necesariamente deban desarrollarse en el zona metropolitana de la ciudad de México, para fortalecer el federalismo y lograr una estructuración más equilibrada de la población en el territorio nacional.

La desconcentración territorial de estas unidades administrativas conlleva la distribución más racional y equitativa del gasto y la inversión pública y, en consecuencia, contribuye a la promoción y estímulo del desarrollo, al inducir el crecimiento económico de regiones que por sus características y potencialidades, son susceptibles de convertirse en auténticos polos de atracción y desarrollo.

El programa busca también determinar ahora, en qué forma el crecimiento futuro del sector público podrá canalizarse hacia los Estados para que, contando con recursos, puedan cumplir adecuadamente sus funciones y fortalecer al país.

La responsabilidad de formular el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal recae -por mandato del Acuerdo Presidencial- en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la cual, con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, integrará los estudios y diagnósticos que realizan ya los organismos públicos, para planear su propia desconcentración. Esta integración se enriquecerá con los puntos de vista de los coordinadores de sector, a fin de que el proyecto de Programa sea entregado al Presidente de la República en el plazo establecido en el Acuerdo.

##### **Convenios con los Estados**

Los convenios Unicos de Coordinación entre la Federación y los Estados, creados al principio del régimen actual con el fin de aumentar la capacidad de inversión de los Estados, constituyen verdaderos instrumentos para orientar y encauzar las acciones de la Federación y los gobiernos locales.

Las acciones e inversiones en materia de asentamientos humanos que el Plan considera deben realizarse, se incluyen en un documento denominado "Campramisos Programáticos del Sector Asentamientos Humanos" del propio Convenio Unico.

Este instrumento permitirá adecuar los planes de desarrollo urbano estatales y municipales, los de los centros de población y los de las zonas conurbadas, con el Plan Nacional; asesorar técnicamente a las autoridades estatales y municipales; llevar a buen término las acciones de ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en cada entidad y aplicar racionalmente las inversiones federales y estatales.

Se podrá asimismo, convenir con los Estados y los municipios otros instrumentos que faciliten los tareas de planeación. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano incluye dos: Esquemas Urbanos de Acción Federal y Bases Comunes de Planeación para los Centros de Población.

Los Esquemas Urbanos de Acción Federal tienen como función vincular y compatibilizar el sistema de planeación de los centros de población con el conjunto integrado por los acciones que realicen las dependencias federales en el proceso de cambio y desarrollo de esos centros.

Al mismo tiempo, constituyen una forma de racionalizar la acción federal en los centros de población y el marco de referencia para que las autoridades locales formulen sus respectivos planes de desarrollo.

Corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas integrar estos esquemas y ponerlas a consideración de las autoridades locales para su posterior incorporación al registro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

En cuanto a las Bases Comunes de Planeación para los Centros de Población, su objetivo es apoyar a los Estados y municipios en las cuestiones técnicas que surjan durante la planeación de los centros de población. Entre

los Bases Comunes que se pueden convenir con las autoridades locales, el Plan destaca los siguientes:

– Contenido básico de los planes de desarrollo urbano de las zonas de población y zonas rurales, para establecer un esquema metodológico básico en su elaboración.

- Sistema de información y diagnóstico para el desarrollo urbano de las zonas de población. Este sistema permitirá establecer un diagnóstico continuo del que se deriven las conclusiones sobre la situación y pronóstica de cada centro de población en cuanto a localización, población, geografía y suelos; recursos hidrológicos, configuración, expansión urbana y uso del suelo; servicios, equipamiento de básico, potencial económico local, recursos económicos municipales, problemas específicos sentidos por la comunidad y la ubicación de programas institucionales.

### **Decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.**

Para formalizar legalmente la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se expidió un Decreto Presidencial en el que se aprueba el Plan como instrumento normativo, conforme al cual el Gobierno Federal participará junto con los Estados y municipios en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el país, y se señala que las disposiciones que lo integran serán de observancia obligatoria para el sector público federal.

En el citado Decreto se incluyen los objetivos del Plan, las principales políticas que regularán el cumplimiento de los objetivos y los programas que lo harán operativa, a través de la concertación de acciones con otros sectores de la administración pública federal y con las autoridades locales, mediante los Convenios Unicas de Coordinación entre la Federación y los Estados.

Para garantizar la observancia del Plan, el Decreto establece entre otras importantes disposiciones, que la Secretaría de Programación y Presupuesto al formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, conforme a los

planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, tomará en cuenta los objetivos y políticos previstos en el Plan.

Lo mismo Secretaría hará compatibles las asignaciones de recursos para gastos corrientes y las autorizaciones de inversión pública federal, salvo excepciones debidamente justificadas, con lo dispuesto en el referido Plan.

También se dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá tomar las medidas convenientes, en materia de política crediticia, política fiscal y en la formulación de Programa Financiero del Sector Público, con base al cual se manejará la deuda pública, para efectuar de entablar la adecuado congruencia con lo prevista en el Plan.

Asimismo, se prevé que las dependencias de la administración pública federal que tengan facultades para otorgar permisos, autorizaciones y concesiones que impliquen la ejecución de acciones relacionadas con las materias que forman parte del contenido del Plan, deberán verificar en forma previa a la expedición de los mismos, que dichas actividades u obras sean compatibles con lo establecida en el Plan.

Por último, el propio Decreto establece que las modificaciones que se hagan al Plan y la difusión del mismo, se harán con toda formalidad a través de la Unidad de Registro que se establece para el efecto, y que tendrá las siguientes funciones:

- I . Llevar el registro del Plan;
- II . Inscribir las modificaciones que se le hagan a éste;
- III . Proporcionar a quien lo solicite, la información correspondiente al Plan;
- IV . Difundir el contenido del mismo; y
- V . Las demás que le sean conferidas a se señaladas por otras disposiciones legales o por el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

# Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982. "Programas Operativos"<sup>1</sup>

## Programas operativos

Para asegurar el cumplimiento de sus principales propósitos y coadyuvar en la consecución de los objetivos nacionales trazados en el Plan Global de Desarrollo, el PNDU establece diversos programas operativos que por su naturaleza, objetivos que persiguen y mecanismos administrativos por los cuales se integran y aplican, se agrupan en Programas de Acción Concertada; Programas de Apoyo a las Prioridades Sectoriales, para atender a las políticas de ordenamiento del territorio; y, Programas de Convenirse con los Gobiernos de los Estados y Municipios.

Estos programas proporcionan un apoyo decidido a las prioridades que contempla el Plan Global de Desarrollo, en virtud de que estas acciones coadyuvan a:

Promover un crecimiento regional y urbano equilibrado, a través de la política de descentrar-concentrar;

Impulsar el desarrollo de actividades productivas (en las ramas agropecuaria, pesca, industria, energéticas), mediante la satisfacción de necesidades de infraestructura y equipamiento urbanos;

Crear condiciones para que la población, en especial la dispersa, satisfaga regionalmente sus necesidades en tales renglones, mitigándose las migraciones.

Proveer a la población de empleo.

Sobre este último punto, la vinculación se presenta en virtud de que la estrategia del desarrollo urbano y la del empleo persiguen objetivos que son coincidentes, para lograrlos se hace necesaria la modificación de situaciones de carácter estructural que se relacionan tanto con el desarrollo urbano, como con la absorción de mano de obra.

Entre estas modificaciones, el acelerar el crecimiento urbano de un gran número de ciudades, principalmente porque fueron perdiendo su función económica, resulta ser una tarea prioritaria para lo cual es necesario aumentar las alternativas de localización de actividades industriales en las regiones de influencia y, por tanto, su capacidad para elevar el nivel de vida de la población o través de la oferta de empleo.

En este contexto, los Programas de Acción Concertada surgen de la necesidad de conjuntar las acciones e inversiones de los sectores de la administración pública federal en 'paquetes', para atender en forma coordinada y concatenada física-especial-temporalmente dicha problemática. Estos programas son:

Desconcentración Territorial de la Administración

Pública Federal;

Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales;

Integración Regional de Servicios Urbanos;

Sistemas de Enlace Interurbanos;

Dotación de Servicios Rurales Concentradas;

Aprovechamiento, Conservación y Regeneración de los Recursos Naturales que se relacionan con los Asentamientos Humanos; y

Nacional de Vivienda

La operación de estos programas se ha realizado con base en disposiciones del Ejecutivo Federal, señalándose los objetivos que persiguen; las acciones prioritarias; cobertura geográfica donde serán aplicados; y, la responsabilidad de las dependencias del Ejecutivo Federal para su cumplimiento, mediante la vigilancia de la Secretaría de Programas y Presupuesto.

Los Programas de Apoyo a Prioridades Sectoriales están orientados a respaldar, con infraestructura y equipamiento urbano, las localidades donde se ubican las actividades consideradas prioritarias por distintos sectores de la Administración Pública Federal, permitiéndose, asimismo, el cumplimiento de los objetivos y políticas de ordenamiento del territorio del PNDU.

Ante el imperativo de maximizar los escasos recursos del país y de obtener resultados rápidos y prácticos, mediante los Programas de Apoyo a Prioridades Sectoriales se pretende implementar acciones con base en las necesidades que manifiesta cada sector.

A través de ellas, se proponen lineamientos y áreas sobre las que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y uno o más sectores, pueden realizar sus acciones e inversiones en forma conjunta.

También, en este caso, la concertación entre los sectores se establece a través de los mecanismos de programación interinstitucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, siendo aprobadas por disposición expresa del Ejecutivo Federal. La conformación definitiva de las acciones que los integran, es materia de convenio con los sectores concurrentes. Estos programas son:

Dotación de Infraestructura para Comunidades y Parques Industriales Pesqueros;

Dotación de Infraestructura para Centros Turísticos;

Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos;

<sup>1</sup> Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982. México, SAHOP, SPP, Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, 1982.



Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertas Industriales; y

Equipamiento para la Comercialización.

Los asentamientos humanos, en su perspectiva intraurbana, presentan diversos problemas derivados de la insatisfacción de infraestructura y equipamiento urbano, ante los aumentos de demanda por los rezagos existentes en su dotación y el incremento de la población.

Estos problemas se expresan, en muchas ocasiones, en la existencia de asentamientos irregulares tanto en el interior como en la periferia de los centros de población por la ausencia de opciones para el asentamiento y por la imposibilidad económica de los pobladores para obtener los predios urbanizados disponibles, ocasionándose la irregularidad en la tenencia de la tierra y la invasión de predios agrícolas.

Para afrontar esta problemática, el PNDU establece los Programas a Convenirse con los Gobiernos de los Estados y Municipios, a fin de apoyar a las autoridades locales en la atención de la misma, a través de los Programas de Administración del Desarrollo urbano, Integración Urbana en Zonas de Acción concertada y de Desarrollo Agrario en Zonas de Acción Concertada para el Desarrollo Urbano.

Con base en los señalamientos contenidos en los Acuerdos expedidos por el Ejecutivo Federal, las acciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en materia de planeación del desarrollo urbano, dotación de agua potable y alcantarillado; vivienda; y, construcción de carreteras y aeropuertos, se realizan de manera preferente en más de 300 municipios comprendidos en tres de los Programas que se operan en este nivel; 120 de las ciudades de los distintos rangos que integran el Sistema Nacional, señaladas en tres distintos Programas; y, en 273 comunidades y parques industriales pesqueros, establecidos en el Programa correspondiente.

### **Programas de Acción Concertada**

*Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal*

*‘Es el Programa Nacional de Desconcentración Territorial un esfuerzo que no es autónomo sino vinculado a todos los procesos y englobado o las decisiones generales que está tomando el país para racionalizarse y para incrementar su eficiencia en el servicio que es la Administración Pública’.*

*La desconcentración evidentemente no es un acto simple de ubicación territorial de instalaciones, sino que es una figura administrativa que, en consecuencia, tiene explicación sólo en la institución y en el derecho; entraña acerca la facultad de decidir al sitio donde se ejecuta.*

*De otra suerte no es desconcentración sino desorden administrativo.*

Lic. José López Portillo

3-VII-79

### **Antecedentes**

La Administración Pública Federal ha contribuido de manera directa al proceso de concentración ya que su volumen de gasto, de sueldos y salarios, su capacidad de generación de empleos, los servicios de abastecimiento que demanda, los contratos y estudios que otorga, y las decisiones políticas que implica, generan efectos multiplicadores de indudable atracción poblacional.

Es por ello que atendiendo a los objetivos de ordenamiento territorial del PNDU, el C. Presidente de la República expidió, con fecha 11 de enero de 1978, el acuerdo para que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con auxilio de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, procediera a formular el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (PRODETAP).

Durante los siguientes 18 meses el Programa fue ajustado y enriquecido con las opiniones y corresponsabilidad de los sectores y organismos de la Administración Pública Federal, someténdose para su puesta en marcha a la consideración del Titular Ejecutivo Federal el 3 de julio de 1979.

El Programa opera en dos aspectos: el preventivo, que pretende evitar que siga creciendo la administración pública federal en la capital del país y el correctivo, que se refiere a una reubicación gradual de entidades paraestatales innecesariamente localizadas en la zona metropolitana de la Ciudad de México, así como inducir la ubicación de los incrementos que genera el crecimiento de la Administración Pública Federal, hacia el interior del país.

No se pretende, por lo tanto, una espectacular mudanza de oficinas federales. Se trata más bien, de una acción planeada y racional para modificar la inercia del crecimiento centralizado de la administración pública federal actuando básicamente en los incrementos de personal y presupuesta y fomentando la creación de delegaciones estatales.

Se desconcentrarán a provincia aquellas unidades operativas que ya hayan sido definidas por los sectores hacia los lugares donde presten el servicio; así, de acuerdo con el Programa de Reforma Administrativa, en la zona metropolitana de la ciudad de México sólo permanecerán las unidades de normatividad y apoyo global.

El grupo de ciudades sede para la desconcentración de 16 dependencias federales y 618 entidades paraestatales\* son:

Zona Norte:

Mexicali, Ensenada, Hermosillo, Ciudad Obregón, Guaymas, Chihuahua, Saltillo, Torreón, Gómez Palacio, Lerdo,

\*Por el carácter propio de sus funciones, no se consideraron las Secretarías de Defensa Nacional, Marina y el Departamento del Distrito Federal.

Monclova, Monterrey, Ciudad Victoria, Tampica, La Paz, Culiacán, Las Mochis, Mazatlán, Durango, Zacatecos, Son Luis Potosí y Ciudad Valles.

Zona Centro:

Tepic, Guadalajara, Ciudad Guzmán, Aguascalientes, Guanajuato, León, Irapuato, Querétaro, Pachuca, Jalapa, Veracruz, Orizaba, Córdoba, Colima, Morelia, Uruapan, Toluca, Tlaxcoalo, Puebla y Cuernavaca.

Zona Sur:

Chilpancinga, Iguala, Villahermosa, Caatzacoalcos-Minatitlán, Oaxaca, Salina Cruz, Tuxtla Gutiérrez, Campeche, Mérida y Chetumol.

En el marco del Programa se han realizado acciones de carácter técnico-administrativos, entre las que se pueden destacar:

Proyecto de Acuerdo Presidencial para establecer un mecanismo de bolsa de compensación de los recursos humanos que facilite la desconcentración.

Incorporación del dictamen de localización física, señalado en el artículo 4o. del Acuerdo Presidencial que crea el PRODETAP, entre los requisitos para formular las avalúos de inmuebles federales.

Elaboración de los documentos 'Procedimientos Generales de Desconcentración', 'Procedimientos para el Traslado de los Bienes Muebles de las Dependencias y Entidades', 'Lineamientos para el Traslado de Manejo de Casa' y 'Procedimiento de Reinscripción Automática'.

Estudios de localización en 40 ciudades sede; análisis de impacto por la desconcentración de tres entidades que llevarán a cabo este proceso totalmente; asistencia técnica permanente a dependencias y entidades.

Inicio del proceso de desconcentración de pago a los empleados públicos por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto; dictamen del PRODETAP para los cambios de radicación de sueldos del interior del país a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Se coordinó el apoyo de las instituciones de vivienda para cuatro entidades que se desconcentraron totalmente, así como su ingreso a los sistemas de tiendas para empleados federales.

Para impulsar el proceso de creación de Delegaciones Regionales, Estatales y Locales, así como para asistir a las dependencias y entidades en sus acciones de desconcentración territorial, se realizaron 473 reuniones con sectores y organismos no sectorializados.

*Propósitos*

Ubicar o reubicar en diversas ciudades aquellas unidades administrativas de las dependencias a entidades de la administración pública federal que realicen sus funciones y ejecuten sus acciones preferentemente fuera del Valle de México.

Facilitar la más eficiente coordinación entre las autoridades federales y locales.

Hacer más expedito y objetivo la toma de decisiones y, por ende, la más rápida y eficaz atención de las necesidades y demandas para el desarrollo.

Ubicar fuera del área metropolitana de la ciudad de México 44,470 posibles nuevos empleos que se requerirán por necesidades de servicio y 15,963 millones de pesos originalmente programados para esta zona. Estas cantidades representan un punto de partida, conforme avancen los estudios que corresponden a cada sector se irá intensificando el proceso de contratación de servidores públicos en provincia.

Iniciar la desconcentración parcial de las dependencias y entidades del gobierno federal. Se ha estimado que, en principio, serán reubicados 21,218 empleados y con ella 15,196 millones de pesos de presupuesto serán ejercidos en provincia.

Desconcentración de 25 entidades de la administración pública paraestatal, con calendario y procedimientos que definirán los coordinadores de sector.

En síntesis, como metas iniciales, los sectores proponen la desconcentración de 24 mil 79 empleados y 19 mil millones de pesos de presupuesto, así como la ubicación desconcentrada de incrementos de 44 mil 470 posibles nuevos empleos y 15 mil 963 millones de pesos de presupuesto durante el período 78-82 relativos a los previsibles incrementos de la administración pública federal.

*Acciones 1982\**

Desarrollar y establecer los mecanismos que permitan institucionalizar la participación del PRODETAP en el proceso de programación y presupuesto del Gobierno Federal.

Desarrollar y establecer los procedimientos para que las dependencias y entidades formulen sus programas y ejecuten acciones de desconcentración.

Desarrollar los mecanismos para hacer operativos los apoyos que deben prestar las dependencias y entidades de servicios al proceso de desconcentración.

*Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.*

*Antecedentes*

La concentración regional de la industria en un reducido número de ciudades, es uno de los factores que están impidiendo el desarrollo geográfico equilibrado del país.

Una de las objetivos básicas del PNDU es atenuar el grado de concentración industrial que se da en el Zona

\* En materia de vivienda, los organismos especializados realizarán en las ciudades sede más de 90,000 operaciones con importe de 16,389 millones de pesos, que incluyen: 1,739 acciones, 639 créditos, 52,364 viviendas terminadas, 6,801 mejoradas y 28,575 progresivas.

Metropolitano de la Ciudad de México. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial retoma este objetivo y lo hace suyo, con una meta específica para 1982: reducir la participación del Valle de México en el valor bruto de la producción industrial, del 50 por ciento que tiene actualmente, al 40 por ciento. Ello supone que más de las dos terceras partes del incremento de producción previsto durante el período 1979-1982, debería darse fuera de dicho área.

Ante esta situación es preciso reorientar la localización de la industria mediante la aplicación de una política integral de estímulos fiscales, tarifarios, crediticios, de infraestructura y equipamiento urbano con la participación coordinada, principalmente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Asentamientos Humanos y Obras Públicas; de la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos.

En el marco del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales se han realizado acciones relativas o disposiciones jurídicas y administrativas.

Decreto del 2 de febrero de 1979, por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del Programa.

Decreto del 29 de diciembre de 1978 por el cual se establece una bonificación del 30 por ciento sobre el precio de la venta de los energéticos industriales, electricidad, gas natural y combustóleo y productos petroquímicos básicos, a las empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones en los puertos industriales.

Decreto del 6 de marzo de 1979, en el cual se establecen los Estímulos Fiscales para el Fomento del Empleo y la Inversión en las Actividades Industriales, a aplicarse de conformidad a la zonificación y a las prioridades industriales.

Acuerdo del 9 de marzo de 1979, que fija las actividades Industriales Prioritarias para el desarrollo del país, clasificándolas en Categoría 1 y Categoría 2.

Decreto del 19 de junio de 1979, mediante el cual se establece una bonificación del 15 por ciento sobre el precio del gas natural a las empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones en los municipios prioritarios para el desarrollo urbano industrial de la Zona I B.

Acuerdo del 27 de junio de 1979, mediante el cual se fijan las reglas de aplicación del Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en actividades industriales.

Decreto del 31 de enero de 1980, a través del cual los municipios propuestos por los Ejecutivos Estatales quedaron debidamente incorporados al régimen de Zona II.

Para apoyar inversiones por más de 9 mil millones de pesos y para la creación de nuevos empleos en diversos puntos del territorio nacional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad al esquema territorial había otorgado hasta el mes de julio de 1980, un total de 1,504 certificados de promoción fiscal, cuyo importe ascendió a 1,529 millones de pesos.

Del total de certificados expedidos, el 33 por ciento fueron para la Zona I de Estímulos Preferenciales; el 19 por ciento en la Zona II de Prioridades Estatales; el 21 por ciento a diversas Zonas que no reciben tratamiento especial y el 27 por ciento a la Zona III B de consolidación.

En el curso de 1980 el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña ha otorgado préstamos con tasas preferenciales de interés por un monto aproximado de 7 mil millones de pesos, distribuyéndose los recursos de la siguiente manera: Zona I de Estímulos Preferenciales 40 por ciento; Zona II de Prioridades Estatales 31 por ciento; resto del País 22 por ciento; y Zona III de Ordenamiento y Regulación 7 por ciento.

Asimismo, el Sector Industrial apoya al PRODEIN a través del Programa de Apoyo Integral de la Industria Pequeña y Mediana (PAI), de Nacional Financiera, proporcionando financiamiento en capital accionario; créditos convertibles en acciones; créditos refaccionarios, avío e hipotecario industrial; garantías a préstamos; créditos para estudios; alquiler de naves industriales; y, asistencia técnica al inversionista para propiciar la desconcentración de la industria de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.\*

Dentro del Programa Urbano Industrial que ejecuta la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que tiene como propósito la construcción de parques y ciudades industriales en diversas puntas del territorio nacional, se puede mencionar el inicio de la construcción de las siguientes ciudades industriales: San Juan del Río, Qra.; Culiacán, Sin.; El Salto, Jol.; Manclova, Coah.; Saltillo, Coah.; y Reynosa, Tamps.

#### Propósitos

Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades industriales, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país.

Cumplir con las políticas establecidas para desalentar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y promover la desconcentración de la industria, de los servicios públicos y de las diversas actividades a cargo del sector privada orientándolas a las zonas prioritarias.

Fijar las zonas geográficas y las bases para la aplicación de la política integral de estímulos de tipo fiscal, crediticio, y de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que determine la Administración Pública Federal, para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.

El marco geográfico en donde se dará cumplimiento a estos objetivos son las Zonas Prioritarias I y II que estableció el Decreto del 2 de febrero de 1979.

Zona I de Estímulos Preferenciales, integrada por 123 municipios de 22 Estados del país: Zona I A de Prioridades para el Desarrollo Portuario Industrial comprendiendo 24 municipios en los Estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Tamaulipas; Zona I B de Prioridades para el Desarrollo Urbano Industrial, comprende 99 municipios

\* Aportación de Nacional Financiera.

en las Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

La Zona II de Prioridades Estatales integrada por 187 municipios que dentro de cada Entidad Federativa son considerados prioritarios para la promoción industrial por el Plan Estatal de Desarrollo Urbana respectiva.

#### Metas 1982

Promover la dotación de infraestructura y equipamiento urbano en los 36 centros urbanos que concentran 95 por ciento del Producto Bruto Industrial y que en el corto y mediano plazo presentan las mejores perspectivas para la desconcentración industrial,

Poner en operación la segunda fase del Programa de Estímulos, misma que estará enfocada a actuar sobre las industrias que se encuentran instaladas en la Zona III A.

Establecer el Comité Técnico para la Desconcentración de las Actividades Industriales de la Zona III A, integrado por representantes de las Dependencias y Entidades que más relacionadas se encuentren con la promoción del desarrollo industrial.

Reducir la participación industrial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México a través de la operación de la segunda fase del Programa de Estímulos; alcanzando los siguientes porcentajes: Capital Invertido 42.6 por ciento; Producción Industrial Bruta 40.4 por ciento; Empleo Generada 36.4 por ciento; Número de establecimientos 24 por ciento.

Deberá buscarse que la expedición de los certificados de Promoción Fiscal atienda la siguiente distribución: Zona I (A y B) 38 por ciento; Zona II 21 por ciento; Zona III 20 por ciento; Resto del País 21 por ciento.

Construir cinco nuevas Ciudades Industriales, tomando en cuenta la zonificación señalada en el Desarrollo del 2 de febrero de 1979, a través del Programa Urbano Industrial que efectúa la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

#### Acciones 1982

Establecer los requerimientos de infraestructura y equipamiento urbano que generen las nuevas industrias previstas en las localidades de primer jerarquía industrial con la finalidad de planear su dotación de acuerdo al Programa correspondiente.

Se definirá el nuevo esquema de estímulos a través del cual pondrán apoyarse más ampliamente las iniciativas de relocalización, haciendo factible instrumentar la desconcentración industrial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Para 1981, el Comité Técnico para la Desconcentración de las Actividades Industriales de la Zona III A, fungirá como una instancia que evalúe los efectos que tendrá sobre esta

Zona la ampliación y establecimiento de industrias, emitiendo recomendaciones generales y específicas que contengan las normas que orienten la política de desarrollo industrial. Asimismo, será órgano de consulta obligatoria en materia de localización, ampliación y relocalización industrial en la Zona III A, para toda la Administración Pública Federal.

En el marco del Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña (PAI), FOGAIN otorgará financiamiento por 15,684 millones de pesos durante 1981, distribuidos de la siguiente manera: Zona I de Estímulos Preferenciales 6,724 millones; Zona II de Prioridades Estatales 4,705 millones; Zona III de Ordenamiento y Regulación 1,568 millones; Resto del País 2,687 millones.

Construir a través del Programa Urbano Industrial de SAHOP las ciudades industriales de: San Luis Potosí, S.L.P.; Ciudad Victoria, Tamps.; Hermosillo, Son.; Campeche, Camp. y Zacatecas, Zac.

#### Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos.

#### Antecedentes

La diferencia en los niveles de equipamiento y servicios urbanos en los centros de población, constituyen un reflejo de la concentración y dispersión poblacional en los asentamientos humanos del país.

Para la atención de esta problemática, el PNDU contempla la formulación y operación del Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos, a fin de modificar la situación tendencial en los niveles de satisfactores de la población nacional, en lo que respecta a infraestructura y equipamiento urbano, habiendo sido aprobado por Acuerdo del Ejecutivo Federal el 11 de diciembre de 1979.

En cumplimiento de este Acuerdo se establecieron las bases para la concentración de acciones en materia de planeación urbana; equipamiento para la prestación de servicios educativos de nivel medio superior y superior, médicos y asistenciales, hospitalización general y de alta especialización, servicios culturales, recreativos y deportivos; e, infraestructura para la prestación de servicios de transporte y comunicación.

Por su localización geográfica, el tamaño de su población, tendencias de crecimiento, dotación de equipamiento, potencial de recursos e influencia en los regionales como receptoras de las acciones del Programa.\*

Las ciudades con servicios regionales de los Sistemas Urbanos Integrados del Noreste (Zona Metropolitana de Monterrey), Pacífico (Zona Metropolitana de Guadalajara) y Centro (Zona Metropolitana de la Ciudad de México), se visualizan como receptoras de aquellos servicios susceptibles de complementar sus niveles actuales de infraestructura y equipamiento, conforme a las políticas de ordena-

\*El Acuerdo del 11 de diciembre de 1979 establece 13 centros de población, en la presente actualización se consideran las 14 ciudades que encabezan los Sistemas Urbanos Integrados. (Ver. 3.2.2.).

miento y regulación para su desarrollo Urbano que les han sido asignados por el PNDU.\*\*

Para la operación del Programa, se elaboraron los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, de Ordenamiento Territorial de Zona Conurbada y 10 Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población de las Ciudades con Servicios Regionales, en los que se establecen los déficits existentes y los requerimientos a corta, mediano y largo plazo en materia de desarrollo urbano.

Asimismo, en materia de equipamiento para la salud se cuenta con el Centro Médico Regional del IMSS en la Ciudad de Guadalajara, las Clínicas-Hospital de Puebla y Ciudad Obregón; la construcción y ampliación de Hospitales Generales en Ciudad Obregón, Chihuahua, Monterrey, Tampico, Guadalajara y Mérida. La construcción de un Laboratorio de Salud Pública en León y de un Centro de Rehabilitación en Puebla.

En equipamiento para la educación, la construcción de la Escuela Superior de Agricultura en Chihuahua, la Normal Superior y la Normal Primaria en Puebla, la Escuela de Medicina Veterinaria y Zootecnia, el Instituto de Estudios Científicos y Morinos y el Laboratorio del Instituto de Biología Marina en Veracruz.

Las acciones que en materia de sistemas de enlace, comercialización, vivienda, agua potable y alcantarillado, y urbanizaciones que contemplan otros Programas Operativos del PNDU en las Ciudades con Servicios Regionales, apoyan de manera directa al cumplimiento del Programa.

Con base en los avances en la operación del Programa se establecen los siguientes propósitos, metas y acciones:

#### *Propósitos*

Inducir el desarrollo de las Ciudades con Servicios Regionales, o fin de racionalizar la distribución de las actividades y de la población en el territorio nacional;

Dotar de infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos de alcance regional a las ciudades objeto de este programa; y,

Orientar las acciones en materia de infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos como elementos de ordenación territorial.

#### *Metas 1982*

Cubrir el 60 por ciento del déficit estimado en materia de equipamiento para la salud.

Satisfacer las necesidades de equipamiento para la educación media superior y superior, construyendo el 60 por ciento de los rezagos en aulas.

\*\* Originalmente se consideró, en el mismo Acuerdo, sólo al Municipio que comprenden las ciudades de Guadalajara y Monterrey. Actualmente se contempla como parte de estas Ciudades Regionales a su Zona Metropolitana.

Equipar a las ciudades sede del Programa con equipamiento deportivo y cultural, mediante la satisfacción del 40 por ciento de la demanda existente.

Dotarlas de equipamiento para la comercialización mediante la satisfacción del 80 por ciento del déficit existente.

Ampliar los sistemas de agua potable y alcantarillado, para cubrir el 60 por ciento de la demanda.

#### *Acciones 1982*

Equipar a las Ciudades con Servicios Regionales con 1,880 camas/hospital.

Construir 628 aulas para educación media superior y 624 para superior en estas ciudades.

Ampliar el equipamiento para la comercialización, con la instalación de centros de abasto y almacenes con una capacidad para 466,800 toneladas.

Construir 47 unidades deportivas, 24 culturales y 34 edificios públicos en estas ciudades.

#### *Programa de Sistemas de Enlace Interurbano*

##### *Antecedentes*

Desde su formulación el PNDU visualiza la operación de un Programa que, con la participación de los Sectores Comunicaciones y Transportes y Asentamientos Humanos, se oriente a fortalecer el sistema de enlace para estimular congruentemente

El Programa contempla el abatimiento de los déficits existentes y la previsión de la demanda futura mediante la modernización de la red carretera básica nacional, la construcción de caminos rurales y la elaboración de un programa de infraestructura para el transporte, particularmente terrestre y aéreo. De manera complementaria, propicio el impulso y organización de los servicios postales, telefónicos y de télex, a fin de que respondan a su función de apoyo y estímulo a la expansión industrial, comercial y de servicios.

Como parte de los avances en la operación del Programa pueden ser considerados el convenio suscrito entre SAHOP y COPLAMAR para la construcción en zonas marginadas y el Programa de Modernización de Carreteras, presentado al Titular del Ejecutivo Federal a finales de 1980, que apoyan de manera directa la prioridad del desarrollo global del país.

##### *Propósitos*

Aumentar la capacidad de tráfico de la red vial del país mediante la modernización de la red carretera básica nacional, para mejorar la comunicación entre los centros de población prioritarios y reducir los cuellos de botella que afectan las actividades económicas, de productividad, los precios e incrementan el índice de accidentes de tránsito.

Comunicar zonas potencialmente productivas y de interés turístico, mediante la construcción de caminos rurales que

**PROGRAMA DE INTEGRACION REGIONAL DE SERVICIOS URBANOS. ACCIONES 1982.**

ACCIONES CSR *	SALUD (C/HOSP.)	MEDIA (AULAS)	SUPERIOR (AULAS)	ALMACEN MILES TNS.	ABASTO MILES TNS.	DEPORT. UNIDAD	CULTUR. UNIDAD	OFICINAS UNIDAD
Mexicali, B.C.	71	80	18	33	11.4	3	2	3
Cd. Obregón, Son.		80	48	19	6.4	6	2	3
Chihuahua, Chih.	195		40	32	11	4	2	3
Torreón-Gómez Palacio-Lerdo	150	68	78	40	14	3	2	3
León, Gto.	407	80	100	46	26	8	3	5
Lázaro Cárdenas, Mich.	77	24	18	5	2	2	1	1
Puebla, Pue.	442	104	143	64	22	4	4	5
Tampico-Cd. Madero, Tamps.	248	40	83	34	12	4	2	3
Veracruz, Ver.		24	20	26	9	5	2	3
Coatzacoalcos- Minatitlán, Ver.	290	96	58	24	8	6	3	3
Merida, Yuc.		32	18	24	8	2	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>1,860</b>	<b>628</b>	<b>624</b>	<b>347</b>	<b>119.8</b>	<b>47</b>	<b>24</b>	<b>34</b>

\* En esta primera etapa no se consideran los requerimientos de las ciudades con Servicios Regionales de las Zonas Metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y la Cd. de México.

permitan disminuir los costos de los productos primarios, incorporen la producción pesquera, generen fuentes de empleo y faciliten la dotación de servicios públicos.

Modernizar el sistema ferroviario nacional atendiendo el congestionamiento de líneas, patios y terminales.

Construir libramientos en las zonas metropolitanas.

Ampliar el aeropuerto de la ciudad de México.

Fomentar un esquema de enlaces, con base en aeropuertos regionales, para fortalecer el desarrollo de zonas prioritarias.

Mejorar la red de microandas del país, aumentando el número de líneas.

Incrementar la densidad de los servicios de télex, telégrafo, postal y telefónica en las ciudades con servicios regionales.

Coordinar la operación de los sistemas de transporte terrestre y marítimo para revitalizar los servicios de cabotaje; y establecer sistemas de tarifas direccionales y diferenciales que sirvan de estímulo al desarrollo de las zonas prioritarias.

#### Metas 1982

Contar con 1,800 kilómetros de carreteras de cuatro carriles y 3,000 de dos carriles, de especificaciones que permitan niveles de servicio óptimo.

Modernizar alrededor de 5,355 kilómetros de carreteras, para mejorar la comunicación y el transporte entre las prioritarias del Sistema Urbano Nacional.

Comunicar las zonas marginadas mediante la construcción de 24 mil 100 kilómetros de caminos rurales comprendidos en el convenio SAHOP-COPLAMAR\*

Diseñar los libramientos carreteros para las ciudades con servicios regionales, en especial para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Construir los tramos faltantes para vincular la Zona Prioritaria del Golfo e Istmo de Tehuantepec, la de Manzanillo-Barra de Navidad, y la Desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero.

Integrar al sistema ferroviario nuevos rutas y dobles vías, así como aumentar el equipo de tracción y mejorar patios y laderas.

Ampliar el sistema aeroportuario para contar con 11 aeropuertos de largo alcance, 28 de mediano alcance y 1,064 aeródromos.

Formular un Programa Nacional de Infraestructura para el Transporte 1981-1990, que considere los módulos para el desarrollo de los sistemas carretero, ferroviario, aeroportuario y portuario, así como para el esquema multimodal

del transporte (interfase) y el de transporte urbano (vinculación del desarrollo urbano con la movilidad que generan los Asentamientos Humanos).

Adecuar los servicios de télex, telégrafo, postal y telefónico a la demanda de las ciudades con servicios regionales.

#### Acciones 1982

Ampliar a cuatro carriles las tramas de cuota Ecatepec-Teotihuacán; Querétaro-Celaya, Celaya-Irapuata; Zapotlanejo-Guadalajara; Puebla-Acatzingo, Acatzingo-Esperanza, Esperanza-Orizaba; Cuernavaca-Amacuzac, Amacuzac-Iguala y Cuernavaca-México.

Construir las carreteras de cuota Córdoba-Veracruz y Zapotlanejo-Irapuata.

Modernizar los tramos Coatzacoalcas-Villahermosa, Villahermosa-E. Zapata; Coatzacoalcas-Salina Cruz; Pozo Rica-Nautla-Cardel; Córdoba-Veracruz; Mérida-Chichén Itzá; Tepic-Mazatlán; Matamoras-Reynosa, Monterrey-Cadereyta; Monterrey-Cd. Victoria; Monterrey-Nuevo Laredo; Tampico-Cd. Victoria; Cuernavaca-Torreón-Saltilla; Querétaro-San Luis Potosí; Irapuata-León, León-Aguascalientes; Puebla-Acatlán; Iguala-Acapulco; Guadalajara-Tepic; Culiacán-Guaymas, Guaymas-Nogales; Colima-Manzanillo; Tijuana-Mexicali y Chihuahua-Delicias.

Construir la liga Zihuatanejo-Cd. Altamirano y Playa Azul-Coahuayana para integrar el eje Coatzacoalcas-Puebla-Iguala-Lázaro Cárdenas-Manzanillo.

Construir el libramiento carretero oriente-poniente al norte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con el trazo Toluca-Atzacmulco; Jilotepec-Tula, Ajacuba-Pachuca-Cd. Sahagún-Apan-Apizaco-Tlaxcala-Puebla, y elaborar el proyecto para la construcción del libramiento Sur.

Construir el libramiento carretero de zona conurbada de la Laguna, de las ciudades de León, Minatitlán y Villahermosa y de las Zonas Metropolitanas de Guadalajara y Monterrey.

Construir, en Tepeji del Río, Hgo., la central de autotransporte de carga y abastos para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Construir la vía férrea de Guadalajara-Encarnación, Salinas-Laguna Seca, Honey-Magosal y Veracruz-Tampico.

Electrificar la línea Ciudad de México-Querétaro.

Construir los libramientos ferroviarios de las Zonas Metropolitanas de la Ciudad de México.

Remodelar curvas y pendientes en 300 Kms. de la red actual con una inversión de mil millones de pesos.

Actualizar el proyecto de las rutas ferroviarias Cd. de México-Tampico en su trazo Honey-Magosal y Veracruz-Tampico.

Construir la terminal de carga en Huehuetoca, Edo. de México.

\* Esta meta es contemplada, también, por el Programa SERUC.)

Construir el aeropuerto de Lázaro Cárdenos.

Terminar los aeropuertos de Los Mochis, Minotitlán-Cootzacoalcas, Tuxtla Gutiérrez, Tapochuca, Loreto, San José del Cobo, Santo Lucía, Morelio, Compeche y Camitán.

Ampliar y modernizar los aeropuertos de Tijuana, Cd. Juárez, Hermosillo, Monterrey, Poza Rico-Tuxpon, Puerto Vallarta, Guadalajara, México, Acapulco, Villahermosa, Cancún, Loma Linda, Guaymas, Durango, Zihuatonejo y Mérida.

Integrar un proyecto global las opciones de infraestructura para el transporte que respondo a los Planes Global, Sectoriales y Regionales y que apoyen la distribución de la población y de las actividades económicas.

Definir los esquemas para cubrir los déficits y satisfacer la demanda de los servicios de télex, postal, telegráfico y telefónico en las ciudades con servicios regionales.

#### Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados

##### Antecedentes

La población de un extenso universo de localidades menores de 2,500 habitantes tiene escasas o nulas posibilidades de disponer de los servicios básicos para la satisfacción de sus necesidades mínimas de bienestar social.

Para atender esta problemática, el 10 de Diciembre de 1979, el Titular del Ejecutivo Federal expidió el Acuerdo por el que se establecen las bases, objetivos y acciones para la ejecución por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, del Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados (SERUC), que se orienta a proporcionar servicios de apoyo a las actividades productivas además de dotar y mejorar los servicios de infraestructura y equipamiento urbano, concentrado en la posible prestación de éstos en localidades estratégicamente seleccionadas.

De este modo, se vincularon las acciones que se derivan de los convenios de COPLAMAR con el IMSS, de solidaridad social por cooperación comunitaria; con CONASUPO, de abasto para zonas marginadas; con SEP, de casas escuela para niños de zonas marginadas; con STPS y SARH, para capacitación y empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales; con SAHOP; de mejoramiento de la casa rural y de agua potable y caminos en zonas marginadas, por que el Programa sea ejecutada en los poblados y regiones donde se realicen dichas acciones.

Asimismo, se vienen celebrando convenios entre los gobiernos Estatales, SAHOP y COPLAMAR, para considerar sujeto de los programas de esta última dependencia a las localidades SERUC que contemplan los Planes Estatales de Desarrollo Urbano y para la construcción de módulos SERUC que concentren oficinas de la Administración Pública y salas de uso múltiple.

Como parte de los avances del Programa se cuenta con: la selección de aproximadamente 3,000 localidades como Centros de Servicios Rurales y Concentrados (SERUC); la operación de 2,104 unidades médicas rurales; la distribución de productos básicos esenciales por valor

superior a 2 mil millones de pesos, a través de almacenes regionales; la construcción de 31 módulos SERUC a cargo de SAHOP, uno por entidad, con un costo por unidad de 500 mil pesos.

Para el ejercicio presupuestal de 1980 se autorizaron 3,065 millones de pesos en la dotación de agua potable al medio rural; 3 mil millones de pesos para la construcción de 4,700 kilómetros de caminos rurales; y 375 millones 173 mil pesos en el mejoramiento de la casa rural para beneficio de 157,307 habitantes.

##### Propósitos

Estimular la integración y el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa, a fin de racionalizar la distribución de las actividades económicas y de la población en el territorio nacional;

Fijar las bases para la determinación de las localidades que operarán como centros con servicios rural concentrados;

Optimizar la aplicación de los recursos del Gobierno Federal que se canalicen en materia de infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos en el medio rural; y

Orientar las acciones en materia de infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos como elementos de ordenación territorial.

##### Metas 1982

Proporcionar el servicio de agua potable a 15 millones de habitantes, que representan el 73 por ciento de la población del medio rural, con una inversión total de 20,700 millones de pesos.

Mejorar las viviendas y los servicios en más de 3 mil localidades con una inversión superior a los 4 millones de pesos.

Construir 24,100 kilómetros de caminos en beneficio de zonas actualmente marginadas por falta de vías adecuadas de comunicación terrestre, con una inversión total de 16,800 millones de pesos.

Construir de 5 a 10 módulos SERUC por Entidad Federativa con un costo por unidad de 750 mil pesos.

Contar para 1982 con 2 mil unidades médicas y 52 clínicas hospitales de campo como mínimo.

Distribuir anualmente cantidades del orden de 500 mil toneladas de maíz y/o harina de maíz, 75 mil toneladas de frijol y/o harina de frijol, 100 mil toneladas de azúcar, así como los productos básicos esenciales por valor de 2 mil millones de pesos adicionalmente al valor de los primeros.

Construir o habilitar 200 almacenes regionales para dar servicio a 5,200 centros de distribución.

Contar con el equipo de transporte necesario para asegurar la operación del sistema de abasto a zonas marginadas.



## Acciones 1982

Invertir en 1981 un total de 641 millones de pesos para obras de agua potable en 3 mil 328 localidades en beneficio de 2 millones 608 mil habitantes; para 1982 proporcionar el servicio de agua potable a las personas restantes para alcanzar la meta de beneficio a 15 millones de habitantes.

Construir 8 mil 429 kilómetros de caminos en 1981, con una inversión de 7 mil 473 millones de pesos para beneficio de 1 millón 798 mil 427 habitantes; construir en 1982 los kilómetros de caminos restantes para cubrir la meta de 24,100 kilómetros.

Ejecutar acciones de mejoramiento de la casa rural en 459 poblados abarcando 36 mil 858 viviendas con una inversión de mil millones de pesos para beneficio de 288 mil personas, durante 1981; y en aproximadamente 1,600 localidades abarcando 146,000 viviendas con una inversión de 4 mil millones de pesos en beneficio de 1 millón 100 mil habitantes para 1982.

Localizar y habilitar o construir 100 almacenes de abastos con una inversión del orden de 600 millones de pesos para 1981; contar para 1982 con 299 centrales de abasto y 4,000 tiendas de distribución para tener una cobertura de 15 a 20 millones de habitantes.

Instalar y operar 800 nuevas unidades médicas rurales.

Construir para 1981 5 módulos SERUC por cada entidad federativa con un costo por unidad de 759 mil pesos; en 1982 se pretende incrementar sustancialmente la construcción de Módulos.

### *Programa Nacional de Ecología Urbana*

#### *Antecedentes*

La dinámica del crecimiento y distribución de la población en el país, así como la destrucción de áreas verdes en los centros urbanos, el irracional consumo y utilización de recursos naturales y la instalación de industrias contaminantes constituyen factores determinantes en la problemática del medio ambiente.

En una perspectiva al futuro cercano, el impacto ambiental que se derivará de la carga poblacional esperada llegará a situaciones críticas por lo que respecta al déficit de áreas verdes, al uso inadecuado y destrucción del patrimonio histórico y cultural, al uso de agua y contaminantes del propio recurso acuífero, así como del suelo y la atmósfera.

Los problemas antes mencionados constituyen en conjunto un grave obstáculo para la planeación urbana y el equilibrio poblacional, es por ello que desde su formulación el PNDU establece la necesidad de elaborar y operar un Programa que con la participación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Secretario de Educación Pública, coadyuve a la solución de dicha problemática.

Como marco de referencia, visualiza cuatro grandes

áreas de acción: conservación y desarrollo y del patrimonio natural; regeneración del medio ambiente; aprovechamiento de los recursos naturales para los servicios públicos; y, conservación y desarrollo del patrimonio histórico y cultural.

Como avances del Programa y de conformidad con la estrategia para el ordenamiento del territorio y de desarrollo urbano de las zonas de población sustentadas por el PNDU, se han instrumentado una serie de acciones orientadas a atenuar la contaminación y el deterioro del medio natural.

Entre éstas destacan por su importancia la elaboración de: el proyecto de sistema de clasificación de ecosistemas para la preservación, aprovechamiento y desarrollo del patrimonio natural; la norma de forestación y la promoción de programas para el establecimiento de parques urbanos y suburbanos en 31 Entidades; la propuesta de reglamento para la conservación y desarrollo del patrimonio cultural; y, el proyecto de disposición 'Manifestaciones del Impacto Ambiental:

Asimismo, se ha asesorado a los gobiernos de los Estados para la identificación de zonas a proteger así como a prevenir y controlar la contaminación ambiental; se han identificado 808 sitios a considerar como parte del patrimonio cultural; y, se han formulado estudios ecológicos para el reciclaje de desechos.

#### *Propósitos*

Evitar el deterioro de los ecosistemas amenazados por el crecimiento urbano y la localización de nuevas asentamientos.

Prever que la contaminación del desarrollo urbano e industrial afecte lo menos posible el bienestar de la población.

Propiciar una utilización óptima de los recursos naturales y reducir su transferencia innecesaria, contribuyendo a una distribución de la población acorde a la disponibilidad de recursos.

Preservar el patrimonio histórico y cultural del país, impidiendo que el crecimiento urbano y los obras públicas lo afecten.

#### *Metas 1982*

Elaborar un programa de regionalización ecológica del territorio, para fundamentar las medidas a tomar en cada caso y las obras y servicios que resulten necesarias.

Disponer de normas para mejorar el proceso de reciclaje de desechos en las ciudades prioritarias, para disminuir los costos económicos y sociales derivadas del proceso de urbanización.

Contar con ecotécnicas para los servicios públicos de los asentamientos humanos de las zonas prioritarias.

Determinar normas referentes a forestación, áreas verdes, espacios abiertos y parques en las zonas y centros de población prioritarios.

## Acciones 1982

### Conservación y Desarrollo del Patrimonio Natural

Promover la integración de un órgano que coordine las actividades de la Secretaría de Estado y demás entidades y dependencias de la administración pública a las que la legislación confiere la investigación, protección y conservación del patrimonio natural del país.

Asesorar a los gobiernos estatales y municipales en la identificación de zonas a proteger y en la implementación de los decretos de reservas naturales y parques en áreas seleccionadas para tal efecto.

Evaluar y seleccionar los sitios y zonas patrimonio natural identificadas.

Elaborar un manual de procedimientos para la distribución y apoyo técnico de la norma de forestación y áreas verdes.

Determinar los usos del suelo de los terrenos comprendidos dentro de las actuales y futuras reservas naturales.

### Conservación y Desarrollo del Patrimonio Cultural de los Asentamientos Humanos

Elaborar y promover la declaratoria de manumentos a zonas de manumentos, para aquellos sitios o zonas con valor cultural, que por el momento no cuentan con la declaratoria respectiva.

Promover la intervención de la Comisión Intersecretarial que coordine las actividades de las Secretarías de Estado y demás entidades y dependencias a las que la legislación confiere la investigación, protección y conservación de los valores arqueológicos, históricos y artísticos que forman parte del patrimonio cultural del país.

Promover la elaboración de una disposición jurídico-administrativa que señale los usos y grados de intervención recomendables para los bienes inmuebles monumentales en función de su valor cultural.

### Aprovechamiento de los Recursos Naturales para los Servicios Públicos

Elaborar metodologías para determinar la capacidad de poblamiento de una región.

Identificar los mecanismos para operar los programas de equilibrio ecológico.

Promover el uso y consumo racional del agua y los energéticos en la industria y los asentamientos humanos.

### Regeneración del Medio Ambiente

Asesorar a los gobiernos estatales y municipales sobre la aplicación de las leyes estatales de desarrollo urbano, en las que se especifiquen las acciones a realizar para prevenir y controlar la contaminación ambiental.

Identificar áreas ecológicamente convenientes para el desarrollo de parques industriales en los municipios que señala el Programa de Estímulos para la Desconcentración

Territorial de las Actividades Industriales y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

Promover la elaboración y aprobación del reglamento federal para prevenir y controlar la contaminación atmosférica originada por gases y otros contaminantes atmosféricos.

Promover la instalación y operación de plantas de tratamiento de aguas residuales municipales e industriales.

Promover el establecimiento de cinturones o barreras verdes en el contorno de los asentamientos humanos, utilizando de preferencia especies productoras de alimentos.

## Programa Nacional de Vivienda

### Antecedentes

Ante la problemática que presenta la vivienda: rezagos; demanda creciente; incremento de los costos; y, las condiciones económicas de la población y del país en general, el 7 de diciembre de 1979 fue aprobado, por Decreto Presidencial, el Programa Nacional de Vivienda, en el cual se plantea una nueva orientación a la acción en la materia, integrada en un proceso que permita conjugar la capacidad de los sectores pública, privada y social en la solución de la problemática.

A partir de la aprobación del Programa, para 1980 se planteó que la inversión conjunta de estos sectores alcanzaría un 4.7 por ciento del PIB, de lo cual el sector público participará con el 1.0 por ciento de este producto.

A través del convenio SAHOP-COPLAMAR para el Mejoramiento de la Cosecha Rural, se trabajó en forma especial para mejorar el hábitat en el medio rural, proyectándose la realización de 18,575 acciones de vivienda y en los espacios públicos de las zonas marginadas, en 1980.

En cuanto a la autoconstrucción, vivienda en arrendamiento y vivienda cooperativa, estos programas han quedado cubiertos con el Decreto Presidencial del 29 de agosto de este año, relativo a los estímulos fiscales a la vivienda de interés social.

Por otro parte, se elaboran actualmente otros mecanismos de carácter financiero, como son: el 'Sistema Financiero para los no Asalariados de Bajos Ingresos'; adecuaciones financieras en el FOVI, para la vivienda en arrendamiento; y, en el FOSOC, para la vivienda cooperativa.

Con base en el Decreto Aprimatorio del Programa y el documento base <sup>1</sup>, se expresan a continuación los propósitos, metas y las acciones para 1982.

### Propósitos

Propiciar condiciones favorables para que la población cuente con una vivienda adecuada, particularmente la de menores ingresos.

<sup>1</sup> SAHOP. Programa Nacional de Vivienda. 1979.

Coordinar las acciones e inversiones de la administración pública federal en materia de vivienda, así como establecer bases de coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios y con los sectores privado y social.

Transformar a la vivienda en un factor de desarrollo social, económico y urbano.

#### Metas 1982

Realizar, entre 1978-1982, un total de 2,278,273 acciones de vivienda, de las cuales corresponde al sector público 993,671, al privado 544,893 y al sector social 1,235,709.

Ejecutar, 316,593 acciones en vivienda progresiva; 300,378 en vivienda terminada; y, 376,700 en mejoramiento de la vivienda, correspondientes al total de acciones del sector público.

Generar a través de estas acciones un total de 1,138,345 empleos correspondiendo 771,766 a directos y 366,579 a indirectos.

Beneficiar a una población de 5.2 millones a través de las acciones del sector pública, correspondiendo el 31 por ciento a personas con ingresos menores a una vez el salario mínimo y el restante con ingresos entre una vez y cuatro veces el salario mínimo.

Satisfacer el 58 por ciento de las necesidades de vivienda estimadas en las zonas prioritarias con base en tales acciones, y jerarquizar acciones e inversiones en las zonas de ordenamiento y regulación.

Realizar acciones preferentes en los centros de población prioritarios.

Implementar mecanismos que conduzcan a la articulación de la acción del sector público, con los sectores privado y social.

#### Acciones 1982\*

Ejecutar 462,662 acciones de vivienda, correspondiendo el 45.79 por ciento a vivienda progresiva; 31.11 por ciento a terminada; 6.10 por ciento a mejoramiento de la vivienda; y, el resto a otras acciones.

Canalizar 79,753,642 millones de pesos de inversión, en tales acciones.

Generar un total de 911,093 empleos, de los cuales 638,029 serán directos y 303,064 indirectos.

Participar los sectores privado y social, con un total de 245,091 y 422,100 acciones respectivamente.

Ejecutar 60,000 acciones en el medio rural, a través del convenio SAHOP-COPLAMAR.

En el marco del Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, se realizarán 90 mil acciones, con un importe de 16,389 millones de pesos,

\*Ver cuadro 1.

que incluyen 639 créditos, 52,364 viviendas terminadas, 6,801 mejoradas y 28,575 progresivas, en las ciudades sede. (ver 7.1.1.)

Realizar 109,361 acciones de vivienda terminado, en las localidades comprendidas en el Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos. (ver 7.2.3.)

En el marco de los demás Programas Operativos del PNDU, realizar las siguientes acciones en los centros de población en ellas comprendidos:

Elaborar planes y programas de acciones unitarias en materia de reservas territoriales, bolsa de vivienda y vivienda de arrendamiento.

Integrar las acciones de vivienda a la dinámica específica de poblamiento.

Mejorar la vivienda en forma paralela a las acciones de dotación de servicios y a los programas de acciones productivas.

Adecuar la oferta y atender las necesidades de vivienda de la población asalariada y organizada en cooperativas.

Correlacionar la localización de las actividades económicas con las zonas habitacionales, preservando la calidad del medio ambiente.

### Programas de Apoyo a las Prioridades Sectoriales

*Programa de Dotación de Infraestructura para Comunidades y Parques Industriales Pesqueros*

#### Antecedentes

Respondiendo a la necesidad de implementar acciones integrales para el desarrollo urbano y productivo de las comunidades pesqueras que apoyan el Sistema Alimentaria Mexicana (SAM), el Ejecutivo Federal expidió, con fecha 26 de diciembre de 1979 el Acuerdo que sienta las bases para la puesta en marcha y operación del Programa de Dotación de Infraestructura para Comunidades y Parques Industriales Pesqueros, previstos en el PNDU.

El Programa atiende la coordinación de acciones e inversiones de apoyo al desarrollo de las localidades pesqueras, estableciendo su complementariedad y secuencia, para coadyuvar al logro de la meta sectorial de crecimiento de 9.4 por ciento real anual promedio para el bienio 1981-1982.

Para programar las acciones se elaboran Documentos Técnicos para cada entidad federativa en los cuales se realiza un diagnóstico e identificación de requerimientos y una propuesta de inversión para todos los sectores participantes.

Hasta la fecha se han formulado y puesto en ejecución sucesivamente los Documentos Técnicos correspondientes a los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Oaxaca, Campeche y Sonora, que comprende al 48 por ciento de las comunidades y parques industriales pesqueros que se señalan en el Acuerdo del Programa.

## CUADRO 1

### PROGRAMACION DE ACCIONES EN VIVIENDA 1982

#### SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS Y ORGANISMOS NO SECTORIALIZADOS EN SAHOP

PROGRAMAS	UNIDADES	INVERSION	EMPLEO GENERADO		TOTAL
			DIRECTO	INDIRECTO	
Vivienda Progresiva	211,770	10,357,372	82,859	39,358	122,217
Vivienda Terminada	143,969	59,478,817	475,831	226,020	701,851
Mejoramiento de Vivienda	28,211	9,457,955	75,663	35,940	111,603
Otras Acciones	78,712	459,498	3,676	1,746	5,422
<b>TOTAL</b>	<b>462,662</b>	<b>79,753,642</b>	<b>638,029</b>	<b>303,064</b>	<b>911,093</b>

#### Propósitos

Determinar las Comunidades y Parques Industriales Pesqueros que cumplan con una función de integración económica, social y urbana en sus áreas de influencia.

Datar a las Comunidades y Parques Industriales Pesqueros de las niveles de equipamiento, infraestructura y servicios que les permitan explotar, industrializar y comercializar su riqueza pesquera y emplear los recursos humanos en forma adecuada.

Las acciones tendientes a la consecución de estas propósitos se realizarán, de acuerdo a la cobertura geográfica del Programa, en 207 comunidades y 30 parques industriales pesqueros, distribuidos en 25 entidades federativas: 11 en el litoral del Pacífico, 6 en el litoral del Golfo de México y 8 en el Centro del País.

#### Metas 1982 \*

Realizar en el Estado de Baja California una inversión intersectorial de \$ 473,932,000.00 en 26 obras que beneficiarán a las localidades de: Ejida Eréndira, Puertecitos, Punto Baja, San Francisquita, San Luis Gonzaga, El Sauzal, San Felipe, San Quintín, Colamajué y Puerto Santo Tomás.

Los sectores participantes serán: Agropecuario y Forestal, Pesca, Industrial, Comunicaciones y Transportes, Comercio, Turismo, Asentamientos Humanos y Educación.

Realizar en el Estado de Baja California Sur una inversión intersectorial de \$ 247,942,000.00 en 26 obras que beneficiarán a las localidades de: El Sargento, la Ribera, Tados Santos, San Carlos, La Paz y San Juanica.

Los Sectores participantes serán: Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos, Educación y Salud.

Realizar en el Estado de Campeche una inversión intersectorial de \$ 320,731,000.00, en 57 obras que beneficiarán a las localidades de: Atasta, Campechito, Champotón, Emiliana Zapata, Isla Aguada, Palizada, Punta Arena, Saboncu, Tanche, Cd. del Carmen y Lerma.

Los Sectores participantes serán: Pesca, Industrial, Comunicaciones y Transportes, Comercio, Turismo, Asentamientos Humanos, Educación y Salud.

Realizar en el Estado de Oaxaca una inversión intersectorial de \$ 140,420,000.00 en 135 obras que beneficiarán a las localidades de: San Pedro Ixcotlán, Playa Victoria, Rincón de Juárez, Puerto Palomo, Puerto Escandido, Santa Cruz, Río Seca, San Dionisio del Marco, San Francisco del Mar, La Pastora y Salino Cruz.

Los Sectores participantes serán: Pesca, Industrial, Comunicaciones y Transportes, Comercio, Asentamientos Humanos, Educación y Salud.

Realizar en el Estado de Sinaloa una inversión intersectorial de \$ 641,170,000.00 en 271 obras que beneficiarán en las localidades de: Agua Verde, Bocorehuis, Bahía de Colorada, Borra de Piaxtla, Cospita, Dantillos, El Caracol, El Huitusi, El Tortugo, El Wálamo, Jitzomari, La Reforma, Las Arenitas, Las Lajitas, Mazatlán, Teacapan y Topolobampo.

\* Los montos de inversión propuestos en las metas son susceptibles de ajuste en el momento de convenir las obras con los sectores

Los Sectores participantes serán: Pesca, Industrial, Comunicaciones y Transportes, Comercio, Asentamientos Humanos, Educación y Salud.

Elaborar los Documentos Técnicos que programen las acciones para cubrir los requerimientos en materia de infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios, de las comunidades y parques industriales pesqueras ubicados en 20 Entidades Federativas e iniciar su aplicación.

Concluir las obras de infraestructura en los siguientes parques industriales: Pichilingue, Puerta Peñasco, Paraje Nuevo, Yóvaros, Puerto Modera, La Pesca, Tuxpan y Yukalpetén. \*

#### *Acciones 1982*

Dotación de infraestructura y equipamiento pesquero (muelles, atracaderos, fábricas de hielo, centros de recepción y procesamiento, equipos y artes de pesca, etc.), por el Departamento de Pesca, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en 10 localidades de Baja California, 11 de Baja California Sur, 17 de Campeche, 11 de Oaxaca y 17 de Sinaloa.

Dotación de equipamiento para la educación (construcción y ampliación de escuelas y centros para la cultura y capacitación), por la Secretaría de Educación Pública y CAPFCE, en 9 localidades de Baja California, 9 de Baja California Sur, 12 de Campeche, 16 de Sinaloa, y 10 de Oaxaca.

Fijación de lineamientos para el desarrollo urbano en 2 localidades de Baja California Sur y 2 de Sinaloa.

Construcción y mejoramiento de caminos de acceso, vadas y puentes vados, por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en 5 localidades de Baja California Sur.

Introducción, ampliación y/o mejoramiento del servicio de agua potable y alcantarillado, por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en 8 localidades de Baja California, 7 de Baja California Sur, 14 de Campeche, 7 de Oaxaca y 14 de Sinaloa.

Dotación de infraestructura para la recreación y deporte (jardines, plazas, centros deportivos), por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y los Gobiernos Estatales, en 4 localidades de Baja California, 9 de Campeche y 16 de Sinaloa.

Instalación y/o ampliación del servicio de telecomunicaciones por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en 9 localidades de Baja California, 6 de Campeche, 8 de Oaxaca y 16 de Sinaloa.

Construcción y mejoramiento de viviendas por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, INDECO y los Gobiernos Estatales, en 9 localidades de Baja California, 14 de Campeche, 8 de Oaxaca y 14 de Sinaloa.

\*Aportación del Departamento de Pesca.

Instalación de tiendas, bodegas, rastros y depósitos de combustible por SECOM, CONASUPO, SARH, PEMEX y BANRURAL en 7 localidades de Baja California, 13 de Campeche, 3 de Oaxaca y 12 de Sinaloa.

Construcción e instalación de centros de salud, por la Secretaría de Salubridad y Asistencia en 6 localidades de Baja California, 9 de Campeche, 5 de Oaxaca y 14 de Sinaloa.

Introducción y/o ampliación del servicio de energía eléctrica por la Comisión Federal de Electricidad en 6 localidades de Baja California, 4 de Baja California Sur, 10 de Campeche, 6 de Oaxaca y 9 de Sinaloa.

Construcción, ampliación y/o mejoramiento de aeropuertos, aeropistas, puertos y caminos por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en 6 localidades de Baja California, 5 de Campeche, 9 de Oaxaca y 14 de Sinaloa.

Dotación de infraestructura de apoyo al turismo por SECTUR en una localidad de Baja California y 2 de Campeche.

Ampliación de servicios de urbanización (calles, banquetas, guarniciones, etc.) por parte de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y los Gobiernos Estatales, en 4 localidades de Baja California, 3 de Baja California Sur, 10 de Campeche, 6 de Oaxaca y 15 de Sinaloa; fijación de lineamientos para el desarrollo urbano en 2 localidades de Baja California Sur y 2 de Sinaloa.

Elaboración de los Documentos Técnicos correspondientes a 20 Entidades Federativas, cumpliendo las etapas de: identificación de requerimientos, fijación de prioridades y propuestas de inversión.

#### *Programa de Dotación de Infraestructura para Centros Turísticos*

##### *Antecedentes*

El turismo desempeña un papel importante en la Economía Nacional por su contribución al equilibrio de la balanza de pagos y por la generación de empleos mediante el efecto multiplicador del gasto efectuado por el viajero.

En el curso de 1977, el número de Turistas Nacionales y Extranjeros fue de más de 17 millones de personas, y se estima que para el año 2000 la corriente turística superará los 72 millones de visitantes, sin considerar el importantísimo fenómeno de los cruces fronterizos.

Dentro del esquema general de planeación del territorio deben quedar contemplados la iniciación de los nuevos centros turísticos, a bien, la ampliación de los existentes, ya que por sus efectos concomitantes en la constitución de centros de desarrollo regional y por sus repercusiones en la configuración de los asentamientos humanos, exigen de una adecuada dotación de infraestructura.

Por lo tanto, para apoyar al Sector Turismo se requerirán en las principales centros de población con funciones turísticas: 3,100,000 metros cúbicos diarios de agua potable; 2,000 KVA diarios de energía eléctrica; así como redes y equipos sanitarios para procesar 2,450,000 me-

**PROPUESTA DE INVERSION POR SECTOR**

(Miles de Pesos)

<b>ESTADO</b>	<b>SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL</b>	<b>PESCA</b>	<b>INDUSTRIA</b>	<b>COMUNICACIONES Y TRANSPORTES</b>	<b>COMERCIO</b>	<b>TURISMO</b>	<b>ASENTAMIENTOS HUMANOS</b>	<b>EDUCACION, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGIA</b>	<b>SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>TOTAL</b>
<b>BAJA CALIFORNIA</b>	3,000	149,710	2,700	104,400	2,300	30	184,092	9,040	18,660	473,932
<b>BAJA CALIFORNIA SUR</b>	3,409	6,838	3,425	149,990	360	4,500	77,565	7,500	1,855	247,942
<b>CAMPECHE</b>		49,707	7,100	164,145	3,500		82,055	7,729	1,995	320,731
<b>OAXACA</b>		56,665	2,000	4,600	1,950		68,350	4,805	2,050	140,420
<b>SINALOA</b>		400,950	4,950	28,675	5,275		171,310	21,210	8,800	641,170
<b>TOTAL</b>	6,409	663,870	20,175	448,810	13,385	4,530	583,272	50,284	33,360	1,824,195

tros cúbicos diarios de desechos. Será necesario asimismo, prever las reservas territoriales en 54,000 hectáreas para vivienda, diversos equipamientos, zonas hoteleros y áreas verdes y, en general cubrir importantes demandas de alimentos, transportes y energéticos.

Es por ello que el Plan Nacional de Turismo ha planeado la reorientación geográfica del turismo, señalando para ello, los políticos para el desarrollo especializada a corto, mediano y largo plazo, en congruencia y apoyo al objetivo de descamcentración urbana y desarrollo regional más equilibrado del PNDU.

#### Propósitos

Propiciar condiciones favorables para que la población relacionada con la actividad turística pueda satisfacer sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano;

Fomentar un sano desarrollo urbano de los centros de población cuya actividad preponderante es la explotación y aprovechamiento de recursos naturales, culturales e históricos con fines turísticos; y

Promover una más eficiente interacción entre la actividad turística y el desarrollo urbano de los centros de población de las regiones de Desarrollo Turístico.

#### Metas 1982

Regularizar la posesión del suelo en aquellas centros turísticos en operación que tienen problemas de tenencia de la tierra, a la vez que estimar las demandas fuera de este recurso para establecer las reservas territoriales necesarias.

Reforzar el acondicionamiento de los parques nacionales existentes, y programar las acciones necesarias para dotar de infraestructura aquellas áreas viables como parques turísticos.

Establecer normas para garantizar el cumplimiento del Código Sanitario y Control de Contaminación, para proteger el medio ambiente en zonas turísticas y constituir así, al sano desarrollo del turismo.

Programar las acciones requeridas para atender con los elementos del Programa a los Municipios de Desarrollo Turístico Prioritario y Desarrollo Turístico Generalizado establecido en la Declaratoria respectiva, aparecida en el Diario Oficial de la Federación del 21 de mayo de 1979.

#### Acciones 1982\*

Elaborar y presentar a la consideración del Ejecutivo Federal, el Acuerdo por el que se pone en operación el Programa de Dotación de Infraestructura para Centros Turísticos.

Obtener los refrendos respectivos de los titulares de las de-

\* Los acciones se han determinado con base en el cuadro de demandas estimadas para 1982

pendencias participantes

Secretaría de Programación y Presupuesto

Secretaría de Turismo

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Comercio

Secretaría de Salubridad y Asistencia

Secretaría de Educación Pública

Instrumentar la participación de las Entidades Federativas y de los Gobiernos Estatales en la realización de los programas de Desarrollo Turístico, a través de los Convenios Unicos de Coordinación entre la federación y los estados, con la participación de los Comités de Planeación y Desarrollo de cada estado (COPLADES).

Definir los centros y zonas de interés turísticas que se incluirán en las acciones del programa.

Fortalecer los nexos de intercambio de Información y Coordinación entre la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a fin de dar cohesión y congruencia a las acciones, orientadas a la construcción de infraestructura interurbano que se requiera en los centros turísticos.

Especificar las normas y criterios mediante los cuales los Centros SAHOP puedan contribuir a identificar, registrar y catalogar los recursos turísticas que requieran dotación o complementación de equipamiento urbano en cada localidad.

Estimar las inversiones que se requieren para comunicar y dotar de infraestructura o las zonas que se definen en el marco del Programa.

Elaborar los Planes de Desarrollo Turístico a nivel municipal para establecer la congruencia y optimizar las acciones previstas en los Planes de Desarrollo Urbano respectivos.

Definir las prioridades, ajustar los requerimientos e integrar a la programación de acciones las demandas estimadas para 1982<sup>1</sup> en los principales centros y municipios de Desarrollo Prioritario. (ver cuadro)

Integrar y poner en consideración de la Secretaría de Turismo las acciones que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas prevea en sus programación anual.

Elaborar proyectos de infraestructura y equipamiento de apoyo al Sector Turismo para formar una canasta de

<sup>1</sup> Estudio 'Bases para la Operación del Programa de Dotación de Infraestructura de Centros Turísticos'. Subdirección General de Planeación del Desarrollo Urbano Nacional. SAHOP, 1979.

proyectos congruentes con ambos planes nacionales, que sean implementados en cuanto la demanda los haga necesarios y los recursos la permitan.

#### *Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos*

##### *Antecedentes*

El flujo de inversiones que se realiza para la producción de los energéticos ocasiona desequilibrios en el crecimiento urbano de los centros de población en donde se ubican estas actividades, impidiendo que los beneficios derivados de su explotación se distribuyan en los diferentes sectores de la población de una manera justa y equilibrada e incrementando los déficits en materia de vivienda, equipamiento y servicios urbanos.

El 30 de octubre de 1979 entró en vigor el acuerdo aprobatorio del Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos, donde se establece la cobertura geográfica (ver cuadro 1) y realizar por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias en apoyo al Programa.

Las acciones cubrirán aspectos de Planeación Urbana; infraestructura y equipamiento de apoyo a la explotación y aprovechamiento de las energéticas; enlaces terrestres y ferroviarios; dotación de agua potable y drenaje; equipamiento para la prestación de servicios médicos asistenciales; equipamiento para la prestación de servicios de educación técnica especializada; y construcción de vivienda; que deberán realizarse en 37 municipios de 15 entidades federativas. (ver cuadro 1)

Como avances en la operación del Programa, se definió como proyectos de acción inmediata la Petroquímica del Sureste; Chicontepec; Tampico-Ciudad Madero; Villahermosa; y Laguna Verde

Baja el nombre de: 'Proyecto' (ver cuadro 2) se agrupan los municipios que serán afectados por las inversiones previstas en los planes de expansión del sector energéticos. Caso especial fue el tratamiento de la localidad 'Laguna Verde', que deberá fundarse a corto plazo.

En el ámbito de sus responsabilidades, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas ha venido realizando acciones en materia de aeropuertos, carreteras, caminos rurales, agua potable y alcantarillado, parques nacionales, edificios públicos y centros culturales.

##### *Propósitos*

Propiciar condiciones favorables para que la población relacionada con las actividades de explotación y aprovechamiento de los energéticos pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano.

Fijar las zonas y prioridades geográficas para apoyar con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos las actividades de extracción e industrialización de hidrocarburos, generación de energía eléctrica y explotación de

uranio; y

Promover una más eficiente interacción entre las actividades de explotación y aprovechamiento de los energéticos y el desarrollo urbano de los centros de población donde éstos se ubiquen.

##### *Metas 1982*

Incorporar 5,175 hectáreas de suelo y bienes inmuebles federales.

Dotar a 89,047 viviendas de agua potable y 58,809 de alcantarillada.

Realizar 109,361 acciones de vivienda terminada.\*

Dotar 888 hectáreas de equipamiento y vialidad.

Disponer de 30 oficinas de correo y 30 de teléfonos.

Cantar con 1,215 camas para hospitalización.

Atender la demanda educativa de 283,800 alumnas de los diversos niveles educativos.

Para el cumplimiento de estas metas, el Sector Asentamientos Humanos concierne acciones con los Sectores Industrial; Agrario; Comunicaciones y Transportes; Educación; Ciencia y Tecnología; Salud y Seguridad Social; para que participen, con las entidades que coordinan, en el área de sus responsabilidades en las localidades que integran la zona geográfica de influencia de los proyectos prioritarios.

##### *Acciones 1982*

Incorporar para los proyectos Petroquímicos del Sureste 799 hectáreas de suelo y bienes inmuebles federales, 3,046 a Chicontepec, 835 en Tampico-Ciudad Madero, 488 a Villahermosa y 7 a Laguna Verde.

Servir con agua potable a 16,910 viviendas y 10,595 con alcantarillado en Petroquímica del Sureste; 50,073 y 33,465 en Chicontepec; 13,787 y 9,191 en Tampico-Cd. Madero; 8,159 y 5,440 en Villahermosa; y 118 para ambos conceptos en Laguna Verde.

Dotar con equipamiento y vialidad 136 hectáreas en Petroquímica del Sureste, 526 en Chicontepec; 142 en Tampico-Ciudad Madero, 83 en Villahermosa; y 1 hectárea para Laguna Verde.

Equipar con 4 oficinas de correo y 4 de teléfonos en Petroquímica del Sureste, 18 en Chicontepec, 5 en Tampico-Ciudad Madero y 3 en Villahermosa respectivamente.

Equipar con 190 camas para Petroquímica del Sureste, 699 en Chicontepec, 204 en Tampico-Ciudad Madero, 121 en Villahermosa.

\* Contemplado en las metas globales del Programa Nacional de Vivienda.



**REGIONES DE DESARROLLO TURISTICO PRIORITARIO**

**DEMANDAS ESTIMADAS PARA 1982**

AREA	ESTADO	B.C.N.	B.C.N.	B.C.N.	B.C.S.	COAH.	UNIDAD DE MEDIDA
		Tecate	Tijuana	Mexicali	La Paz	Piedras Negras	
VIVIENDA		0.16	3.0	1.8	0.43	0.26	Sup/Mls/Has
		5.22	127.41	70.5	15.5	8.4	Unid/Miles
	EDUCACION	5.76	140.77	77.89	17.10	9.32	Mls/Asientos
EQUIPAMIENTO	SALUD	44	1072	500.0	130	66.5	Camas/Hosp
URBANO	RECREACION	3.0	71	0.27	9	0.39	Sup/Mls/Has
	AREAS VERDES	0.02	0.50	9.1	0.07	1.1	Sup/Mls/Has
RAESTRUCTURA	AGUA POTABLE	3.78	92.14	51.02	16.11	6.36	Mls/M3/Año
	TELEGRAFOS	2	60	26	7	3.5	Unidades
SERVICIOS	CORREOS	4	99	55	12	6.6	Unidades
URBANOS	MERCADO	1	32	13	4	1.5	Unidades
	S. PUBLICOS	0.1	1.84	1.1	0.26	0.16	Miles/Has
PLANEACION	P.D.U. CENTRO DE POBLACION	•	•	•	•	E	
URBANA	PLAN MUNICIPAL	E	E	E	E	E	
	PLAN REGIONAL	E	E	E	/	/	

Por Elaborar \*  
Elaborado E  
No Requiere /

**PROGRAMA DE DOTACION  
DE INFRAESTRUCTURA  
PARA CENTROS TURISTICOS**

**PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO  
URBANO 1982**

**REGIONES DE DESARROLLO TURISTICO PRIORITARIO**

**DEMANDAS ESTIMADAS PARA 1982**

AREA	ESTADO	COAH.	COL.	CHIH.	GTO.	GTO.	UNIDAD DE MEDIDA
		Villa Acuña	Manzanillo	Cd. Juárez	Guanajuato	San Miguel Allende	
VIVIENDA		0.24	0.15	2.78	0.25	0.95	Sup. Mls/Has
		7.72	4.85	117.9	8.0	6.39	Unid/Miles
EQUIPAMIENTO	EDUCACION	8.52	5.36	130.18	8.83	7.05	Mls/Asientos
	SALUD	65	36.06	906	62.65	54	Camas/Hosp
URBANO	RECREACION	4	0.23	0.42	0.04	4	Sup/Mls/Has
	AREAS VERDES	0.04	0.63	15.2	1.03	0.03	Sup/Mls/Has
INFRAESTRUCTURA	AGUA POTABLE	5.81	5.5	98.83	9.89	7.90	Mls/M3/Año
	TELEGRAFOS	4	1.8	50	3	3	Unidades
SERVICIOS	CORREOS	6	4	92	6	5	Unidades
URBANOS	MERCADO	2	1	22	1.5	2	Unidades
	S. PUBLICOS	0.20	0.09	1.71	0.15	0.12	Miles/Has
PLANEACION	P.D.U. CENTRO DE POBLACION	•	E	E	•	•	
URBANA	PLAN MUNICIPAL	E	E	E	E	E	
	PLAN REGIONAL	/	E	E	E	E	

Por Elaborar •  
Elaborado E  
No Requiere /

**PROGRAMA DE DOTACION  
DE INFRAESTRUCTURA  
PARA CENTROS TURISTICOS**

**PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO  
URBANO 1982**

**REGIONES DE DESARROLLO TURISTICO PRIORITARIO  
DEMANDAS ESTIMADAS PARA 1982**

AREA	ESTADO	GRO.	JAL.	MICH.	MICH.	MICH.	MOR.	UNIDAD DE MEDIDA
	LOCALIDAD RUBRO	Taxco	Guadalajara	Morelia	Pátzcuaro	Uruapan	Cuernavaca	
VIVIENDA		0.22	9.52	1.07	0.11	0.58	1.15	Sup/M- ls/Has
		7.29	423.56	42.37	3.56	22.97	45.7	Unid/Miles
EQUIPAMIENTO	EDUCACION	8.05	467.66	195.61	3.93	26.36	50.44	Mls/As- ientos
	SALUD	61	3564	346	356	193	590	Camas- /Hosp
URBANO	RECREACION	4	23.8	0.16	2	13	0.17	Sup/M- ls/Has
INFRAESTRUCTURA	AREAS VERDES	0.03	1.44	5.47	0.16	0.04	5.9	Sup/M- ls/Has
	AGUA POTABLE	13.73	392.84	67.13	5.64	36.39	62.64	Mls/M- 3/Año
SERVICIOS	TELEGRAFOS	3	200	18	2	11	21	Unidades
	CORREOS	6	399	33	3	18	34	Unidades
URBANOS	MERCADO	2	107	8	1	6	8	Unidades
PLANEACION	S. PUBLICOS	0.14	5.85	0.66	0.67	0.40	0.71	Miles/Has
	P.D.U. CENTRO DE POBLACION	E	•	•	•	•	•	
	PLAN MUNICIPAL	E	E	E	E	E	E	
	PLAN REGIONAL	/	E	/	/	/	/	

Por Elaborar •  
Elaborado E  
No Requiere /

**PROGRAMA DE DOTACION  
DE INFRAESTRUCTURA  
PARA CENTROS TURISTICOS**

**PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO  
URBANO 1982**

**REGIONES DE DESARROLLO TURISTICO PRIORITARIO  
DEMANDAS ESTIMADAS PARA 1982**

AREA	ESTADO	NAY.	OAX.	OAX.	OAX.	PUE.	QRO.	UNIDAD DE MEDIDA
		Las Varas	Oaxaca	Pto. Escondido	Sn. Pedro Pochutla	Puebla	Querétaro	
VIVIENDA		0.94	0.77	0.01	0.03	3.24	0.77	Sup/M- ls/Has
		3.07	30.75	144	0.96	138.0	31.0	Unid/Miles
	EDUCACION	3.39	33.95	0.16	1.06	217.0	33.72	Mls/As- ientos
EQUIPAMIENTO	SALUD	26	259	1.2	8.0	1034	232	Camas- /Hosp
URBANO	RECREACION	2	17	0.001	1	0.40	0.12	Sup/M- ls/Has
	AREAS VERDES	0.01	0.12	0.62	0.01	17.74	4	Sup/M- ls/Has
INFRAESTRUCTU- RA	AGUA POTABLE	5.35	96.23	0.45	3.02	239	55.65	Mls/M- 3/Año
	TELEGRAFOS	1	15	0.06	0	54	12	Unidades
SERVICIOS	CORREOS	2	24	0.11	1	106	23	Unidades
URBANOS	MERCADO	1	8	0.03	0	25	6	Unidades
	S. PUBLICOS	0.06	0.45	0.003	0.02	1.99	0.47	Miles/Has
PLANEACION	P.D.U. CENTRO DE POBLACION	•	E	•	•	•	•	
URBANA	PLAN MUNICIPAL	E	E	E	E	E	E	
	PLAN REGIONAL	/	/	/	/	/	/	

Por Elaborar •  
Elaborado E  
No Requiere /

**PROGRAMA DE DOTACION  
DE INFRAESTRUCTURA  
PARA CENTROS TURISTICOS**

**PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO  
URBANO 1982**

**REGIONES DE DESARROLLO TURISTICO PRIORITARIO**

**DEMANDAS ESTIMADAS PARA 1982**

AREA	ESTADO	Q.R.	SIN.	SON.	SON.	SON.	TAB.	UNIDAD DE MEDIDA
	LOCALIDAD RUBRO	Cozumel	Mazatlán	Nogales	Guaymas	Pto. Peñasco	Villa Hermosa	
VIVIENDA		0.07	0.89	0.36	0.47	0.10	0.73	Sup/M-ls/Flas
		1.91	36.0	12.88	16.73	3.22	29.03	Unid/Miles
EQUIPAMIENTO	EDUCACION	2.27	38.86	14.22	18.47	3.55	32.05	Mls/Asientos
	SALUD	17	281	102	141	27	229	Camas/Hosp
URBANO	RECREACION	1	0.13	0.05	9	2	0.11	Sup/M-ls/Flas
	AREAS VERDES	0.01	5	2	0.07	0.02	4	Sup/M-ls/Flas
INFRAESTRUCTURA	AGUA POTABLE	2.86	57.14	10.36	13.46	2.59	72.17	Mls/M-3/Año
	TELEGRAFOS	1	15	5	8	2	12	Unidades
SERVICIOS	CORREOS	2	27	10	13	2	23	Unidades
URBANOS	MERCADO	1	6	2	4	1	5	Unidades
	S. PUBLICOS	0.04	0.54	0.22	0.28	0.06	0.45	Miles/Has
PLANEACION	P.D.U. CENTRO DE POBLACION	*	*	E	*	*	E	
	URBANA	PLAN MUNICIPAL	E	E	E	E	E	E
		PLAN REGIONAL	/	/	/	E	/	E

Por Elaborar \*  
Elaborado E  
No Requiere /

**PROGRAMA DE DOTACION  
DE INFRAESTRUCTURA  
PARA CENTROS TURISTICOS**

**PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO  
URBANO 1982**

**REGIONES DE DESARROLLO TURISTICO PRIORITARIO  
DEMANDAS ESTIMADAS PARA 1982**

AREA	ESTADO	TAM.	TAM.	*TAM.	TAM.	VER.	YUC.	UNIDAD DE MEDIDA
	LOCALIDAD RUBRO	Reynosa	Tampico Cd. Madero	Matamoros	Nvo. Laredo	Veracruz	Mérida	
VIVIENDA		1	1.83	1.07	1.04	1.43	1.84	Sup/Mls/Has
		40	72.93	42.36	41.17	57	69	Unid/Miles
EQUIPAMIENTO	EDUCACION	44.15	80.52	46.77	45.46	62.83	56.61	Mls/Asientos
	SALUD	345	614	396	346	439	516	Camas/Hosp
URBANO	RECREACION	0.15	41	24	23	0.22	0.28	Sup/Mls/Has
	AREAS VERDES	5	0.28	0.16	0.16	7	9	Sup/Mls-Has
INFRAESTRUCTURA	AGUA POTABLE	32.64	59.53	34.57	33.61	96.68	76.83	Mls/M3/Año
	TELEGRAFOS	18	35	27	102	23	27	Unidades
SERVICIOS	CORREOS	31	57	33	32	44	54	Unidades
URBANOS	MERCADO	7	18	11	10	10	12	Unidades
	S. PUBLICOS	0.62	1.13	0.70	0.64	0.88	1.13	Miles-Has
PLANEACION	P.D.U. CENTRO DE POBLACION	*	*	E	*	*	E	
URBANA	PLAN MUNICIPAL	E	E	E	E	E	E	
	PLAN REGIONAL	/	E	/	/	/	/	

Por Elaborar \*  
Elaborado E  
No Requiere /

**PROGRAMA DE DOTACION  
DE INFRAESTRUCTURA  
PARA CENTROS TURISTICOS**

**PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO  
URBANO 1982**

Construir y/o complementar la infraestructura educativa para la atención de 53 mil alumnos de diversos niveles en Petroquímica del Sureste, 153 mil 500 en Chicontepec, 47 mil 800 en Tampico-Ciudad Madero y 29 mil 500 en Villahermosa.

#### *Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertas Industriales*

##### *Antecedentes*

En 1979 el Ejecutivo Federal puso en marcha el Programa de Puertos Industriales, cuya instrumentación está a cargo de la Coordinación de Proyectos de Desarrollo de la Presidencia de la República, que tiene por objeto el establecimiento de puestos industriales que dispongan de todas las ventajas de una ubicación estratégica y que cuenten con la infraestructura, equipamiento y servicios necesarios para su operación.

La disponibilidad de este tipo de puertos permitirá facilitar el manejo de grandes volúmenes de carga; propiciará el acceso directo de materias primas para las industrias que allí se instalen y contribuirá al incremento del comercio exterior y el embarque directo de todos los productos allí elaborados.

En razón de lo anterior, el 8 de octubre de 1979 se expidió el Acuerdo Presidencial por el que se establecen las bases y las zonas geográficas para la ejecución por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, del Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertos Industriales, previsto por el PNDU. El acuerdo establece las siguientes zonas geográficas:

Puerta Industrial del Área del Tampico, que comprende los municipios de Aldama, Altamira, Ciudad Madero y Tampico del Estado de Tamaulipas; y Pónuco, Puebla Vieja y Tampico Alta del Estado de Veracruz.

Puerta Industrial del Área de Coozacoalcos, que comprende los municipios de Coozacoalcos, Cosoleacaque, Ixhuatlán del Sureste, Jaltipan de Morelos, Minatitlán, Malacacán, Oteapan, Pajapan y Zaragaza del Estado de Veracruz.

Puerta Industrial del Área de Lázaro Cárdenas, que comprende los municipios de Lázaro Cárdenas del Estado de Michoacán; y de la Unión del Estado de Guerrero; y

Puerta Industrial del Área de Salina Cruz, que comprende de los municipios de Juchitán de Zaragoza, Salina Cruz, San Blas Atempa, San Mateo del Mar, San Pedro Comitancilla, San Pedro Huilotepec, Santa María Mixtequilla, Santa María Xadami y Santo Domingo Tehuantepec, del Estado de Oaxaca.

##### *Propósitos*

Propiciar condiciones favorables para satisfacer las necesidades del suelo urbano, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano en las áreas donde se ubican los puertos industriales.

Consolidar o los puertos industriales como elemento básico para racionalizar la distribución de las actividades económicas y de la población en el territorio nacional.

Fijar las zonas y prioridades geográficas para apoyar con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos del desarrollo de las actividades industriales prioritarias.

Promover una más eficiente interacción entre las actividades industriales productivas y el desarrollo urbano lateral a los puertos industriales.

Cuidar que en el área de influencia del puerto industrial se conserven o mejoren en su caso, las condiciones ecológicas existentes a fin de garantizar un medio ambiente adecuado al desarrollo de habitat y de la calidad de vida de la población, y

Vigilar que los programas y acciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que participan en el Programa, se adecúen a los propósitos, políticas y metas en él establecidas.

##### *Metas 1982*

###### *Puerto Industrial de Altamira*

Adquisición de 4,870 hectáreas de tierra para uso industrial, urbano y de protección ecológica.

Construcción de 26 Kilómetros de accesos carreteros al puerto industrial.

Urbanización general de 265 hectáreas de uso habitacional, de 54 hectáreas de urbanización de detalle para la primera etapa del área habitacional; incluye red troncal de abastecimiento de agua potable y red de alcantarillado.

Ejecución por el sector público; de 4,775 acciones de vivienda

Urbanización general de 2,700 hectáreas de uso industrial y de 470 hectáreas de urbanización de detalle para la primera etapa del área industrial.

Reforestación de 100 hectáreas y habilitación de 20 hectáreas del parque nacional para la recreación que será creado por el área de protección ecológica que circunda al puerto industrial.

###### *Puerto Industrial del Osthón*

Adquisición de 8,900 hectáreas de tierra para uso industrial urbano y de protección ecológica.

Construcción de 65 Kilómetros de accesos carreteros al puerto industrial.

Urbanización general de 225 hectáreas de uso habitacional y de 32 hectáreas de urbanización de detalle para la primera etapa del área habitacional; incluye red troncal de abastecimiento de agua potable y red de alcantarillado sanitaria.

Ejecución por parte del sector de 5,832 acciones de vivienda

Urbanización general de 1,600 hectáreas de uso industrial y de 214 hectáreas de urbanización de detalle para la primera etapa del área industrial.

Reforestación de 80 hectáreas y habilitación de 18 hectáreas del parque nacional para la recreación que será creado en el área de protección ecológica que rodea al puerto industrial.

Puerto Industrial Lázara Cárdenas

Adquisición de 3,900 hectáreas de tierra para uso industrial urbana y protección ecológica.

Construcción de 10 Kilómetros de accesos carreteros al Puerto Industrial.

Urbanización general de 200 hectáreas de uso habitacional y de 25 hectáreas de urbanización de detalle para la primera etapa del área habitacional.

Ejecución de 2,421 acciones de vivienda.

Urbanización general de 1,260 hectáreas de uso industrial y 130 de urbanización de detalle para la primera etapa del área industrial.

Reforestación de 120 hectáreas y habilitación de 10 hectáreas en el área de protección ecológica que circunda al Puerto Industrial.

**PROGRAMA DE DOTACION DE INFRAESTRUCTURA  
DE APOYO A LOS ENERGETICOS  
COBERTURA GEOGRAFICA \*  
(CUADRO I)**

<b>ESTADO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>ESTADO</b>	<b>MUNICIPIO</b>
Baja California Sur	Mulegé	Puebla	Francisco Z. Mena San Martín Texmeluca Venustiano Carranza
Campeche	Cd. del Carmen	Sonora	Pitiquito
Coahuila	Francisco I. Madero Monclova Nava Piedras Negras	Tabasco	Centro
Chiapas	Reforma San Fernando	Tamaulipas	Cd. Madero Reynosa Tampico Valle Hermoso
Chihuahua	Aldama	Veracruz	Alto Lucero Cazones Coatzacoalcos Coatzintla Cosoleacaque Ixhuatlán del Sureste Minatitlán Papantla Poza Rica de Hidalgo
Guanajuato	Salamanca		
Guerrero	Apaxtla		
Hidalgo	Tula de Allende		
Nuevo León	Cadereyta de Jiménez Lampazos de Naranjo		
Oaxaca	Salina Cruz		Teayo Tehuacán Temapache Tuxpan

\* Fuente: Diario Oficial, 30 de octubre de 1979, p. 15



**PROGRAMA DE DOTACION DE INFRAESTRUCTURA  
DE APOYO A LOS ENERGETICOS  
PROYECTOS DE ACCION INMEDIATA  
( CUADRO 2 )**

<b>COBERTURA GEOGRAFICA</b>			
<b>PROYECTO</b>	<b>ENTIDAD</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>LOCALIDAD</b>
I	Veracruz	Coatzacoalcos	Coatzacoalcos Allende Pajaritos
		Minatitlán Cosoleacaque Ixhuatlán del S.	Minatitlán Cosoleacaque Cargrejera Manchital
II	Puebla	Francisco Z. Mena	Metlatoyuca
	Veracruz	V. Carranza Cazones Coatzintla Papantla Poza Rica Teayo Tamapache  Tihuatlán Tuxpan	V. Carranza V. de Cazones Coatzintla Papantla Poza Rica Castillo de Teayo Alamo Potrero del Llano Tihuatlán Tuxpan
III	Tamaulipas	Altamira Cd. Madero	Altamira Cd. Madero
	Veracruz	Tampico Pánuco Pueblo Viejo Tampico Alto	Tampico Pánuco Pueblo Viejo Tampico Alto
IV	Tabasco	El Centro	Villahermosa
V	Veracruz	Alto Lucero	Laguna Verde

## Parque Industrial Complementaria de Salina Cruz

Adquisición de 266 hectáreas de tierra para uso industrial.

Urbanización general de 226 hectáreas de uso industrial y de 60 hectáreas de urbanización de detalle para la primera etapa del área industrial.

### Programa de Equipamiento para la Comercialización

#### Antecedentes

El suministro y comercialización de los productos alimenticios en el medio urbano constituye un problema de primera magnitud sobre el que influyen las intermediaciones, la deficiencia de la red de caminos y sistema de transporte y la insuficiencia de equipamiento e infraestructura adecuadas.

El PNDU contempla desde su formulación, la operación de un Programa que sienta las bases territoriales para la concertación de acciones multisectoriales que coadyuven a satisfacer la demanda de infraestructura física y dotación de servicios urbanos como soporte a las actividades comerciales.

Con la participación de los Sectores Comercio, Asentamientos Humanos, Comunicaciones y Transportes y los Gobiernos de los Estados y Municipios, se pretende fortalecer una cadena de equipamiento para la comercialización que coadyuve a la consecución de la meta de 6.7% de crecimiento, en términos reales, del Sector Comercio y apoyo de manera directa las objetivos del Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Como avances en la estructuración del Programa, se han realizado los estudios para determinar y atender en el corto plazo, de conformidad con los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, los déficits existentes en materia de infraestructura y equipamiento para la comercialización en las distintas jerarquías de ciudades que señalan en el PNDU.

Las acciones previstas en los Programas de Sistemas de Enlace Interurbanos, Integración Regional de Servicios Urbanos y el de Dotación de Servicios Rurales Concentrados (SERUC) apoyan en diversas órbitas la operación del Programa.

#### Propósitos

Reestructurar e integrar el equipamiento existente y complementar el faltante, para adecuarlo a las necesidades de un sistema eficaz de comercialización en cada uno de sus etapas.

Aumentar la eficiencia y coordinación de los sistemas comerciales, orientándolos hacia la distribución de bienes básicos, sobre todo, entre clases populares.

Eliminar la intermediación innecesaria y crear una estructura comercial capaz de atender eficazmente las necesidades básicas de los grupos sociales mayoritarios.

## Metas 1982

Para satisfacer las necesidades de la comercialización en las principales zonas urbanas del país, se deberá contar, durante el bienio, con equipamiento faltante en los siguientes rangos de ciudades:

### Ciudades con Servicios Regionales

11 centrales de abasto\*, un conosuper 'B', 5 centros comerciales conosuper y un mercado público.

### Ciudades con Servicios Estatales

14 centrales de abasto\*, 2 rastras, un almacén ANDSA, un frigorífico, 4 Conasuper 'A', 12 centros comerciales Conasuper, 9 mercados públicos y 6 bodegas para el pequeña comercio.

### Ciudades con Servicios Intermedias

9 rastras, 3 almacenes ANDSA, 3 frigoríficas, 12 Conasuper 'A' y 2 'B', 20 mercados públicos y una bodega para el pequeña comercio.

### Ciudades con Servicios Medios

24 rastras, un almacén ANDSA, 2 frigoríficas, 7 conosuper 'A' y 19 'B', 5 centros comerciales conosuper, 26 mercados públicos y una tienda móvil.

### Ciudades con Servicios Básicos

14 rastras, 4 almacenes ANDSA, 2 Conosuper 'A' y 7 'B', 15 centros comerciales conosuper, 31 mercados públicos y 6 tiendas móviles.

### Localidades con Servicios Rurales Concentradas

5 rastras, un Conosuper 'A' y 3 'B', 32 centros comerciales Conasuper, 18 mercados públicos y 90 tiendas rurales.

## Acciones 1982

Concertar acciones entre las Secretarías de Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, CONASUPO y los Gobiernos Estatales y/a Municipales, para la construcción y operación de:

11 centros de acopio: 3 en Veracruz, 2 en Michoacán y uno en Guanajuato, Morelos, Baja California, Jalisco, Nayarit y Oaxaca respectivamente\*

25 centrales de abasto: 4 en Tamaulipas, 2 en Quintana Roo, 2 en Veracruz, 2 en el Estado de México, 2 en Baja California, uno en Guerrero, Sonora, Morelos Chi-

\* Aportación de la Dirección General de Infraestructura y Servicios Comerciales de la Secretaría de Comercio.

\* Aportación de la Dirección General de Infraestructura y Servicios Comerciales de la Secretaría de Comercio.

\* Aportación de la Dirección General de Infraestructura y Servicios Comerciales de la Secretaría de Comercio.

huahua, Sinaloa, Yucatán, Querétaro y Tobasco respectivamente. Terminar las de Aguascalientes, Culiacón, Puebla, León y Zamora que se encuentran en proceso.

52 rastras: 16 en Guanajuata, 11 en Oaxaca, 5 en Sinaloa, 4 en Tamaulipas, 4 en Baja California, 3 en Puebla, 3 en Sonora, 2 en Baja California Sur, 2 en Aguascalientes y uno en Chiapas y Sonora respectivamente.

9 almacenes ANDSA; 5 en Oaxaca y 4 en Sonora.

6 frigoríficas en el Estado de Hidalgo.

26 Canasuper 'B'; 5 en Chiapas, 5 en Baja California Sur, 5 en Yucatán, 5 en Nueva León, 4 en Tamaulipas, 4 en Quintana Roo, 2 en Sinaloa; uno en Guanajuato y Baja California, respectivamente.

69 centros comerciales Conasuper 50 en Michoacán, 6 en Tamaulipas, 5 en Quintana Roo, 3 en Durango, 2 en San Luis Potosí; en Baja California, Sinaloa, y Baja California Sur, una respectivamente.

105 mercados públicos: 28 en Oaxaca, 13 en Coahuila, 11 en Sonora y en Chiapas; 8 en Michoacán, 5 en Tlaxcala y en Guanajuato, 8 en Puebla, 4 en Aguascalientes; en Morelos, Yucatán, Sinaloa, Nuevo León, Baja California y Querétaro, 2 respectivamente.

7 bodegas para el pequeño comercio: 3 en Tamaulipas, 2 en Guanajuato y uno en Coahuila y Sinaloa respectivamente.

7 tiendas móviles: 5 en Baja California Sur y 2 en Sonora.

90 tiendas rurales: 32 en Michoacán, 28 en Nueva León y 30 en Quintana Roo.

Programas a Convenirse con los Gobiernos de los Estados y Municipios

#### *Programa de Administración del Desarrollo Urbano*

##### *Antecedentes*

La Administración del Desarrollo Urbano es la parte de la administración pública que se propone conducir y orientar el proceso urbano o objetivos sociales y económicas, de acuerdo a las normas, políticas y lineamiento del Régimen Gubernamental. Asimismo, la Administración del Desarrollo Urbano se encuentra enmarcada como uno de los elementos del Sector Asentamientos Humanos.

En este campo la administración del desarrollo contiene una serie de peculiaridades propias e inherentes a su dinamismo, en la cual se halla el grupo de estructuras, sistemas y procesos del gobierno tanto en el nivel federal como en los estatales y municipales.

Una adecuada y eficaz administración del Desarrollo Urbano debe estar preparada para realizar los estudios y análisis necesarias que permitan plantear las estrategias,

normas, procedimientos, sistemas, etc., para cumplir con las objetivas y satisfacer las necesidades del Desarrollo Urbano.

Con base en estas consideraciones, el Plan propone el Programa de Administración del Desarrollo Urbano, expresándose a continuación los propósitos, metas y acciones para alcanzar hasta 1982.

##### *Propósitos*

Incidir, a través de los sistemas administrativos, en la eliminación de las tendencias espontáneas del Proceso Urbano, apoyando las tendencias inducidas planteadas en los planes que integran el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano.

Desarrollar las procesas y acciones necesarios para lograr una adecuada coordinación entre la Federación, los Estados y Municipios a fin de apoyar las acciones que serán llevadas a cabo en cada una de los planes que integran el Sistema.

Desarrollar e implementar los instrumentos administrativos que permitan la organización, concurrencia y congruencia de las tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal) en cuanto a desarrollo urbano se refiera.

Impulsar la conformación de cuadros medios de personal técnico que incidan dentro de la Administración del Desarrollo Urbano.

##### *Metas 1982*

Elaborar los manuales de objetivos, políticos y estrategias del Desarrollo Urbano, que permitan establecer la incidencia de otras dependencias de la Administración Pública Federal en el Desarrollo Urbano.

Proponer los mecanismos de coordinación de las dependencias de los tres niveles de Gobierno para la dotación de infraestructura urbana.

Establecer un marco administrativa para la unificación de criterios y de acciones de las diversas dependencias y organismos gubernamentales que incidan en el equipamiento a los centros de población y la coordinación de dichas dependencias y entidades para la integración regional de servicios urbanos.

Proponer mecanismos de coordinación intergubernamental que faciliten la ejecución de la política en materia de dotación de servicios rurales concentradas.

Unificar los criterios que orienten la ejecución de funciones de las diferentes dependencias que inciden en la ecología urbana, para la preservación del medio ambiente.

De acuerdo al ámbito de acción de la Federación, Estados y Municipios en materia de Desarrollo Urbano, proponer mecanismos para lograr que la concurrencia de acciones sea eficaz.

Determinar, de acuerdo a los requerimientos de los diversos planes de Desarrollo Urbano, las necesidades de

reglamentación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Establecer un programa permanente de Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos que propicie la integración de las abjetivas personales e institucionales.

#### Acciones 1982

Elaborar los manuales sobre la incidencia de las acciones de los Sectores de la Administración Pública Federal, en el Desarrollo Urbano.

Elaborar los mecanismos de coordinación entre dependencias de los tres niveles de gobierno, para la dotación de infraestructura en las ciudades con servicios regionales, estatales e intermedias y las localidades contempladas en los Programas Operativos.

Elaborar los mecanismos de coordinación entre dependencias de los tres niveles de Gobierno, para la dotación de equipamiento en las ciudades con servicios regionales, estatales e intermedias.

Elaborar normas para el funcionamiento administrativo de las dependencias, las tres niveles de gobierno, encargados de aspectos relativos a la ecología urbana.

Elaborar el programa de Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos encargados de las actividades del Desarrollo Urbano.

#### Programa de Integración Urbana en Zonas de Acción Concentrada PROURBE-ZAC

##### Antecedentes

La ubicación de Asentamientos Humanos en zonas irregulares tanto en el interior como en la periferia de las ciudades, refleja una insuficiencia urbana para asimilar ordenadamente a nuevos agregados de población. Insuficiencia que se traduce en anarquía del crecimiento físico de las ciudades y en deterioro de las condiciones de vida por el Asentamiento en sitios peligrosos o inadecuados. Esta situación, si bien no es característica de los Asentamientos Rurales, resulta un común denominador en los municipios que contienen en su territorio por lo menos una localidad superior a las 15,000 habitantes.

Para atender esta problemática, el PNDU plantea en el marco de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, entre sus programas operativos el de Integración Urbana en Zonas de Acción Concentrada (PROURBE-ZAC).

Este programa pretende atender las carencias e insuficiencias de aquellos Asentamientos ya instalados en una localidad a su entorno en áreas aptas para el uso urbano, pero carecen de los servicios públicos básicos, sobreviven en condiciones antihigiénicas, la vivienda es precaria y sus materiales inadecuados; que en la mayoría de los casos, sus habitantes no son propietarios del escaso terreno donde viven.

El programa presenta dos modalidades en función de la zona en que se aplica: para Rezagos en Asentamientos

marginados de formación espontánea ya existentes en una localidad; y de incrementa en zonas nuevas de integración planeada, que ofrezcan una opción para los nuevos Asentamientos y presenten condiciones favorables de acceso a los servicios, viviendo digna y suelo urbano en propiedad.

En los casos de Asentamientos irregulares en zonas sujetas a riesgos o en áreas no aptas para uso urbano, podrá ofrecerse o la población la alternativa de reubicarse en zonas de incrementos.

Con la participación de las Dependencias y Entidades involucradas como son el Gobierno del Estado, el Ayuntamiento, la Comisión Federal de Electricidad, BANOBRAS, la Secretaría de la Reforma Agraria, CORETT, INDECO, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se pretende ubicar el establecimiento de nuevos Asentamientos en sitios más convenientes y proporcionales los servicios urbanos indispensables, así como también a la población ya instalada. La cobertura territorial del Programa comprende 281 localidades en 273 municipios del país.

Como avances para la estructuración del Programa, se han aprobado los 31 Planes Estatales de Desarrollo Urbano, la conclusión y aprobación de los 2,377 Planes Municipales de Desarrollo Urbano y selección como ciudades piloto para llevar a cabo el PROURBE-ZAC a Yautepec, Mor., y La Paz, B.C.S.

##### Propósitos

Ofrecer alternativas para que los nuevos Asentamientos se ubiquen en los sitios más convenientes del medio urbano

Ocupar en forma progresiva y programada las reservas territoriales.

Crear las condiciones adecuadas para la integración social de los Asentamientos marginados

Ordenar los Asentamientos marginados en los centros de población.

Regenerar las áreas urbanas deprimidas.

##### Metas 1982

##### Modalidad de Incrementos:

Calcular la demanda de Suelo Urbano de las localidades para el corto, mediano y largo plazo.

Calcular la demanda de Suelo Urbano por parte de la población local e inmigrante de escasos recursos.

Localizar áreas aptas para el desarrollo de las zonas aledañas a la localidad principalmente en función de sus características geológicas, topográficas, edafológicas, su uso actual y la infraestructura existente.

Analizar las alternativas de expansión futura de la localidad.

Seleccionar las áreas aptas para el Desarrollo Urbano a efecto de establecer la reserva de suelo y en su oportunidad expedir la correspondiente declaratoria.

Determinar, dentro de la zona de reserva prevista, el área de aplicación al corto plazo del PROURBE-ZAC y proceder a su demarcación gráfica.

Determinar las modalidades de tenencia de la tierra en el área seleccionada.

Modalidad de Rezagos:

Detector en las localidades los Asentamientos Humanos marginados ya existentes.

Determinar los déficits de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos básicos en esas Asentamientos.

Determinar las zonas de conflicto en cuanto a la tenencia de la tierra.

Localizar los Asentamientos Humanos en zonas sujetas a riesgos.

Seleccionar las áreas de aplicación de PROURBE-ZAC y proceder a su demarcación gráfica.

*Programa de Desarrollo Agropecuario en Zonas de Acción Concertada para el Desarrollo Urbano (PROAGRO-ZAC)*

El acelerado proceso de urbanización que vive el país ha propiciado que las manchas urbanas invadan paulatinamente las zonas agrícolas, haciéndose necesaria la preservación de las suelas productivos que circundan los Asentamientos Humanos, a fin de que se mantenga su uso actual del suelo e incluso se tomen medidas para incrementar su productividad.

Para atender esta problemática, el PNDU establece, en el marco de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, el Programa de Desarrollo Agropecuario en Zonas de Acción Concertadas para el Desarrollo Urbano (PROAGRO-ZAC), que es complementario al de Integración Urbana en Zonas de Acción Concertada (PROURBE-ZAC)

Este Programa se orienta a satisfacer la necesidad de contar con una herramienta para regular la preservación de los suelos agrícolas adyacentes a las localidades urbanas, y para poner un límite físico a través de la implantación de una frontera, en la que se estimulen las actividades agrícolas mediante el aumento de la productividad, la prestación de Asesoría Técnica en la materia el apoyo crediticio, y la conexión adecuada con las redes de comercialización.

En el marco de este Programa, los Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos Reforma Agraria y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como CORETT,

CODEUR y además organismos afines, concertarán acciones programáticas con los Gobiernos de los Estados y Municipios.

Como avances en la estructuración del Programa se han realizado estudios piloto en Yauhtepec, Mar. y en La Paz B.C.S.

*Propósitos*

Evitar la ocupación urbana de los suelos de alta productividad agrícola.

Apoyar e incrementar la producción alimentaria en el Municipio

Lograr el mejor aprovechamiento de los Recursos Naturales

Construir una alternativa rentable al uso del suelo.

Contribuir a la generación de Fuentes de empleo.

*Metas 1982*

Establecer convenios con los Gobiernos Estatales y Municipales para la ejecución del Programa.

Definir los requerimientos en materia de reservas territoriales en zonas aptas para uso agropecuario.

Estructurar mecanismos de apoyo técnico, crediticio, fiscal y tarifatorio que apoyen de manera coordinada la producción de alimentos básicos en el área que se definan en el Programa.

*Acciones 1982*

Elaborar la declaratoria de preservación de uso agropecuario.

Establecer los señalamientos de áreas destinadas a uso agropecuario.

Apoyar la producción de alimentos básicos (maíz y frijol), por medio de convenios de riesgo compartida, descuentos en semillas y fertilizantes, reproducción de la prima del Seguro Agrícola y la tasa de interés de BANRURAL.

Desarrollar granjas agropecuarias.

Rehabilitar huertos frutales y establecer nuevos.

Establecer bodegas CONASUPO.

Construir caminos de penetración a las áreas agrícolas.

# Programa Nacional de Vivienda 1979<sup>1</sup>

## CONTENIDO

IDEARIO . . . . .	358
PRESENTACION . . . . .	358
SISTEMA DE ELABORACION Y PARTICIPANTES . . . . .	360
DIAGNOSTICO . . . . .	361
Introducción . . . . .	361
FUNDAMENTOS . . . . .	361
NIVEL NORMATIVO . . . . .	361
La vivienda como problema de déficit . . . . .	362
La vivienda como problema de desarrollo urbano . . . . .	362
La vivienda como problema conceptual . . . . .	363
La vivienda como problema derivado de sus mecanismos de producción . . . . .	363
La vivienda como problema de desajuste del mercado . . . . .	366
PRONOSTICO . . . . .	367
POLITICA . . . . .	368
Bases de la política de vivienda . . . . .	368
Objetivos . . . . .	368
Políticas . . . . .	369
Lineamientos para la acción . . . . .	371
Líneas básicas de acción (tipología) . . . . .	376
Tipología de programas . . . . .	377
Acciones de apoyo a los programas de vivienda . . . . .	381
NIVEL ESTRATEGICO . . . . .	382
ESTRATEGIA GENERAL . . . . .	382
Líneas fundamentales de estrategia . . . . .	382
Articulación de la estrategia de vivienda con los planes de desarrollo . . . . .	382
Estrategia general en el tiempo . . . . .	384
Prioridades en la instrumentación de programas . . . . .	384
PROGRAMACION DE VIVIENDA . . . . .	388
Perspectivas demográficas de los años 1982–2000 . . . . .	388
Necesidades de vivienda e inversión . . . . .	388
Disponibilidad de recursos financieros . . . . .	389
Participación del sector público en la producción de vivienda . . . . .	389
Objetivos generales de la programación . . . . .	389
Prioridades territoriales . . . . .	393
Alternativas para la acción del sector público . . . . .	393
CORRESPONSABILIDAD INTERSECTORIAL E INTRASECTORIAL . . . . .	394
Introducción . . . . .	394
Corresponsabilidad intersectorial . . . . .	394
Corresponsabilidad intrasectorial . . . . .	394

<sup>1</sup> Programa Nacional de Vivienda, México, SAHOP, 1979.

## IDEARIO

*El Programa Nacional de Vivienda se enmarca dentro de los siguientes señalamientos que hiciera el Señor Presidente de la República en su Tercer Informe de Gobierno a la Nación:*

Uno de los satisfactores básicos de la familia tanto en las ciudades como en las áreas urbanas es, sin lugar a dudas, la habitación.

La política relativa tiene, necesariamente, que ser congruente con los planes generales de desconcentración o concentración de poblaciones dispersas.

Así lo contemplo el Programa Nacional de Vivienda, que establece el marco general para integrar la acción del sector público federal, con la privada y social y la articulada con los objetivos de producción y bienestar.

La característica distintiva es considerar el ingreso, como instrumento determinante del ordenamiento y elemento vinculador de la política habitacional, y en su construcción seguir la directriz de saturación urbana, para usar primero las espacios baldíos, que todavía existen en los centros de población.

Se impulsa decididamente la sistematización y normalización, de los diseños y sistemas de vivienda, apoyados en la utilización combinada de materiales tradicionales y de nuevos componentes de producción industrial, que permitirán mejorar los niveles de eficiencia, en el uso de recursos y generación de empleos y que por su volumen padrán crear economías de escala.

Para atender las medidas de mejoramiento y autoconstrucción, que son los que poseen más virtudes, se prueban sistemas versátiles, como el de parques de materiales, que por su éxito generalizaremos, que aprovechan diversos elementos, sobre todo prefabricados; que al mismo tiempo que evita cuellos de botella en la producción de materiales tradicionales, impulsa otras ramas de actividad, como la siderurgia y la petroquímica, que todavía no han sido debidamente encauzadas a estos fines.

Antes de terminar el año, expondremos, en el Programa, entre otros asuntos, el de racionalizar el uso de plásticos, derivados petroquímicos de gran resistencia, duración y no biodegradables, para que, en vez de usarse en artículos desechables, como empaques y envolturas, se dediquen a la elaboración de bienes perdurables, como la vivienda, con notables ahorros de tiempo y costos.

La asignación de recursos, a partir de 1978, ya ha sido congruente con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y el 42% de las unidades habitacionales construidas, se ubican en zonas prioritarias.

Sin embargo, de tiempo atrás, se ha desestimulado la construcción de casas para renta, y ahora aparecen las consecuencias del abandono y descuido incluso como uno de los renglones de mayor significación en los índices inflacionarios. Tenemos que revisar toda la política inquilinaria, contemplando, tanto la oferta como la demanda, por estar íntimamente vinculados, como en toda la economía, el ajuste con el estímulo.

Para lograr un habitat justo para todos los mexicanos. materializar todas las estudios, diagnósticos y pronósticos que se han hecho sobre el tema, y evitar que la realidad nos rebase debemos lograr que la vivienda nazca junto con la pareja humana; crezca con la familia y se mejore en la medida en que cada uno de sus miembros lo haga.

## PRESENTACION

En la búsqueda de un techo y de un hogar, el ser humano ejerce uno de sus primeros derechos naturales. En nuestro tiempo esa tarea es cada vez menos individual: la planeación y programación para satisfacer la necesidad básica de la vivienda compete a todos. Para lograr ese propósito, es preciso entender la realidad de un fenómeno que entraña nuestra convivencia y manifiesta las contradicciones de nuestro crecimiento.

Sabemos que el problema de la vivienda es de gran magnitud; plantearnos la realidad es un requisito metodológico que habrá de permitirnos analizar, jerarquizar prioridades y programar soluciones.

Estamos conscientes de que no basta con realizar un diagnóstico, es indispensable adecuar mecanismos para enfrentar el problema cada vez más racionalmente; en una palabra, saber cómo y por qué ocurre, hacernos responsables de su solución y dar coherencia a las acciones.

La solución a lo problemático de lo vivienda no es de exclusiva responsabilidad del Estado, atañe a todos, y precisamente por su complejidad, debe analizarse en su totalidad dentro de un marco que la vincule con otros problemas fundamentales del país.

La vivienda, en cuanto atañe a necesidades vitales de la población, no puede concebirse separada del proceso de desarrollo socioeconómico del país. Si se intentara plantear soluciones desde esa perspectiva parcial, no solamente se distorsionaría el alcance y la naturaleza del problema habitacional, sino que se llegaría a un callejón sin salida en el que, frente a uno demanda social creciente, cada día se vería más lejana la solución global.

Es necesario, por tanto, plantear debidamente el problema de la vivienda, para proponer soluciones efectivas y concretas que respondan, sobre todo, a nuestras necesidades reales y al modelo de país que queremos ser.

Nuestra población vive dentro de una realidad en la que una importante proporción de vivienda debe calificarse de precario, como reflejo del desempleo y la marginación. La vivienda es expresión natural de la estructura socioeconómica del país y no va a ser modificando la vivienda como se genere un cambio verdadero en esa estructura.

Si se atiende este problema de manera superficial, pudiera pensarse que se resolvería el problema construyendo viviendas masivamente; la verdad es que la vivienda viene a ser el resultado final de un proceso que parte del ordenamiento territorial y cubre aspectos fundamentales, como las relativos a suelo urbano, infraestructura, equipamiento, ecología y servicios urbanos. De no tomarse en cuenta

y resolverse debidamente estas fases previas, el resultado será la acumulación de las carencias y limitaciones.

Por eso insistimos en que pretender solucionar el problema de la vivienda fuera del contexto integral del desarrollo urbano, es distorsionar nuestra realidad; de igual manera que es inútil pretender solucionar la problemática del desarrollo urbano fuera del marco del desarrollo socioeconómico.

Esta concepción ha permitida plantear una política nacional de vivienda es coherente con el proceso dinámico del desarrollo urbano y, en consecuencia, con el proceso de desarrollo integral del país.

La política nacional de vivienda propone los lineamientos para crear las condiciones sociales necesarias para que cada mexicano, con su capacidad de trabajo, pueda tener oportunidad de disponer de una vivienda decorosa, que le brinde no sólo el espacio vital necesario, sino que, por encima de todo, le ofrezca los servicios suficientes para una vida mejor.

Es precisamente en esta acción de mejoramiento de la calidad de vida, donde la vivienda se vincula al empleo, la salud y la educación. La vivienda debe estar en armonía con el medio ambiente natural y social de cada región; ser reflejo de los recursos materiales y técnicos disponibles y accesibles para la mayoría; sea acorde con las condiciones climáticas prevalecientes y responder a las expectativas que las costumbres y los patrones culturales locales establecen.

La magnitud del número de las viviendas que habrá que construir y mejorar en los próximos veinte años nos da la gran oportunidad de racionalizar los procesos constructivos, de tal manera que podamos modular las dimensiones para que las partes y componentes sean fácilmente incorporados por los constructores, sin mayor requerimiento de capacitación. Esta modulación no sólo permitirá una más económica y eficiente producción masiva, como la que se requiere, sino que facilitará que realmente la vivienda sea progresiva.

Este imperativo de racionalizar el desarrollo de nuevas procesos y materiales, en especial a partir de los recursos existentes, nos permitirá soluciones realistas, acordes a nuestras necesidades.

La política de vivienda se concreta en el Programa Nacional de Vivienda, que persigue los urgentes objetivos: mejorar las condiciones habitacionales de los estratos mayoritarios de la población, en particular los de menores ingresos y estructurar las acciones en materia de vivienda a partir de la realidad económica, social y política del país, en congruencia con los planes y programas del gobierno federal, de manera que constituyan un instrumento de éstos.

En atención a estos objetivos, el Programa Nacional de Vivienda se enfoca a cinco propósitos prioritarios:

- 1 El apoyo a la autoconstrucción que ponga a disposición de la población las tecnologías y materiales adecuados a cada región para que construya y me-

jore su vivienda.

- 2 La promoción social y comunitario para el desarrollo de vivienda cooperativa.
- 3 La promoción de la vivienda en arrendamiento que favorezca las condiciones para estimular la oferta, en especial, para los estratos sociales de más bajo poder adquisitivo.
- 4 El apoyo a la vivienda rural, tomando en consideración las características socioeconómicas, culturales y ambientales de cada región.
- 5 El fomento a la vivienda de emergencia que, como necesidad social, tendrá que construirse para dotar de habitación a las familias de las comunidades afectadas por desastres naturales.

El Programa Nacional de Vivienda, al igual que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, forma parte del nivel normativo que, dentro de nuestro Sistema Nacional de Planeación, corresponde al gobierno federal. Es función de este programa normar las actividades de vivienda del sector público federal.

Se reconoce así el papel fundamental que la vivienda tiene como factor de ordenamiento territorial y estructuración de los centros de población.

Las soluciones que propone el programa son de carácter nacional y cubren a todos los grupos sociales; propician el desarrollo económico y social y abren, además, perspectivas de generación de empleo. El programa plantea alternativas para ampliar y diversificar la oferta, a fin de hacerla más congruente con los diferentes niveles de ingreso de la población.

Establece, también, lineamientos para mejorar la distribución de las inversiones: promover el desarrollo tecnológico de la vivienda y la participación organizada de la población; abatir los costos relativos mediante el abaratamiento de insumos; atender los rezagos y prever los incrementos.

El programa también plantea estrategias enfocadas a tres factores básicos: los elementos que constituyen la vivienda; los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos y técnicos y las normas que regulen la producción.

Con esa base, el Programa Nacional de Vivienda propone:

- La acción conjunta de los organismos de vivienda.
- La ampliación de los programas tradicionales.
- Las bases para la participación de la iniciativa privada.
- Las normas que permitan la participación de la población en la construcción y mejoramiento de la vivienda.

Todos los mexicanos que habitamos hoy en el país de



un modo u otro, hemos tenido que construir nuestra vivienda. Al prever hoy las necesidades del futuro y actuar con determinación en el campo de la política habitacional, se está asegurando que en los años por venir los mexicanos que tendrán que enfrentar el mismo reto, construyan mejor sus casas, con menos esfuerzos.

Estamos, pues, conscientes de que actuar en relación a la vivienda es actuar sobre la forma de vida de todos los mexicanos de hoy y de mañana. Por eso, el Programa Nacional de Vivienda forma parte del esfuerzo y la decisión conjunta de ordenar nuestro crecimiento y evitar que la realidad nos rebase, de tal manera que la vivienda, como usted, Señor Presidente, expresó en su Tercer Informe de Gobierno, "... nozca con la pareja humana, crezca con lo familiar y se mejore en lo medido que cada una de sus miembros lo haga".

ARQ. PEDRO RAMIREZ VAZQUEZ  
SECRETARIO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS  
Y OBRAS PUBLICAS

## SISTEMA DE ELABORACION Y PARTICIPANTES

Señor Presidente:

El 12 de mayo de 1978 usted aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. El Gobierno de la República se preparaban, así el elemento vertebrado del sistema nacional de planeación del desarrollo urbano. De dicho plan se desprenden programas subsectoriales y uno de los fundamentales es, precisamente, el Programa Nacional de Vivienda que hoy se presenta a su alta consideración.

El Programa Nacional de Vivienda, como parte constitutiva de la planeación del desarrollo urbano, es coherente con la planeación del desarrollo socioeconómico. Se reconoce, así, que la construcción de viviendas produce actividad socioeconómica y ésta, a su vez, tiene efectos directos en el desarrollo urbano.

El Programa Nacional de Vivienda retoma y analiza todos los aspectos que convergen directa o indirectamente en la problemática habitacional. Establece objetivos, políticas, estrategias, programas, acciones, corresponsabilidad institucional y corresponsabilidades inter e intrasectoriales.

Al ubicar la problemática de la vivienda en el marco más amplio e integral del desarrollo urbano, el programa establece, entre otras, la responsabilidad del sector asentamientos humanos en la que toca a infraestructura, equipamiento y suelo urbano.

El Programa Nacional de Vivienda consta de cuatro grandes apartadas que, de acuerdo a la estructura de los planes del sector asentamientos humanos, contempla los niveles normativo, estratégico, de corresponsabilidad sectorial e instrumental.

En el nivel normativo se precisan los antecedentes de la acción del sector público federal en relación a la problemática habitacional, se establece el diagnóstico de la vivienda en México y el pronóstico de las demandas. En

consecuencia, se proponen los objetivos y lineamientos de políticas. El nivel estratégico establece, en relación a los objetivos nacionales, líneas de acción como las relativas a la producción masiva de componentes normalizados, utilización de tecnologías de prioridad nacional en la construcción, la producción de materiales y componentes, el apoyo al sector social en materia de vivienda progresiva y acciones de mejoramiento.

La estrategia general se enmarca en dos parámetros: la producción y el bienestar y ubica la acción habitacional en el marco de la planeación del desarrollo socioeconómico, así como en coherencia con los diferentes planes sectoriales de desarrollo urbano, desarrollo industrial, del empleo, de atención a los grupos marginados, etc.

El nivel de corresponsabilidad sectorial establece el marco general de la programación, identifica las metas nacionales e incorpora la corresponsabilidad de los diversos organismos y entidades para alcanzarlas.

También se señala la incidencia de otros sectores de la administración pública federal en el desarrollo del Programa Nacional de Vivienda.

En el nivel instrumental se establecen las criterios de orden jurídico, administrativo, económico, financiero, de comunicación y de participación social, que se proponen sirvan para la eficaz operación del programa.

En los trabajos de formulación del programa se consideraron las necesidades de vivienda para el país en su conjunto, por cada entidad federativa y, en forma específica, para cada año, en las 82 localidades mayores de 50,000 habitantes durante el período 1978-1982, compatibilizando las cifras con el documento Político Demográfico Regional, elaborado por el Consejo Nacional de Población.

Se confrontaron, además, las necesidades con la tendencia de la oferta, a fin de determinar el déficit probable en caso de que no se modificaran los criterios de aplicación de recursos.

Se analizaron, por otra parte, las diversas formas de producción de vivienda, en las que se consideraron las acciones que ejecutan los sectores público, privado y social, en las fases de planeación, producción, distribución y uso.

La información obtenida permite establecer un pronóstico del problema habitacional del país y definir las bases de la política que deberá seguirse para alcanzar los objetivos y metas propuestas.

Con estas elementos se elaboró un anteproyecto del programa, que fue sometido a la consideración de los organismos del sector público federal responsables de la construcción y financiamiento de la vivienda; todos los organismos nacionales aportaron valiosas proposiciones que, incorporadas al anteproyecto, sirvieron para elaborar esta versión del Programa Nacional de Vivienda que ahora ponemos a su consideración.

La participación de los organismos de vivienda ha permitido establecer la congruencia de sus acciones en el

marco del programa. Cada uno de los organismos la ha identificada en los siguientes aspectos: las políticas y metas, los principios de estructuración territorial y urbana, la dosificación para atender a las diferentes grupos de ingreso, su participación en los programas operativos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y del Programa Nacional de Vivienda, la adecuación de normas aplicables a la vivienda y la correspondencia de las inversiones programadas por los organismos con el escenario de programación planteada.

Esta información ha permitido establecer las unidades a construirse por tipo de programa, su inversión, los costos del programa, el empleo generado, el suelo requerido y las familias atendidas por nivel de ingreso.

Este marco se ha integrado gracias a la participación de BANOBRAS, FOVI, FOVISSSTE, INFONAVIT, ISSFAM, INDECO y otros organismos sectorizados en SAHOP; asimismo, se consideran en forma agrupada otros organismos no sectorizados en SAHOP, pero que realizan acciones de vivienda, incluidos los programas de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Fideicomiso para la Construcción de Casos de la Industria Azucarera y las acciones del Departamento del Distrito Federal, por medio de la Comisión de Desarrollo Urbano.

Para la elaboración del programa se recibieron y consideraron criterios y aportaciones de diversas secretarías y entidades de la administración pública federal, destacándose, entre otras, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y la Coordinación de Proyectos de la Presidencia de la República.

Este programa es, sin duda, un paso más en el camino de dar congruencia a nuestras acciones y acercarnos más al México que todos deseamos. No lo consideramos la solución, sino un medio perfectible para atender el problema. Estamos conscientes de que, por ser parte del proceso dinámico que es la planeación, el Programa Nacional de Vivienda requiere de una constante evaluación y actualización, para que en ningún momento deje de ser un instrumento útil al país.

DR. GREGORIO VALNER ONJAS  
SUBSECRETARIO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

## DIAGNÓSTICO

### Introducción

La formulación del Programa Nacional de Vivienda parte del análisis de los diversos factores que inciden en la materia; considero las necesidades actuales y previsibles derivadas del incremento de la población y las correlaciones con las capacidades de ingreso; analizo el impacto de la acción habitacional en el desarrollo urbano y en el

## FUNDAMENTOS

La fundamentación del Programa Nacional de Vivienda se basa en el marco jurídico de los asentamientos humanos, que señala el tratamiento de la vivienda como derecho social a partir de los artículos 27 y 123 Constitucionales, así como en la Ley General de Asentamientos Humanos; en su artículo 3o., dispone que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural a través de la regulación del mercado de terrenos además de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y la promoción de obras para que todas las habitantes del país tengan una vivienda digna".

Asimismo la Ley General mencionada, señala en su artículo 9o., "que las municipalidades, las entidades federativas y la Federación en el ámbito de su jurisdicción deberán regular el mercado de los terrenos y además el de los inmuebles destinados a vivienda popular la que podrá realizarse mediante leyes o disposiciones administrativas conducentes", de las cuales forma parte el Programa.

Los artículos precedentes de la Ley General de Asentamientos Humanos fundamentan el Programa Nacional de Vivienda como también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala en su artículo 37, fracción IV que "corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas formular y conducir los Programas de Vivienda y Urbanismo".

El Programa se apoya asimismo, en el Decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que señala, en su artículo 3o., como objetivo del Plan, "propiciar las condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos y equipamiento urbano".

El artículo 4o., del mismo Decreto, señala que el cumplimiento de los objetivos del Plan se regulará conforme a las principales políticas entre las que se señala "ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social, que estimulen la participación de la población en acciones de vivienda progresiva y mejorada".

Otra fundamentación se deriva del citado Decreto Presidencial, cuando define en su artículo 5o., que los programas operativos del mismo se regirán por los acuerdos y modificaciones que al efecto dicte el titular del ejecutivo.

## NIVEL NORMATIVO

desarrollo económico; identifico los mecanismos mediante los cuales el sector privado, el sector público y el sector social producen vivienda y el marco normativo e instrumental a la que la vivienda se ve sujeta.

El Presidente de la República, Lic. José López Portillo, ha enfatizado la importancia de afrontar con madurez nuestra realidad, para poder plantear opciones válidas o nuestro desarrollo y se ha señalado que "... ella exige un diagnóstico objetivo, que nos permita observar en la

misma perspectiva donde estamos, pero conciliar lo posible con la deseable y resolver así a dónde vamos”.

En relación a la vivienda, manifestó en su Segundo Informe de Gobierno: “Se trata de un problema múltiple y complejo y, por ello mismo, debe ser atendido por una autoridad que entienda la realidad y lo plantee como problema”. Con base en estos principios, el diagnóstico onoliza la situación habitacional, con objeto de que sirva de fundamento para jerarquizar prioridades y programar soluciones.

Con Base en estos principios, el diagnóstico analiza la situación habitacional, con objeto de que sirva de fundamento para jerarquizar prioridades y programar soluciones.

Con este propósito, el diagnóstico es presentado considerando a la vivienda desde diversos aspectos:

- A. La vivienda como problema de déficit
- B. La vivienda como problema de desarrollo urbano
- C. La vivienda como problema conceptual
- D. La vivienda como problema derivado de sus mecanismos de producción
- E. La vivienda como problema de las desajustes del mercado o en su interrelación con el ingreso
- F. El problema de la vivienda en relación al marco normativo e instrumental.

#### **La vivienda como problema de déficit**

El problema de la vivienda se ha metido tradicionalmente en términos de déficit, como una aproximación cuantitativa a las condiciones cualitativas en que habita la población.

Expresa los niveles de bienestar y adquiere significado cuando se le considera relacionado con los condiciones socioeconómicos de la población.

Los Parámetros para esta medición varían sustancialmente de acuerdo a los criterios que se utilicen para colificar el estado de la viviendas y se producen diferencias en la cifras que intentan medir el problema.

Los criterios que se aplican al respecto consideran por una parte el denominado déficit absoluto, o sea la diferencia entre el número de familias y el número de viviendas; en segundo lugar se considera, respecto a los viviendas existentes, la calidad de la edificación y la disponibilidad de servicios, así como la adecuación al grupo humano que lo habita, aspectos que son medidos por el número de habitaciones y metros cuadrados de construcción respecto al número de habitantes; en tercer lugar, se consideran los aspectos derivados del deterioro y en su caso la necesidad de reposición y por último suelen incorporarse, dentro del concepto de déficit, las necesidades derivadas del crecimiento demográfico comparadas con la producción anual de unidades.

De acuerdo al censo de 1970, existían en el país 9.1 millanes de familias y 8.3 millanes de unidades de vivienda, lo que arrojaba un déficit absoluto de 800 mil unidades, que representaba el 8.8% del total mencionado.

Disponen de agua entubada el 61%, de drenaje el 41.5%, en cuanto al número de habitaciones, el 40% cantaba con uno sala habitación y el 28.9% con dos habitaciones.

En función de los criterios cualitativos que se aplican para calificar el estado de las viviendas, varían notablemente las estimaciones de déficit en el país; así, en 1970 diversas estimaciones lo ubicaron desde 2.3 hasta 5.8 millones de viviendas.

En muchos casos las deficiencias que presentan las viviendas son superables mediante acciones específicas, ya sea vinculadas con la dotación de servicios, el mejoramiento o la ampliación.

Con objeto de plantear un marco realista y operativo, se ha utilizado para la estimación del déficit el concepto de necesidad de vivienda, considerándose desde dos puntos de vista: las necesidades derivadas del incremento demográfico y las que provienen de la atención a los rezagos, en función del hacinamiento y calidad de las viviendas existentes.

De acuerdo con lo anterior y con base en la Política Demográfica Regional, se estimaron las necesidades de vivienda para el período 1978–1982, considerando el país en su conjunto, los requerimientos para cada una de las entidades federativas y, en forma específica, las de las 82 localidades mayores de 50,000 habitantes, resultadas que se presentan en las anexos de este programa.

Como conclusión, se estimó que las necesidades a cubrir en el período 1978–1982 suman un total de 2,778,273 acciones de éstas, 963,875 son las requeridas para consolidar el inventario de vivienda existente y 1,814,398 para atender el incremento demográfico.

También ha sido estimado la tendencia de la oferta de producción en el período que cubre el programa, un probable déficit cercano a 1,000,000 de unidades de no establecerse un esfuerzo nacional en la materia.

#### **La vivienda como problema de desarrollo urbano**

La vivienda como componente de los asentamientos humanos debe inscribirse en el marco de proceso de urbanización a que está sujeto el país y a las políticas, planes y programas que al respecto han venido definiéndose.

Desde 1940 México ha experimentado un rápido y sostenido crecimiento económico, simultáneo a un intenso proceso de urbanización, a que está sujeto el país y a las políticas, planes y programas que se ha manifestado en la concentración de la población de las actividades económicas, particularmente en algunas ciudades del país.

Este proceso se refleja en especial en la ciudad de México que concentro el 20% de la población y es la única

ciudad del mundo de más de 5 millones de habitantes que crece con una tasa superior al 5% anual.

En otro extremo, el censo de 1970 señalaba existencia de más de 95,000 localidades menores a 2,500 habitantes en que se ubicaba el 40% de la población nacional, fenómeno que refleja una gran dispersión y dificulta una adecuada dotación de servicios.

En 1979 la población del país alcanza 68 millones de habitantes, de los cuales 44.2 millones habitan en localidades urbanas y 23.8 se ubican en el medio rural. Para 1982 se estimó una población de 73.7 millones de habitantes, de los que 48.5 millones corresponden a localidades urbanas y 25.2 a población rural.

Asociada a este acelerado proceso de urbanización se presenta en las ciudades del país una problemática compleja derivada de las condiciones económicas y sociales y que se expresa en marginalidad, subempleo y terciarización, en la formación de áreas de poblamiento irregular y en la dificultad para acceder a tierra y vivienda, particularmente para los grupos de bajo ingreso.

El incremento de población se manifiesta en necesidades de vivienda, y ésta a su vez es el principal generador y consumidor de espacio en los asentamientos humanos, pues si el crecimiento de nuestras ciudades entre 1978 y 1982 demandará una superficie cercana de 900 km<sup>2</sup>, el 70% será primordialmente de uso habitacional, por lo que debe preverse integralmente el desarrollo urbano y las acciones de vivienda que lo conforma.

Ante la dinámica y características de este proceso, ha sido establecido el Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos, constituido por los planes de desarrollo urbano en sus niveles nacional, estatal, municipal y de centros de población.

### **La vivienda como problema conceptual**

El concepto de vivienda tradicionalmente se ha limitado a considerarla como un producto terminado. La mayor parte de los programas de vivienda y las normas técnicas han estado dirigidas a este propósito. Esta conceptualización ha restringido las alternativas dirigidas a los grupos de bajo ingreso, que realizan su vivienda mediante autoconstrucción en un proceso de desarrollo progresivo.

Se considera necesario revisar este concepto, lo que significará entender la vivienda como proceso, permitiendo, como lo ha señalado el Señor Presidente: "... que la vivienda nazca junto con la pareja humano, crezca con la familia y se mejore en la medida en que cada uno de sus miembros la haga". Para este propósito es necesario abrir líneas de acción, tipos de programa y la adecuación de criterios técnicos, financieros y jurídicos, así como el desarrollo de tecnologías que apoyen y fomenten este proceso, permitiendo el desarrollo paulatino de la vivienda tanto en área como en calidad.

### **La vivienda como problema derivado de sus mecanismos de producción**

Los modalidades de producción del hábitat fueron

analizadas en función de las acciones del sector público, privado y social tanto en sus fases de planeación como de producción, distribución y uso, identificando los problemas específicos que enfrentan, así como el comportamiento de los diversos componentes que constituyen la vivienda, tales como la tierra, los materiales, el financiamiento, la construcción y la tecnología, en cada caso, y el régimen de tenencia, propiedad o arrendamiento a que están sujetos.

Entre 1970 y 1974 la participación de los diversos sectores, respecto al número de acciones realizadas, se estimó en un 65.5% para el sector social; en un 16.5% para el sector privado y en un 18% para el sector público.

A partir de la creación de los fondos de vivienda ha aumentado proporcionalmente la acción del sector público, que se estima alcanzó para 1978 una participación de 28% del total, la participación del sector privado fue del orden de un 18% y la del sector social de un 54%.

Se prevé que la acción del sector público se verá incrementado, en su porcentaje sobre la oferta total, en la etapa que cubre el programa. Su magnitud dependerá de los criterios de asignación de recursos y de la dosificación por líneas de acción, en especial del grado en que se establezcan nuevas alternativas habitacionales para los diversos sectores de la población, principalmente para los grupos de bajo ingreso.

Respecto a los mecanismos de producción de vivienda, se describe a continuación la evolución y las acciones que han venido desarrollando el sector público, el sector privado y el sector social.

### **Acción pública**

El marco de la acción pública en el país se establece mediante las diversas ordenamientos jurídicos y se materializa en las acciones e inversiones de los organismos y entidades de la administración pública federal.

Entre los fundamentos constitucionales en que se apoya la planeación de los asentamientos humanos y la vivienda, destacan el Artículo 11 que fija la libertad de residencia y el Artículo 27 que determina el derecho que tiene la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y de regular los elementos naturales susceptibles de apropiación, entre otros fines, para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En el campo específico de la vivienda, la Constitución de 1917 en su Artículo 123, Fracción XII, señala la obligación de que los patrones proporcionen a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, estableciendo que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otro clase esté obligado, según lo especifiquen las leyes reglamentarias, a satisfacer dichas necesidades.

Asimismo, en su Fracción XXX, se consideraron de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas o ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

Ante las necesidades de vivienda, se han creado o lo largo de más de medio siglo, diversos organismos y programas de acción que han venido respondiendo a ellas.

En 1925 se crea la Dirección de Pensiones Civiles, primer organismo capacitado para otorgar créditos a los trabajadores del Estado para la construcción o adquisición de sus viviendas. A partir de 1946, inicia este organismo la construcción de conjuntas habitacionales, principalmente en el Distrito Federal.

Se funda en 1933 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., el cual se constituye como órgano financiero con acciones mayoritarias estatales y se orienta a financiar obras de infraestructura urbana. En 1947 absorbe al Banco de Fomento a la Vivienda (fundada el 1943) y a partir de ese año desarrolla con mayor intensidad diversos programas habitacionales orientados hacia sectores medios y bajas de la población.

Por Decreto Presidencial emitido en 1943, se facultó al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, fundada en 1943, realizó programas habitacionales para proveer de vivienda a sus derechohabientes e inició la construcción de conjuntos de vivienda de alquiler en el Distrito Federal y en otras ciudades de la República.

En 1954 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) con las funciones de atender las necesidades habitacionales de los estratos poblacionales económicamente más débiles, analizar el problema habitacional y establecer una política nacional en la materia, coordinando además los esfuerzos, tanto de las dependencias de los gobiernos federal, estatales y municipales, como los del sector privado, con objeto de sistematizar los procedimientos de edificación y lograr un abatimiento de los costos.

La fundación de la Dirección de Pensiones Militares, en 1955, formó parte de las prestaciones de servicios asistenciales a los empleados de las fuerzas armadas. Esta institución desarrolló la construcción de conjuntos habitacionales para sus derechohabientes y el otorgamiento de créditos hipotecarios.

A partir de 1958 Petróleos Mexicanos inició programas habitacionales para proveer de habitación a los empleados de dicha empresa, labor que aún sigue desarrollando.

En 1963 la secretaría de Hacienda y Crédito Público puso en marcha el Programa Financiero de Vivienda, primer programa estructurado y permanente en este campo. En él se contempla la solución al problema de la vivienda en la posibilidad de lograr una movilización masiva de ahorros internos.

Para promover y coordinar la inversión, así como para complementarla y garantizarla en caso necesario, se constituyeron en el mismo año dos fideicomisos: el Fondo de Operación y Descuento Bancarios a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA). El primero tiene como objetivos

fundamentales otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito, fijar las características de los créditos que los bancos otorgan para la vivienda de interés social, aprobar el monto y las características de los proyectos de conjuntos, supervisar su ejecución y establecer reglas y medidas apropiadas para la adecuación de los proyectos a las características demográficas, económicas, sociales y financieras de cada región del país, procurando su coordinación con las demás entidades del sector pública y de la banca privada. El FOGA tiene como objetivo fundamental otorgar apoyo a las bancas privadas que conceden préstamos con garantía hipotecaria a fiduciaria, destinados a vivienda de interés social, mediante mecanismos que le permiten garantizar y asegurar sus inversiones y apoyar a los adquirentes absorbiendo parte de los intereses y diferenciales en el pago de las primas de seguros.

La creación de Fideicomiso para la Construcción de Casas para Obreras de la Industria Azucarera (FICCOIA), en 1969, se orientó a la construcción de conjuntos habitacionales para dar de vivienda a los obreros de la industria azucarera en sus áreas de trabajo.

En el mismo año el Instituto Nacional de la Vivienda edita el documento. *Hacia una política de vivienda en México*, que se enfoca al planteamiento de un crédito social para la construcción y mejoramiento de viviendas populares.

En 1970 se crea la Dirección General de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, con el fin de construir viviendas para reubicar a la población en zonas de desastre y a las afectados por programas del propio departamento. Posteriormente amplió su campo al desarrollo de programas de habitación y fraccionamientos, a intervenir en proyectos de regeneración urbana y a colaborar en las acciones habitacionales de otros organismos públicos y privados en el ámbito del Distrito Federal.

En 1971, mediante modificaciones a la ley, el Instituto Nacional de la Vivienda fue transformado en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), que actualmente juega un papel fundamental en la generación de alternativas de tierra y en la promoción de viviendas, principalmente para trabajadores no asalariados de bajo ingreso.

El 1º de mayo de 1972 se creó a partir de la Reforma Constitucional el Artículo 123, de Fonda Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y en ella se ordenó la creación de un instituto para tal efecto. En mayo del mismo año se dicta la Ley de Creación del INFONAVIT, con la finalidad de establecer y operar un sistema de financiamiento que permitiera a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas; para la construcción, reparación ampliación a mejoramiento de sus habitaciones; para el pago de pasivas contraídas por los conceptos anteriores y para la coordinación y el financiamiento de la construcción de conjuntas habitacionales. El INFONAVIT puede considerarse uno de las principales esfuerzos que en el ramo de la vivienda se han realizado en el país.

Paralelamente y con características semejantes al anterior, se creó el Fondo de Vivienda del ISSSTE (FOVISSTE), organismo ubicado dentro del Instituto de Seguridad y Ser-

vicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual asumió lo mayor parte de las actividades que este organismo venía desarrollando en materia de vivienda, orientándose a promover y financiar la construcción de conjuntos habitacionales.

Con atribuciones y características semejantes a las de INFONAVIT y del FOVISSSTE, se fundó en 1973 el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIM) para el financiamiento de vivienda destinada a miembros de las Fuerzas Armadas.

San estos los principales organismos que entre 1925 y 1976 han actuado en el campo de la vivienda y su producción durante el mencionado período cubre un total aproximado de 600 mil viviendas.

La acción del Estado, tanto en forma directa como mediante la inducción derivada del programa Financiero de Vivienda, ha permitido la construcción y el financiamiento de vivienda y la adjudicación de créditos para su amortización a largo plazo. Su acción se ha canalizado fundamentalmente a la producción de vivienda terminada para sectores de ingresos entre 1 y 6 veces el salario mínimo y se caracterizó según las diversas modalidades derivadas del instrumento administrativo que aplicó los recursos y de su ámbito de acción según el origen de los fondos, los instrumentos jurídicos y administrativos que los rigen y la forma de participación de las diversas sectores.

La acción de planeación y el control del proceso se ubican en el seno del organismo. La fase de producción en la mayor parte de las cosas es desarrollado por el sector privado, que ejecuta la edificación.

La participación del Estado permite que en la fase de circulación se cuente con capital a tasas de interés menores que las del mercado, mediante la integración de recursos que provienen de la banca, en el caso del Programa Financiero de Vivienda; de la aportación privada a gubernamental, en el caso de los fondos y de recursos presupuestales, en programas de inversión para los no asalariados.

El principal efecto de la acción de los organismos de Vivienda del país es bajar el costo real de la vivienda, particularmente mediante su financiamiento que debe complementarse incidiendo significativamente en la reducción de costos de la producción.

La acción pública enfrenta diversos problemas, entre los que pueden señalarse los siguientes:

- En la fase de planeación, la falta de un tratamiento específico en la legislación dirigido a la vivienda popular origina complejidad en los procesos de promoción y tramitación y una diversidad de instancias por las que debe posar un programa para ponerse en marcha.
- En la fase de producción, el aumento creciente de los insumos que constituyen la vivienda elevado considerablemente su costo.
- En la fase de circulación, los costos derivados de la titulación de la vivienda y en ocasiones la tardanza en la tardanza en la adjudicación, por no existir una premedida establecida.

Cabe señalar asimismo que el aumento de estos costos, así como el de los valores tope de cajones financieros, limitan la posibilidad de acceder a una vivienda o los grupos de menor ingreso.

- En la fase de uso, uno de los problemas fundamentales es la falta de mecanismos o instrumentos para financiar el mantenimiento de la vivienda y enfrentar con flexibilidad cambios derivados de la movilidad física y social de las familias (Bolsa de Vivienda).

### **Acción Privada**

A la acción privada podemos identificarla dentro de las siguientes modalidades: la vivienda construida para ser habitada por el propio gestor y la vivienda construida para ser ocupada por terceros, ya sea bajo sistema de arrendamiento o venta, en forma de propiedad individual o condominio. La primera enfrenta el aumento en las costas de construcción y requiere, desde el punto de vista administrativo y financiera, la agilización de trámites en la obtención de licencias y permisos, así como la posibilidad de acceder a créditos hipotecarios. La vivienda de alquiler ha cumplido una función social muy importante, particularmente para los sectores de bajos ingresos, ya que permite una mayor movilidad social y física, al mismo tiempo que canaliza un menor porcentaje de su ingreso a la obtención de este satisfactor.

La producción de vivienda para alquiler se caracteriza porque el agente privado, que la promueve y produce, es quien asume la fase de circulación, recupera directamente su inversión y obtiene la ganancia respectiva, tanto del cobro directo del alquiler que fija a sus inquilinos, como de mantener la propiedad que en el tiempo incrementa su valor. Esta modalidad en la que no hay transferencia de la propiedad, permite en teoría que los usuarios accedan a ella en condiciones más favorables.

La vivienda de alquiler ha constituido un gran porcentaje de la habitación en nuestras ciudades y representaba, en algunas ciudades, hasta el 68% del total de las viviendas en 1970.

Ha sido analizada la relación entre el tamaño de las localidades y la distribución entre vivienda en propiedad y en arrendamiento, correlacionándose con su desarrollo socioeconómico y su índice de urbanización.

En las localidades de mayor dinámica económica se presenta un porcentaje más alto de vivienda en arrendamiento; así, en el censo de 1970 se encontró una relación directa entre el desarrollo socioeconómico de los estados, el índice de urbanización y la existencia de vivienda de alquiler, que podría explicarse como resultado de la presión demográfica de grupos migrantes de bajos ingresos (véase Nivel Estratégico, inciso 2.5.3).

En general, en 1970 la vivienda censada bajo el rubro de no propias varió, en las ciudades de 20,000 habitantes, entre el 33 y el 52%; en las de 50,000 habitantes, entre el 36 y el 56% y en el umbral de 500,000 habitantes, entre el 42 y el 68% del total de las viviendas.

La vivienda en arrendamiento, por diversos factores,

ha visto inhibida su producción y al ser escasa, ha estado sujeta a procesos inflacionarios, en ocasiones superiores a los índices de inflación general.

La disminución de su producción se refleja en el número de licencias destinadas a vivienda de alquiler. El aumento y la diversificación de oportunidades de inversión, así como los costos crecientes de operación han tenido como consecuencia el desplazamiento de la inversión inmobiliaria hacia otras actividades.

Actualmente son los sectores de ingresos medios e incluso bajos, así como los pequeños propietarios de predios en colonias populares, quienes realizan esta forma de producción habitacional y por lo regular ofrecen habitaciones de muy baja calidad que pueden ser amortizadas en relativo corto plazo, sin ningún control.

Por otro parte, en las zonas céntricas de las ciudades, tanto en función de las rentas congeladas como por el abandono del mantenimiento de viviendas, se ha venido deteriorando un importante sector del inventario habitacional.

En las relaciones entre propietario e inquilino se presenta una serie de irregularidades y abusos, tanto por la indefinición de los términos del contrato, como por la falta de mecanismos que regulen las acciones en este materia.

Dada la función social de la vivienda en arrendamiento, particularmente para los grupos de bajo ingreso, se considera que debe estimularse su producción, mediante su financiamiento apropiado, la revisión de las cargas fiscales a las que está sujeto y la definición de instrumentos adecuados que regulen su mercado.

### **Sector social**

La forma de producción habitacional característica del sector social es la definida como autoconstrucción, que se define porque el usuario, mediante su gestión directa, realiza la adquisición de los insumos y aporta, de acuerdo a sus capacidades, su propia fuerza de trabajo, mecanismos ambos que le permiten desarrollar un proceso acorde a sus posibilidades y a la consolidación paulatina de su vivienda. A falta de un capital que financie la producción en paquete de su vivienda y de un crédito que le permita amortizarla a largo plazo, el autoconstructor logra su propósito al conjuntar las fases de producción, circulación y uso en un solo proceso. Esta forma de producción se desarrolla en México a partir de los años 50, después del decaimiento de la producción de vivienda para alquiler y mediante ella se construye actualmente la mayor parte de la vivienda del país, en particular la de los sectores con ingresos menores a dos veces el salario mínimo.

Esta forma de producción confronta múltiples problemas que se ubican principalmente en la falta de reconocimiento legal y normativo a los procesos mediante los que se realiza.

En particular, la irregularidad parte de la forma como se incorpora la tierra al uso urbano, sobre todo en aquellos casos en que una zona de arrendamiento se produce en tierra proveniente del régimen ejidal. Otro motivo de

irregularidad es la necesaria sujeción de la vivienda a normas de orden técnico-constructivo, que no responden a la realidad del autoconstructor y que dificultan su proceso de consolidación.

Al autoconstructor se le presentan diversos problemas: inexistencia de alternativas de suelo a su alcance, costos crecientes en la adquisición de sus insumos, poca asistencia técnica y falta de fuentes de financiamiento, lo que obliga a que la construcción sea levantada en etapas de gran lentitud, obligando a sus habitantes a soportar condiciones habitacionales muy precarias durante períodos prolongados.

La acción del Estado resulta prioritario en la atención de este proceso. Por una parte, mediante programas integrales que, partiendo de la regulación de la tendencia de la tierra, puedan permitir la integración urbana de estos asentamientos mediante mecanismos de apoyo, facilitando y agilizando la labor del autoconstructor. Esta tarea se cumple particularmente mediante centros de apoyo a la vivienda. También se considera prioritaria la modificación de los criterios normativos para auspiciar y facilitar la acción del autoconstructor.

Otra forma potencial de producción de vivienda, que empieza o desarrollarse en México, es la realizada bajo gestión cooperativa o bajo otros tipos de organización de los propios usuarios los que, al asumir el control del proceso de producción de su vivienda, logran abatir considerablemente sus costos. Esta forma constituye una importante alternativa a la gestión individual de los grupos de menores ingresos.

### **La vivienda como problema de desajustes del mercado**

Diversos enfoques tradicionales han entendido el problema de la vivienda como un desequilibrio entre la oferta y la demanda en consecuencia, han planteado su solución en términos de un mayor número de unidades de producto terminado.

Dichos enfoques pueden producir distorsiones, ya que no se trata simplemente de producir vivienda sino que ésta se ajuste al ingreso de la población, factor clave para el acceso a la vivienda. En consecuencia, los programas deben adecuarse a la capacidad de pago y prever porcentajes aceptables del ingreso; al mismo tiempo, es necesario analizar los diversos factores de costo que inciden en la vivienda, con objeto de establecer las medidas necesarias para reducir su costo relativo.

En general, la vivienda del mercado formal que se produce en el país no se encuentra al alcance de la población con ingresos inferiores al salario mínimo.

De aquí que sea necesario establecer la correlación ingreso-vivienda y generar alternativas, en particular para los grupos de menor ingreso, evitando su desplazamiento hacia nuevos asentamientos irregulares en la periferia de las ciudades, en donde en ocasiones se les obliga a pagar precios de arrendamiento muy altos por habitaciones con inadecuadas condiciones de habitabilidad.



El problema habitacional, visto en la perspectiva de los desajustes del mercado, se vincula estrechamente con el déficit. Es precisamente en la relación que se da entre los tipos de vivienda y los ingresos de la población que accede a ellos, donde es posible, caracterizar las necesidades en términos más objetivos y plantear los caminos alternativos que incidan sobre tales desajustes.

## PRONOSTICO

El análisis de las tendencias de la situación habitacional del país contemplo el comportamiento de los dos factores que la determinan: la oferta y la demanda.

La primera estará condicionada por los recursos que puedan ser canalizados a la ejecución de programas de vivienda, particularmente los del sector público. La segunda dependerá de la dinámica de crecimiento poblacional y su distribución territorial; de la nupcialidad y de la estructura familiar y son de gran importancia los cambios demográficos que resulten como efecto de las políticas actuales en la materia.

Tomando como marco la información proporcionada por el Consejo Nacional de Población, el análisis del fenómeno demográfico se planteó desde diversas perspectivas. En primer lugar se ha identificado una desaceleración en la mortalidad y la natalidad presenta los primeros indicios de disminución de una tasa que prácticamente había permanecido constante (44 nacimientos al millar), hasta situarla, según se deduce de la información de las estadísticas vitales, de la encuesta de fecundidad levantada en 1976. Se plantea por tanto que la tasa de crecimiento demográfico descendió al 3.1% antecedente que permite establecer condiciones favorables para lograr las metas nacionales de población en los años 1982 y 2000.

La importancia de la reducción del incremento demográfica nos permite contar con dos hipótesis del crecimiento de la población: por una parte, si se supone un crecimiento anual constante del 3.2%, la población del país alcanzaría para los años 1982 y 2000, 74.7 y 131.7 millones de habitantes respectivamente; por el contrario, debe cumplirse la proyección programática que surge de las metas demográficas que buscan disminuir la tasa de crecimiento a 2.5% y a 1.0% en los años 1982 y 2000, la población alcanzaría respectivamente 73.7 y 100.2 millones de habitantes.

La adopción de un esquema normativo de análisis y una mayor precisión de conceptos proporcionan información sobre el esfuerzo que el país tendría que realizar para atender las necesidades de vivienda actuales y futuras, derivadas del acelerado crecimiento demográfico y del deterioro habitacional.

En 1970 México disponía de 8.3 millones de viviendas, de las cuales el 59% se ubicaba en localidades mayores de 2,500 habitantes y el 41% en las restantes; en 1977 se estimó un total de 10.5 millones de viviendas, el 66% de las cuales se ubicaba en las localidades con más de 2,500 habitantes y el 34% en el resto del país, con un índice general de hacinamiento (densidad domiciliar) de 6.08 hab./viv. en las localidades mayores de 2,500 habitantes y 6.34 hab./viv. en el resto del país. Los

necesidades estimadas entre 1978 y 1982, debidas al crecimiento demográfico, arrojan un total de 1,814,398 viviendas, de acuerdo a las metas demográficas establecidas por el Consejo Nacional de Población. Sin embargo, si se mantuviera la tasa del 3.2%, se requerirían 178,571 viviendas adicionales, que equivalen al 11% de la cifra anterior, lo que significaría un total de 1,992,969 viviendas.

En relación a las necesidades de vivienda para atender a los rezagos y de acuerdo a las características actuales del inventario, se considera la necesidad de reponer las viviendas no aceptables en un plazo de 25 años y las viviendas aceptables en un plazo de 50 años.

Lo anterior significaría realizar 600,795 acciones para el primer caso, y 363,080 para el segundo, durante el período 1978-1982, y el requerimiento total de acciones de vivienda sería de 2,778.273 acciones.

Para el período 1982-2000, considerando la hipótesis baja, el incremento de la población sería de 26,500,000 habitantes, lo que significaría una necesidad de 4,732,142 viviendas. En caso de persistir las tasas actuales, el crecimiento sería de 57 millones de habitantes y la demanda de vivienda por este concepto, de 9,500,000 unidades.

Monteniendo el mismo criterio de atención a los rezagos, entre 1982 y 2000 serán necesarias 3,469,950 acciones, de las cuales 2,162,852 corresponden a la vivienda no aceptable y 1,307,088 para atender la reposición de la vivienda aceptable; requerimientos que integrados a las necesidades derivadas del incremento de la población, nos plantean una necesidad total en este lapso de 8,202,092 acciones en la hipótesis baja y de 12,969,950 en la hipótesis alta, según la cual sería duplicar el inventario habitacional del país en ese lapso.

Por otra parte, las tendencias del proceso de urbanización permiten pronosticar que para el año 2000 las necesidades de vivienda estarán localizadas principalmente en el medio urbano, ya que sólo el 20% de la población permanecerá en el medio rural.

En relación con las tendencias de la oferta entre 1978 y 1982, ésta evolucionará de 314,825 viviendas en 1978 a 385,575 en 1982, con una oferta de 1,746,358. De persistir estas tendencias en la producción habitacional, se podría generar un probable déficit de 1,031,000 viviendas en ese mismo período, con sus efectos sobre los índices de hacinamiento y el promedio de cuartos por vivienda que tendería a reducirse.

La evolución de la disponibilidad de recursos financieros nos señala que en 1973 el sector público invirtió 4,548 millones de pesos en vivienda; en 1974 la inversión fue de 7,641 millones; en 1975 de 9,461 millones y en 1976 de 10,795 millones de pesos. Para 1977 se estimó un total de inversión de 13,064 millones.

Considerando lo anterior y con base en estimaciones derivadas de proyecciones actuariales de los organismos y de la tendencia de los programas de inversión del gobierno federal, se estima un mínimo de inversión de 96,000 millones de pesos constantes de 1978 para el período 1978-1982, aunque cabe considerar los recursos adicionales



que señala el Programa Nacional de Desarrollo Industrial, que podrían canalizarse a programas de vivienda e incrementar las montos totales.

Como conclusión, puede señalarse por una parte la existencia de recursos financieros que apropiadamente canalizados permitirían el enfrentamiento racional del problema y, por otra, el incremento de las necesidades que, aunado a la distribución del ingreso, a las características de empleo y subempleo, el aumento del costo de la vivienda y sus insumos, tienden a agravar el problema y a propiciar el deterioro de las condiciones habitacionales.

Los aspectos mencionados nos obligan a diseñar una política integrada de vivienda que contemplando una mayor racionalidad en la asignación de los recursos y su coherencia con los instrumentos reguladores e inductivos, nos permita evitar el deterioro de las condiciones habitacionales y mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos.

## **POLITICA**

### **Bases de la política de vivienda**

Ante el análisis de la problemática habitacional del país y de sus tendencias, se plantea la necesidad de establecer un marco de acción global con objetivos, políticas y estrategias únicas que permitan integrar el esfuerzo nacional en la materia.

La política de vivienda debe tener un carácter nacional y abarcar a la sociedad en su conjunto; debe enmarcarse en las condiciones socioeconómicas del país, mediante un enfoque realista que permita encontrar soluciones acordes a nuestro nivel de desarrollo, contemplando, asimismo, que el problema de vivienda es un efecto de las modalidades de nuestro crecimiento, que exige atacar las causas que la generan y que no debe entenderse como un componente aislado sino estrecha relación con las características del ingreso, del empleo y, en general, de las condiciones de vida de la población.

Hacer frente a esta problemática plantea la necesidad de una nueva orientación o la acción habitacional del país.

Como lo ha señalado el señor Presidente de la República: "Lograr que las familias no paguen más por su vivienda de lo que su ingreso les permite es el eje de esta política. La generación de empleo, la mejor distribución de las inversiones y el abatimiento del costo relativo de la vivienda, son sus aspectos centrales".

El Programa Nacional de Vivienda se enmarca en dos principios fundamentales: lograr niveles apropiados de bienestar para toda la población y propiciar el incremento en la producción, entendiendo a la vivienda como factor de desarrollo social y de desarrollo económico.

Se considera también a la vivienda como factor de ordenamiento territorial de estructuración urbana, ya que, como un componente fundamental de los asentamientos humanos, debe articularse a la dinámica del desarrollo urbano, contemplando acciones paralelas de suelo, infraestructura y equipamiento, que en su conjunto permitan establecer un hábitat eficiente y justo.

El fundamento y eje articulador de la política es el ingreso de la población, ya que la vivienda constituye uno de los rubros fundamentales del presupuesto familiar. Por ello, se considera la necesidad de establecer medidas tendientes a adecuar los programas a la capacidad de pago de la población; reducir sus costos mediante el abaratamiento de los insumos, la racionalización de los recursos y la participación organizada de la población; establecer criterios de asignación que cubran prioritariamente a los grupos de menor ingreso, permitiendo que la vivienda funcione como mecanismo redistributivo y lograr una fuente generadora de empleo que propicie ingreso y permita a su vez acceder a la vivienda.

Se parte de una reconceptualización de la vivienda, que nos permite entenderla como un proceso, y que considera las diversas fases de su desarrollo; los elementos que la constituyen, —suelo, construcción (materiales, tecnología y asistencia técnica) y financiamiento—, así como la participación de los diversos agentes que intervienen en el proceso.

Se considera, por tanto, la necesidad de integrar, en un marco coherente y coordinado, los instrumentos y mecanismos que inciden en el proceso en su conjunto, propósito que implica la racionalización de la acción pública y el esfuerzo compartido de los sectores privado y social en el marco de la Alianza para la Vivienda.

La existencia de diversos organismos e instancias administrativas no niega la necesidad de trazar objetivos y políticas únicas que orienten la acción global en la materia, respetando sus diferentes objetivos y áreas de competencia, pero coordinando e integrando sus acciones en una estrategia compartida, tendiente a una mayor eficiencia y equidad en el uso de los recursos para lograr la cobertura de toda la población, mediante la complementariedad de mecanismos.

Se plantea la necesidad de contar con un marco instrumental adecuado y coherente que permita, por medio de los mecanismos de acción directa, reguladores, inductivos y de fomento, hacer operativos los objetivos y la política del Programa Nacional de Vivienda.

### **Objetivos**

Ante la problemática que presentan la vivienda, el rezago, las necesidades, el incremento de los costos y las condiciones económicas del país, el Programa Nacional de Vivienda plantea una nueva orientación a la acción habitacional, integrada en un proceso que permita conjugar la capacidad del sector público, del sector privado y del sector social, para enfocar las acciones congruentes y complementarias entre sí, para armonizar la integración de experiencias y alternativas que permitan atender el problema de la vivienda en cuanto a suelo, financiamiento y los criterios aplicables en materia de desarrollo urbano, arquitectónicos, constructivos, de normalización y tipificación, proceso que, en la medida en que se perfecciona, se amplíe y se institucionalice, nos permitirá acercarnos a la posibilidad de que todos los mexicanos puedan acceder a una vivienda adecuada y consagrar ese derecho.

Los objetivos del PNV son:

- Propiciar condiciones favorables para que la población, particularmente 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 y de conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- Coordinar las acciones e inversiones que realice el gobierno federal en materia de vivienda, en forma congruente con los planes y programas nacionales y establecer bases de coordinación con los gobiernos de los estados y municipios y con los sectores social y privado.

El esfuerzo nacional debe encaminarse al logro de condiciones aceptables de habitación para todos los habitantes del país y alternativas para acceder a un espacio suficiente para el desarrollo de las actividades familiares fundamentales. La acción habitacional deberá orientarse a lograr la cobertura de toda la población y a atender prioritariamente a los grupos de menor ingreso y con mayor necesidad de vivienda, mediante la adecuación instrumental y la creación de mecanismos que aseguren su acceso a la vivienda y sus componentes, ya que como lo ha señalado el señor Presidente de la República "es necesario seguir avanzando en las soluciones institucionales de construcción y ampliación de vivienda, pero no olvidar nunca a aquellos que, a pesar de no estar inscritos en un sistema de este tipo, tienen exactamente el mismo derecho".

#### Políticas

Las políticas del Programa Nacional de Vivienda, elaboradas con base en la política global de desarrollo del país y en la específica del sector asentamientos humanos, permiten guiar el proceso de toma de decisiones, formular las estrategias y programas específicos y articular los instrumentos respectivos dentro de un marco de acción global.

Las políticas de vivienda parten de lo señalado por el Señor Presidente en su II Informe de Gobierno: "Abrir alternativas que permitan beneficiar al mayor número posible de familias, ampliando y diversificando la oferta para adecuarla a los caracteres socioeconómicos de la población".

Para el cumplimiento del primer objetivo de este programa —propiciar condiciones favorables para que la población, particularmente la de menores ingresos, cuente con una vivienda adecuada—, se plantean las siguientes políticas relacionadas con el ingreso de la población, los costos de la vivienda y la disponibilidad y criterios de aplicación de los recursos.

#### **Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda con programas que permitan beneficiar al mayor número de familias.**

Esta política contempla la diversificación de los programas habitacionales del sector público, de manera que respondan a los caracteres socioeconómicos de la población, particularmente de los grupos de menores ingresos. Plantea, asimismo, las acciones dirigidas a los

que constituyen la vivienda y o los instrumentos que la regulan, a efecto de generar alternativas de tierra, materiales de construcción, tecnologías apropiadas y financiamiento o su alcance y de acuerdo a las diversas etapas habitacionales.

#### **Reducir las costas de la vivienda y de sus insumos (suelo, construcción y financiamiento), mediante las adecuaciones técnicas, jurídicas y financieras necesarias.**

La reducción de costos de la vivienda se refiere tanto al abaratamiento de sus insumos básicos como a la reducción del costo final.

En relación a las acciones sobre los insumos, se considera particularmente la reducción de costos de las siguientes elementos:

- Suelo urbano, en tanto es un factor fundamental para el desarrollo de acciones de vivienda, se debe asegurar que los programas públicos de vivienda y los diversos grupos de ingresos cuenten con alternativas apropiadas a su alcance.
- Financiamiento, particularmente para los grupos de menores ingresos.
- Tecnología, mediante la racionalización de la construcción, la industrialización y autoconstrucción.
- Materiales y componentes de la construcción, mediante la utilización de materiales locales, el uso apropiado de los mismos, el impulso a la producción y mecanismos adecuados de distribución.
- Procedimientos administrativos que agilicen autorizaciones y licencias, adjudicación y escrituración, revisando los costos, impuestos y derechos.

Se contemplan asimismo, acciones que apoyen y fomenten y organicen el esfuerzo de la comunidad tendiente a la reducción de costos.

#### **Racionalizar la aplicación de los recursos financieros disponibles para la ejecución de programas de vivienda.**

El programa Nacional de Vivienda establece un marco que permitirá interrelacionar los diversos mecanismos, con el propósito común de lograr la cobertura de toda la población, mediante la adecuación y creación de instrumentos apropiados.

Estas acciones deben realizarse con criterios de eficacia y equidad, maximizando el efecto multiplicador y redistribuidor de la inversión.

Esta Política podrá materializarse mediante:

- La asignación de recursos a programas con mayor alcance social, permitiendo un mayor número de acciones y coadyuvando a alcanzar niveles mínimos de bienestar para toda la población.

b. La posibilidad de canalizar mayores recursos a la vivienda, mediante medidas que permitan mejorar los niveles de capacitación y recuperación, establecer acciones que contrarresten los efectos del proceso inflacionario, crear instrumentos que estimulen el ahorro social y la integración de recursos financieros, fiscales y sociales en programas de vivienda, flexibilizando los criterios de aplicación.

● **Diversificar el tipo de recursos aplicables a la vivienda.**

Integrar una gama más amplia de recursos aplicables a la vivienda, apoyando y complementando los recursos sociales, creando mecanismos que estimulen y apoyen la conservación, mejoramiento y uso racional de las viviendas existentes.

En relación al segundo objetivo —estructurar las acciones de vivienda como factor de desarrollo económico y social, de ordenamiento territorial y estructuración urbana y de conservación y mejoramiento del medio ambiente— se plantean las siguientes políticas:

● **Considerar la vivienda como factor de desarrollo económico.**

Promover la generación de empleo en la producción de vivienda y sus insumos.

Las políticas de vivienda tradicionalmente han sido formuladas a partir de objetivos de bienestar social. En consecuencia, los recursos financieros que se asignan son considerados más como gastos que como inversión.

Por su naturaleza y por los montos de inversión que se le asignan, la vivienda desempeña funciones que la acercan al comportamiento de sectores económicos, como la industria de la construcción y, consecuentemente, el funcionamiento de la economía en su conjunto.

Es necesario reconceptualizar la vivienda como factor de desarrollo económica. La vivienda genera empleo, derrama sueldos, activa la planta industrial y estimula el ahorro interno, por tanto, debe vincularse estrechamente a las políticas de producción que el país se plantea.

Se considera que debe estimular la utilización de tecnología que favorezca la absorción de mano de obra en la construcción y en la producción de materiales y componentes para la vivienda. Debe abrir nuevas fuentes de empleo en la producción de insumos, en la construcción y en el mantenimiento de la vivienda.

● **Considerar la vivienda como factor de desarrollo social.**

Fomentar la participación organizada de la población en los acciones de vivienda.

La política de vivienda debe considerar y estimular la creación de programas, instrumentos y mecanismos para la participación organizada de la población, tanto mediante el impulso del desarrollo de organizaciones populares que le permita enfrentar y resolver su proceso habitacional,

como del fomento de la participación de la comunidad en las diversas fases de los programas de vivienda que realiza el sector público.

También, mediante la reconceptualización de la vivienda como proceso, se consideran programas habitacionales alternativos, la adecuación de reglamentos urbanos y de construcción, así como acciones que apoyen los procesos populares de poblamiento, particularmente mediante acciones integrales que pongan a su alcance tierra, materiales, tecnología apropiada, asistencia técnica y capacitación, así como la propia organización de la comunidad para la producción de insumos de vivienda y de la vivienda misma.

● **Considera la vivienda como factor de desarrollo urbano.**

Propiciar que la vivienda sea un factor de ordenamiento territorial y de estructuración interna de los centros de población.

La vivienda, como componente de los asentamientos humanos, debe responder a las prioridades territoriales que el país se ha fijado, generando este satisfactor en las zonas de mayor impulso y propiciando actividad económica:

La vivienda, elemento que conforma e integra las localidades del país, debe ser un factor que apoye y estimule el sano desarrollo de los centros de población.

Su acción debe estar vinculada con las de suelo urbano, equipamiento e infraestructura, para constituir en conjunto un hábitat eficiente y justo.

● **Considerar la vivienda como factor de conservación y mejoramiento del medio ambiente.**

Inducir que las acciones en materia de vivienda aprovechen y preserven los recursos y características del medio ambiente.

En relación con el tercer objetivo —coordinar las acciones e inversiones que realiza la administración pública federal en materia de vivienda, en forma congruente con los planes y programas nacionales y establecer bases de coordinación con los gobiernos de los estados y municipios y con los sectores social y privado—, se plantean las siguientes políticas:

● **Estimular y apoyar las acciones conjuntas del sector público en materia de vivienda con los sectores privado y social, en el marco de la Alianza para la Vivienda.**

Como ha señalado el señor Presidente, "Esta concepción del desarrollo requiere supeditar el aparato productivo a la satisfacción de las necesidades sociales, mediante acciones que reorienten la producción y aumenten la participación de las clases populares."

El Programa Nacional de Vivienda contempla, dentro de sus programas operativos, acciones de apoyo al sector social y su proceso popular de poblamiento e incorpora

críterios a convenir con el sector privado para coadyuvar al cumplimiento de los metos del programa.

- Desarrollar mecanismos operativos tendientes a coordinar las acciones e inversiones que en materia de vivienda realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.

La participación de los organismos ha permitido la integración de este programa y se considera que las niveles de congruencia-concurrencia habrá de darse a nivel estatal y municipal, en el marco del federalismo y en opayo a los planes programas de los estados y municipios. Adicionalmente, cabe señalar el establecimiento de la Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la vivienda con la participación de las secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, para coadyuvar en este propósito.

Asimismo, se considero el desarrollo de un sistema normativo integrado de instrumentos jurídicos, administrativos y financieros que permito la operatividad del programa y que cubra las acciones e inversiones del sector público, la regulación y control, la inducción y fomento, en las fases de planeación, producción, distribución y uso de la vivienda.

### Lineamientos para la acción

A continuación se presentan algunos lineamientos para la acción en el campo habitacional, derivados de los objetivos y políticas.

Las políticas de vivienda, trazados en el marco anterior, buscan responder a los objetivos que se proponen generar bienes y servicios, empleo, eficiencia, justicia distributiva, organización de productores y consumidores y la participación de los sectores privado y social en las tareas del desarrollo.

Los lineamientos que a continuación se proponen surgen de la correlación entre los grandes objetivos nacionales y las políticas de vivienda y cubren los elementos que constituyen la vivienda, los instrumentos que lo condicionan y las normas técnicas a las que está sujeta.

El resultado de este trabajo se sintetiza en lineamientos que constituyen una base concreta para implantar e integrar una estrategia operativa.

Los objetivos nacionales persiguen un desarrollo tanto económico como social, esto es, alcanzar un mayor crecimiento económico y una mejor distribución del ingreso; elevar la producción paralelamente al aumento de la capacidad adquisitivo del salario e incrementar las fuentes del empleo, elevando también la calidad de vida.

Estos objetivos se sintetizan en dos elementos fundamentales, producción y bienestar, que han servido de marco para el establecimiento de estos lineamientos.

#### LINEAMIENTOS DE ACCIÓN SOBRE LOS ELEMENTOS DE LA VIVIENDA.

Con objeto de materializar la política de vivienda y de

orientar los diversos programas operativos, se han definido lineamientos derivados de las políticas respecto de la producción y administración de los elementos que constituyen la vivienda. Se han considerado el suelo, los materiales, el financiamiento y la tecnología.

#### A. Suelo urbano

El suelo es el elemento fundamental para realizar las acciones de vivienda; su disponibilidad en localización y costo condiciona los procesos habitacionales.

Los requerimientos de tierra urbana entre 1978 y 1982 son cercanos a los 900 km<sup>2</sup>, superficie similar a la de la actual área metropolitana de la ciudad de México.

La inexistencia de una visión integral sobre este recurso ha provocado limitadas alternativas para los grupos de menores ingresos; se han generado asentamientos precarios e incorporación irregular de terrenos agrícolas a usos urbanos; el suelo urbano está sujeto a especulación y a valores inflacionarios; hay déficit de suelo para fines sociales, particularmente para vivienda, y se origina un crecimiento urbano y desarticulado.

El suelo urbano se ha transformado en un factor crítico para el desarrollo de programas habitacionales.

Por lo anterior, se requiere asegurar tierra apropiado para los programas de los diversos organismos, generar alternativas de tierra para los diversos grupos de ingresos y prever que su ocupación sea coherente con los planes y programas de desarrollo urbano, minimizando los costos iniciales y de operación.

- o. Lineamientos respecto al suelo urbano, en relación con la población
1. Regular el mercado de suelo urbano y lograr su óptimo aprovechamiento.
2. Canalizar recursos especulativos a las actividades productivas.
3. Dar prioridad a programas de saturación urbana que aprovechen la infraestructura y otros servicios existentes.
4. Acelerar la elaboración de planes de desarrollo urbano y la expedición de los correspondientes declaratorios de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios urbanos en los centros de población que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano señala como prioritarios.
5. Integrar mecanismos de acción conjunta en materia de suelo entre los organismos de vivienda del sector público, para optimizar sus recursos, particularmente por medio de la integración de una Bolsa de Tierra.

La Bolsa de Tierra es un instrumento para la administración de los recursos territoriales del sector público, que permite:

- Integrar, en forma coherente y con sentido social, las acciones tendientes a la expropiación, adquisición, intercambio, etc. de tierra para el desarrollo urbano.
- Adecuar la oferta de tierra para acciones de vivienda, de acuerdo a los requerimientos del Programa Nacional de Vivienda.
- Articular las acciones de los organismos con los planes y programas de desarrollo urbana.
- Maximizar los efectos económicas y sociales de la inversión pública en esta materia.
- Facilitar la acción de los organismos.
  - b. Lineamientos respecto al suelo urbano, en relación con el bienestar
    1. Generar nuevas alternativas de acceso al suelo para grupos de menores ingresos.
    2. Establecer un sistema que permita satisfacer la necesidad de suelo para el desarrollo urbano de los centros de población.
    3. Incrementar una mayor participación del sector público en la generación de nuevas áreas urbanas, coadyuvando a la distribución adecuada de usos, destinos y reservas.
- Estos lineamientos se materializan por medio de los programas de atención a los incrementos y la Bolsa de Tierra.
- El programa de atención a los incrementos pretende la generación de alternativas de tierra por parte del Estado para los diversos grupos de ingresos, en especial para los de más bajos recursos, mediante la intensificación de programas de lotes y servicios y de fraccionamientos populares, por medio del INDECO y otras entidades paraestatales y federales, así como por parte de los organismos estatales y municipales y de acciones convenidas con los sectores social y privado.
- Lo Bolsa de Tierra, por su parte, incidirá también en la reducción del costo de la tierra urbana, permitiendo la regulación del mercado, mediante la organización de la oferta.
- Para el cumplimiento de sus objetivos, la Bolsa de Tierra, cuando sea socialmente necesario y se juzgue conveniente, podrá enajenar a precios inferiores de las de avalúo, otorgando subsidios por las diferencias, de acuerdo a lo señalado en el artículo 2o., fracción X, de la Ley del INDECO.
  4. Impulsar la regulación de la tenencia de la tierra, mediante el programa de atención a los rezagos.
- Realizar acciones paralelas de equipamiento e infraestructura e impulsar los centros de apoyo a la vivienda.
- Revisar los mecanismos que permitan la creación de oferta antes de la irregularidad y revisar el sistema de

indemnización por expropiaciones para regularización planteando mecanismos que permitan incorporar a los ejidatarios al proceso de desarrollo.

- Establecer canales para la participación de organizaciones sociales en la posesión y uso legal del suelo.

#### B. Materiales.

Las propuestas se orientan a estimular la producción de materiales y a establecer mecanismos que permitan satisfacer los requerimientos nacionales.

- a. Lineamientos respecto a los materiales, en relación con la producción.

1. Prever las demandas nacionales y, en el marco de una política integrada de producción y distribución de materiales y componentes, definir acciones directas del sector público y orientar y estimular las acciones del sector privado y social.
2. Fomentar la producción y uso masivo de componentes normalizadas.
3. Incidir en la generación de empleo, mediante la producción de insumos para la construcción.
4. Impulsar la producción de materiales locales, particularmente en las zonas prioritarias de los planes de desarrollo urbano e industrial.
5. Apoyar a grupos de producción social, empresas cooperativas y grupos organizadas, para la construcción de su propia vivienda.
6. Concertar convenios para el uso de materiales en el marco de la Alianza para la Producción.

- b. Lineamientos respecto a la producción de materiales, en relación con el bienestar.

1. Establecer medidas, tanto de carácter técnica como jurídica y financiero, tendientes a la reducción de costos de los insumos de vivienda.
2. Impulsar el establecimiento de parques de apoyo a la autoconstrucción que propicien la oferta de materiales baratos, que presten asistencia técnica, difundan tecnologías y brinden capacitación y adiestramiento.
3. Alentar la producción de componentes que minimicen costos y puedan incorporarse en los procesos de autoconstrucción.
4. Regular el mercado de materiales básicos para la construcción.

#### C. Financiamiento

Las líneas propuestas buscan reforzar la producción habitacional y ampliar las posibilidades de acceso de los sectores de bajos recursos a los programas de vivienda. La proposición básica se centra en la flexibilización e in-

tegración del sistema financiero con los propósitos del Programa Nacional de Vivienda.

a. Lineamientos respecto al financiamiento, en relación con la producción.

1. Integrar programas habitacionales a planes que propicien acciones de desarrollo económico y generación de empleo.
2. Utilizar los recursos financieros en aquellos programas que tengan una mayor cobertura social y maximicen sus efectos económicos.
3. Articular los recursos financieros de los sectores privado y social, orientando el desarrollo de acciones y logrando un mayor efecto multiplicador.
4. Integrar un sistema de instrumentos financieros que respondan a los diversos características socioeconómicas de la población y sean acordes con las líneas de acción del Programa Nacional de Vivienda.

5. Establecer estrategias, para el manejo de los recursos, que contrarresten los efectos del proceso inflacionario.

b. Lineamientos respecto al financiamiento, en relación al bienestar.

1. Establecer mecanismos de financiamiento que respondan a las diversas líneas del Programa Nacional de Vivienda, particularmente las relacionadas con los grupos de bajo ingreso.
  2. Flexibilizar criterios de los instrumentos financieros.
  3. Incrementar los recursos presupuestales y financieros para programas de vivienda destinados a grupos de menor ingreso.
  4. Establecer un sistema financiero para los grupos de baja ingreso, en especial para los no asalariados, que contemplen los siguientes aspectos:
- La integración de recursos financieros, fiscales y sociales en programas de vivienda.
  - Crear instrumentos que estimulen el ahorro social destinado a vivienda.
  - Establecer mecanismos que permitan el financiamiento gradual en las procesos del poblamiento.
  - Aplicar los recursos mediante mecanismos que apoyen la participación social, particularmente en programas de vivienda cooperativa, vivienda en arrendamiento y vivienda de emergencia.
  - Financiar la producción y distribución de materiales.

D. Tecnología.

Es fundamental impulsar una tecnología acorde con los objetivos que persigue la política de desarrollo, esta es,

incrementar la productividad, bajar costos de producción y abrir alternativas a la incorporación amplia de mano de obra. Interesa también el desarrollo de tecnología que facilite las tareas del autoconstructor.

La acción técnica exige de investigación y experimentación que permitan establecer tecnologías apropiadas para nuestro desarrollo.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas ha desarrollado diversas investigaciones tendientes a contar con dicha tecnología apropiada.

Asimismo, se considera el vínculo entre centros de investigación y universidades para este propósito y la posibilidad de contar con mecanismos de asistencia técnica, fundamentalmente dirigidos a los grupos sociales, para mejorar su proceso de vivienda.

a. Lineamientos respecto a la tecnología, en relación con la producción.

1. Seleccionar tecnología que estimule el desarrollo del país y aumente la producción de los sectores de vivienda.
2. Utilizar tecnología adecuada que maximice el empleo estable, absorbiendo el mayor número de insumos locales y reduciendo costos de producción y mantenimiento.
3. Fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico en apoyo de la autoconstrucción, la racionalización de sistemas constructivos, la utilización de ecotécnicas y el ahorro de energéticos.
4. Fomentar la normalización y la coordinación modular de materiales y componentes de vivienda, mejorando los niveles de eficiencia y logrando reducción de costos.
5. Estimular la organización de asociaciones que presten asistencia técnica.

b. Lineamientos respecto a la tecnología, en relación con el bienestar.

1. Seleccionar tecnologías de desarrollo progresivo que faciliten la solución de los problemas básicos de la vivienda y que utilicen racionalmente los recursos humanos y materiales.
2. Seleccionar tecnologías que reduzcan los costos de producción y mantenimiento.
3. Seleccionar tecnologías que sean de fácil difusión y asimilación, para lograr que las innovaciones tecnológicas tengan sus mayores efectos sociales.
4. Seleccionar tecnologías que ofrezcan gradualmente una mayor eficiencia frente a las necesidades cambiantes de la producción de vivienda.
5. Seleccionar tecnologías que sean compatibles con las diferencias regionales y las exigencias ecológicas, sociales y culturales.

6. Seleccionar tecnologías que fomenten la participación social organizado en las diversas fases del proceso de vivienda.

Lineamientos de acción sobre los instrumentos de la vivienda

Se han integrado criterios que contribuirán a lograr el establecimiento de un marco instrumental y normativo que facilite la operación del programa y el logro de sus objetivos.

El esquema se ha construido considerando como instrumentos fundamentales la acción directa, la regulación y control, así como la inducción y fomento, que se cruzan con las cuatro fases que integran los procesos habitacionales (planeación, producción, distribución y uso).

Estos instrumentos se desarrollarán ampliamente en el marco jurídico y buscan un amplio abanico de alternativas, fomentando y estimulando las acciones habitacionales. Cubren acciones a realizar por el sector público federal, recomendaciones para el ámbito estatal, criterios para la actuación de los organismos de vivienda y acciones a convenir con el sector privado y social en el marco de la Alianza para Vivienda.

Lineamientos de acción sobre las normas técnicas

En relación con las normas, se ha considerado la necesidad de establecer un sistema normativo unificado y coherente que responda a las políticas establecidas, mismo al que se hace referencia en el apartado de Normas de Vivienda en el Nivel Estratégico.

Aquí se definen ciertos criterios que han sido tomados en cuenta para su desarrollo.

Se considera que los criterios deben responder a la necesidad de incorporar y fomentar el proceso de vivienda que permita el logro de condiciones aceptables de habitabilidad para todos los habitantes del país, tanto en términos de seguridad física, como de tenencia y de servicios básicos. El propósito fundamental es hacer posible el acceso a un espacio suficiente para las actividades familiares e incorporar y desarrollar la propia vivienda en forma paulatina, de acuerdo a la dinámica del grupo familiar y buscar la aplicación de criterios que incorporen las políticas de reducción de costos, en particular respecto a la vivienda progresiva y al mejoramiento, mediante la simplificación de trámites, autorización y licencias y la adecuación de una reglamentación apropiada sobre vivienda con objeto de facilitar el acceso a una propiedad legalizada a los grupos de bajo ingreso.

#### A. Techo básico

El primer aspecto para quien requiere una vivienda es la seguridad estructural y un mínimo de espacio habitable por habitante, lo que puede definirse como techo básico.

#### B. Privacidad

El segundo aspecto lo constituye la privacidad que busca evitar la promiscuidad interna, mediante la deter-

minación de índices de ocupantes por cuarto; especificidad en el uso de espacios, de acuerdo a las actividades familiares básicas y aislamiento del exterior.

#### C. Comodidad

El tercer aspecto lo constituye la comodidad y la calidad de los espacios y elementos que componen la vivienda, medidas por índices de adecuación ambiental e higiénica y por la eficiencia.

La articulación de las prioridades identificadas con el concepto de vivienda como proceso se da mediante la formulación de requerimientos en las diversas etapas, mismos que, en diferente grado, irán respondiendo a ellas en el tiempo. Con este criterio, es posible construir tres tipos de niveles de satisfacción:

##### a. Nivel inicial

Este nivel implica el punto de partida del proceso y puede considerar situaciones de carácter provisional.

##### b. Nivel intermedio

Responde a las condiciones suficientes para cubrir los requerimientos básicos en las prioridades apuntadas, aun cuando la vivienda puede estar sujeta a acciones paulatinas de ampliación y mejoramiento en sus áreas y en la calidad de su construcción.

##### c. Nivel final

Este nivel implica la vivienda terminada, ya sea por la consecución de funciones sucesivas, hasta alcanzar el producto final, a bien porque desde un principio hoyo sido considerada una sola fase para producirla.

La operatividad de este esquema normativo puede abrir múltiples alternativas y combinaciones que pueden partir desde el cumplimiento de los mínimos iniciales, básicamente en función de la primera prioridad (techo básico), hasta la satisfacción de mínimos intermedios para las tres prioridades identificadas (techo básico, privacidad y comodidad), logrando una situación estable previa a la implantación de los índices mínimos mejorados o finales.

En el primer caso, por ejemplo, puede pensarse en alternativas que cumplan los mínimos iniciales, principalmente de techo básico: acciones habitacionales que pueden variar desde la producción de unidades elementales o provisionales, hasta viviendas de crecimiento progresiva, consolidadas en su estructura fundamental (cimientos, muros, techo e incluso instalaciones), aunque no dispongan de divisiones internas, acabados y servicios completos.

En este sentido, es fundamental la utilización del concepto **la casa que crece**, no solamente en sus áreas sino también en sus acabados.

La consolidación progresiva de éste o de otro tipo de proceso habitacional puede llevar a situaciones intermedias en que se habría cumplido, por ejemplo, con los mínimos intermedios en la prioridad techo básico y sólo con los mínimos iniciales en las dos restantes; o con las

**LINEAMIENTOS DE ACCION SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE LA VIVIENDA**

	PLANEACION	PRODUCCION	DISTRIBUCION	USO
<b>ACCION DIRECTA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[-] Ejecutar el Programa Nacional de Vivienda y convenir con los estados y municipios y concertar, en su caso, con el sector privado y social.</li> <li>[-] Establecer un sistema integrando las bases orgánico-administrativas que orienten y coordinen las acciones de los organismos de vivienda del sector público. (Se ha integrado la Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento a la Vivienda.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[-] Promover las bases jurídicas y financieras para el desarrollo de los programas operativos de vivienda.</li> <li>[-] Definir los mecanismos operativos de coordinación entre los organismos de vivienda, en su concurrencia con estados y municipios y en relación con los planes y programas de la administración pública federal.</li> <li>[-] Establecer criterios y normas para el manejo de tierra entre los organismos del sector público. Construir la bolsa de tierra.</li> <li>[-] Establecer criterios para la concertación de convenios entre organismos del sector público, el sector privado y el sector social para la producción y distribución de insumos básicos de la vivienda popular.</li> <li>[-] Definir criterios para el desarrollo de convenios entre organismos del sector público e institutos de investigación y enseñanza superior en programas de capacitación e investigación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[-] Establecer criterios para dar una mayor cobertura social a los programas del sector público, de acuerdo a los programas del Programa Nacional de Vivienda.</li> <li>[-] Revisar criterios aplicables a la escrituración y titulación de las acciones públicas de vivienda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[-] Establecer criterios de conservación, administración y mantenimiento de los conjuntos habitacionales definiendo la concurrencia de los organismos promotores, los habitantes y el municipio. Propiciar un sistema de administración y mantenimiento que contemple la participación conjunta de la comunidad organizada y el sector público.</li> <li>[-] Establecer un sistema público de capacitación y asistencia técnica para la administración y mantenimiento de vivienda y conjuntos habitacionales.</li> <li>[-] Establecer mecanismos que aseguren la evaluación sistemática de los efectos sociales producidos por planes y programas de vivienda sobre los usuarios.</li> </ul>
<b>REGULACION Y CONTROL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[-] Unificar criterios, normas, técnicas y reglamentos, de acuerdo al Programa Nacional de Vivienda.</li> <li>[-] Fijar los marcos normativos que definan los conceptos mínimos y las normas físicas en función de los programas alternativos de vivienda adecuados a diversos estratos sociales.</li> <li>[-] Asegurar la integración de los programas de vivienda a los programas de desarrollo urbano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[-] Establecer criterios diferenciales en reglamentos de fraccionamientos y construcciones respecto a la acción pública, privada y social en especial de la vivienda popular y particularmente en cuanto a normas, autorizaciones y licencias.</li> <li>[-] Desarrollo de los instrumentos sobre los elementos suelo, financiamiento, materiales y tecnología en función de las políticas y programas.</li> <li>[-] Propiciar programas de suelo urbano adecuados al ingreso de la población, aplicando, de ser necesario, estímulos y subsidios y regulando su uso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[-] Definir criterios para orientar el mercado de vivienda y sus insumos.</li> <li>[-] Establecer un sistema de bolsa de vivienda que permita el intercambio de unidades entre los beneficiarios de los diversos programas y sea congruente con el Programa de Desconcentración.</li> <li>[-] Regular jurídicamente la propiedad cooperativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[-] Establecer los instrumentos que aseguren la adecuada administración y mantenimiento de viviendas y conjuntos habitacionales, incluida la participación de los usuarios.</li> <li>[-] Establecer los mecanismos que aseguren la conservación y rehabilitación de la vivienda existente, regulando el inventario.</li> <li>[-] Desarrollar programas que permitan regularizar el uso y tenencia de la vivienda (escrituración notarial, inscripción en el Registro Público, derechos, impuestos, etc.)</li> </ul>
<b>INDUCCION Y FOMENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[-] Integrar el financiamiento de vivienda en el marco del Programa Nacional de Vivienda.</li> <li>[-] Establecer estímulos inductivos y de fomento para la producción social de vivienda y sus insumos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[-] Establecer la coordinación entre los diversos instrumentos financieros para lograr la cobertura de toda la población.</li> <li>[-] Propiciar la creación de un sistema financiero para los no asalariados, y no contemplados por el Art. 123 Constitucional.</li> <li>[-] Establecer mecanismos financieros en la vivienda cooperativa que estimulen la producción de vivienda de alquiler bajo y el mejoramiento de vivienda existente.</li> <li>[-] Flexibilizar criterios en los instrumentos financieros existentes.</li> <li>[-] Establecer mecanismos financieros de suelo urbano.</li> <li>[-] Establecer mecanismos que estimulen la investigación de tecnologías aplicables en la producción de vivienda popular.</li> <li>[-] Fomentar la producción de materiales de construcción en particular de los insumos necesarios para la vivienda popular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[-] Revisar los criterios de recuperación de los organismos.</li> <li>[-] Revisar criterios sobre vivienda en arrendamiento.</li> <li>[-] Dar propiedad, en la selección de beneficiarios, a los grupos de menores ingresos y con mayor necesidad de vivienda.</li> <li>[-] Estos programas de regeneración urbana dan prioridad a los habitantes originales de la zona.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[-] Establecer mecanismos que estimulen la participación de la comunidad organizada en el mantenimiento y mejoramiento de la vivienda.</li> </ul>



aceptables en techo básica y privacidad y mínimos condiciones de comadidad.

Este sistema, que correlaciona necesidades con niveles de satisfacción, implica necesariamente la existencia de una amplia tipología de programas alternativos de vivienda que concreten las diversas situaciones. No se trata de un sistema que plantee normas progresivas, sino de un marco en el cual se puedan ubicar diversos tipos de programas habitacionales, con sus normas específicos precisos. Se trata de un marco que pretende flexibilizar el sistema de normas y abrirlo a las diversos tipos de programas que se proponen en el siguiente inciso.

La construcción de este sistema debe hacerse a partir de una tipología de programas habitacionales y mediante la participación conjunta y el concurso de los diversos organismos e instancias administrativas que manejan y generan normas técnicas para la vivienda. Este sistema debe permitir, además la participación de los usuarios en ciertos niveles de normatividad, e integrarse de tal forma que permita su manejo coherente a nivel nacional.

### **Líneas básicas de acción (tipología)**

A partir de los objetivos, políticos y lineamientos para la acción desarrollados anteriormente y de acuerdo a las formas de intervención que determinan los diversos tipos de necesidades habitacionales, se han definido, como base para estructurar los estrategias y programar las acciones, tres líneas básicas de acción: la vivienda progresiva, la de mejoramiento de la vivienda y de la vivienda terminada.

Estas líneas consideran vivienda como proceso y responden a diversos tipos de necesidades habitacionales: las que se derivan del crecimiento de la población deben atenderse mediante vivienda nueva; el hacinamiento puede resolverse de la misma manera o mediante acciones de ampliación y optimización del inventario existente; por otra parte, el deterioro de la vivienda aceptable puede enfrentarse con acciones preventivas y de reposición en un plazo conveniente y las viviendas no aceptables o incompletas, que tienen posibilidades de ser mejoradas, pueden serlo mediante acciones de consolidación, rehabilitación y terminación; por último, las viviendas cuyo grado de deterioro o por sus condiciones físicas no puedan ser mejoradas, deben necesariamente contemplarse en la programación para reponerlas a corto plazo.

Las tres líneas de acción contemplan, en cada caso, diversas variantes que permiten diversificar los programas de acuerdo a las características particulares.

#### **Vivienda progresiva**

Para efecto de programación, se considera como vivienda progresiva la línea de acción orientada a incrementar el inventario habitacional existente mediante programas caracterizados por abrir un proceso que permite ampliar y consolidar la vivienda en el tiempo.

Se consideran tres variantes de esta línea de acción: la básica, caracterizada por abrir procesos planificados que pueden abarcar desde la oferta de suelo urbanizado hasta

la de viviendas elementales; la progresiva multifamiliar, que produce viviendas de consolidación paulatina, a partir de una estructura terminada, dentro de conjuntos o unidades planificados de antemano y la progresiva unifamiliar, característica de la producción bajo gestión individual o autoproducción, que no responde a una acción planificada de conjunto y en que la acción del Estado es de apoyo al proceso, mediante asistencia técnica, materiales y financiación.

#### **Mejoramiento de vivienda**

Esta línea de acción no incrementa el inventario de vivienda existente, sino que la conserva, la consolida, la rehabilita y busca optimizar su utilización como recurso de la propia política habitacional.

Las acciones que en su fase inicial se clasifican como vivienda progresiva, pasan posteriormente, en su proceso de consolidación paulatina, a ser acciones de mejoramiento; este es el criterio que se considera adecuado utilizar para fines programáticos, dado que las inversiones posteriores que se hacen sobre una acción básica inicial no amplían el número de viviendas existentes.

Se consideran dos variantes en esta línea de acción: la orientada a ampliar, adecuar o terminar una vivienda en proceso de consolidación y la que atiende el mantenimiento, la adaptación, la rehabilitación o la reestructuración de viviendas terminadas o en proceso de deterioro.

#### **Vivienda terminada**

Es la línea tradicional desarrollada generalmente bajo la gestión de agentes públicos o privados y consiste en la realización de viviendas completas y acabadas en un proceso continuo y único. Se prevén también aquí dos variantes: la unifamiliar y multifamiliar.

Esta línea de acción, como la progresiva, contribuye a incrementar el inventario habitacional existente.

La vivienda multifamiliar terminada puede desarrollarse en forma vertical u horizontal e integrar viviendas individuales, dúplex, triplex o de varios niveles, integrada en un conjunto por medio de promociones y con la ejecución y/o supervisión de los organismos de vivienda; puede incluir acciones de equipamiento e infraestructura e impactar, según su escala, al desarrollo urbano.

Los programas de vivienda unifamiliar y multifamiliar terminada pueden ser utilizados en programas de saturación, los cuales se consideran prioritarios ya que plantean el aprovechamiento del equipamiento y la infraestructura, evitan el crecimiento horizontal de las ciudades y el consumo de áreas agrícolas y permiten una mejor localización de la vivienda respecto a los centros de trabajo, al mismo tiempo que coadyuvan a revitalizar las zonas centrales.

Estos programas pueden vincularse también en acciones de renovación, mediante la sustitución de vecindades.

La política de vivienda incorpora, como acciones fundamentales, la vivienda progresiva y el mejoramiento de

vivienda y mantiene la tradicional línea de acción de vivienda terminada. La dosificación de las unidades de programa para las tres líneas propuestas parte de maximizar sus defectos sociales y económicos y se hará en forma diferencial por los diversos organismos de vivienda, de acuerdo principalmente al tipo de población que atienden.

### Tipología de programas

Dentro de la política, como la parte más específica de ella, se plantea la integración de una tipología de programas que permita abrir una gama amplia de opciones a la población, que se vincule estrechamente a los niveles de ingreso de los habitantes y a las diversas condiciones que impone la dinámica del poblamiento y que, por otra parte, contemple los diversos factores que caracterizan a los diferentes situaciones concretas.

Por lo que se refiere a las condiciones que imponen las dinámicas del poblamiento, los programas de vivienda deben estructurarse no sólo como proyectos aislados sino dentro de una estrategia general de desarrollo que contemple tanto los aspectos de estructura físico urbano como los factores económicos y sociales. La promoción de proyectos de vivienda de magnitud considerable debe quedar, por lo tanto, sujeta a la formulación de planes parciales de desarrollo urbano.

En congruencia con estos criterios, los programas se definieron con base en la dinámica de poblamiento de los asentamientos humanos, ya que no es lo mismo plantear acciones de vivienda de zonas antiguas en las que existe una red amplia de funciones económicas y urbanas interrelacionadas y consolidadas— muchas veces en franca proceso de deterioro—, que hacerlo para zonas de poblamiento reciente, sujetas a un largo proceso de consolidación o para zonas nuevas de expansión en las que todo está por hacerse.

Lo anterior también permite relacionar los programas de vivienda con las acciones que los articulan a una política integral de desarrollo urbano y los vinculan a las acciones de suelo, medio ambiente, equipamiento, infraestructura y demás componentes de los asentamientos humanos, así como a una política de desarrollo económico y social.

Con base en estas consideraciones, la política de vivienda contempla tres tipos genéricos de programas habitacionales, relacionados estrechamente con las dinámicas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población establecidas en la Ley General de Asentamientos Humanos y que pueden inscribirse dentro de planes parciales de desarrollo urbano. Estas tres tipos genéricos de programas habitacionales son:

- Programas de expansión urbana, para zonas de crecimiento.
- Programas de consolidación e integración urbana, para zonas en proceso de poblamiento y sujetas a dinámica de mejoramiento.
- Programas de regeneración urbana, para zonas en proceso de deterioro y sujetas a dinámica de conservación.

Para cada una de estos programas se han definido

diversas acciones, de acuerdo con las características particulares de cada una.

#### A. Programas de expansión

Una de los aspectos más importantes de la planeación de los asentamientos humanos está constituido por los incrementos; esto es, la previsión del crecimiento ordenado de las áreas de expansión y los nuevos centros de población que se van abriendo al poblamiento.

Si en la que resta de este siglo habrá que construir prácticamente otro México en materia de asentamientos humanos, es aquí donde se presentarán las presiones más fuertes, y, por lo tanto, la mayor necesidad de contar con alternativas que permitan enfrentar, con eficacia, situaciones y demandas muy heterogéneas; también es aquí donde es más factible incidir, mediante la planeación en el desarrollo ordenado de los asentamientos. La acción habitacional puede contribuir en forma muy importante a esto, si prevé una gama amplia de programas y se articula adecuadamente o otras acciones sectoriales e intersectoriales.

Los acciones definidas dentro de los programas de expansión son lotes y servicios, vivienda provisional, pie de casa, vivienda progresiva unifamiliar, vivienda unifamiliar terminada, vivienda progresiva multifamiliar y vivienda multifamiliar terminada.

##### a. Lotes y servicios

Este programa puede definirse como la oferta pública de terrenos con infraestructura básica y servicios elementales, que permite obtener el costo inicial del poblamiento para dar acceso al suelo urbanizado a los sectores de más bajos ingresos y abrir cauce a la consolidación paulatina de la vivienda y de las zonas de expansión de los asentamientos humanos.

Estos programas deben entenderse como el inicio del proceso de poblamiento y su importancia radica en que permiten dar una respuesta inmediata al crecimiento explosivo de las ciudades, asegurando que estas zonas puedan tener un desarrollo futuro ordenado. Se plantean como una alternativa a los fraccionamientos ilegales o a los realizados en forma irregular en zonas ejidales, para dirigir el poblamiento hacia las zonas más adecuadas al uso habitacional.

Estos programas pueden contemplar diversos niveles de servicios dentro y fuera de la vivienda, de acuerdo con la economía de los posibles pobladores. Dentro de la vivienda, puede considerarse la introducción progresiva de servicios a bien la instalación inicial de muro sanitario a unidad sanitaria (baño y cocina).

Por otra parte, las acciones básicas de urbanización son el trazo y la adecuación a la topografía, el trazo de las principales vías de acceso, la construcción de los sistemas de introducción de agua potable, energía eléctrica y alumbrado público, así como la construcción de los sistemas de desagüe, eliminación de aguas negras y recolección de desechos, mismos que deberán ser continuadas en forma paulatina hasta alcanzar su terminación total.

En relación a los servicios básicos de salud, educación, recreo, abastecimiento y zonas para el desarrollo de actividades comunitarias, los programas contemplan la previsión de las áreas necesarias para la construcción paulatina del equipamiento que estos servicios demandan.

Dadas las características de desarrollo progresivo de estos programas, se contempla, en forma importante, la participación de la comunidad, para que los servicios que se inician como acción básica se continúen en forma paulatina hasta su terminación.

Por último, es conveniente señalar que estos programas pueden implicar la asignación de lotes individuales en su fase inicial, pero que es necesaria prever en su desarrollo futuro la posibilidad de realizar acciones de densificación —ya sea con vivienda en altura u otras alternativas—, para optimizar el uso de los servicios y el equipamiento y evitar la expansión irracional de las áreas urbanas.

#### b. Vivienda provisional

La vivienda provisional se considera como el espacio transitorio de protección básica y servicios mínimos que permite a los pobladores acceder a un lote a muy bajo costo y ocuparlo de inmediato.

Este programa puede considerarse como un apoyo a los programas de lotes y servicios y a los de vivienda unifamiliar progresivo, ya que se trata de una acción básica que libera al usuario del pago del alquiler por una habitación y le permite disponer de mayores recursos para amortizar su lote y para edificar en forma paulatina su vivienda definitiva.

#### c. Pie de casa

Es una forma de vivienda progresiva de crecimiento planificada, que consiste en la construcción definitiva de la fase inicial de la vivienda que será terminada en etapas posteriores. Cuenta con espacio para las funciones de estar y dormir, así como con los servicios sanitarios y la instalación eléctrica (18 a 30 m<sup>3</sup> aproximadamente en total). El pie de casa puede combinarse con programas de lotes y servicios o con los de vivienda progresiva multifamiliar.

De todos los tipos de programas de vivienda básica progresiva, el pie de casa puede ser el que merezca un mayor impulso, en tanto que representa un esfuerzo que permite alcanzar un espacio habitable definitivo que cumple con las prioridades básicas que el usuario puede esperar de su vivienda.

Muchos de los recursos que se asignan actualmente a la vivienda terminada pueden canalizarse a este tipo de programas, con lo que se lograría un mayor impacto social, atender a un número mayor de familias y ampliar el porcentaje de inversión asignado a los sectores de bajos ingresos.

#### d. Vivienda progresiva unifamiliar (apoyo)

Es la acción de apoyo a la vivienda que se desarrolla por etapas bajo la gestión del usuario, generalmente por autoconstrucción.

La principal acción de los organismos públicos o privados en este tipo de programas es apoyar la acción de los pobladores, mediante programas de oferta de suelo, asesoría técnica, venta de materiales a bajo precio y eventualmente algún tipo de financiamiento, ya que uno de los principales problemas que se presentan en este caso es el aumento del costo de la vivienda, debido al incremento en los precios de los materiales que se adquieren al menudeo y la falta de asesoría para desarrollar los sistemas constructivos más adecuados.

Para fines programáticos y de acción, este programa se denomina de apoyo a la vivienda progresiva unifamiliar y se lleva a cabo por medio de los centros de apoyo a la autoconstrucción con que cuenta INDECO.

#### e. Vivienda progresiva multifamiliar

Este programa tiene como objetivos fundamentales reducir los costos iniciales de la vivienda y atender a las necesidades de densificación en ciudades medias y grandes. Parte de una estructura con instalaciones completas, en torno a la cual se va consolidando la vivienda definitiva, con acciones dirigidas a complementarla en su calidad (acabadas), así como a adecuar el uso de los espacios a las necesidades familiares. Este programa puede darse en forma de unidades aisladas o en edificios en altura.

Este tipo de programa abre múltiples alternativas técnicas a la producción tanto de las estructuras de soporte como de los elementos complementarios incorporables a las mismas; técnicas que pueden ir desde la prefabricación industrial de componentes normalizados, hasta la producción y montaje de elementos en forma tradicional o por sistemas de autoconstrucción.

De su racionalización técnica y de la optimización de sus costos depende en gran medida el impacto futuro que alcance este tipo de vivienda, de allí la necesidad de contar con un mayor apoyo técnico en el desarrollo y evaluación de experiencias. La coordinación dimensional y la normalización de los componentes y materiales de construcción aplicables a este tipo de programas y la incorporación de técnicas que permitan una mayor capacidad realizativa a la mano de obra no capacitada de los autoconstructores deben considerarse dentro de un solo sistema abierto a múltiples alternativas y combinaciones.

#### f. Vivienda unifamiliar terminada

Este programa consiste en la construcción de viviendas completas y acabadas en un proceso único, en forma individualizada y en lotes unifamiliares. Por lo general se realiza en un área ya urbanizada que cuenta con servicios y equipamiento y está orientado a atender a las familias de ingresos medios.

El apoyo que presta el sector público en este tipo de programas consiste en el otorgamiento de créditos individuales.

#### g. Vivienda multifamiliar terminada

Este programa puede desarrollarse en forma vertical u horizontal e integrar viviendas individuales, dúplex, triplex

o de varios niveles. Las acciones pueden realizarse en lotes individuales dentro de programas de saturación, o bien integradas a un conjunto que incluye las acciones de infraestructura y equipamiento. Puede realizarse por medio de promociones particulares y con la ejecución y/o supervisión de los organismos de vivienda.

## B. Programas de consolidación

La consolidación de asentamientos, principalmente las periféricas en los centros de población, es un proceso complejo que implica la regularización de la tenencia de la tierra en gran parte de los casos, la introducción de servicios y equipamiento y la construcción paulatina de las viviendas.

Por lo general, los particulares asumen en forma individual la terminación, mejoramiento o ampliación de sus viviendas y diversas entidades gubernamentales toman a su cargo la introducción de servicios y equipamiento.

Aquí se trabaja principalmente sobre lo ya realizado, lo que exige un tratamiento específico de las diversas situaciones que se presentan y dificulta la racionalización de las acciones, particularmente en lo que se refiere a la vivienda.

Sin embargo, la planeación sobre los incrementos puede abrir un importante campo de acción en lo futuro a los programas de consolidación, comprendidos dentro del criterio de desarrollo progresivo de los asentamientos, programas de consolidación que es posible sistematizar e instrumentar.

Dentro de estos programas se consideran de fundamental importancia los programas de regularización de la tenencia de la tierra, a las cuales se hará referencia en el capítulo de tierra que se desarrolla en el Nivel Estratégico de este programa.

Las acciones definidas dentro de los programas de consolidación son mejoramiento y ampliación de vivienda, saturación de lotes baldíos con vivienda unifamiliar y saturación de lotes baldíos con vivienda multifamiliar.

### a. Mejoramiento y ampliación de vivienda

Es el tipo de acción más característica de los asentamientos en proceso de poblamiento y consta de muy diversas clases de actividades: construcción de cuartos, instalación de baño y cocina, cambio de techos provisionales por definitivos, construcción de segundos pisos o de cuartos para rentar, colocación de acabados, etc., tareas todas que se realizan usualmente sin un plan ordenado preliminar y que se rigen por las decisiones, necesidades y posibilidades de cada familia en particular.

La construcción se levanta sin asesoría técnica y con materiales costosos, todo lo cual hace ver la importancia de instrumentar programas de apoyo mediante parques de producción y venta de materiales a baja costa, por medio de los cuales se proporcionan asistencia técnica. La posibilidad de dar créditos revolventes a corto plazo en materiales de construcción puede ser un gran estímulo a este programa.

En esta materia, INFONAVIT y FOVISSSTE cuentan con líneas de crédito para financiar proyectos individuales de ampliación y mejoramiento de vivienda para sus derechohabientes. Asimismo, FOVI recientemente ha iniciado una línea de crédito para este propósito e INDECO ha empleado mecanismos para financiar programas de mejoramiento, tanto por medio de sus parques a centros de apoyo a la autoconstrucción como con recursos del sistema bancario.

La consolidación de proyectos planificados de lotes y servicios, pies de caso y otros tipos de vivienda progresiva abrirá en el futuro un vasto campo de acción a los organismos de vivienda en la línea de mejoramiento, lo que puede derivar en variantes importantes de este programa.

### b. Saturación de lotes baldíos con vivienda unifamiliar

La expansión actual de las ciudades se debe en parte a la existencia de múltiples lotes baldíos, principalmente en las zonas que se encuentran en consolidación, hecha que plantea la necesidad de ocuparlas antes de seguir alentando el crecimiento horizontal.

Estos programas pretenden propiciar la ocupación de baldíos, mediante la producción de vivienda unifamiliar. Sin embargo, es conveniente señalar que en este caso son de fundamental importancia las disposiciones, principalmente de carácter instrumental, que estimulen la edificación.

### c. Saturación de lotes baldíos con vivienda multifamiliar

Este tipo de acción puede realizarse en zonas de consolidación y en las zonas centrales de las ciudades se considera prioritario. Dentro de sus características, puede mencionarse que permite aprovechar el equipamiento y la infraestructura, disminuir el crecimiento horizontal de las ciudades y el consumo de tierras agrícolas, así como mejorar la localización de la vivienda respecto a los centros de trabajo y revitalizar las zonas centrales de las ciudades. Los criterios para el desarrollo de estos programas se establecen en el Nivel Normativo de este programa.

Es conveniente señalar que INFONAVIT y FOVISSSTE han venido desarrollando proyectos de esta naturaleza con buenos resultados, por lo que se considera necesario apoyar este tipo de acciones y orientarlas a sectores más amplios de la población.

## C. Programas de regeneración

Un programa integral de regeneración urbana debe orientarse fundamentalmente a eliminar el deterioro de las funciones existentes en un área urbana y revitalizarla con nuevas funciones y actividades que mejoren la calidad de vida de los pobladores, evitando que los habitantes originarios se vean desplazados por la dinámica del proceso de regeneración.

En materia de vivienda, esta acción considera los vertientes fundamentales: por una parte, las acciones de emergencia, consolidación estructural y rehabilitación, dirigidas a mantener las viviendas existentes; por la otra, ac-

ciones dirigidas a la creación de vivienda nueva, ya sea mediante la renovación o sustitución o bien mediante programas de saturación que aprovechen los baldíos existentes.

Los programas de regeneración deben contar con instrumentas que permitan acciones integrales, particularmente basadas en planes parciales que contemplen el estímulo de las actividades económicas, así como las acciones sobre el equipamiento y la infraestructura.

Los programas de regeneración contemplan acciones de emergencia, de rehabilitación de vivienda y de renovación y saturación.

#### a. Acciones de emergencia

Esta acción se deriva del deterioro de viviendas y vecindades, que en muchas de las principales ciudades del país han llegado a representar un grave peligro para sus moradores. Puede entenderse como la acción dirigida a prevenir y a atender las condiciones de la vivienda en función de su inadecuación en materia de seguridad estructural, higiénica y sanitaria. Se puede incluir en ella la acción relacionada con los servicios, la protección de muros contra la humedad, la sustitución de techos y el apuntalamiento para evitar derrumbes.

En estos programas debe concurrir la acción del sector pública, de los propietarios, inquilinos o usuarios de la vivienda. El primero como promotor de la acción, prestando asistencia técnica y, en su caso, financiamiento y los segundos, mediante su participación organizada. Por otra parte, se deben plantear mecanismos que regulen las relaciones derivadas del costo de las obras.

#### b. Rehabilitación de viviendas

En muchos casos, pese al fuerte deterioro, es posible rehabilitar ciertas vecindades, privadas, viviendas aisladas o departamentos y, con una inversión relativamente baja, adecuarlos a su función habitacional.

Para conseguir un beneficio efectivo en favor de los habitantes de los barrios, este tipo de programas debe contemplar formas alternativas para que los vecinos adquieran las unidades (en condominio, cooperativa, etc.), a al menos prever la imposición de ciertos controles sobre los arrendamientos.

La consideración del inventario de vivienda existente como recurso de la política de vivienda enfatiza la necesidad de desarrollar con mayor amplitud este tipo de programa, que puede alcanzar un gran impacto multiplicador en el uso de los recursos financieros y obviamente en el número de familias beneficiadas. Es posible instrumentar múltiples variantes al respecto.

#### c. Renovación y saturación

Esta acción, considerada como prioritario, está dirigida al establecimiento de nuevas viviendas, aprovechando el equipamiento y la infraestructura existentes, utilizando predios baldíos, áreas de estacionamiento y vecindades ruinosas imposibles de rehabilitar. Sobre ellos es posible trazar una estrategia de renovación y saturación

par media de edificaciones nuevas en altura, destinadas a la vivienda. Se pueden considerar programas de vivienda multifamiliar, progresiva y terminada, según las situaciones económicas y el tamaño de las familias.

Esta línea de acción adicionalmente facilita la interacción pública, en virtud de que los organismos encuentran ya la infraestructura apropiada y no desarrollan procesos para la autorización de grandes conjuntos.

Los programas de saturación representan, además, la posibilidad de canalizar un porcentaje más alta del total de la inversión a la vivienda en sí mismo y prorratear entre un número mayor de habitantes el costo del suelo. Estos programas se consideran prioritarios.

Relacionando los tres líneas básicas de acción de la política de vivienda con los tipos de programa habitacional descritos, los programas de vivienda se agrupan de la siguiente manera:

#### A. Vivienda progresiva

- Acción o vivienda básica de desarrollo progresivo
- Vivienda progresiva unifamiliar
- Vivienda progresiva multifamiliar

#### B. Vivienda terminada

- Vivienda unifamiliar terminada
- Vivienda multifamiliar terminada

#### C. Mejoramiento de vivienda

- Mejoramiento y ampliación de vivienda
- Rehabilitación de vivienda

#### Caracterización de los programas de vivienda

La tipología de programas descrito anteriormente se aplica a situaciones diversas que pueden presentar características muy específicas, en función de diferentes factores, tales como el tipo de asentamiento, los agentes que los promueven, las formas de construcción y tenencia de la tierra, la forma como se integran y manejan los diversos elementos que insume la vivienda o los factores sociales regionales, por lo que es necesario caracterizar los programas para su aplicación en proyectos específicos, de acuerdo con las diversas situaciones mencionadas.

#### A. Caracterización de los programas por tipos de asentamiento

El tamaño de los asentamientos humanos, su actividad económica rectora, el índice de desarrollo, su situación geográfica y la función que cumplen dentro de un sistema urbano son algunos de los elementos que es necesario considerar para el diseño de los programas de vivienda, ya que mantienen estrecha relación con el precio del suelo y con la dinámica misma de la problemática habitacional.

Por otra parte, los programas deben considerar las políticas que establece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para las diversos centros de población, ya sean de impulso, consolidación u ordenamiento y control.

#### B. Caracterización de los programas por tipos de agentes que los promueven

La promoción de los programas de vivienda puede hacerse por medio de cuatro tipos de agentes: individuales, sociales, públicas y privadas. Cada uno de ellos debe ajustarse a características muy particulares determinadas por el papel que juegan en la producción habitacional del país.

#### C. Caracterización de los programas por las formas de construcción de vivienda

La fase de producción de la vivienda puede caracterizar los programas, de acuerdo al tipo de capital que la financia, a la forma como participa la mano de obra y al nivel técnico utilizado (materiales, herramientas y equipo, nivel de organización y técnicas específicas). Existen múltiples combinaciones de estos factores que van desde la autoconstrucción artesanal propia de las zonas indígenas, hasta la prefabricación industrial.

La caracterización de los programas de vivienda por las formas como ésta se edifica, tiene dos variantes básicas: la autoconstrucción y la construcción por terceros. Aunque en ambas se utilizan diversos niveles tecnológicos, es en la última en la que se definen variantes importantes que en sí constituyen formas diferentes de construcción artesanal, manufacturero, industrializado y la combinación de estas formas.

El Programa Nacional de Vivienda ha considerado la conveniencia de interrelacionar las diversas formas de construcción, particularmente mediante la incorporación de la sistematización y normalización de componentes industrializados en procesos que se vinculen con la autoconstrucción y la producción manufacturera, combinando en diversos casos la prefabricación de estructuras o componentes y otras formas de construcción. Esta combinación permitirá encontrar una tecnología apropiada que responda a las características de nuestro desarrollo, que reduzca costos, que genere empleo estable, que reduzca tiempos de edificación, que incorpore otras ramas industriales y evite cuellos de botella.

#### D. Caracterización de los programas por las formas de tenencia

Los programas propuestos pueden caracterizarse también por la forma de tenencia del suelo y la vivienda.

#### E. Caracterización de los programas según los elementos de la vivienda

Otro factor importante para la caracterización de los programas propuestos lo constituye la forma como participan, se integran y controlan los elementos básicos de la vivienda: tierra, materiales de construcción, financiamiento y tecnología.

#### F. Otros factores sociales regionales

Existen, por último, otros factores que se ligan directamente con las características económicas, sociales y culturales de los grupos concretos a las que se orientan los programas y tienen situaciones propias del lugar en que se ubiquen.

### Acciones de apoyo a los programas de vivienda

Se considera fundamental la articulación de los programas habitacionales a la estrategia global del desarrollo económico y social, para lograr el mayor impacto económico y social de los programas y se deriva la necesidad de plantear acciones que vinculen los programas habitacionales tanto internos del subsector vivienda, así como externas a él, provenientes de otros sectores.

La acción habitacional debe tener un carácter integral que adicionalmente a la producción directa de vivienda a través de los programas que han sido descritos, se complemente con las medidas necesarias que incluyan el proceso de vivienda como un todo, lo que permitirá materializar la política. Planteándose por lo tanto los siguientes campos básicos en que es necesario realizar acciones de vinculación y apoyo al proceso de vivienda.

Acciones sobre los elementos de la vivienda dirigidos al suelo, materiales, tecnologías y financiamiento en las fases de planeación, producción, distribución y uso, asegurando el acceso a estos satisfactores a toda la población.

Acciones complementarias de carácter informativo que induzcan la generación y difusión del conocimiento, así como la capacitación y organización de los recursos humanos para la implementación de las políticas de vivienda, apoyando e integrando la participación organizada de la población como un agente en la producción de vivienda y servicios habitacionales.

Acciones intrasectoriales que articulen a la vivienda como componente de desarrollo urbano, particularmente en relación con las demandas de suelo, infraestructura, equipamiento y otros servicios.

Acciones intersectoriales que articulen a la vivienda con el resto de los sectores, en especial con aquellas acciones de carácter económico que incidan en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; mediante la promoción de programas orientados a desarrollar actividades productivas, generadoras de empleo, en coordinación con los programas habitacionales.

## Nivel estratégico

### ESTRATEGIA GENERAL

Los objetivos nacionales en cuanto a crecimiento económico, disponibilidad de bienes y servicios, generación de empleo, eficiencia, equidad, organización de productores y consumidores y bienestar constituyen el sustrato sobre el que se articulan los actuales planes de desarrollo.

En función de tal articulación se planteó la política de Vivienda y se estructuran las líneas fundamentales que definen la estrategia general del Programa Nacional de Vivienda. Por tanto, la estrategia que orienta las acciones de vivienda para realizar la política trazada en el Nivel Normativo, es congruente con los grandes objetivos nacionales y con los diversos planes que atienden al desarrollo económico y social.

Producción y bienestar son los factores que articulan los objetivos nacionales y en función de ellos se ha constituido la política y la estrategia general.

En la determinación de estas líneas fundamentales, se parte de los objetivos contemplados en el proyecto del Plan Global de Desarrollo, en las líneas estratégicas básicas que se definen en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y en diversos planes que atienden al desarrollo económico y social, particularmente el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y las Bases del Programa Nacional de Empleo.

En la estrategia del Programa Nacional de Vivienda se 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 el aumento de la capacidad adquisitiva de los ingresos de la población, entre la generación creciente de empleo y la elevación de la calidad de vida de los sectores mayoritarios del país (ver cuadro 2.1).

También se plantea la necesidad de coherencia que debe perseguirse al incrementar la producción, elevando significativamente las oportunidades de empleo. Se busca mejorar la calidad de vida de un porcentaje creciente de la población y el acceso de los sectores de bajos ingresos a los bienes de consumo colectivo.

### Líneas fundamentales de estrategia

La vivienda cumple, ante todo, la función social de responder a una de las necesidades básicas del hombre. Sin embargo, cumple también un papel importante como factor de desarrollo económico, en tanto que producirla implica la activación de la planta industrial, la generación de empleo, el estímulo del ahorro interno, así como diversos e importantes impactos en el conjunto de la economía.

En consecuencia, la estrategia general del Programa Nacional de Vivienda contempla ambos aspectos y deriva de la política habitacional las siguientes líneas fundamentales:

En relación al bienestar social

- La dosificación de las acciones de vivienda, dando mayor importancia a las líneas de mayor impacto social: la vivienda progresiva y el mejoramiento de la vivienda.
- El incremento de la participación del sector público en las acciones de vivienda, en apoyo de la producción habitacional que realiza el sector social.

Las dos líneas de estrategia que se orientan a incrementar el bienestar social buscan ampliar la cobertura de las acciones de vivienda, en favor principalmente de los sectores de bajos ingresos. Una lo plantea desde el punto de vista de una distribución más amplia y racional de los recursos disponibles y otra busca incrementar, en el mismo sentido, la participación del sector público en las acciones de vivienda.

En relación a la producción

- La racionalización de la producción de materiales y componentes y de los sistemas constructivos que se utilizan en la edificación de viviendas.
- El desarrollo de tecnología adecuada para la producción de insumos y la construcción que optimice la relación productividad-bajo costo-alta absorción de mano de obra.

Las líneas de estrategia que se refieren a la producción persiguen aumentar la capacidad productiva de viviendas, abaratar costos e incrementar paralelamente las oportunidades de empleo. Las cuatro se vinculan estrechamente y definen la parte medular de la estrategia. Es evidente que una mayor cobertura de las acciones habitacionales, para atender a los sectores de bajos ingresos, exige una mayor racionalidad en el uso de los recursos y el desarrollo de tecnologías adecuadas a ese propósito, la que habrá de repercutir no sólo en el bienestar colectivo, sino en los objetivos del desarrollo económico: desarrollo industrial, creación de empleos, desarrollo tecnológico independiente, diversificación de la economía e incremento de la productividad.

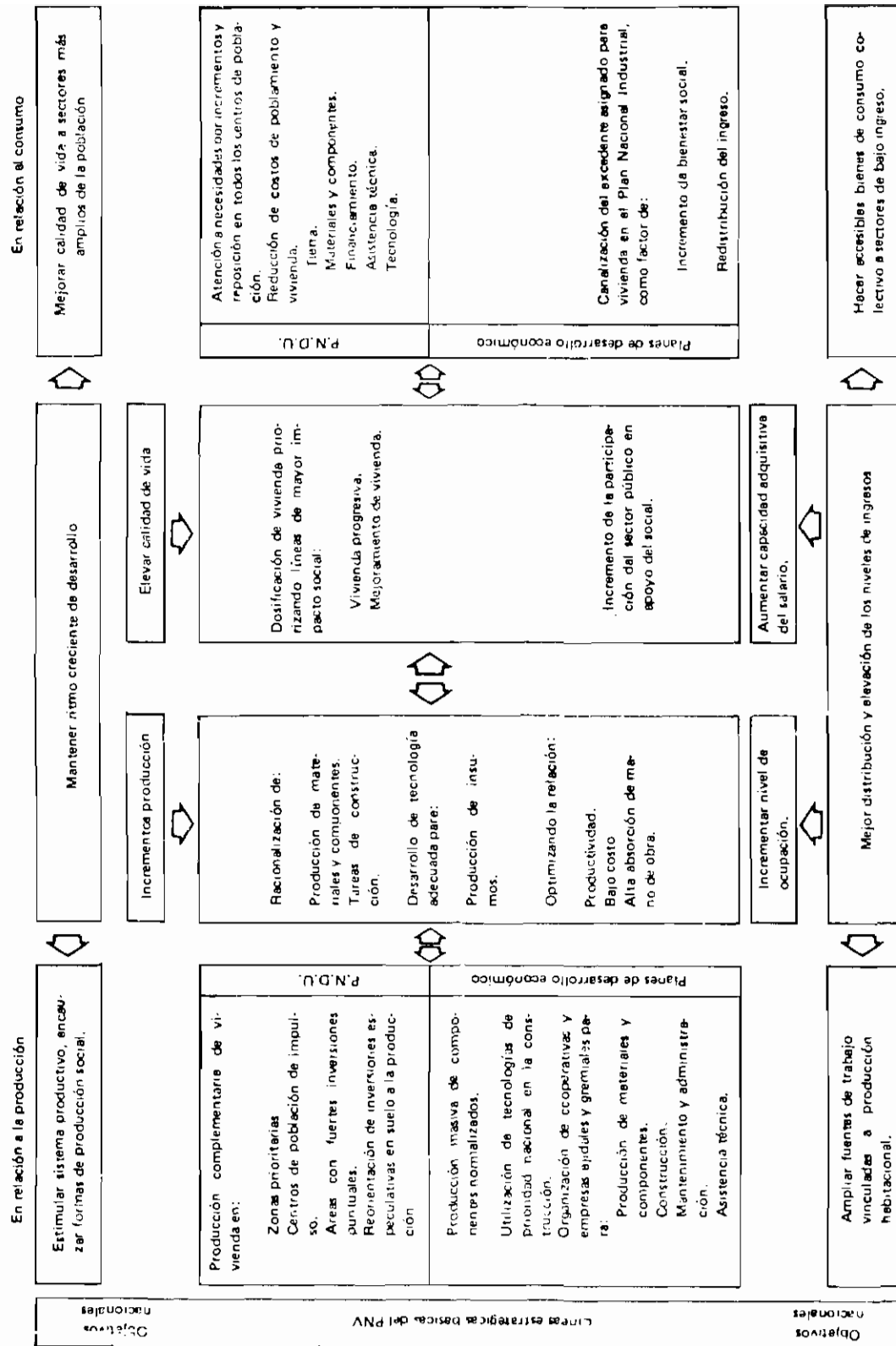
### Articulación de la estrategia de vivienda con los planes de desarrollo

La articulación de la estrategia de vivienda con las políticas y estrategias convenidas en los diversos planes de desarrollo del país, define líneas más específicas para orientar la acción habitacional, tanto en su impacto territorial como en el específicamente económica.

En el esquema desarrollado a este propósito se han diferenciado líneas estratégicas que responden, por una parte, a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y por otra, a los expresados en diversos planes y programas de desarrollo socioeconómico.

En tanto que las acciones de vivienda deben responder fundamentalmente a las necesidades habitacionales del conjunto de la población, se considera que, en relación a los objetivos de bienestar contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, la estrategia fundamental será:

**CUADRO 2.1  
ESTRATEGIA GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA**





- Dar atención preferente a las necesidades de vivienda derivadas del incremento demográfico y a la reposición paulatina de la vivienda deteriorada, en todos los centros de población del país.

Respecta a las prioridades que marca el propio Plan Nacional de Desarrollo Urbano en función de objetivos nacionales de desarrollo económico y de lograr paralelamente mejor distribución de la población en el territorio, surge otra línea fundamental de la estrategia de vivienda:

- Realizar esfuerzos complementarios de producción de vivienda en áreas sujetas a programas amplios de desarrollo económico y a fuertes inversiones puntuales (energéticos, turismo, pesca, agroindustria, minería, etc.), la que implica dar particular atención a las zonas prioritarias indicadas tanto en el propio PNDU como en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y a los centros de población y sistemas rurales sujetas a políticas de impulso.

De esta forma, la estrategia de vivienda en relación al PNDU plantea la necesidad de apoyar sus prioridades, sin que esto signifique desatender las necesidades habitacionales del conjunto de la población del país.

Otra línea estratégica vinculada con los objetivos del PNDU es la de lograr, en función del bienestar colectivo:

- Reducir costos que implican los procesos constructivos habitacionales y de poblamiento, particularmente en lo que se refiere a los insumos (tierra, materiales y componentes, financiamiento, asistencia técnica y tecnología).

Los planes de desarrollo económico conceden a la vivienda un papel prioritario como factor de bienestar y como elemento dinamizador de la economía, especialmente mediante la construcción y la producción de insumos. En la medida en que sus efectos macroeconómicos sean significativos, el Programa Nacional de Vivienda puede constituir un proyecto para la aplicación de recursos excedentes.

Se crea entonces la necesidad de abrir una línea de estrategia que responda a la canalización de recursos provenientes de la actividad petrolera, recursos que han sido asignados a la vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y cuyo efecto en el bienestar social y en la redistribución del ingreso habrá que asegurar.

En ese mismo sentido, es necesario procurar que la aplicación de los recursos en la vivienda se realice de acuerdo con una estrategia específica que busque el mayor impacto económico, lo cual implica incidir en el campo de la producción con las siguientes líneas de estrategia:

- Impulsar la producción masiva de componentes normalizados.
- Inducir el desarrollo y utilización de tecnologías nacionales en la construcción y en la fabricación de insumos.
- Fomentar la organización de cooperativas y empresas ejidales y gremiales, para la producción de materiales y componentes, construcción, mantenimiento adminis-

tración y asistencia técnica.

Todas las líneas de estrategia señaladas implican una estrecha articulación entre sí.

En apoyo a las políticas de ordenamiento territorial, los recursos adicionales deben servir para reforzar la acción del sector público en zonas y centros de población prioritarias, en especial para la formación de reservas de tierra en aquellos lugares donde la misma explotación petrolera genera impactos graves sobre el mercado del suelo y de la vivienda.

Por otro lado, la reducción de los costos de la vivienda y del poblamiento debe entenderse como resultado de una política que incida simultáneamente en las distintas fases del proceso: tanto en la producción como en la distribución y uso de la vivienda. Esto significa procurar el uso de normas y tecnologías adecuadas, el aumento de la capacidad instalada a la creación de nuevas unidades productivas.

El aumento de la producción de materiales, deberá asegurar el abastecimiento en zonas donde se concentre la demanda y evitar la escasez que ocasionan los cuellos de botella en la distribución; asimismo debe contemplarse el uso de tecnologías apropiadas, que permitan una diversificación en los consumos.

### **Estrategia general en el tiempo**

El programa plantea en una primera instancia la optimización y racionalización en la aplicación de los recursos disponibles del sector público, proceso que se ha venido desarrollando, particularmente mediante la canalización de acciones e inversiones hacia las líneas de mayor impacto social (vivienda progresiva y mejoramiento).

En segundo lugar busca incrementar la participación de los sectores privado y social para lograr las metas del programa, particularmente mediante los programas operativos, por medio de la Alianza para la Vivienda.

Con estas acciones se busca la consecución de niveles apropiados de bienestar en materia de vivienda para todos los habitantes del país así como la incidencia en el desarrollo económico y en la estructuración territorial derivada de los impactos del programa.

### **Prioridades en la instrumentación de programas**

La política y las líneas de estrategia permiten tipificar los programas cuya instrumentación pudiera ser prioritaria, especialmente en congruencia con las políticas de ordenación territorial y estructuración urbana de los centros de población del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Los programas de expansión urbana son muy importantes, en vista del crecimiento explosivo de nuestras ciudades.

Los programas de vivienda progresiva predominan en las zonas de poblamiento potencial y los de mejoramiento de vivienda en las de consolidación y en las sujetas a acciones de regeneración urbana.

Deberá ponerse especial interés en desarrollar los programas de regeneración, porque permiten hacer un uso más racional de la infraestructura, los servicios y el equipamiento ya instalados.

### Prioridades por tipo de agente promotor

Las prioridades indicadas para cada tipo de programa en general señalan la orientación de una acción habitacional congruente con los objetivos y lineamientos de la política de vivienda.

### Prioridades según el tamaño de los centros de población

Considerando el tamaño de determinado asentamiento y la política que le asigna el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, es posible plantear combinaciones de diversos tipos de programas habitacionales, de tal forma que la política de vivienda sea operativa.

Por supuesto que, de acuerdo al tamaño de las ciudades, pueden variar los programas prioritarios. Así por ejemplo, los programas de lotes y servicios pueden ser muy importantes en poblaciones hacia las que se desea orientar migrantes, mientras que en las zonas metropolitanas pueden ser prioritarios los programas de rehabilitación y renovación.

Para enfrentar los problemas de vivienda de las grandes ciudades, dada la complejidad de su estructura y la multiplicidad de situaciones familiares y habitacionales que en ellas se presentan, puede considerarse la aplicación de la mayor parte de los programas.

A su vez, en vista de la relativa homogeneidad de la problemática de la vivienda en las ciudades pequeñas, puede recurrirse sólo o algunos de los programas alternativos.

Los rangos de tamaño de las ciudades a que se refieren los cuadros anexos han sido definidos en el PNDU, a partir de sus características integrales: demografía, economía y función en el sistema regional y urbano.

Áreas metropolitanas	más de 300,000 hab.
Ciudades grandes	de 100,000 a 300,000 hab.
Ciudades medias	de 50,000 a 100,000 hab.
Ciudades pequeñas	de 15,000 a 50,000 hab.
Asentamientos o sistemas rurales	menos de 15,000 hab.

Se consideran como casos especiales los asentamientos atípicos y nuevos.

### Prioridades de acuerdo con las políticas de desarrollo urbano de los centros de población

Para normar el crecimiento de los centros de población, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano plantea diversas ; tipos de políticas: de impulso para los que presentan condiciones altamente favorables a un proceso

de desarrollo acelerado y el consecuente crecimiento demográfico; de consolidación para aquellos cuyo actual nivel de desarrollo sólo demanda un ordenamiento de su estructura básica, sin afectar su dinámica actual y, por último, de ordenamiento y regulación, que supone la disminución del actual ritmo de crecimiento de los centros urbanos en que la concentración está provocando problemas agudos de congestión e ineficiencia económica y social.

Es necesario oricular las acciones habitacionales con tales políticas, con el fin de que la vivienda contribuya a cumplirlas.

Con este propósito, se ha construido el cuadro 2.3. Las prioridades señalados en este cuadro son sólo indicativas y de referencia general, de tal forma que deberán revisarse y precisarse al aplicarlas en centros de población específicas.<sup>1</sup>

Conviene explicar algunos de los criterios con los que se elaboró el cuadro 2.3, en atención a las políticas a que están sujetas las centros de población.

La política de impulso se caracteriza, desde el punto de vista habitacional, por la utilización de casi todos los tipos de programas de vivienda, en particular los de expansión.

Dentro de esta política cobra especial importancia la apertura de la oferta de vivienda de bajo costo, para responder a las limitadas posibilidades económicas de la población que constituye el grueso del crecimiento de las ciudades y de los nuevos asentamientos. Programas de vivienda progresiva (lotes y servicios, pies de casa, etc.) y de mejoramiento pueden cumplir este propósito.

Los programas de ampliación y mejoramiento del inventario existente pueden apoyar la oferta de vivienda en arrendamiento y ser muy significativos para zonas donde la demanda sea inestable por la concentración repentina o intermitente de inversiones.

La política de consolidación de los centros urbanos utiliza, consecuentemente, los programas habitacionales de consolidación que responden al intenso poblamiento, principalmente en la periferia de los grandes centros de población y en los asentamientos en formación. Los programas que adquieren mayor prioridad en este caso son los que apoyan este proceso, como los de mejoramiento y ampliación de la vivienda y las de saturación de lotes baldíos, ya que pueden ampliar la oferta de vivienda sin obligar el crecimiento de la superficie urbana.

Por último, las políticas de ordenamiento y regulación de los centros de población, en su aspecto habitacional, se concentran a atender el deterioro urbano, mediante programas que ayuden al control de los cambios de uso e intensidad de uso del suelo y a optimizar el aprovechamiento de la estructura urbana existente en favor de sus habitantes. Esta política es característica de ciudades mayores, donde se hacen necesarios programas de emergencia y

<sup>1</sup> Ver congruencia de las acciones de vivienda con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, inciso 2.3 de este mismo capítulo.

CUADRO 2.2  
PRIORIDADES SEGUN AGENTE PROMOTOR

Dinámica del poblamiento	Tipo de programas		Factores de caracterización			Áreas metropolitanas (más de 300 mil h.)			Ciudades grandes (100 a 300 mil h.)			Ciudades medias (50 a 100 mil h.)			Ciudades pequeñas (15 a 50 mil h.)			Asentamientos o sistemas rurales (menos de 15 mil h.)			Asentamientos atípicos o nuevos					
						1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3			
Poblamiento potencial	Expansión urbana	Lotes y servicios				○	◐	◑	○	○	⊗			○	⊗			○	⊗			⊗			○	⊗
		Vivienda provisional				○	○	⊗	○	○	⊗	○	○	⊗	○			○			○	○		○	○	⊗
		Pie de casa					○	⊗		○	⊗		○			○	◐		○	○		○	○		○	⊗
		Vivienda progresiva unifamiliar				○			○			○			○			○			○			○		
		Vivienda progresiva multifamiliar					◐	○		○	○		○	◐		○	◐		○	◐		○	○		○	○
		Vivienda terminada unifamiliar					○	○		◐	◑		○			○			○						○	
		Vivienda terminada multifamiliar					○	○		○	○		○			○									⊗	
Poblamiento en proceso	Consolidación urbana	Mejoramiento y ampliación de vivienda				○	○	○	○		○	○		◐	○		◐	○		○	○	○				
		Saturación lotes baldíos unifamiliar				○			○			○			○			○								
		Saturación lotes baldíos multifamiliar					◐	○		○	◐		○	◐		○	◐									
Poblamiento en deterioro	Regeneración urbana	Programas de emergencia				○	○	○	○	○	○	○	○	○			○			○		○				
		Programas de Rehabilitación				○	○	○	○	◐	○	○	○	○	○	○			○							
		Renovación por vivienda progresiva					○	○		○	○		○	○												
		Renovación por vivienda terminada					○	○		○	○		○	○		○	○									
Programas por orden de prioridades																										
	<p>○ Prioritarias</p> <p>◐ Importantes a proseguir o promover</p> <p>○ Complementarios o de limitado interés</p> <p>⊗ No prioritarias</p>																									
		Tipo de tenencia	Forma de construcción	Elementos	Otros	Gestión individual	Gestión social organizada	Acción pública	Promoción privada	Gestión individual	Gestión social organizada	Acción pública	Promoción privada	Gestión individual	Gestión social organizada	Acción pública	Promoción privada	Gestión individual	Gestión social organizada	Acción pública	Promoción privada	Gestión individual	Gestión social organizada	Acción pública	Promoción privada	
		GESTORES DE LOS PROGRAMAS																								

**CUADRO 2.3**  
**PRIORIDADES SEGUN POLITICA DE DESARROLLO URBANO**  
**DE LOS CENTROS DE POBLACION**

Dinámica del poblamiento	Tipo de programa	Áreas metropolitanas		Ciudades grandes		Ciudades medias		Ciudades pequeñas		Asentamientos o sistemas rurales		Asentamientos atípicos o nuevos		
		Impulso	Regulación	Impulso	Regulación	Impulso	Regulación	Impulso	Regulación	Impulso	Regulación	Impulso	Regulación	
Poblamiento potencial	Expansión urbana	Lotes y servicios	●	○	○	○	●	○	○	○	○	○	○	○
		Vivienda provisional	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		Pie de casa	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		Vivienda progresiva unifamiliar	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		Vivienda progresiva multifamiliar	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		Vivienda terminada unifamiliar	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		Vivienda terminada multifamiliar	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Poblamiento en proceso	Consolidación urbana	Mejoramiento y ampliación de vivienda	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		Saturación lotes baldíos c/vivienda unifamiliar	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		Saturación lotes baldíos c/vivienda multifamiliar	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
Poblamiento en deterioro	Regeneración urbana	Programas de emergencia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		Programas de rehabilitación	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		Renovación por vivienda progresiva	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		Renovación por vivienda terminada	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
Programas por orden de prioridades		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
Política de desarrollo urbano de los centros de población														

rehabilitación de la vivienda en deterioro. Implica también en forma importante, y sobre todo para los ciudades de México o Tijuana, acciones de mejoramiento y saturación de lotes baldíos que incrementen el inventario y la oferta existente.

### **Prioridades en relación a las modalidades de los programas operativos de vivienda**

La gama de programas alternativos, descritas en la política, incluye tipos genéricos de acción, que deberán caracterizarse en función de las necesidades concretas de la vivienda en la entidad o ciudad de que se trate.

Se señalan las modalidades de acción que no han sido explotadas suficientemente y que resultan estratégicas para hacer operativa la política de vivienda en el mediano plazo. Las siguientes prioridades se desarrollan más adelante como programas operativos del PNV:

- Dentro de las distintas formas de producción aparecen como prioritarias la autoconstrucción, la producción cooperativa y la producción de vivienda para arrendamiento. Estas formas han estado desalentadas hasta ahora, pero los resultados positivos de casas aisladas y el análisis de la problemática habitacional hacen resaltar la importancia que pueden tener como parte de la estrategia del Programa Nacional de Vivienda.
- Deben desarrollarse programas importantes de vivienda en el medio rural, con objeto de reforzar las prioridades territoriales y sociales que tienen los grupos marginados que viven en las zonas más atrasadas de los sistemas rurales prioritarios, a de las localidades pequeñas sujetas a políticas de impulso.
- En apoyo fundamentalmente a la población de bajos recursos, que ocupa la vivienda de menor calidad y representa a la vez la mayor proporción en zonas sujetas a desastres, es necesario prever acciones de emergencia.
- Con relación a las características técnicas, destaca la necesidad de integrar y aplicar las normas adecuadas a la política expresada. Es fundamental avanzar también en la producción normalizada y en la sistematización de prototipos. Todo esto en forma congruente con el desarrollo progresivo de una tecnología adecuada.
- La administración y el mantenimiento de la vivienda a cargo de las propias familias que la usan, representan hasta ahora un problema escasamente abordado y resultan prioritarios para alargar la vida útil de esos inmuebles.
- Son aspectos en que la regulación de los elementos que intervienen en la producción de la vivienda, principalmente las acciones en materia de suelo, tiene gran importancia.

### **Programación de Vivienda**

#### **Perspectivas demográficas de los años 1982-2000**

La dinámica de la población en México se ha consi-

derado a partir de la información de la encuesta de fecundidad de 1976 y de la Política Demográfica Regional desarrollada por el Consejo Nacional de Población.

Estas fuentes indican que, entre 1975 y 1976, la tasa de natalidad para el país osciló entre 38 y 40 nacimientos por cada 1,000 habitantes, lo que confirma el descenso en la tasa de crecimiento demográfico del país, puesto que de 3.5% en 1970, pasó a 3.2% en 1976. Dicho antecedente permite afirmar la existencia de condiciones favorables para lograr las metas nacionales de población en los años 1982 y 2000.

Esta perspectiva se ve alentada por la estrategia y objetivos del desarrollo socioeconómico del país, orientados o incrementar el bienestar de la población, lo que implica una serie de programas y proyectos de considerable impacto demográfico, como son las de educación, empleo, salud, alimentación, vivienda etc.

Con esta base, se ha estimado la población del país, para 1982, en 73.7 millones de habitantes, correspondiendo a una tasa de 2.5% de crecimiento demográfico en ese año, cifra que significaría una reducción de un millón de personas respecto a lo que se obtendría de mantenerse un toso constante de crecimiento de 3.2% anual.

A manera de comparación, para situar las reducciones en el incremento demográfico, es útil tener en cuenta la proyección de población suponiendo un incremento anual constante de 3.2% y la proyección programática que surge de las metas demográficas. En el primer caso, para 1982 y 2000 la población llegaría a 74.7 y 131.7 millones respectivamente, contra 73.7 y 100.2 millones de habitantes en el caso de cumplirse los objetivos y metas establecidas, es decir, disminuir las tasas de crecimiento a 2.5 y 1.0% en los años 1982 y 2000.

La importancia de los cambios previstos, sobre toda en el mediano y largo plazo, condicionará en mucha las necesidades y el proceso habitacional del país.

### **Necesidades de vivienda e inversión**

En 1970 México disponía de 8.3 millones de viviendas, de las cuales el 59% se ubica en localidades mayores de 2,500 habitantes y el 41% en el medio rural. En 1977 se estimó un total de 10.5 millones de viviendas, el 66% de las cuales se ubica en las localidades con más de 2,500 habitantes y el 34% en el resto del país, con un índice general de hacinamiento (densidad domiciliaria) de 6.08 hab./viv.: 5.95 hab./viv. en las localidades urbanas y 6.34 hab./viv. en el medio rural.

Las necesidades estimadas entre 1978 y 1982, debidas al crecimiento demográfico, arrajan un total de 1'814,398 viviendas, de acuerdo a las metas demográficas establecidas por el Consejo Nacional de Población. Sin embargo, si se mantuviera la tasa del 3.2%, se requerirían 178,571 viviendas adicionales, que equivalen al 11% de la cifra anterior, lo que significaría un total de 1'992,969 viviendas.

En relación a las necesidades de vivienda para atender las rezagos, y de acuerdo a las características actuales

del inventario, se considera la necesidad de reponer las viviendas no aceptables en un plazo de 25 años y las viviendas aceptables en un plazo de 50 años.

Lo anterior significaría realizar 600,795 acciones para el primer caso y 363,080 para el segundo, durante el período 1978-1982 y el requerimiento total de acciones de vivienda sería de 2'778,273 acciones.

Para el período 1982-2000, considerando la hipótesis baja, el incremento de la población sería de 26'500,000 habitantes, lo que significaría una necesidad de 4'732,142 viviendas. En caso de persistir las tasas actuales, el crecimiento sería de 57 millones de habitantes y la demanda de vivienda por este concepto, de 9'500,000 unidades.

Manteniendo el mismo criterio de atención a los rezagos, entre 1982 y 2000 serán necesarias 3'469,950 acciones, de las cuales 2'162,852 corresponden a la vivienda no aceptable y 1'307,088 para atender la reposición de la vivienda aceptable; requerimientos que, integradas o las necesidades derivadas del incremento de la población, nos plantean una necesidad total en este lapso de 8'202,092 acciones en la hipótesis baja y de 12'969,950 en la hipótesis alta, según la cual sería necesario duplicar el inventario habitacional del país en ese lapso.

### Disponibilidad de Recursos Financieros

La inversión en materia de vivienda realizada por las principales organismos del sector público (BANOBRAS, DDF, FOVI, FOVIMI, FOVISSSTE, INDECO, INFONAVIT), en el período 1973-1976, nos permite evaluar la inversión factible en el futuro.

En 1973 el sector público invirtió en vivienda 4,548 millones de pesos; en 1974 la inversión fue de 7,641 millones; en 1975 fue de 9,461 millones y en 1976, de 10,795 millones de pesos;<sup>2</sup> para 1977, se estimó un total de inversión de 13,064 millones de pesos.<sup>3</sup>

Tomando como base la inversión realizada y mediante la proyección actuarial de los recursos en los casos de los fondos y de las estimaciones realizadas en forma conjunta con el resto de los organismos, se estima que la inversión a realizar en el período 1978-1982 será de cerca de 96,000 millones de pesos constantes de 1978.

Se ha considerado, asimismo, la posibilidad de canalizar los recursos excedentes derivados del petróleo, que el Plan Nacional de desarrollo industrial identifica para programas de vivienda y salud y estima en el orden de 22,000 millones de pesos de 1978<sup>4</sup> Suponiendo que el 50% de esos recursos se destinará al financiamiento de vivienda, se puede considerar un incremento de 11,000 millones de pesos de inversión en 1981 y 1982, lo que plantearía un total de 107,000 millones de pesos en el quinquenio.

<sup>2</sup>SUCOVI. Evaluación de la Política de Vivienda 1971-1976, fotocopiado, México; 1976.

<sup>3</sup>DGEUyV, SAHOP, programa 1977, Alcances e Implicaciones, cifras preliminares. México, 1977.

<sup>4</sup>SEPAFIN, Plan Nacional de Desarrollo Industrial. México, 1979.

En consecuencia, se puede decir que los recursos para vivienda financiada por el sector público, según las estimaciones elaboradas en este escenario de programación, serán de 96,000 millones de pesos como mínimo y de 107,000 millones de pesos como máximo, en pesos constantes de 1978.

### Participación del sector público en la producción de vivienda

Se pueden distinguir tres etapas dentro de la producción de vivienda del sector público: la etapa anterior a 1963, con la participación de BANOBRAS, IMSS, Dirección de Pensiones Civiles e Instituta Nacional de la Vivienda, con una producción medio aproximada de 3,400 viviendas anuales; la etapa comprendida entre 1963 y 1970, que recibe un nuevo impulso con el Programa Financiero de Vivienda y tiene una producción medio anual de 20,800 viviendas y por último, entre 1970 y 1975, cuando se suman los fondos de vivienda hay una producción medio anual de 46,800 viviendas.

Para la programación de vivienda será necesario considerar la participación de los sectores público, privado y social en la oferta total de vivienda.

Si se comparan las viviendas que ha producido el sector público con el total generada con el país, se puede observar que entre 1950 y 1970 representó el 7.8% de ese total, pasando del 5.4% entre 1950-1960 al 9.3% en el decenio siguiente.

El período 1970-1974, la intervención del sector público aumentó considerablemente, participando con el 18% del total, proporción que casi duplicó la del decenio 1960-1970. Cabe observar que el sector público incrementó su participación de un 10.8% en 1970, a un 26.4%, en 1974, crecimiento que se da básicamente en función de la creación de los fondos de vivienda.

En promedio, durante el lapso de 1970 a 1974, el 17% correspondió al sector privado y el 65% al sector social.

En 1979, se estima la acción del sector público en un 28% del total de viviendas producidas; la acción del sector privado en un 18% y la acción del sector social en un 54%.

De acuerdo a las políticas y programas planteados en el horizonte de este programa (1978-1982), se estima que la acción del sector público podrá incrementar su acción hasta alcanzar un 45%, la del sector privado evolucionará a un 21% y la acción que realiza el sector social se reducirá al 34%.

Se ha planteado la articulación de la acción del sector público con los sectores privado y social, para la consecución de dichas metas.

### Objetivos generales de la programación

Al estimar las metas del programa, se observó como primer objetivo que la producción de viviendas en el país sea la requerida para cubrir las necesidades del crecimiento demográfico, así como para atender una parte de

CUADRO 3.3  
NECESIDADES DE VIVIENDA

		TOTAL DE NECESIDADES DE VIVIENDA			NECESIDADES URBANAS DE VIVIENDA (LOCALIDADES > 2 500 HAB.)			NECESIDADES RURALES DE VIVIENDA (LOCALIDADES < 2 500 HAB.)		
		TOTALES	POR INCREMENTO DE POBLACION.	POR DETERIORO DEL INVENTARIO.	TOTALES	POR INCREMENTO DE POBLACION.	POR DETERIORO DEL INVENTARIO.	TOTALES	POR INCREMENTO DE POBLACION.	POR DETERIORO DEL INVENTARIO.
			VIVIENDA NUEVA	MEJORAMIENTO DE VIVIENDA		VIVIENDA NUEVA	MEJORAMIENTO DE VIVIENDA		VIVIENDA NUEVA	MEJORAMIENTO DE VIVIENDA
HIPOTESIS A HISTORICA	1978	658 733	327 354	331 379	520 129	327 354	192 775	138 604	--	138 604
	1979	675 572	344 193	331 379	536 958	344 193	192 775	138 604	--	138 604
	1980	693 306	361 927	331 379	554 702	361 927	192 775	138 604	--	138 604
	1981	711 998	380 619	331 379	673 394	380 619	192 775	138 604	--	138 604
	1982	731 664	400 305	331 379	593 080	400 305	192 775	138 604	--	138 604
	1978-1982	3 471 293	1 814 398	1 656 895	2 778 273	1 814 398	963 876	893 020	--	6 93 020
	1985	2 211 884	1 217 747	994 137	1 796 072	1 217 747	578 325	415 812	--	415 812
	1990	3 960 513	2 303 618	1 656 895	3 267 493	2 303 618	963 875	693 020	--	693 020
	1995	4 353 458	2 696 563	1 656 895	3 660 438	2 696 563	963 876	693 020	--	693 020
	2000	4 813 408	3 156 513	1 656 895	4 120 388	3 156 513	963 876	693 020	--	693 020
HIPOTESIS B PROGRAMATICA (PNDU)	1978	603 961	332 582	331 379	462 315	269 540	192 775	201 646	63 042	138 304
	1979	669 438	338 059	331 379	452 585	259 810	192 775	216 853	78 249	138 304
	1980	660 820	329 441	331 379	443 473	250 698	192 775	217 347	78 743	138 304
	1981	662 136	320 757	331 379	441 878	284 204	192 776	210 157	71 553	138 304
	1982	643 369	311 990	331 379	440 578	247 803	192 775	202 781	64 187	133 304
	1978-1982	3 289 724	1 632 828	1 656 895	2 240 930	1 277 055	963 675	1 048 794	366 774	693 320
	1985	1 897 509	903 372	994 137	1 303 400	725 075	678 325	594 109	176 297	415 312
	1990	3 013 326	1 356 431	1 656 895	2 074 047	1 110 172	963 875	939 279	248 250	693 020
	1995	2 804 090	1 147 204	1 656 895	1 912 936	949 061	963 875	891 163	188 143	693 320
	2000	2 608 441	951 546	1 656 895	1 753 201	789 326	963 875	855 240	162 220	693 320

CUADRO 3.4  
PARTICIPACION POR SECTORES Y RECURSOS NECESARIOS  
(HISTORICO)

		NUMERO DE VIVIENDAS			TOTAL	INVERSION ESTIMADA			TOTAL
		SECTOR PUBLICO	SECTOR SOCIAL	SECTOR PRIVADO		SECTOR PUBLICO	SECTOR SOCIAL	SECTOR PRIVADO	
HIPOTESIS A HISTORICA	1978	184 445	355 716	118 572	658 733	35 837 663	17 785 800	59 286 000	112 909 463
	1979	189 160	364 809	121 603	675 572	36 753 788	18 240 450	60 801 500	115 795 738
	1980	194 123	374 385	124 705	693 306	37 718 681	18 719 250	62 397 500	118 835 431
	1981	199 359	384 479	128 160	711 998	38 733 453	19 223 950	64 080 000	122 039 403
	1982	204 872	395 109	131 703	731 684	39 806 629	19 755 450	65 851 500	125 413 579
	1978-1982	971 962	1 874 488	624 833	3 471 293	188 852 214	93 724 900	312 416 500	594 993 614
	1985	619 328	1 194 417	398 139	2 211 884	120 335 431	59 720 850	199 069 500	379 125 781
	1990	1 108 944	2 138 677	712 892	3 960 513	215 467 820	106 933 850	356 446 000	678 847 670
	1995	1 218 968	2 350 867	783 623	4 353 458	236 845 483	117 543 350	391 811 500	746 200 333
	2000	1 347 754	2 599 240	866 414	4 813 408	261 868 603	129 962 000	433 207 000	825 037 603

HIPOTESIS B PROGRAMATICA (PNDU)	1978	185 909	358 530	119 514	663 953	30 122 119	17 976 900	59 757 000	113 806 018
	1979	187 443	361 406	120 499	669 438	36 420 174	18 074 800	60 249 500	114 744 474
	1980	185 030	356 843	116 947	660 820	35 951 329	17 842 150	59 473 500	113 266 979
	1981	182 598	352 153	117 599	652 350	35 478 791	17 607 650	58 592 500	111 778 941
	1982	180 143	347 419	115 807	643 369	35 001 784	17 370 950	57 903 500	110 276 234
	1978-1982	921 123	1 776 449	592 152	3 289 724	178 974 198	88 822 450	296 076 000	563 872 646
	1985	531 303	1 024 655	341 651	1 897 609	103 232 173	51 232 750	170 775 500	352 240 423
	1990	843 731	1 627 196	542 399	3 013 326	163 936 934	81 359 800	271 199 500	616 496 234
	1995	785 148	1 514 213	504 736	2 804 097	152 554 257	75 860 650	252 369 000	480 783 907
	2000	730 303	1 408 558	469 520	2 608 441	141 800 531	70 427 900	234 760 000	447 987 431



CUADRO 3.5

NECESIDADES DE INVERSION POR SECTORES									
De acuerdo a diversas hipótesis de crecimiento de la población, manteniendo la inversión porcentual estimada por sectores y la proporción entre costos de sus acciones.									
		NUMERO DE VIVIENDAS			TOTAL	INVERSION ESTIMADA			TOTAL
		SECTOR PUBLICO	SECTOR SOCIAL	SECTOR PRIVADO		SECTOR PUBLICO	SECTOR SOCIAL	SECTOR PRIVADO	
HIPOTESIS HISTORICA	1978	184 445	355 716	111 572	658 733	17 009 608	17 785 800	69 256 000	64 981 409
	1979	200 427	337 708	121 319	675 572	20 335 361	18 000 300	64 179 500	101 404 161
	1980	217 657	311 088	131 601	693 326	23 561 994	15 589 400	69 330 500	108 491 894
	1981	277 679	291 910	142 400	711 998	26 982 630	14 595 950	71 200 000	112 758 580
	1982	329 758	248 773	150 613	731 634	31 970 951	12 428 650	76 826 500	121 236 101
	1978-1982	1 243 466	1 846 182	601 615	3 471 233	120 740 545	77 309 100	340 822 500	528 672 145
	1985	500 348	752 011	434 436	2 211 804	96 048 290	17 602 050	232 247 500	366 497 840
	1990	1 432 531	1 346 574	631 798	3 960 513	173 054 631	67 323 750	415 854 000	656 237 371
	1995	1 959 016	1 480 176	911 216	4 350 458	190 224 338	74 008 800	457 113 000	711 346 138
	2000	2 166 634	1 636 559	1 016 815	4 813 408	210 321 902	81 827 950	505 407 500	767 557 352
HIPOTESIS PROGRAMATICA (PHC79)	1978	185 909	358 538	119 514	663 961	18 051 703	17 926 900	59 757 000	95 735 603
	1979	207 576	334 719	127 193	669 438	20 150 774	16 735 950	63 506 500	100 489 224
	1980	231 287	297 369	132 164	660 820	22 457 987	14 808 450	66 082 000	103 408 417
	1981	254 333	267 378	130 127	652 136	24 695 734	13 368 600	65 213 500	103 278 034
	1982	289 516	218 745	135 108	643 369	28 112 003	10 837 250	67 554 000	106 603 253
	1978-1982	1 168 571	1 476 747	644 406	2 289 724	113 468 241	73 837 350	322 203 000	509 508 591
	1985	850 879	645 153	308 477	1 807 509	82 911 651	32 257 650	199 238 500	314 407 601
	1990	1 356 997	1 024 621	632 798	3 013 326	131 667 105	51 276 550	316 399 000	499 292 859
	1995	1 261 844	953 304	548 861	2 604 099	122 625 053	47 669 700	294 430 500	464 625 253
	2000	1 173 796	966 870	547 773	2 608 441	113 975 746	44 343 503	273 806 500	432 205 766

CUADRO 3.6

MEXICO: ESTIMACION DE LA PRODUCCION DE VIVIENDA POR SECTORES, 1950, 1970 (miles de viviendas)							
Sector	1950-1960 <sup>a</sup>		1961-1970 <sup>a</sup>		1950-1970 <sup>a</sup>		Total
	Total	%	Total	%	Total	%	
Total	1 150	100.0	1 877	100.0	3 027	100.0	
(a) Público	62	5.4	175	9.3	237	7.8	
(b) Social	757	65.8	1 199	63.9	1 956	64.7	
(c) Privado	331	28.8	503	26.8	834	27.5	

Fuente: Hugh Evans, *Towards a Policy for Housing Low Income Families in Mexico*, Department of Architecture, Cambridge University, Inglaterra, 1974 (Disertación doctoral); tomado de "La Acción Habitacional del Estado en México", El Colegio de México, México, 1978.

<sup>a</sup> El total de viviendas existentes en el país fue de 5 259, 6 409 y 8 286 para 1950, 1960 y 1970, respectivamente (en miles).

CUADRO 3.7

MEXICO: ESTIMACION DE LA PRODUCCION DE VIVIENDA POR SECTORES, 1970-1974 (miles de viviendas)							
Sectores	1970	1971	1972	1973	1974	Total	
						Abs.	%
Total	201.9	211.1	254.5	261.9	310.9	1 204.3	100.0
(a) Público	21.9	33.1	36.1	50.5	82.0	223.7	18.0
(b) Social	147.0	154.2	161.9	169.8	178.0	810.9	65.5
(c) Privado	33.0	23.7	56.5	41.6	50.9	205.7	16.5

Fuente: Las cifras del sector popular son extrapolaciones con base en los datos del cuadro 3.6 suponiendo una tendencia constante de aumento del 5% anual; las del sector privado, de Buró de Investigaciones de Mercado, S. A., a partir de información sobre la inversión en vivienda de, Marynka Olizar, *Guía de Mercado de México, 1974-1975*, México, D. F.; las del sector público se obtuvieron de este estudio, agregándoseles las estimaciones de las viviendas construidas por organismos públicos no considerados en esta investigación. Tomado de "La Acción Habitacional del Estado en México", El Colegio de México, México, 1978.

las necesidades de mejoramiento que presenta la situación actual de la vivienda en el país; la vivienda nueva se ha programado con el propósito de evitar que se incremente el déficit acumulado; y el mejoramiento de vivienda, con el objeto de establecer acciones tendientes a reducir el déficit en el corto plazo y eliminarla en el largo. Debe destacarse que las acciones de mejoramiento representan un 38% del total de acciones a realizar.

En este marco se ha planteado, con base en diversos criterios, maximizar los efectos de la acción del Estado.

El programa se caracteriza por intentar alcanzar en forma simultánea objetivos múltiples, que se derivan de considerar la vivienda como factor de desarrollo económico, de desarrollo social y de estructuración territorial y urbana. También se ha buscado que la programación contemple maximizar el empleo e incidir en las actividades económicas, propiciar la participación del sector privado y del sector social en el marco de la Alianza la Producción y alcanzar, mediante los programas operativos, objetivos de producción y bienestar.

### **Prioridades territoriales**

De acuerdo a lo establecido en el Nivel Estratégico, se ha planteado la congruencia de las acciones e inversiones en materia de vivienda con las zonas prioritarias que define el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Las zonas consideradas prioritarias son diez y fueron propuestas por los siguientes atributos: su capacidad de absorción de población, su ubicación de empleos, en función del desarrollo acelerado que tienen los diversos sectores económicos en las propias zonas.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano define también tres zonas que, por sus características de crecimiento, deberán ser atendidas con políticas de ordenamiento y regulación.

Las zonas prioritarias son 1 Zona Conurbada del Río Pónuca y Huastecas; 2 Zona Costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec; 3 Zona Fronteriza de Chihuahua; 4 Zona Conurbada de La Laguna; 5 Zona Prioritaria del Bajío; 6 Zona Fronteriza de Baja California; 7 Zona Costera del Sur de Sonora y Norte de Sinaloa; 8 Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Ameca; 9 Zona Conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad; 10 Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero.

Las zonas que deberán ser sujetas a políticas de ordenamiento y regulación son: I Zona Metropolitana de Monterrey; II, Zona Metropolitana de Guadalajara; III, Zona Conurbada del Centro del País.

Durante 1978, el 42% de las acciones en materia de vivienda se desarrolló en las zonas prioritarias que define el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, dentro del marco de ordenamiento del territorio.

Con base en la atención preferencial a las zonas consideradas como prioritarias, han sido elaborados criterios de ponderación, establecidos en función tanto de las necesidades de vivienda, como de la potencialidad del desarro-

llo de cada zona, que han permitido definir el incremento a la oferta del sector público para cada zona prioritaria. Dicha incremento se deriva de la disminución en las acciones e inversiones en las zonas de ordenamiento y control.

Dichas criterios de ponderación han sido exclusivamente aplicadas a la vivienda nueva, y en el caso de los programas de mejoramiento de vivienda persiste una distribución de las acciones proporcional a las necesidades planteadas, independientemente de la política o lo que estén sujetos las zonas de población.

Las zonas consideradas como prioritarias incrementarán sus acciones de vivienda de 165,225 a 280,458, lo que significa un incremento del 70% que llega a representar el 58% de las necesidades de vivienda estimadas en dichas zonas; a su vez, representa el 46% de la oferta del sector público en el país.

En relación al resto de las zonas del país que no están sujetas a políticas específicas de impulso, consolidación y control, la programación se ha realizado en proporción directa a las necesidades de vivienda en cada una de ellas.

### **1982 SEGÚN PRIORIDADES TERRITORIALES**

### **Alternativas para la acción del sector público**

Las alternativas para la inversión en vivienda por parte del sector público en el período 1978-1982, para las localidades mayores de 2,500 habitantes, se basan en dos aspectos fundamentales: los recursos disponibles y los criterios definidos en la estrategia.

La primera de estas alternativas respecto la tendencia histórica, tanto considerando la proyección de los recursos, como manteniendo la distribución proporcional o dosificación entre las diversas programas.

La segunda tiene como objetivo fundamental atender a los grupos de población de menores ingresos, de acuerdo a sus necesidades de vivienda y capacidad de pago, mantiene la proyección de los recursos pero establece una dosificación diferente.

La tercera alternativa parte de incorporar los recursos derivadas del excedente petrolero, que el Plan Nacional de desarrollo industrial propone canalizar a programas de vivienda y salud y de establecer una distribución por líneas de acción a la dosificación en la estrategia.

La primera alternativa permitiría la ejecución de cerca de 500 mil unidades de vivienda, considerando un gran predominio de la vivienda terminada (92%). En la segunda alternativa, en que se establece un impulso a las acciones en materia de vivienda progresiva y de mejoramiento, se estima alcanzar una meta cercana a las 990 mil acciones de vivienda. En la tercera alternativa se plantea la posibilidad de desarrollo cerca de 1'100,000 acciones de vivienda.

Dado que las necesidades de vivienda en el país se han estimado en el orden de 2.8 millones, de realizarse la primera alternativa, la acción del sector público se mantendría en el orden de un 18%; lo segunda, alcanzaría un

promedio en el quinquenio del 35% y la tercera alternativa significaría una participación del orden del 39%.

Se ha seleccionado, como elemento base para el Programa Nacional de Vivienda, la segunda alternativa, que significa la optimización en la utilización de los recursos, maximizando el número de acciones y considerando los recursos derivados de la proyección actuarial.

## **CORRESPONSABILIDAD INTERSECTORIAL E INTRA-SECTORIAL**

### **Introducción**

La participación de las instancias administrativas que se relacionan con la vivienda cubre dos vértices fundamentales: por una parte, las acciones en la materia requieren de apoyos e insumos que constituyen los elementos básicos de su producción (tierra, materiales, mano de obra, tecnología y financiamiento) complementarios para su función habitacional; y, por otra parte, deben responder a los programas de los distintos sectores, de los que se deriva una serie de demandas que las acciones en materia de vivienda deben satisfacer.

Las acciones de vivienda están determinadas por las políticas de desarrollo urbano establecidas por el sector asentamientos humanos y a su vez, los lineamientos de este sector de las relaciones intersectoriales.

De esta manera, consideramos dos niveles de relaciones:

- Intersectoriales (entre los sectores)
- Intrasectoriales (entre los subsectores del sector asentamientos humanos)

### **Corresponsabilidad intersectorial**

La corresponsabilidad intersectorial contempla la participación de los sectores de administración pública en la acción habitacional y particularmente se detalla la corresponsabilidad en cada uno de los programas operativos.

Los niveles de alcance y resultado que se proponen son: identificar y caracterizar en forma cualitativa las interrelaciones entre los líneas de acción habitacional y la apertura programática de los sectores analizados; identificar los organismos e instancias responsables, describiendo sus funciones y los tipos de apoyo que le presten al subsector vivienda; identificar los problemas y desajustes que existen en lo que se refiere a la coordinación de acciones y a la cobertura de sus programas; y hacer un planteamiento de las medidas que se deberán tomar o los instrumentos que se deberán desarrollar para lograr la corresponsabilidad y coordinación entre los organismos encargados de atender la demanda, en los plazos y lugares que plantea el escenario de programación.

En una fase posterior se deberá hacer la medición cuantitativa de la demanda y de su impacto sobre la economía nacional y sobre la generación de nuevas necesidades.

A continuación se presenta el cuadro de corresponsabilidad donde se cruzan, en el nivel intersectorial, el tipo de funciones, las fases y los elementos de la producción de vivienda, con los sectores de la administración pública, federal, estatal y municipal.

### **Corresponsabilidad intrasectorial**

La corresponsabilidad intrasectorial se refiere a la acción que el sector asentamientos humanos deberá realizar en forma paralela a las acciones de vivienda.

#### **Infraestructura**

La liga entre los subsectores de vivienda e infraestructura y la estrecha vinculación de los elementos que los componen cobra particular importancia en los aspectos de agua potable, comunicación vial, desecho de aguas residuales, alumbrado público etc.

En lo referente al agua potable y alcantarillado, el objetivo es suministrar, con los recursos disponibles, el servicio al mayor número de viviendas posible. Para la cual es preciso jerarquizar la asignación de inversiones desde el punto de vista regional (de acuerdo a las prioridades que señala el PNDU) y urbano (en función de las políticas de desarrollo de los centros de población). De esta manera, la dotación de servicios a las zonas habitacionales deberá hacerse de acuerdo a un plan de desarrollo urbano, en que sean consideradas otras actividades como la industria, el comercio, etc., dentro de una estrategia de desarrollo económico cuyos efectos se revierten en la elevación del nivel de vida de la población y, por ende, en un mejoramiento de las condiciones habitacionales.

El problema del suministro de infraestructura para la vivienda depende principalmente de tres factores: el crecimiento de la población y la alta dispersión de las localidades rurales; la simultaneidad de la demanda y la limitación de recursos

La coordinación entre las acciones de agua potable y alcantarillado y las de vivienda es fundamental para articular los programas operativos.

La coordinación en la fase de planeación se podrá llevar a cabo mediante la elaboración de programas operativos de infraestructura para apoyar el Programa Nacional de Vivienda.

Se considera que las acciones de vivienda deberán desarrollarse en aquellas zonas que ya cuentan con servicios de agua potable y alcantarillado, a bien en las que pueden plantearse un desarrollo paralelo.

Por todo esto, se plantea la necesidad de considerar, en este Programa Nacional de Vivienda, la conveniencia de un programa de concurrencia entre los agentes que intervienen en la dotación de infraestructura, de tal manera que tanto las nuevas áreas habitacionales como el resto del área urbana, así como las localidades rurales donde se planteen nuevas demandas cuenten con un plan coordinado que optimice el uso de recursos y que tenga un impacto mayor entre la población de menores ingresos.

Dada la dificultad en la captación de recursos para la infraestructura, es recomendable buscar la participación popular en la gestión de todo el proceso de planeación, construcción y operación de la infraestructura.

En relación a la corresponsabilidad en infraestructura, son importantes los siguientes factores:

- Estimación de la población urbana y la población atendida por el servicio de agua potable y alcantarillado.
- Los gastos y desalijos requeridos en agua potable y alcantarillado, en donde se ha considerado una dotación global de agua potable de 250 litros por habitante por día y un desalijo de aguas residuales del 75% del volumen anterior.
- Los habitantes beneficiados por cada una de las líneas de acción del Programa Nacional de Vivienda.
- Los gastos y desalijos que demanda la población atendida por las líneas de acción del PNV, considerando las siguientes dotaciones:

Vivienda progresiva	150 l x hab. x día
Vivienda terminada	250 l x hab. x día
Mejoramiento de vivienda	125 l x hab. x día
	de incremento
	a la dotación

existente y un desalijo del 75% de esas volúmenes.

- Relación de la población beneficiada por el PNV y la atendida por servicios de agua potable y alcantarillado.
- Relación de gastos de agua potable y desalijo de agua residual en los programas de vivienda y gasto requerido.

Para medir el impacto que los programas de agua potable y alcantarillado pueden tener sobre el Programa Nacional de Vivienda, se ha hecho un análisis comparativo entre la población beneficiada por los programas de vivienda y las de infraestructura. Para esto se han considerado los beneficios anuales estimados durante el quinquenio 1978-1982, según las metas del PNDU.

Asimismo, se han considerado las poblaciones atendidas y los gastos requeridos para cada programa, como parámetros de comparación. Del análisis de estos parámetros se desprende la necesidad de establecer una mayor relación entre los organismos encargados de los programas de vivienda y las encargados del suministro de agua potable y desalijo de aguas residuales, con el fin de establecer un concurrencio entre las acciones de ambos.

La integración de información ha permitido establecer mecanismos de coordinación entre los programas de agua potable y alcantarillado y vivienda, tendiente a satisfacer las requerimientos de agua potable en los programas de vivienda y a lograr una ubicación apropiada de las unidades habitacionales en áreas servidas. Con este propósito, se han establecido diversos procedimientos de coordinación, que se encuentran en operación.

Equipamiento urbano

El equipamiento urbano, como una de las componentes de las asentamientos humanos, satisface las necesidades básicas de la población y está estrechamente vinculado a las acciones de construcción de vivienda.

El volumen de la demanda de servicios y la periodicidad con que se utilizan, determinan una relación directa entre la vivienda y los elementos de equipamiento de los siguientes subsistemas: educación cultura, salud, comercio al detalle, comunicaciones y transportes, recreación, deporte y servicios urbanos.

Las acciones habitacionales generan requerimientos de equipamiento en función de la escala y las características de la unidad habitacional y algunas de ellas podrán ser resueltos internamente; asimismo, demandarán otros servicios externos a la propia unidad habitacional.

#### A. Problemática

Cuando las acciones no se realizan en forma paralela en las zonas centrales de las ciudades sujetas a procesos de regeneración y consolidación, se produce sobresaturación en el equipamiento. En las zonas periféricas sujetas a dinámicas de expansión, las nuevas demandas ocasionan déficit, desplazamientos mayores de la población y sobresaturación en las áreas cercanas.

En las unidades habitacionales, las acciones de equipamiento tradicionalmente se limitan a espacios abiertos, unidades educativas e instalaciones comerciales pudiendo haber equipamiento complementario.

Estas acciones se ubican en áreas de donación, definidas por las leyes y reglamentos a las que están sujetas las aprobaciones de los conjuntos habitacionales, limitándose en la mayor parte de los estados del país a canalizar un 15% del área total del predio para este propósito. Adicionalmente existe la obligación de satisfacer la necesidad de escuela primaria, obligación que puede ser cubierto con diversas modalidades; tanto mediante aportaciones en efectivo con la construcción directa de unidades escolares cuya capacidad responde a un alumno por vivienda.

Las características de las áreas de donación en ocasiones son inadecuadas para la dotación del equipamiento, en función de sus condiciones topográficas y de localización, ni se ajustan con las normas planteadas por los organismos que tienen a su cargo su ejecución y faltan mecanismos que garanticen su operación oportuna.

#### B. Objetivo

La coordinación entre los planes y programas de vivienda y equipamiento debe responder, entre otros, a los siguientes aspectos: la utilización óptima del suelo disponible proveniente de donaciones, la congruencia en el tiempo y en el espacio en la ejecución del programa y los mecanismos apropiados para la operación del equipamiento.

#### C. Políticas

La política fundamental es el desarrollo paralelo de

las acciones en equipamiento y vivienda, que deben coordinarse con base en los planos respectivos de desarrollo urbano, según las dinámicas de poblamiento. En función del volumen de población de las unidades habitacionales, deberán considerarse distintas acciones de equipamiento. Una acción habitacional que cubra 1,000 viviendas plantea requerimientos específicos de unidades médicas de primer contacto, escuelas para los niveles elemental y medio básico, jardín vecinal y canchas deportivas, oficinas de correos y telégrafos y mercado público o equivalente. Unidades mayores requieren de acciones complementarias en otros elementos de equipamiento.

En la programación de las acciones de equipamiento para unidades habitacionales deberán incluirse las demandas insatisfechas en la zona en que se ubican y, de ser posible, situar el equipamiento en la periferia de las unidades, para derramar sus beneficios.

#### D. Acciones

En función de las dinámicas urbanas de expansión, consolidación y regeneración, se han identificado algunos criterios globales de equipamiento que a continuación se señalan y que, en lo posible, deben servir de marco para que las acciones de vivienda sean congruentes con estos propósitos.

##### A. Expansión

Construcción de unidades completas y por etapas, en función del volumen de la demanda y de las necesidades derivadas del crecimiento de la población, Constitución de las reservas de suelo para el equipamiento necesario, previendo para ello el límite de saturación de las zonas habitacionales.

##### B. Consolidación

Conservación y saturación, ampliación y mejoramiento del equipamiento existente, en función del límite de saturación en las zonas. En caso de ser necesario, adquisición de suelo y construcción de unidades completas, de acuerdo con los incrementos previstos en la demanda.

##### C. Regeneración

Rehabilitación, conservación y mejoramiento del equipamiento existente. En caso de no existir los elementos de equipamiento necesarios, adquisición de suelo y construcción de unidades completas diseñadas para satisfacer el máximo de la demanda prevista.

##### D. Estimaciones de costo

Se han estimado en forma global las necesidades de inversión en equipamiento urbano. Su costo por unidad de vivienda va de un mínimo de \$4,500.00 hasta \$6,000.00, dependiendo de la calidad de los servicios.

En el ámbito del Programa Nacional de Vivienda, en 78-82 se estima un monto global del orden de 5,200 millones de pesos, que requerirán los 8,100 aulas para primarias, 2,025 Has. de espacios abiertos y 10,500 Has. de superficie para el requerimiento en su conjunto.

Estos requerimientos ponen de manifiesto la importancia de establecer los mecanismos de concurrencia en el desarrollo del programa.

#### E. Instrumentos

Se ha planteado el establecimiento de mecanismos de coordinación que permitan el desarrollo paralelo entre estos dos factores.

Con base en la programación detallada de vivienda, a nivel de cada entidad federativa y de cada centro de población, será posible la concurrencia en la programación, permitiendo el desarrollo de acciones paralelas.

Aun cuando no se considera aconsejable que los organismos de vivienda canalicen al equipamiento recursos adicionales que repercutan en el aumento de los costos, en función de la disponibilidad de los recursos aplicables al equipamiento, podrá convenirse la participación que en su caso tendrán los organismos habitacionales.

Una primera modalidad han sido los convenios entre los organismos de vivienda y las entidades que ejecutan programas de equipamiento, particularmente el CAPFCE, incorporando recursos de ambas fuentes para la satisfacción del problema.

Por otra parte, es necesario revisar los criterios respecto a las áreas de donación.

Asimismo, se visualizan los mecanismos de intercambio de información, tendientes a identificar acciones en los diversos sectores de la Administración pública, tanto para el proceso de edificación como para el proceso de Operación, particularmente en el ámbito educativo. Se considera, también que la totalidad de las acciones deberá ser congruente con las determinaciones de política que a nivel local establezcan las autoridades estatales y municipales y que definen sus planes de desarrollo urbano.

**CUADRO 3.1**  
**POBLACION SEGUN DIFERENTES TASAS DE CRECIMIENTOS DEMOGRAFICOS**  
**1970-2000)**

CONSTANTE <sup>1</sup>								
Año	Población (en miles)	Tasa de cre- cimiento (%)						
1970	50,094.6	3.5						
1975	59,826.3	3.3						
1975	61,800.6	3.2						
				META CONAPO PROGRAMATICA <sup>2</sup>				
			Población (en miles)	Tasa de cre- cimiento (%)				
1977	63,821.5	3.2	63,821.5	3.2				
1978	65,863.8	3.2	65,843.6	3.0				
1979	67,971.4	3.2	67,899.0	2.9				
1980	70,146.0	3.2	69,902.0	2.7				
1981	72,351.2	3.2	71,852.2	2.6				
1982	74,707.7	3.2	73,749.1	2.5				
				ALTERNATIVAS <sup>3</sup>				
					Población (en miles)	Tasa de cre- cimiento (%)	Población (en miles)	Tasa de cre- cimiento (%)
1985	82,111.6	3.2	79,241.6	2.2	79,264.8	2.3	79,357.8	2.4
1990	96,117.6	3.2	87,488.7	1.7	88,203.1	2.0	88,852.6	2.2
1995	112,512.7	3.2	94,463.7	1.3	96,527.9	1.6	98,736.8	2.1
2000	131,701.3	3.2	100,249.1	1.0	104,397.3	1.5	109,184.5	2.0

<sup>1</sup> Proyección con tendencia de crecimiento de 3.2% constante.

<sup>2</sup> Proyección programática con metas demográficas de 2.5 a 1982 y 1% al 2000.

<sup>3</sup> Estas cifras corresponden a:

3.I Proyección alternativa a la programática a partir de 1982 con 1.5% al 2000.

3.II Proyección alternativa a la programática a partir de 1982 con 2% al 2000.

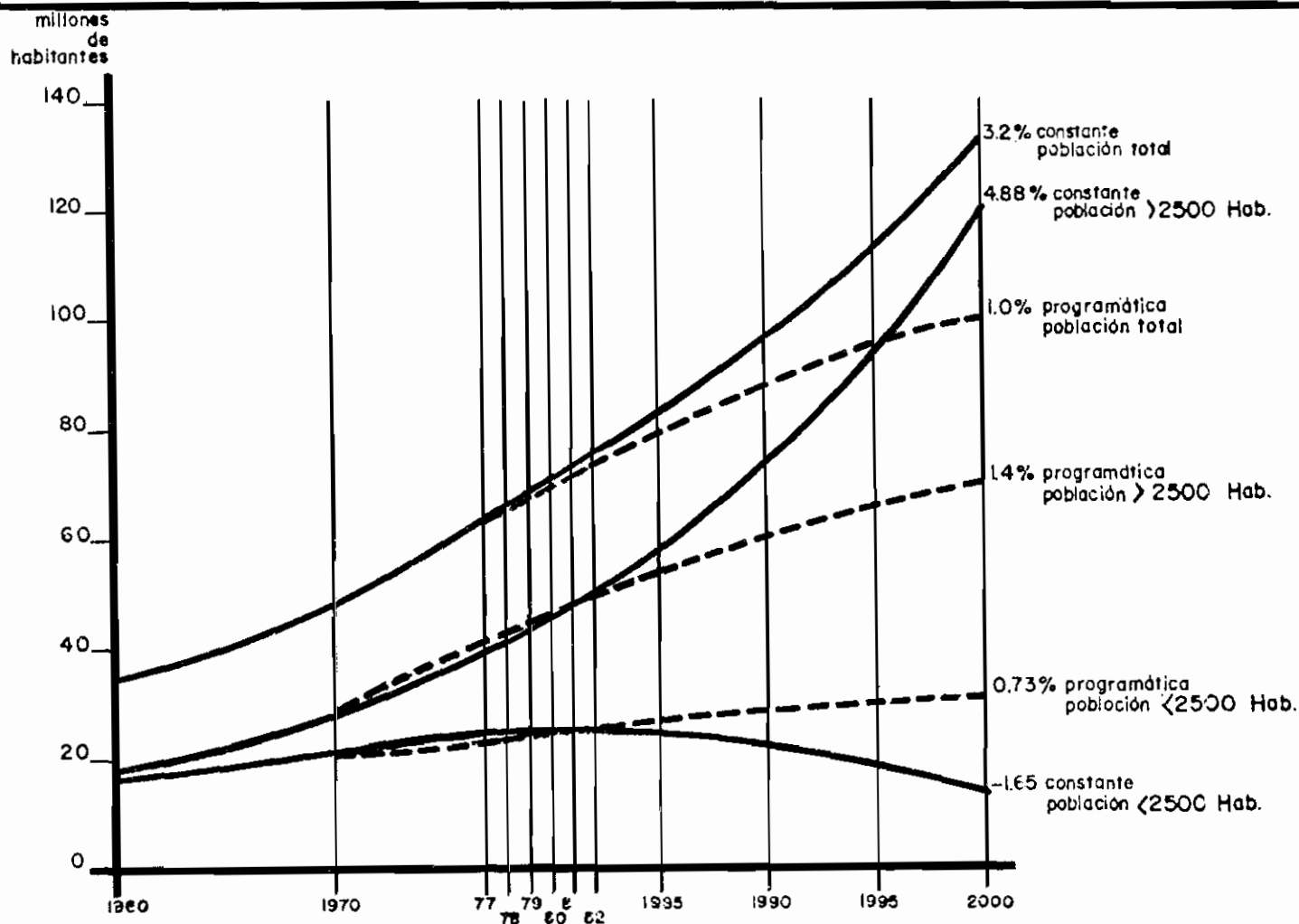
Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población. El volumen de población está dado al 30 de junio de cada año y la tasa de crecimiento se aproximó al primer decimal.

**CUADRO 3.2  
POBLACION**

		TOTAL	URBANA > 2 500 Hab.	RURAL < 2 500 Hab.
<b>HIPOTESIS A HISTORICA</b>	1960	34 923 129	17 704 118	17 219 011
	1970	48 225 238	28 278 780	19 946 458
	1977	63 821 500	39 467 984	24 353 516
	1978	65 863 800	41 412 894	24 450 906
	1979	67 971 400	43 449 298	24 522 102
	1980	70 146 500	45 600 532	24 545 968
	1981	72 391 200	47 850 072	24 541 128
	1982	74 707 700	50 221 916	24 485 784
	1978-1982			
	1985	82 111 600	58 037 881	24 073 719
	1990	95 117 000	73 853 692	22 257 708
	1995	112 512 700	93 995 225	18 517 475
	2000	131 704 300	110 619 786	12 084 544

<b>HIPOTESIS B PROGRAMATICA (PNDU)</b>	1960	34 923 129	17 704 118	17 219 011
	1970	48 225 238	28 278 780	19 946 458
	1977	63 821 500	40 982 192	22 839 308
	1978	65 643 600	42 585 955	23 257 645
	1979	67 699 000	44 131 825	23 767 175
	1980	69 902 000	45 623 481	24 278 519
	1981	71 852 200	47 106 244	24 745 956
	1982	73 749 100	48 580 669	25 168 431
	1978-1982			
	1985	79 241 600	52 094 864	26 346 736
	1990	87 448 700	59 500 396	27 968 314
	1995	94 453 700	65 147 298	29 316 402
	2000	100 249 100	69 643 780	30 605 311

### PROYECCIONES DE POBLACION HIPOTESIS CONSTANTE Y PROGRAMATICA, VALORES ABSOLUTOS



FUENTE: POBLACION TOTAL, CONSEJO NACIONAL DE POBLACION (CONAPO).  
POBLACION > 2 500 Hab. Y < 2 500 Hab. DGEUV, SAHOP, 1979.



# Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal Mayo 1979<sup>1</sup>

## Indice

	Página
Antecedentes . . . . .	402
Objetivo . . . . .	402
Acciones realizadas . . . . .	464
Acciones por realizar . . . . .	464

<sup>1</sup> Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, México, SA-HOP, 1979.

## ANTECEDENTES

El desarrollo económico y social de México ha ocurrido con crecientes desequilibrios regionales que propician las grandes concentraciones de población, de servicios y capital en unas cuantas localidades, principalmente en las ciudades de México, Guadaluajara y Monterrey.

Como manifestación de este fenómeno se encuentran ya serias dificultades de flujos de abasto y transporte, contaminación ambiental, congestionamiento en todos los órdenes, ineficiencia administrativa, agresividad y enajenación de sus habitantes, especulación con tierra y vivienda situaciones que aunadas al creciente problema que representa el proveerlas de infraestructura, servicios y equipamiento urbano adecuados, frenan grandemente nuestras posibilidades de desarrollo social.

Los subsidios o las grandes urbes, especialmente al área metropolitana de la Ciudad de México, han otorgado artificial y costosamente para el país ventajas comparativas de ubicación para muchas actividades económicas, públicas y privadas, sin proporcionar opciones económica y socialmente convenientes para el asentamiento de la población en las otras regiones del país.

La Administración Pública Federal no escapa al fenómeno de la concentración, que no solo ha sido producto del esquema de desarrollo concentrado, sino que también ha contribuido fuertemente a incrementarlo, ya que su volumen de gastos, de sueldos y salarios, su capacidad de generación de empleo, los servicios de abastecimiento que demanda, los contratos de obras y estudios que otorga, y las decisiones políticas que conlleva, generan efectos multiplicadores de indudable atracción poblacional. De continuar este esquema, significaría en un futuro no lejano, multiplicar enormemente las consecuencias adversas.

Es por ello que atendiendo a los objetivos de las políticas prioritarias orientadas a la búsqueda de un equilibrio poblacional en las áreas metropolitanas, especialmente en la ciudad de México, graduando la inversión pública en los asentamientos de acuerdo con sus posibilidades de desarrollo, así como apoyando y fomentando las ciudades medias, fronterizas, de interés turístico o de un potencial tal que los convierta en alternativas ciertas de captación migratoria, el Sector Asentamientos Humanos y Obras Públicas incorpora en la Planeación Pública las acciones que orienten el desarrollo urbano hacia un esquema territorialmente desconcentrado, como expresión de un mayor equilibrio entre las regiones del país.

Dentro del contexto anterior y para complementar los objetivos mencionados se estableció el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, aprobada por Decreto Presidencial el 19 de mayo de 1978.

Uno de los instrumentos operativos del Plan Nacional de Desarrollo urbano es el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, el cual se propone coadyuvar al desarrollo de ciudades y regiones del interior de la República, ubicando o reubicando en ellas a aquellas dependencias o entidades que por sus funciones no requieran estar en la Ciudad de México.

## OBJETIVOS

La planeación de los asentamientos humanos se concibe íntimamente ligado a la planeación del desarrollo socioeconómica, como factor determinante de su expresión físicoespacial.

Dentro de este marco el 11 de enero de 1978 el C. Presidente de la República, expidió el acuerdo que establece el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, como instrumento para coordinar las diversas acciones que contribuirán al logro de los objetivos del Gobierno Federal en este campo.

Con base en el Acuerdo citado, y las instrucciones presidenciales al respecto, el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal instrumentará la participación de todos los sectores y el logro de los objetivos de la política económica y social sobre los siguientes propósitos :

El mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos procurando su equilibrada distribución por regiones.

La prestación más equitativa y eficiente de los servicios públicos.

La adecuada racionalización y distribución del gasto y la inversión pública federal.

La adopción de medidas que encaucen, estimulen e induzcan el crecimiento económico de regiones susceptibles de ser auténticos polos de desarrollo.

## ACCIONES REALIZADAS

El Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, constituye el primer paso operativo para implementar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

De conformidad con lo señalado en el Acuerdo, el Programa ha sido desarrollada por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y el auxilio de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

El 16 de enero de 1978 entró en vigor el Acuerdo de referencia. Este señalo que para su formulación las Dependencias y Entidades del Sector Pública agrupadas en sectores deberían proporcionar información y cooperación técnica, formular y emitir su opinión respecto al anteproyecto del Programa.

Las acciones realizadas durante el año de 1978 y los primeros meses de 1979, en apego a los instrucciones presidenciales pueden resumirse en las siguientes puntas :

Se integró el grupo coordinador del Programa con representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la Coordinación General de Estudios Adminis-

trativas de la Presidencia de la República y de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Se logró el nambromienta y se estableció relación continúa con el vínculo operativo asignada en cada uno de los 16 sectores y organismos no sectorizados.

Con la participación de los C.C. Coordinadores de Sector, se determinó el universo de estudio del Programa que incluye 16 Dependencias de la Administración Pública descentralizada y 618 Entidades de la Administración Pública Paraestatal, de las cuales 613 están sectorizadas y 5 no lo están.

Se preparó, editó y distribuyó el material básico del Programa a las dependencias y entidades.

Se logra que las dependencias y entidades contestaran en un 85% de los casos los cuestionarios de información básica.

Con base a la información recibida, se formuló el Diagnóstico de la Ubicación Actual de la Administración Pública Federal en 3 aspectos fundamentales : recursos humanos, presupuesta e instalaciones. Hubo que procesar más de 2 millones de datos.

Se realizó el Pronóstico de Crecimiento de la Administración Pública Federal y su posible ubicación para 1982.

Se envió a las dependencias y entidades los lineamientos para formular su propuesta de desconcentración territorial, obteniéndose respuesta en el 70% del total.

Se envió el documento Recomendaciones para Formular la Propuesta Sectorial de Desconcentración Territorial se recibieron las propuestas sectoriales de 15 de los 16 sectores y 4 de los 5 organismos no sectorizados.

Se determinaron los centros de población susceptibles de recibir la desconcentración territorial, se realizaron análisis urbanos para 50 ciudades.

Se determinó el inventario de bienes inmuebles de propiedad federal susceptibles de utilización en las ciudades sede

Se desarrolló el instrumento para evaluar el impacto de la desconcentración territorial en la ciudad sede.

Se determinó la estructura de los Programas de Acción que deberán realizarse en las ciudades sede que reciban desconcentración territorial.

Se integraron 7 grupos sectoriales de trabajo para determinar las políticas de apoyo de otros sectores al Programa, lográndose concertar políticas en materia de recursos humanos, vivienda, salud y seguridad social, educación, comercio, hacienda y demografía.

Se elaboraron instrumentos de apoyo y promoción para que las dependencias y entidades motiven la participación de sus trabajadores en el Programa y para sensibilizar a los habitantes de la ciudad sede sobre los beneficios de la desconcentración.

Se llevó a cabo el análisis y la evaluación de la desconcentración territorial del Instituto Mexicano del Café a la ciudad de Jalapa.

Se llevó a cabo el estudio de desconcentración territorial de la Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P. E. ( COVE ).

Se diseñó la estrategia de comunicación para el Programa, se estableció un centro permanente de información, se editó un folleto explicativo y se han preparado los materiales de comunicación para las etapas posteriores.

El Grupo Coordinador del Programa integrado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, analizó en primera instancia las resultados de los estudios y formuló el documento del Programa que incluyó en la sustantivo las metas presentadas por los sectores y una propuesta del Grupo Coordinador en dos aspectos : a) El relativo a políticas generales de desconcentración : desconcentración del ejercicio del presupuesto, desconcentración de incrementos y desconcentración de unidades operativas a los lugares donde se preste el servicio. b) La desconcentración total de aquellas entidades que por sus características pareciera, se encuentran inadecuadamente ubicados en el área metropolitana de la Ciudad de México.

Dicho documento fue enviado a los coordinadores de sector y titulares de organismos no sectorizados. Con los comentarios y opiniones recibidos de 15 de los sectores y de los 5 organismos no sectorizados, se enriqueció y ajustó su contenido.

El documento final y todos los estudios que sirvieron de base para su formulación, una vez cubierto el procedimiento de formulación del Programa señalado en el Acuerdo Presidencial está o disposición del C. Titular del Poder Ejecutivo Federal para su aprobación.

Como un avance en el cumplimiento de la metas de desconcentración diversas dependencias y entidades han realizado acciones en la materia, mismas que sucintamente se señalan a continuación :

- La decisión de la Secretaría de Educación Pública de establecer sus 31 delegaciones estatales.
- La decisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de ubicar en otra ciudad de la zona conurbada del centro del país una Unidad de Cómputo Electrónico, preferentemente en las ciudades de Pochuca o Tlaxcala.
- La desconcentración parcial de 2 direcciones generales de la Secretaría de Gobernación.
- La desconcentración parcial de 3 direcciones generales de la Secretaría de Comercio.
- La decisión de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de implementar la desconcentración

en el ejercicio del presupuesto y la contratación de obras en sus Centras-SAHOP.

- La descentralización parcial de una dirección general y una entidad de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- La descentralización parcial de 2 direcciones generales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- La descentralización parcial de 12 direcciones general de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- La descentralización parcial de 12 direcciones general de Departamentos de Pesca.
- La descentralización parcial a 14 de sus delegaciones estatales del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

Se determinan las mecanismos para hacer operativas las políticas concertadas con diferentes instituciones, en materia de recursos humanos, vivienda, salud y seguridad social, educación y comercio y administración.

En ejercicio de las atribuciones concedidas por el Acuerdo Presidencial se ha dictaminado la localización física de 37 solicitudes presentadas por diversas dependencias y entidades del Sector Público Federal.

Las acciones realizadas por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas dentro del contexto del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, para incrementar la capacidad de las ciudades sede se reflejan en la matriz de evaluación.

### ACCIONES POR REALIZAR

La principal acción por llevar a cabo, es la presentación oficial al C. Presidente de la República del documento del Programa y sus anexos, como anteriormente se señaló, este documento ha sido enriquecido con los comentarios y sugerencias por los C. Coordinadores de Sector. Se espera que la presentación del Programa se lleve a cabo en una reunión de gabinete en la cual los Coordinadores de Sector asuman ante el C. Titular del Poder Ejecutivo un compromiso solidario para el cumplimiento de las políticas y las metas de descentralización territorial.

Una vez aprobado el Programa por el C. Presidente de la República se iniciará formalmente la etapa de cumplimiento y operación con las siguientes actividades básicas:

- Establecimiento y cumplimiento de las políticas de descentralización territorial en lo relativo a :
  - a) Descentralización del ejercicio o de presupuesto.
  - b) Descentralización de los incrementos.
  - c) Descentralización parcial de las dependencias y entidades llevando las unidades operativas a los lugares en que se presta el servicio.
- Se prestará asistencia a las entidades que se descentralicen totalmente del área metropolitana de la Ciudad de México.
- Se prestará asistencia permanente a las diversas dependencias y entidades que realicen acciones de descentralización parcial y ubicación de incrementos.
- Se realizarán los estudios para evaluar el posible impacto de la descentralización territorial en las ciudades sede, y en su caso, los programas de acción y las propuestas de inversión que deben realizar en las ciudades para aumentar su capacidad.
- Se desarrollarán los instrumentos administrativos que apoyen el proceso de descentralización territorial con la participación de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.
- Se determinará con los diferentes sectores de la Administración Pública que intervienen en apoyo del proceso de descentralización los mecanismos operativos en materia de Recursos Humanos, Vivienda, Salud y Seguridad Social, Educación, Comercio y Administración.
- Se desarrollarán los instrumentos para apoyar la participación de los trabajadores dentro del programa de descentralización.
- Se establecerán los instrumentos para conocer y evaluar el desarrollo del programa de descentralización.
- Se informará a Titular del Poder Ejecutivo del grado de avance del Programa.
- Se preparará y se presentará al C. Presidente de la República la versión actualizada del Programa.

## ECOLOGÍA

### 100 Acciones Necesarias

Enero 1987

Por instrucciones del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Miguel de la Madrid H., se integraron, en el ámbito de la Comisión Nacional de Ecología, las acciones 1987-88 del Gobierno Federal para hacer frente a los principales desequilibrios ecológicos en forma coordinada con los estados y municipios y concertada con la sociedad.

#### I. CONTAMINACION DEL AIRE

Fuentes móviles (vehículos)

1. Aplicación de tecnologías más avanzadas de reducción de contaminación en los vehículos nuevos.
2. Verificación obligatoria de los motores del parque vehicular en circulación.
3. Apoyos fiscales a talleres para la adquisición de equipo de verificación, diagnóstico y rectificación.
4. Reparaciones mayores de motores con descuentos especiales en talleres autorizadas.
5. Normas para partes, componentes y dispositivos anticontaminantes.
6. Convocatoria a licitación e internacional de dispositivos anticontaminantes.
7. Eliminación de tecnologías obsoletas de efectos contaminantes en el transporte público.
8. Suministro de mejores combustibles.
9. Ampliación del transporte colectivo no contaminante.
10. Mantenimiento y afinación de las unidades de Ruta 100.
11. Estímulos al transporte escolar y sindical.
12. Mantenimiento de flotillas.
13. Control de palcos de camiones materialistas.
14. Campaña para la disminución del número de automóviles en circulación.

15. Vialidad y cruceros críticos.

16. Centro Histórico, Coyoacan y San Angel.

17. Horarios especiales de reparto de mercancías.

18. Reubicación de personal para reducir distancias de transporte.

Fuentes fijas (industria y servicios)

19. Decreto de control de la contaminación industrial y uso de agua en zonas críticas.

20. Instalación de equipos anticontaminantes por rama industrial.

21. Estímulos para adquisición y fabricación de equipos anticontaminantes.

22. Supervisión de procesos de combustión

23. Abatimiento de emisiones por empresa y sustancia contaminante (CO, PST, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> Y HC).

24. Desconcentración territorial de la industria contaminante.

25. Normas y reglamentos para el control de emisiones.

26. Prevención y control de la contaminación en giros industriales.

27. Industrias riesgosas.

28. Termoeléctricas.

29. Ahorro de energía.

30. Refinería 18 de Marzo.

31. Reubicación de fundidoras.

32. Control de fundiciones en la frontera norte.

33. IMECA.

34. Monitoreo Ambiental.

35. Laboratorios e información.

36. ECOTEC.

#### II. CONTAMINACION DEL SUELO, DEL AGUA Y EMISION DE RUIDO

37. Saneamiento del Valle de México.

38. Control de la basura en lo ZMCM.

39. Confinamiento de residuos sólidos industriales.

<sup>1</sup> Ecología, 100 acciones necesarias, México, SEDUE Comisión Nacional de Ecología, 1987.

40. Centros de recepción de depósitos vacíos de vidrio y plástico.
  41. Rellenos sanitarios.
  42. Reducción de ruido.
  43. Protección de mantos acuíferos.
  44. Control de descargas altamente contaminantes a drenajes, cuencas y acuíferos.
  45. Lago de Texcoca.
  46. Cuenca Lerma–Chapola–Santiago.
  47. Tratamiento y manejo de desechos de granjas porcinas en La Piedad, Michoacán.
  48. Limpieza de la bahía de Acapulco.
  49. Puerto Marqués: saneamiento de las zonas de asentamientos de la Laguna Negra y de la bahía.
  50. Saneamiento del Baja Río Coatzacoalcos.
  51. Recuperación ecológica del Río Nuevo en Mexicali
  52. Saneamiento de la cuenca del Río Zahuapan.
  53. Saneamiento de la cuenca del Río Blanco.
  54. Motamoros: saneamiento de la zona habitacional y del Río Bravo.
  55. Saneamiento de las lagunas apartadoras de agua potable para la conurbación de Tampico–Madero–Altamira.
  56. Control y tratamiento de las aguas residuales en Tijuana.
  57. Saneamiento de la Ciudad de Morelia y de los Ríos Grande y Chiquito.
  58. Estero del Infiernillo, Mazatlán, Sin.
  59. Polafitos de Cuyutlán, Manzanillo, Col.
  60. Ciénega de Progreso, Yucatán.
  61. Puerto Vallarta: saneamiento de zonas habitacionales y de la bahía.
  62. Rescate del Río San Juan en Querétaro.
  63. Saneamiento de La Paz.
  64. Hidroarsenicismo en la Comarca Lagunera.
  65. Saneamiento de la Ciudad de Zacatecas y del Arroyo de la Plota.
  66. Acciones de saneamiento en Sonora.
  67. Control de la contaminación del Valle de Aguascalientes.
  68. Áreas verdes y parques.
    - Alcanfores, Qro.
    - Puebla
  69. Primera Reunión Internacional de Expertas de Alto Nivel sobre Vertimiento e Incineración de Residuos Peligrosos y otros Materiales en la Región del Gran Caribe.
  70. Conferencia Interparlamentaria sobre legislación ambiental en América Latina y el Caribe.
- III CONSERVACION Y RESTAURACION DE RECURSOS NATURALES**
71. Protección de bosques y reforestación.
  72. Reglamento de la Ley Forestal.
  73. Incendios forestales.
  74. Selva Lacandona.
  75. Red de áreas naturales protegidas de la ZMCM.
  76. Sistema de protección de especies animales y vegetales.
  77. Santuarios y protección de especies.
    - Mariposa Monarca.
    - Defensa de los Tucanes.
    - Protección a la Tortuga Marina.
    - Conservación del Flamenco Rosa en Yucatán.
    - Protección al Águila Real.
    - Jaguar y Barrega Cimarrón.
    - Ganso y Grulla Gris.
  78. Sierra Manantlán.
  79. SIAN KA'AN.
  80. CALAKMUL.
  81. Los Tuxtlas.
  82. Sanciones al tráfico ilegal de especies.
- IV. AGROQUIMICOS, DETERGENTES, SUSTANCIAS Y MATERIALES PELIGROSOS, POTENCIALMENTE PELIGROSOS Y DE LENTA DEGRADACION**
83. Legislación sobre plaguicidas.
  84. Control de plaguicidas.

85. Reglamento de plaguicidas.
86. Normas de presentación de plaguicidas.
87. Ventanilla intersecretarial única de plaguicidas.
88. Control de residuos de plaguicidas en alimentos.
89. Detergentes.
90. Control de movimientos transfronterizos de desechos y sustancias peligrosas.
91. Decreto relativo a la impartación o exportación de materiales y residuos peligrosos.

## V. EDUCACION Y SALUD

92. Acciones educativas de salud ambiental.
93. Apoyos didácticos especiales.
94. Acciones de contingencia ambiental en el sector educación.
95. Vigilancia de la salud en relación a la contaminación atmosférica en la ZMCM.
96. Coordinación sectorial para la atención preventiva de la salud de la población durante los episodios de contaminación atmosférica invernal en la ZMCM.
97. Información y capacitación de recursos humanos para la salud ambiental.
98. Criterios normativos de calidad ambiental SSA-SEDUE.
99. Colaboración intersectorial de las Secretarías de Salud y Desarrollo Urbano y Ecología.
100. Protección y participación de los trabajadores en acciones ecológicas.

## I. CONTAMINACION DEL AIRE

### Fuentes móviles (vehículos)

1. Aplicación de tecnologías más avanzadas de reducción de contaminación en los vehículos nuevos. A pesar de que los vehículos nuevos contaminan menos que la flota vehicular usada, se establecerán normas más estrictas para el control de emisiones en la fabricación de motores, independientemente de que se destinen a transporte privado, público o de carga.

Durante el primer trimestre de 1987 se concertará un convenio entre las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología y de Comercio y Fomento Industrial con la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz que establecerá, entre otras, las siguientes compromisos:

Los vehículos nuevos no podrán exceder, en los modelos de los años 1988 y 1989, valores de emisión

superiores a los 2.0 g/Km de hidrocarburos, 22 g/Km de monóxido de carbono y 2.3 g/Km de óxidos de nitrógeno.

Las empresas automotrices realizarán mejoras tecnológicas que permitan reducir todavía más los límites de emisión para los modelos de los años 1990 y 1991, reducción que deberá ser significativamente mayor conforme se avance, en coordinación con el sector energético, en la mejoría de la calidad de los combustibles.

A partir del modelo del año 1988, los automóviles nuevos deberán incorporar sistemas de control de gases.

Las campañas armadoras que utilicen motores o diesel, incorporarán a partir de 1988, equipo complementario más avanzado tecnológicamente que permitirá reducir considerablemente la emisión de humas contaminantes.

Los vehículos de carga, comerciales y ligeras, serán sujetos al control de emisiones contaminantes.

Las empresas automotrices ofrecerán cursos de reparación y mantenimiento a talleres independientes para uniformar estándares de instrucción y, por lo tanto, mejorar el estado de los vehículos.

2. Verificación obligatoria de los motores del parque vehicular en circulación. Será obligatorio verificar el estado de funcionamiento de los motores de los vehículos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Durante 1987 quedarán sujetas a esta obligación todas las vehículos oficiales que circulan en la ZMCM, así como en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Tijuana, Juárez, Puebla y León.

En el caso de automóviles y vehículos de uso particular, durante 1987 en la ZMCM la verificación se iniciará con los modelos 1977-82 en los centros de verificación del DDF, así como en los talleres autorizados afiliados a la CANACINTRA. Los vehículos que cumplan con las normas permitidas de emisión de contaminantes quedarán debidamente identificados.

3. Apoyos fiscales a talleres para la adquisición de equipo de verificación, diagnóstica y rectificación. Se otorgarán apoyos fiscales para la adquisición del equipo necesario para verificar y rectificar las condiciones de operación de los vehículos automotores, así como a la inversión que se destine a ampliar la capacidad instalada.

Lo anterior permitirá, con el aumento de la capacidad instalada, reducir los costos del servicio.

4. Reparaciones mayores de motores con descuentos especiales en talleres autorizados. Se concertará con talleres autorizados de la industria automotriz y un grupo de los incorporados al convenio con la CA-

NACINTRA, un programa de reparaciones con descuentos especiales en beneficio de los automovilistas y de la comunidad.

5. Normas para partes, componentes y dispositivos anticontaminantes. Se emitirán en 1987 las normas oficiales mexicanas para las partes, componentes y dispositivos anticontaminantes que intervengan en los procesos de combustión de los automotores. Las piezas importadas tendrán que ajustarse a la norma oficial.
6. Convocatoria a licitación nacional e internacional de dispositivos anticontaminantes. En el primer trimestre del año, en estrecha coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Departamento del Distrito Federal, la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz y el Instituto Mexicano del Petróleo, la SECOFI convocará a una licitación nacional e internacional para la presentación de tecnologías y dispositivos anticontaminantes que cumplan con las requerimientos del parque vehicular de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. La tecnología aprobada será introducida en forma obligatoria para todos los vehículos usados.
7. Eliminación de tecnologías obsoletas de efectos contaminantes en el transporte público. En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se prohibirá la utilización de nuevos vehículos con motores altamente contaminantes en el transporte urbano colectivo.
8. Suministro de mejores combustibles. El mejoramiento de gasolinas, diesel y combustóleo ha probado, en forma significativa, su contribución a reducir las emisiones a la atmósfera de plomo, bióxido de azufre, hidrocarburos y monóxido de carbono. Se continuará con la estrategia de mejorar los combustibles, aumentando su octanaje en el mediano plazo.
9. Ampliación del transporte colectivo no contaminante. En 1987 se ampliará la Línea 9 del Metro en 11.67 Km; se incrementarán en 145.6 Km las líneas de Transporte Eléctrico (Tláhuac-Milpa Alta 54.0 Km; Eje 1 Ote. 51.6 Km; Eje 2 Norte 40.0 Km); se iniciará la construcción de la Línea Santa Marta-Pantitlán del Metro Ligero y se concluirá la construcción de 7.5 Km de la Línea Huipulco-Xochimilco del Tren Ligero.
10. Mantenimiento y afinación de las unidades de Ruta #00. Todos los autobuses que hayan superado los 10 mil kilómetros recorridos y los que de acuerdo a las evaluaciones así lo ameriten, serán afinados para reducir emanaciones y ruidos.
11. Estímulos al transporte escolar y sindical. Se establecerán incentivos para promover el transporte colectivo de escuelas, sindicatos, empresas y oficinas públicas.
12. Mantenimiento de flotillas. Se requerirá que las flotillas de transporte de sector industrial y comercial sean verificadas antes del invierno.
13. Control de pavos de camiones materialistas. En el

transporte de materiales o granel, será obligatorio la utilización de cajas y lonas.

14. Campaña para la disminución del número de automóviles en circulación. Se ha iniciado la campaña para reducir el uso del automóvil, en especial durante los meses de invierno. Además, se promoverán convenios con los centros de trabajo y las escuelas para aumentar el número de viajes colectivos.
15. Vialidad y cruces críticos. El DDF instalará barreras de altura a horaria, para evitar la entrada de camiones de carga a vías de acceso controlada. Lo anterior, a efecto de retirar el personal operativo del agrupamiento de autopatrullas que cubre esta acción para apoyar la vialidad y seguridad en avenidas principales y en 322 cruces conflictivos. Se incorporarán 100 nuevas gruas que se habrán de sumar a las 200 existentes, y se intensificará el dispositivo de vuelos por helicóptero para resolver los conflictos vehiculares en la ciudad.

Paralelamente a esta acción, la Coordinación General de Transporte instalará señales de vuelta derecha continua, en 100 intersecciones. Lo anterior, para mejorar la fluidez del tránsito en las mismas y como prueba piloto para generalizar esta medida en caso de resultar positiva.

Adicionalmente, esa misma dependencia simplificará el funcionamiento de semáforos en cruces conflictivos, modificándolos previo estudio, de tres o dos fases y hará cumplir el ordenamiento que prohíbe el estacionamiento en los Ejes Viales más críticos y en las siguientes once vialidades primarias:

- Calz. México-Tacuba-Av. Hidalgo
- Av. Chapultepec-Arcos de Belén-San Pablo-Av. 8
- Av. M. A. de Quevedo-Calz. Taxqueña
- Av. M. Escobedo-Av. Cuicláhuac
- Av. Revolución
- Calz. Legaria
- Calz. Guadalupe
- Calz. Misterios
- Av. División del Norte-Av. Nuevo León
- Av. Dr. J. María Vértiz
- Av. Av. Balderas-Av. Niños Héroes

Por otra parte, se llevarán a cabo obras viales (puentes, desviaciones, pasas a desnivel, entradas, salidas, y espacios para estacionar vehículos en caso de emergencia) en el Anillo Periférico, Viaducto y Circuito Interior, así como en avenidas usualmente congestionadas como: Dr. Vértiz, Av. Universidad y Av. División del Norte, entre otras.



16. Centro Histórico, Coyoacan y San Angel. En mayo de 1987 se concluirá totalmente la implantación del nuevo sistema vial del Centro Histórico de la Ciudad de México que fue definida a partir de la consulta pública de junio de 1986. En el segundo semestre, una vez evaluados los resultados del nuevo sistema vial en la zona centro, se iniciarán las consultas públicas para la protección del patrimonio cultural y el mejoramiento del entorno urbano de los centros históricos de Coyoacan y San Angel.

17. Horarios especiales de reparto de mercancías. La consulta realizada en la zona del Centro Histórico de la Ciudad de México llegó a las siguientes conclusiones:

Carga y descarga diurna entre las 10 y las 12 horas y las 16 y 18 horas para las pequeñas unidades de reparto, después de las horas de tránsito conflictiva en las calles de servicio.

- Carga y descarga nocturna, para grandes unidades de reparto, entre las 20 horas y 6:30 de la mañana del día siguiente.
- Las anteriores conclusiones fueran resultado de la Consulta Pública con el comercio del primer cuadro de la ciudad, existiendo la posibilidad de que sean válidas para otras áreas del Distrito Federal.
- Durante 1987 se llevarán a cabo las consultas públicas necesarias en otras áreas conflictivas de la ciudad, y se adaptarán los horarios correspondientes.

18. Reubicación de personal para reducir distancias de transporte. En actividades análogas y entre distintas centros de trabajo, tanto del sector público como del privado, se establecerá un programa de reubicación de personal entre centros de trabajo con objeto de disminuir la distancia entre el lugar de trabajo y el domicilio.

#### Fuentes fijas (industria y servicios)

19. Decreto de control de la contaminación industrial y uso de agua en zonas críticas. Se emitirá el decreto que prohíba la instalación de nuevas plantas industriales y la ampliación de las existentes, cuando no controlen la contaminación dentro de las normas establecidas o requieran altos consumos de agua, aplicable a la ZMCM y aquellas ciudades que enfrentan altos niveles de contaminación o déficit agudo del líquido.

20. Instalación de equipos anticontaminantes por rama industrial. De la misma manera como en 1986 se concertó con la industria cementera; en 1987 se concertará la instalación de equipos de control de la contaminación, por rama industrial.

21. Estímulos para adquisición y fabricación de equipos anticontaminantes. Se instrumentarán mecanismos de promoción fiscal destinadas a apoyar la adquisición de maquinaria y equipo para disminuir la generación de contaminantes en el sector indus-

trial. Asimismo, se apoyará la fabricación de equipos y dispositivos anticontaminantes con asesoría, promoción y orientación para el aprovechamiento de los estímulos fiscales.

22. Supervisión de procesos de combustión. Se destinarán 150 inspectores especializadas, entre servicios públicos del Departamento del Distrito Federal, el Estado de México y la SEDUE, para apoyar los tareas de inspección, verificación y vigilancia de los procesos de combustión de las industrias, con el objeto de mejorarlos, cuantificar sus riesgos potenciales y reducir la contaminación.

23. Abatimiento de emisiones por empresa y sustancia contaminante (CO, PST,  $SO_2$ ,  $NO_x$  y HC). Para cada empresa que forma parte del Programa de Contingencias, se concertará con un programa permanente de abatimiento de emisiones por contaminante (CO, PST,  $SO_2$ ,  $NO_x$  y HC).

24. Desconcentración territorial de la industria contaminante. Para fortalecer la desconcentración de industrias se han previsto las siguientes acciones:

- Se instrumentarán programas y convenios de reubicación industrial, con cámaras y agrupaciones empresariales, así como con gobiernos estatales, con el propósito de relocalizar plantas industriales en zonas prioritarias y en particular en aquellas donde se facilite la reubicación, por contar con infraestructura urbana y servicios básicos de agua, vivienda y abasto adecuadas. En particular se fortalecerán estas acciones en Altamira y Lázaro Cárdenas.

- En 1987 se establecerán módulos de información y orientación para la reubicación industrial, en instalaciones del Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

- Se pondrá en marcha un esquema simplificado de trámites para las empresas que inicien procesos de reubicación.

25. Normas y reglamentos para el control emisiones. Durante 1987 se publicará el reglamento y las normas de emisión de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono e hidrocarburos, así como el reglamento y las normas de emisión a la atmósfera de metales pesados.

26. Prevención y control de la contaminación en giros industriales. Se complementará el inventario de fuentes fijas contaminantes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con la incorporación de otros giros y se realizarán seminarios especializados, con los industriales de este sector, para la revisión y control de emisiones y el manejo de equipos anticontaminantes.

27. Industrias riesgosas. En forma semejante a como se llevó a cabo, durante 1986, el inventario de las 271 empresas más contaminantes del Valle de México, durante 1987 se realizará el inventario de las 300 industrias y servicios más riesgosas.

Para cada una de esas empresas se procederá a elaborar un programa operativa de contingencias. En el caso de que alguna no pueda garantizar las normas básicas de seguridad, se inducirá su reubicación, de acuerdo o un programa calendarizado por empresa.

28. Termoeléctricas. Para controlar la emisión de contaminantes que realizan las termoeléctricas, el mantenimiento de sus equipos se está llevando a cabo durante el invierno. Existe disponibilidad de gas natural adicional para sustituir el combustible de acuerdo con el Programa de Contingencias Ambientales y, además, la energía que se genera en el Valle de México podrá sustituirse temporalmente por la que se genera fuera de esta cuenca.

Termoeléctrica Jorge Luque. La termoeléctrica Jorge Luque utilizará, al límite que permitan sus instalaciones, el gas natural adicional disponible en caso de presentarse un episodio de alta contaminación del aire en el Valle de México.

29. Ahorra de energía. El sector pública implantará, a partir de la segunda quincena de enero, un programa de ahorro de energía eléctrica en sus oficinas, que incluya la instalación de interruptores parciales en los edificios públicos que carezcan de ellos. Se convendrá, con el comercio y las oficinas en general, que hagan lo propio.

30. Refinería 18 de Marzo. No se llevará a cabo ninguna ampliación de la capacidad de refinación en la Refinería 18 de Marzo. Conforme las condiciones financieras la permitan, se realizarán las ampliaciones a la capacidad de refinación de PEMEX fuera del Valle de México, para lograr la reubicación, a mediano plazo, del proceso industrial que se realiza en Azcapotzalco.

Petróleos Mexicanos continuará el programa de remodelación de la Refinería 18 de Marzo que comprende, entre otras actividades, la terminación de la instalación de dispositivos para evitar emisiones en los tanques de almacenamiento. En 1987, se terminarán los trabajos en 30% de los tanques, en 1988 en el 40% y el resto en 1989.

De inmediata se mejorará el contexto urbano circundante y las áreas de protección.

31. Reubicación de fundidoras. El programa de reubicación de las fundidoras será ampliada, asegurando que la relocalización se haga fuera del Valle de México. Asimismo, se concertará con esta rama industrial la realización, durante el invierno, de procesos de maquila en las plantas que cuentan con dispositivos anticontaminantes.
32. Control de fundiciones en la frontera norte. Derivado del Convenio México-Estados Unidos para disminuir la contaminación en la franja fronteriza de ambos países (anexo IV) se controlarán las emisiones contaminantes a la atmósfera de las plantas fundidoras de cobre que ahí operan, mediante los siguientes compromisos:

- La planta Phelps Dodge, de Arizona, EUA, clausurará su operación en enero de 1987.

- La planta de la Compañía Mexicana de Cobre "La Caridad" ubicada en Sonora, México, establecerá una planta productora de ácido sulfúrico que capte las emisiones de dióxido de azufre, actualmente no controlados.

- La Compañía Minera de Cananea, ubicada en Sonora, México, no podrá incrementar su capacidad de fundición sin mejorar sus sistemas de control de emisiones contaminantes.

- "La Caridad", y en todas las fundidoras de cobre del lado norteamericano, se deberá cumplir con la norma de emisión fijada en 0.065% en volumen de dióxido de azufre, durante cualquier período de 6 horas.

33. IMECA. Se mejorará la presentación del índice metropolitana de la calidad del aire, de acuerdo con las recomendaciones de su comité consultivo. La difusión de esa información se enriquecerá de acuerdo a la revisión conjunta de los criterios normativos de la calidad del aire de la ZMCM, que llevan a cabo SSA-SEDUE, y que será discutida, en el transcurso del primer trimestre de 1987, en un seminario con participación de miembros de la comunidad científica internacional.

34. Monitoreo Ambiental. Se continuará realizando el monitoreo de calidad del ambiente en las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey y en las 12 ciudades con mayor concentración industrial. Esta actividad, que se lleva a cabo en coordinación con las autoridades locales, permite determinar las partículas y componentes que contaminan la atmósfera, vigilar su grado de riesgo y adoptar medidas precautorias. Fuera del Valle de México, el monitoreo se efectúa con equipo operado manualmente, cuya confiabilidad es satisfactoria. Sin embargo, para mejorar la información técnica se ampliarán gradualmente los equipos de monitoreo automáticos.

35. Laboratorios e información. Para marzo de 1987 quedará concluido el laboratorio central de SEDUE y estarán en operación el sistema de información y los modelos de predicción de episodios de contaminación.

36. ECOTEC. La exposición internacional de equipo industrial contra la contaminación, ECOTEC 87, se realizará del 13 al 24 de mayo de 1987, patrocinada por diversas instituciones del gobierno y del sector privado, para difundir experiencias internacionales y nacionales sobre el avance tecnológico en la lucha contra la contaminación, dar a conocer los equipos y métodos que se han desarrollado, exponer los avances logrados en la resolución de los problemas ecológicos de las grandes ciudades y estimular la fabricación en México de nuevos equipos.

## II. CONTAMINACION DEL SUELO, DEL AGUA Y EMISION DE RUIDO

37. Saneamiento del Valle de México. Para disminuir los problemas de salud que se derivan de la inexistencia de servicios sanitarios y del fecalismo al aire libre en el Valle de México, durante 1987 se pondrá en ejecución, con apoyo de créditos del FONHAPO, un programa masivo de mejoramiento de vivienda popular destinado exclusivamente a introducir letrinas y otros servicios sanitarios en las viviendas populares en las zonas periféricas.

Este programa se realizará a través de la promoción comunitaria, principalmente con participación de las mujeres, y será complementada con otras acciones de saneamiento ambiental, prevención de enfermedades, cuidado de reservas, limpieza de barrancas y terrenos baldíos.

38. Control de la basura en la ZMCM. En 1987 la meta es pasar de un control actual de basura en rellenos sanitarios del 40% al 60% y se prepara un programa especial con apoyo de crédito externo para alcanzar la meta de 80%.

El programa especial consiste en: conclusión de la 3a. etapa del relleno sanitario del Bordo de Xochiaca, acelerar los trabajos para terminar en los próximos dos años los rellenos sanitarios de Prados de la Montaña, Barranca de Tlapizahuaya y Volcán de La Caldera y, en forma concertada con los pepenadores, acelerar la clausura de los tiraderos en Santa Fe y Santa Catarina.

Durante el año se recolectarán 35,000 toneladas de basura vaciada en contenedores instalados en hospitales, albergues y campamentos de damnificados en la Ciudad de México; se pondrán en funcionamiento dos rellenos sanitarios en Santa Fe y se apoyará a las delegaciones políticas para la transferencia de 720,000 toneladas de basura.

39. Confinamiento de residuos sólidos industriales. Se realizarán estudios técnicos y de factibilidad para la construcción del primer confinamiento de residuos sólidos industriales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que permitirá la recuperación y reciclaje de los residuos reutilizables y el confinamiento de aquellos que no son susceptibles de tratamiento y representan riesgos para la salud.
40. Centros de recepción de depósitos vacíos de vidrio y plástica. Se ha concertado con la industria del vidrio la apertura de centros de recepción donde el público podrá vender depósitos vacíos no retornables. Serán instalados en diversas áreas públicas, en especial parques recreativos, para afirmar la conciencia ecológica entre la niñez.
41. Rellenos sanitarios. En 15 ciudades del país, y en coordinación con las autoridades municipales, se construirán rellenos sanitarios de residuos sólidos. Se apoyará a los municipios para la formulación y organización del control de basura y su disposición final.

En el área metropolitana de Monterrey se llevará a cabo el esfuerzo más importante con la construcción de un sistema integral para el manejo, control y disposición final de desechos.

42. Reducción de ruido. Durante el primer semestre de 1987 se emitirá el nuevo reglamento para la protección del medio ambiente contra la contaminación originada por la emisión de ruido. Se establecerán los programas correspondientes a las zonas metropolitanas y las ciudades con mayor confluencia vehicular, iniciando las acciones en la ZMCM.

Los vehículos destinados al transporte público federal, de pasajeros y de carga, quedarán obligados a utilizar silenciadores cuando circulen por cualquier ciudad de la República. Se promoverán las adecuaciones de los reglamentos municipales y estatales que correspondan.

43. Protección de mantos acuíferos. Se preparará un programa integral para el saneamiento y protección forestal del sur y del oriente del Valle de México, cuya prioridad será la defensa de las zonas boscosas y la captación y recarga no contaminada de los mantos acuíferos.

Se incluirá en los programas parciales delegacionales, la protección de mantos acuíferos en el Distrito Federal. En el curso del mes de febrero se aprobarán los programas donde se incluyen las zonas de protección ecológica y en el curso del presente año se podrán emitir las declaratorias correspondientes.

Por otra parte, el DDF desarrolla un modelo matemático de simulación de contaminación en los mantos acuíferos del Valle de México, lo que redundará en una mayor vigilancia y control de este problema.

44. Control de descargas altamente contaminantes a drenajes, cuencas y mantos acuíferos. Se reforzarán las normas, acciones, obras y vigilancia para el control de aguas residuales, poniendo especial énfasis en las actividades relacionados con la producción de celulosa y papel, azufre, azúcar, extractos vegetales y fertilizantes.
45. Laga de Texcoco. Se continuará fortaleciendo el programa de saneamiento y recuperación de suelos del ex-Vaso de Texcoco.
46. Cuenca Lerma-Chapala-Santiago. Se han iniciado las acciones en el río Santiago, en su nacimiento, en el Laga de Chapala, por ser ésta la fuente que abastece el 80% del agua potable que consume Guadalajara. Se establecerán cuatro plantas de tratamiento (Ocotlán, Poncitlán, Atotonilquillo-Atequiza y El Salto-Juanacatlán). Los proyectos ejecutivos se terminarán en marzo de 1987, para proceder a su concurso, adjudicación e inicio de las obras. Se han previsto recursos crediticios para la construcción de plantas de tratamiento en las industrias privadas que desfogon al río. El Gobierno del Estado de Jalisco construye las plantas de tratamiento de descargas

domiciliarias que se requieren en las poblaciones ribereñas del Lago de Chapala. Adicionalmente, se preparan los proyectos de obras más urgentes para las poblaciones de los Estados de Michoacán y Guanajuato. Se están atendiendo, además, otras ciudades, aunque su contribución al río Lerma o al río Santiago sea marginal, cuyo impacto regional es significativo, como son Querétaro, Aguascalientes, Irapuato, Salamanca y La Piedad.

Con relación al volumen del afluente que se vierte en el lago, será necesario un mayor control de la explotación de la cuenca, fortalecer el tratamiento y reciclaje, así como una definición cada vez más precisa sobre los usos del agua.

47. Tratamiento y manejo de desechos de granjas porcinas en La Piedad, Mich. Actualmente, las 300 granjas porcinas más importantes de la región –con 1.5 millones de cerdos– general 3,000 toneladas de desechos por día. Estos desechos descargan en el Río Lerma y contaminan el Lago de Chapala.

Para la solución del problema, se ha tomado la decisión de iniciar en 1987 la construcción de biodigestores que permitirán reciclar los desechos y obtener subproductos como el biogás y los abonos. La solución, desarrollada por técnicos mexicanos, no requiere de elementos electromecánicos y en su construcción se utilizarán materiales y mano de obra de la región. Se prevé que la amortización de las inversiones se logrará en doce años.

48. Limpieza de la bahía de Acapulco. La contaminación actual de la bahía de Acapulco proviene de la descarga de aguas residuales sin tratamiento, en la playa La Escondida y la falta de alcantarillado en las zonas altas del anfiteatro, que genera escurrimientos hacia la bahía.

Para dar solución a este problema se realizan, en un programa de tres años, cuatro acciones fundamentales: la construcción y puesta en operación, de una planta de tratamiento; la construcción de 65 kilómetros de red de alcantarillas en el anfiteatro, y la rehabilitación de 60 kilómetros más en la península de playas; la instalación de 10 mil nuevas descargas domiciliarias y rehabilitación de las 10 mil existentes que operan a través de fosos sépticos; y la rehabilitación de 9.8 kilómetros de colectores centrales.

49. Puerto Marqués: saneamiento de las zonas de asentamientos de la Laguna Negra y de la bahía. En Puerto Marqués, para controlar los aguas residuales que actualmente se vierten crudas a la Laguna Negra y que desembocan, finalmente, en la bahía, se ha iniciado la construcción de un colector, una planta de tratamiento y la red de descargas domiciliarias que dará servicio a una población de 10,000 habitantes. Se construye un dique que rodeará la laguna, para controlar inundaciones en los asentamientos. Los pobladores ubicados en el margen de la laguna tendrán acceso a un fraccionamiento

popular y los asentados en zonas susceptibles de recibir servicios urbanos cuentan con créditos para el mejoramiento de sus viviendas.

50. Saneamiento del Bajo Río Coatzacoalcos. El saneamiento de la desembocadura del Coatzacoalcos ha demandado el inicio de acciones simultáneas, con efectos inmediatos y de mediano plazo, que incluyen: el diseño, financiamiento y ampliación de las redes de alcantarillado de Minatitlán y Coatzacoalcos, actualmente insuficientes, y de la construcción de las plantas para tratamiento de sus aguas negras; la instalación de un laboratorio de medición de calidad de las descargas industriales; la concertación, industria por industria, de programas obligatorios de tratamiento de descargas y la promoción de créditos para que cada industria construya sistemas de tratamiento y/o confinamiento de descargas y desechos; la reubicación de familias asentadas en zonas de alto riesgo con apoyo a la construcción de sus nuevas viviendas.

51. Recuperación ecológica del Río Nuevo en Mexicali. Los descargas domésticas de Mexicali contaminan el Río Nuevo, por deficiencias del sistema de bombeo de aguas del drenaje en la planta de tratamiento existente y por insuficiencia de la red de alcantarillado. Se iniciaron las obras para la rehabilitación de la planta de bombeo número una, instalación de las plantas de bombeo dos y tres, así como el equipamiento del sistema de alcantarillado.

Para controlar la contaminación ocasionada por aguas industriales residuales, se han fijado las condiciones de descarga para cada una de las empresas contaminantes, y se han promovido créditos preferenciales de FONEL, para que cada industria construya su propia planta de tratamiento. En 1987 se estará en condiciones de sancionar a las plantas que no cumplan con los ordenamientos técnicos.

Para evitar las descargas de las granjas porcícolas se ha convenido, con los propietarios, la reubicación de las más contaminantes en 1987. Respecto a los aguas residuales del rastro municipal, el cárcamo de bombeo ha quedado conectado a la red municipal y se iniciará la rehabilitación de las obras del sistema de pretreatmento de descargas.

Para impedir el vertimiento de basura al río, se realizaron las gestiones para operar un nuevo relleno sanitario que empezará a funcionar en 1987. Se finalizó el proyecto del Parque Río Nuevo, con el trazo de vialidades y del sistema de riego. Adicionalmente se construyó un vivero para apoyar la reforestación del área recreativa de la Laguna México.

En 1987 se construirá el emisario para el alejamiento de las aguas tratadas, de la colonia Progreso, ampliándose la superficie de riego agrícola. Para resolver el problema que se deriva del deterioro del colector norte y de la red principal, fue adquirido el equipo para la limpieza de colectores y, en 1987, se adquirió el equipo para la limpieza de la red de alcantarillado.

52. Saneamiento de la cuenca del Río Zahuapan. La calidad del agua del Río Zahuapan se había deteriorado por descargas de aguas residuales sin tratamiento. Para el saneamiento de la cuenca se han construido cuatro plantas de tratamiento, y una más está en proceso de construcción, con la cual se ha logrado un avance significativo en el saneamiento integral de la cuenca.

53. Saneamiento de la cuenca del Río Blanco. La cuenca del Río Blanco está contaminada por descargas de las aguas residuales municipales de las localidades conurbadas de Orizaba, Ciudad Mendoza, Nagales, Ixtaczoquiltán, Río Blanco y Huiloapan, Ver., las descargas de las industrias de la región, y por basureros a cielo abierto que provocan infiltraciones contaminantes.

En 1987 se iniciará el programa de saneamiento integral de la cuenca, con participación de las empresas ubicadas en la zona.

El control de la contaminación por residuos sólidos depositados en basureros a cielo abierto, se llevará a cabo, conjuntamente con el Gobierno del Estado de Veracruz, con un sistema de recolección y disposición de basura, en las localidades conurbadas de la zona, cuyo financiamiento combinará recursos crediticios y fiscales.

54. Matamoros: saneamiento de la zona habitacional y del Río Bravo. Las acciones, iniciadas desde 1984, para rehabilitar el sistema de drenaje y construir un complejo sistema de colectores, subcolectores, estaciones de bombeo y planta de tratamiento, serán ampliadas en 1987, para eliminar las descargas directas de aguas residuales en el Río Bravo.

55. Saneamiento de las lagunas apartadas de agua potable para la conurbación de Tompico-Madero-Altamira. Se construye el sistema de alcantarillado que capturarán las descargas y las conducirá a una planta de tratamiento. Al concluirse esta obra, el sistema de alcantarillado coleccionará todas las aguas que actualmente se vierten hacia las marismas y lagunas de los ríos Tamesí y Carpintero, y reducirá, a la mitad, las descargas al Río Pánuco. Actualmente se prepara el proyecto ejecutivo para la construcción de un colector adicional, ubicado en el margen del Río Pánuco, que permitirá captar el resto de las descargas.

La Laguna del Carpintero, que recibe actualmente las aguas residuales de la zona central de Tompico, será circundada por colectores que permitirán bombear las aguas sucias hasta la planta de tratamiento. Se dragará el canal que la conecta con el Río Pánuco, para facilitar la confluencia de aguas, y serán rehabilitados los colectores pluviales. Los márgenes de la laguna se convertirán en áreas verdes, campos recreativos y de esparcimiento familiar. Estas obras quedarán concluidas en 1988.

56. Control y tratamiento de las aguas residuales en Tijuana. Para resolver el problema del vertimiento de

descargas residuales directamente al mar, la contaminación de cañadas y sus efectos nocivos en la salud, se ha estado ampliando, sistemáticamente, la red de alcantarillado de Tijuana. A fines de enero de 1987 se pondrá en operación la planta de tratamiento de aguas residuales, posteriormente, se procederá a conectar las descargas, aun no controladas, que actualmente se vierten hacia las cañadas y utilizar aguas tratadas para reforestación.

57. Saneamiento de la Ciudad de Morelia y de los Ríos Grande y Chiquito. En Morelia, Michoacán, con la construcción de un emisor, seis colectores, cuatro subcolectores y la ampliación de la red de atarjeas, el sistema de alcantarillado beneficia a 11,650 familias. Esta red de colectores y subcolectores en los márgenes de los ríos Grande y Chiquito contribuirá a su saneamiento.

58. Estera del Infiernilla, Mazatlán, Sin. La localización de este estero, cercano a la ciudad, atrajo a familias inmigrantes que se asentaron ilegalmente en sus márgenes. Al carecer de infraestructura sanitaria, todos los desechos se descargaron en el estero, creando condiciones de sanidad deficientes en extremo.

Con el objeto de mejorar las condiciones de vida de 40,000 habitantes del área, fue desincorporada del dominio de la Federación, en beneficio del Ayuntamiento de Mazatlán, una superficie de 137 hectáreas y se elaboró el plan parcial de desarrollo urbano con acciones de dragado, consolidación y saneamiento de terrenos ya ocupados regularmente.

Durante 1987, y de acuerdo al proyecto desarrollado por el municipio, serán desincorporadas superficies adicionales y quedará regularizada la propiedad para todos los ocupantes del estero. Serán rellenadas 68 hectáreas en las que se ubicarán diversos servicios sociales y áreas recreativas.

59. Palafitos de Cuytlán, Manzanillo, Col. Por su localización y la inexistencia de zonas para la expansión urbana del puerto, la Laguna de Cuytlán fue ocupada por familias de escasos recursos que hicieron rellenas con basura y desechos para poder establecer sus viviendas.

La Laguna se convirtió en un problema social, ecológico y de salud para Manzanillo.

En junio de 1986 se publicó el Acuerdo Presidencial por el que se desincorporaron del dominio de la Federación, tres predios ubicados en los márgenes de la Laguna de Cuytlán, a fin de que el Gobierno del Estado de Colima regularizara los asentamientos humanos ahí ubicados e iniciara la relocalización de las familias establecidas en la parte más afectada de Los Palafitos, hacia el fraccionamiento popular de Las Garzas.

Durante 1987 se terminará la construcción del bordo de la laguna y el dragado, y las últimas familias que aún habitan en los márgenes de la laguna, serán

relocalizados. En la zona consolidada se iniciará la introducción del servicios de agua potable y drenaje y la regularización de terrenos que formaron parte de la zona federal, continuando las obras de faes-tación y de creación de áreas departivos.

60. Ciénega de Progreso, Yucatán. En la Ciénega de Progreso se ubicaron asentamientos sobre rellenos de basura y arena. Para hacer frente a los desequilibrios ecológicos y riesgos a la salud que esto representa, se continuará con el proyecto de regeneración urbano que evite los asentamientos habitacionales en áreas inadecuadas. Será construida una vialidad primaria que delimite los terrenos de uso urbano y se realizarán rellenos, en zanos apropiadas, para generar oferta de tierra y llevar a cabo un programa de vivienda popular apoyado por el FONHAPO.
61. Puerto Vallarta: saneamiento de zonas habitacionales y de lo bahío. En 1987, en Puerto Vallarta, Jalisco, continuará la ampliación del sistema de drenaje y quedará concluida, equipada y puesto en operación, la planta de tratamiento de aguas residuales. El sistema de colectores será ampliado en 3.6 kilómetros, lo que hará factible la instalación de 5,200 descargas domiciliarias adicionales.
62. Rescate del Río San Juan en Querétaro. Como esfuerzo conjunto de la población, industriales, municipio, Gobierno del Estado y Federación, se reducirá la contaminación en la cuenca del Río San Juan. Inicialmente, 32 industrias cuyas aguas residuales descargaban al río, instalan plantas de tratamiento; actualmente se construye un colector para captar y alejar las aguas negras de la zona urbana. El municipio ha organizado campañas, con participación de la comunidad, para recolectar basuros y desechos y mantener limpias las riberas del río. En 1987, se iniciará la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales. Las aguas tratadas serán utilizadas para riego.
63. Saneamiento de La Paz. En La Paz, Baja California Sur, se inició recientemente la ampliación del sistema de drenaje, de las tomas domiciliarias y la rehabilitación de su planta de tratamiento. Las obras permitirán un aprovechamiento mejor de este escaso recurso pues podrán utilizarse las aguas tratadas en el sistema de riego de lo zono, además de sanear la bahía.
64. Hidroarsenicismo en la Comarca Lagunera. Con la sobreexplotación de los mantos acuíferos de la Comarca Lagunera se modificaron sus características, elevando la concentración de arsénica en el agua hasta alcanzar niveles superiores al máximo permitido para consumo humano. Para solucionar definitivamente este problema, será necesario conducir agua potable desde fuentes más lejanas hacia los municipios de Francisco I. Madero y San Pedro, en Coahuila, y de Tlahualilo en Duranga. Como medida de emergencia y mientras se concluye la construcción del ocoeducto, se han instalado plantas desaladoras de ósmosis inversa para eliminar el arsénico del agua. Se continuará en 1987 la instalación de cuatro plantas desaladoras fijas odicio-

nales a las que ya están en operación y quedarán concluidas las 10 estructuras de almacenamiento de agua potable que surtirán la planta desaladora móvil, cuyo servicio cubre actualmente el 70% de las comunidades más afectadas. En 1987 se formalizará el convenio para que la operación del sistema de surtimiento sea realizada por los propios ejidos y comunidades.

65. Saneamiento de la Ciudad de Zacatecas y del Arroyo de la Plata. Se continuará lo construcción de emisores, colectores y de lo red de atarjeas para establecer más de 3,600 tomas domiciliarias.
66. Acciones de saneamiento en Sonora. En Hermosillo se construirán colectores y subcolectores que serán complementados, posteriormente, con la planta de tratamiento que evitará la contaminación del Río Sonora. En Nagales, se iniciarán las obras de alcantarillado sanitario, interceptores y estaciones de bombeo, del sur de la ciudad. Asimismo, para el saneamiento de Ciudad Obregón, se terminará lo construcción de atarjeas, colectores y emisores.
67. Control de la contaminación del Valle de Aguascalientes. Se extenderá en 1987 la red de atarjeas, integrando en primer lugar, los colectores y canales interceptores de aguas negras y pluviales (arroyos Las Arellanos y El Cedazo). Se dragará el Río San Pedro y se iniciará la construcción de su planta de tratamiento.

Estas acciones se complementarán con el tratamiento primario mediante lagunas de oxidación en Jesús María y en Gómez Portugal. Asimismo, se prevé iniciar el proyecto para la planta de tratamiento de Jaltomate.

68. Áreas verdes y parques. En el último año se ha intensificado lo creación de áreas verdes y parques, durante 1987 se prevé, entre otras acciones, la puesta en operación del Parque Morelos de Tijuana y del parque ecológico denominado "Flor del Bosque" sobre una superficie de 614 has. en Puebla, así como la creación de la Reserva de Alcanfores en Querétaro.

Alcanfores, Querétaro. Con objeto de rescatar el área de las Alcanfores, uno de los pulmones más importantes de esa ciudad, se concertará con la SCT, Ferrocarriles Nacionales de México y el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, una permuta de sus terrenos, para convertir a los Alcanfores en una zona de protección con un parque ecológico.

Puebla. Al oriente de lo ciudad de Puebla, se establecerá sobre una superficie de 614 has. un parque y musea ecológico denominado Flor del Bosque. En dicha zona se estableció uno de las primeras acciones de preservación por el Presidente Lázaro Córdenas; en su desarrollo se adoptará el concepto de ecamuseo, es decir, en el medio ambiente natural existirá información sobre las especies vegetales y animales que ahí se encuentran.

69. Primera Reunión Internacional de Expertos de Alta Nivel sobre Vertimiento e Incineración de Residuos Peligrosos y otros Materiales en la Región del Gran Caribe. En el segundo semestre de 1987 se celebrará en el Puerto de Veracruz, convocada por el Gobierno de México, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Marítima Internacional, la Primera Reunión Internacional de Expertos de Alta Nivel sobre Vertimiento e Incineración de Residuos Peligrosos y otras materias en la Región del Gran Caribe.
70. Conferencia Interparlamentaria sobre Legislación Ambiental en América Latina y el Caribe. En 1987 se celebrará en la Ciudad de México, la Conferencia Interparlamentaria sobre Legislación Ambiental en América Latina y el Caribe, convocada por el Gobierno de México, el Senado de la República y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

### III. CONSERVACION Y RESTAURACION DE RECURSOS NATURALES

71. Protección de bosques y reforestación. La estrategia de protección de los bosques y reforestación mantendrá el equilibrio necesario con su explotación racional, pues ésta brinda oportunidades de empleo a sectores muy amplios de la población y reduce las importaciones. Frente a problemas de deforestación y erosión, tan avanzados como los que existen en el país, se atenderán las zonas críticas con acciones adicionales de conservación de suelos y reforestación con el apoyo del Ejército Mexicano.
72. Reglamento de la Ley Forestal. Se emitirá el Reglamento de la Ley Forestal que definirá los instrumentos para promover el aprovechamiento racional de los recursos forestales del país y la conservación de los bosques.
73. Incendios forestales. A partir de marzo de 1987 entrará en operación, en el Valle de México, una flotilla de aviones ligeros para reforzar la vigilancia forestal permanente y apoyar la operación ágil y oportuna de los dispositivos contra incendios. La acción que desempeñan los ecoguardos forestales se fortalecerá con la participación de grupos de voluntarios organizados, en coordinación con los bomberos y, en caso de siniestros mayores, con la Secretaría de la Defensa Nacional. Se invitará a participar en esta acción a grupos de ecologistas, vecinos, organizaciones voluntarias y clubes de servicio.

En caso de que la quema del bosque se asocie con propósito de cambio de uso del suelo y especulación con terrenos, se presentará de inmediato la denuncia ante el Ministerio Público Federal a efecto de que se ejecute la acción penal contra los responsables.

74. Selva Lacandona. La protección de la Selva Lacandona se llevo a cabo con una estrategia de coordinación intersectorial y entre los tres niveles de gobierno, con participación de la comunidad científica y diversos sectores de la sociedad, concertando pro-

yectas con las comunidades locales. En 1986 fueron suprimidos definitivamente los créditos que antes se otorgaban a la ganadería extensiva, dirigiendo los recursos a proyectos productivos alternativos, sobre todo aquellos que aseguren la preservación de los recursos renovables; se espera, por ella, una disminución, a partir de 1987, del proceso de tumba, roza y quema. Se ha reforzado la vigilancia de la selva conjuntamente con el gobierno del Estado de Chiapas.

En 1987 darán sus primeros resultados los proyectos productivos forestales, de acuicultura, de plantas de ornato y medicinales que han sido propuestos por los ejidos. Se dará inicio a un programa masivo de mejoramiento de vivienda rural, de dotación de agua potable e infraestructura sanitaria, utilizando tecnologías apropiadas. Será concluido el deslinde definitivo de la reserva de la biósfera de Mantas Azules y la zona núcleo de Marqués de Comillas. Con relación al problema agrario, se llevará a cabo el reconocimiento provisional de los ejidos como fase inicial de la dotación definitiva y de la política de asentamientos de población en la región.

75. Red de áreas naturales protegidas en la ZMCM. Durante los próximos dos años quedará constituida la red de áreas naturales protegidas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con los parques nacionales, estatales, reservas ecológicas y los demás modalidades de administración que la ley define. Su uso y cuidado serán reglamentados.
76. Sistema de protección de especies animales y vegetales. Se precisarán responsabilidades para la protección de los parques nacionales y reservas, con la participación de los tres niveles de gobierno y de la comunidad. Se continuarán delimitando santuarios de protección de especies con asesoría de la comunidad científica, para contar en 1988 con los 20 santuarios principales de la fauna y flora en peligro de extinción.
77. Santuarios y protección de especies.

Moriposo monarca. Por decreto del 20 de septiembre de 1986, 16,000 hectáreas de bosque, en los Estados de Michoacán y México fueron declaradas reserva ecológica para la protección de la Mariposa Monarca. En 1987 se formalizará el convenio que asegurará que parte de esa reserva, en la ex-hacienda de Chincua, se administre con participación de la Asociación Civil para la Protección de la Monarca, así como de la comunidad científica.

Defensa de los Tucanes. Por acuerdo que declara la veda indefinida del aprovechamiento de las especies de tucán en todo el territorio nacional, quedará prohibida su caza, captura, transporte, posesión y comercio. Se procederá en 1987 a repoblar áreas naturales protegidas y liberar a los tucanes incautados.

Protección a la Tortuga Marina. Fue publicado el decreto por el que se determinan, como zonas de



reserva y sitios de refugio para la protección, conservación, repoblación, desarrollo y control de las diversas especies de tortuga marina, los lugares en que anida y desova dicha especie. En 1987, en los estados de Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Jalisco, Sinaloa, Campeche y Quintana Roo, se han delimitado áreas de protección; éstas serán operadas con participación de centros de investigación y universidades. Las Secretarías de Marina y de Pesca vigilan las áreas de protección, en especial durante las temporadas de arriba.

Conservación del Flamenco Rosa en Yucatán. Con la participación de la comunidad científica, empezará a operar la estación biológica de Río Lagartos, Yucatán. En esta unidad se cuenta con el equipo necesario para realizar investigaciones que permitan la reproducción del flamenco rosa. En 1987 se extenderá la vigilancia que se realiza en las zonas de anidación y otros espacios abiertos, para evitar la captura ilegal de la especie.

Protección al Aguila Real. El Aguila Real, símbolo nacional, recibirá especial atención en 1987. Será incorporada al proyecto de reproducción de especies en peligro de extinción, reforzando la vigilancia de las áreas naturales de anidación, y se iniciará la investigación para su reproducción en cautiverio.

Jaguar y Borrego Cimarrón. En forma equivalente a la veda decretada este año para la caza del oso negro, se establecerá la veda total para el Jaguar, en toda la República, para la temporada de caza 1987-1988. Habrá mayores restricciones a la caza del Borrego Cimarrón.

Gonzo y Grullo Gris. Para evitar que se afecte la distribución y abundancia de poblaciones de aves acuáticas migratorias, este año serán ampliados, en el marco del programa de trabajo que se realiza conjuntamente con Estados Unidos y Canadá, los refugios de vida silvestre con el establecimiento del refugio denominado Gansos y Grulla Gris, en el Estado de Chihuahua.

78. Sierra Manantlán. La Sierra de Manantlán es el único lugar del mundo donde existe, silvestre, el maíz perenne y una zona de bosque mesófila de montaña con gran diversidad de especies de flora y fauna silvestre en peligro de extinción. Los núcleos de población son pequeños y diversos y la explotación forestal es inadecuada, por lo que se requiere de una alternativa de protección que concilie el espíritu de conservación con la problemática socioeconómica del área. Se han concluido los estudios para el decreto de creación de la Reserva de la Biosfera de Manantlán, que abarca más de 100,000 hectáreas; esto no implica expropiación y garantiza la protección de los recursos existentes.
79. SIAN KA'AN. En el centro oriente del Estado de Quintana Roo se estableció la Reserva de la Biosfera de SIAN KA'AN para la protección de selvos, manglares, marismas, bahías, islas, la segunda zona de arrecifes más importantes del planeta y, cuando menos, 23 sitios arqueológicos de la cultura maya. Durante

1987 se continuarán las gestiones para declarar esta reserva patrimonio de la humanidad y se fortalecerá el apoyo científico-técnico de carácter internacional.

80. CALAKMUL. Se establecerá la Reserva de la Biosfera de Calakmul en el Estado de Campeche, con una extensión de 560,000 hectáreas. Con ello quedará protegida el último reducto de selva mediana subperenifolia.
81. Las Tuxtlas. La Sierra de las Tuxtlas será incorporada al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas con el propósito de preservar su flora y fauna y asegurar un desarrollo ordenado de los asentamientos humanos y del turismo.
82. Sanciones al tráfico ilegal de especies. Las sanciones contra el tráfico ilegal y exterminio de especies, así como las normas y calendarios de veda para aquellas que se encuentran en peligro de extinción, serán reforzadas. En 1987 México se adherirá a la Convención Internacional para el Tráfico de Especies Silvestres (CITES), lo que permitirá obtener información y contar con apoyo internacional para regular la importación de estas especies en los países miembros.

#### **IV. AGROQUÍMICOS, DETERGENTES, SUSTANCIAS Y MATERIALES PELIGROSOS, POTENCIALMENTE PELIGROSOS, Y DE LENTA DEGRADACIÓN**

83. Legislación sobre plaguicidas. Se preparan las iniciativas de reformas a las leyes reglamentarias de Salud, de Sanidad Fitopecuaria, de Normas, Pesas y Medidas y Federal de Protección al Ambiente para fortalecer el control intersectorial y único de plaguicidas.
84. Control de plaguicidas. En marzo de 1987 se publicará el Catálogo Oficial de Plaguicidas, el cual define usos y aplicaciones de los plaguicidas disponibles en el país, para reducir los efectos adversos que su manejo indiscriminado provoca en la salud y el equilibrio ecológico.
85. Reglamento de plaguicidas. En el segundo semestre de 1987, se presentará a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, el instrumento jurídico que establece la regulación apropiada para el proceso, uso y aplicación de los plaguicidas; la disposición final de sus desechos; las medidas para el control de sus efectos adversos en el ser humano y el medio ambiente; los criterios normativos para fijar los límites permisibles en los alimentos y en el hábitat en general, así como los procedimientos para el otorgamiento de las autorizaciones correspondientes de manera conjunta y coordinada por las dependencias competentes.
86. Normas de presentación de plaguicidas. En tanto se expide el Reglamento de Plaguicidas, se publicarán en marzo de 1987 las normas que deberán observar las empresas productoras de plaguicidas para su etiquetado y envasado, así como para determinar la existencia y la proporción de residuos de plaguicidas en los alimentos.



87. Ventanilla intersecretarial única de plaguicidas. Durante el primer semestre de 1987, se establecerá una ventanilla única intersecretarial para realizar todos los trámites y obtener los permisos, registros y licencias necesarios para la importación, producción, comercialización, uso, aplicación y disposición final de plaguicidas en el territorio nacional.
88. Control de residuos de plaguicidas en alimentos. En el bienio 1987-1988, entrará en operación un programa de establecimiento y verificación de límites máximos permisibles de residuos de plaguicidas en las productos alimenticios que puedan ser consumidos en el territorio nacional, especialmente para aquellas alimentos que integran la canasta básica mexicana.
89. Detergentes. Se prepara, para agosto de 1987, la normatividad para la fabricación de detergentes. En forma concertada con la industria, se procederá a prohibir la aplicación en México de procesos tecnológicos para producir detergentes que generan altos niveles de contaminación y se establecerá un programa calendarizado de sustitución de las materias primas más perjudiciales al medio ambiente, empezando, en 1987, por las zonas críticas donde existan plantas de tratamiento secundario.
90. Control de movimientos transfronterizos de desechos y sustancias peligrosas. El 12 de noviembre de 1986 se firmó en Washington D.C., el acuerdo bilateral para el control de los movimientos transfronterizos de desechos y sustancias peligrosas. Las cláusulas de este acuerdo son las más avanzadas a nivel internacional y establecen amplias garantías para nuestro país, incluyendo la readmisión de sustancias a desechos por el país exportador, permisa previo del gobierno mexicano para exportar sustancias o desechos a México y reparación —mediante compensación— de los daños causados en caso de que se afecte el medio ambiente o la salud.
91. Decreto relativo a la importación o exportación de materiales y residuos peligrosos. En el mes de enero se emitirá el decreto relativo a la importación o exportación de materiales a residuos peligrosos que por su naturaleza pueden causar daños al medio ambiente o a la propiedad o constituyen un riesgo a la salud o bienestar públicos.

## V. EDUCACION Y SALUD

92. Acciones educativas de salud ambiental. La SEP, en coordinación con personal del sector salud, promovió la ejecución durante el último trimestre de 1986, del Programa de Muestras Educativas en Salud Ambiental (demostraciones prácticas en las escuelas para proteger el medio y los recursos naturales), en el cual participa la totalidad de la población infantil de la ZMCM en niveles de educación preescolar y primaria. A fines del mes de enero, culminará el Programa Metropolitano con una semana de muestras educativas en el Auditorio Nacional y en el Museo Nacional de Antropología, donde se exhibirán los trabajos artísticos, plásticos, teatrales y

musicales de mayor representatividad y se llevará a cabo el Congreso de Niños sobre Salud Ambiental.

El programa intensivo inicial se ampliará, durante el primer semestre de 1987, a seis estados de la República y a partir de julio, a todo el país, con el propósito de generalizar la práctica cotidiana de actividades ecológicas.

Durante el primer semestre del año lectivo 86-87 se fortalecieron las acciones para promover la conciencia ecológica con la participación de la comunidad docente, padres de familia y funcionarios de las delegaciones políticas de la Ciudad de México. Se realizan talleres de sensibilización y capacitación a docentes, supervisores y directivos, prácticas diarias en las escuelas sobre higiene personal, limpieza de los alimentos, mantenimiento de los edificios escolares, en especial de las áreas sanitarias y conservación de los recursos naturales, particularmente reforestación.

En 1987, los avances logrados permitirán que estos esfuerzos se amplíen a todo el país y que las acciones de conservación del medio ambiente se vayan convirtiendo en una práctica permanente de la población escolar y de la sociedad en general.

93. Apoyos didácticos especiales. En 1986 se puso especial énfasis en perfeccionar, con la colaboración del magisterio, la comunidad científica y las universidades, los materiales educativos de carácter ecológico para su generalización en las escuelas primarias. Durante el primer semestre de 87 las niñas de sexto de primaria cantarán, por primera vez, con un texto especial sobre ecología —complementario de los libros de texto gratuito— que ya se encuentran en proceso de impresión en los talleres de la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito.

Se han previsto, para asegurar el óptimo aprovechamiento de este material didáctico, cursos especiales de capacitación y promoción ecológica para personal docente.

94. Acciones de contingencia ambiental en el sector educación. Las primeras acciones de contingencia están en marcha desde el mes de diciembre de 1986: se ha difundido información intensiva entre los escolares para prevenir los efectos de los cambios climatológicos; se ha establecido una red interna de comunicación para la transmisión inmediata de la información ambiental, y se mantuvo la decisión de recorrer el horario de entrada a clases en 30 minutos dentro de la ZMCM. Estos medidas serán consolidadas en 1987 con unidades de aprendizaje, acciones didácticas para que los niños se preparen para el invierno y difusión masiva de las recomendaciones preventivas entre los padres de familia.

Se han previsto, con seriedad y responsabilidad, las acciones para hacer frente a la eventualidad de que se presentara un episodio de niveles de contaminación muy elevados y condiciones meteorológicas adversas con tendencia de duración prolongada. En

ese caso, y en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se suspenderían los clases, por uno a varios días, hasta que disminuyan los niveles de contaminación que registro el IMECA o se restablezcan las condiciones de dispersión de los contaminantes en la atmósfera.

95. Vigilancia de la salud en relación a la contaminación atmosférica en la ZMCM. El Sector Salud ha dispuesto 19 unidades médicas del primero y segundo nivel de atención, ubicadas dentro del perímetro de influencia de cinco unidades de monitoreo atmosférica de SEDUE, en los cuales se obtienen estadísticas sobre la incidencia de afectaciones respiratorias. En operación desde noviembre de 1986, esta información se correlaciona con los niveles de contaminantes reportados para evaluar la existencia de relaciones causales entre contaminantes atmosféricos y daños a la salud. Este programa contiene también un capítulo especial de vigilancia de riesgos y protección a la salud de la población infantil de la Ciudad de México, en relación a la frecuencia de crisis asmáticas e infecciones respiratorias agudas y crónicas y los niveles de contaminación atmosférica.
96. Coordinación sectorial para la atención preventiva de la salud de la población durante los episodios de contaminación atmosférica invernal en la ZMCM. Con la participación de las instituciones del Sector Salud, el mencionado programa ha establecido los criterios epidemiológicos sectoriales que permitirán evaluar los efectos en la salud de los siguientes contaminantes: óxidos de nitrógeno, óxidos de azufre, monóxido de carbono, partículas suspendidas totales y ozono. El programa promoverá también la implantación de medidas sectoriales de protección a la salud en las diferentes grupos de población, mediante acciones de información a la comunidad médica sobre los resultados de las investigaciones que relacionan la contaminación y la salud.
97. Información y capacitación de recursos humanos para la salud ambiental. Con la participación de los Institutos Nacionales de Salud, se ha iniciado un programa de educación continua entre el personal

de salud de las instituciones de primero y segundo nivel del Sector para perfeccionar el adiestramiento médico en la evaluación de riesgos y las medidas recomendables para la protección de la salud.

98. Criterios normativos de calidad ambiental SSA-SEDUE. Esta línea de acción se ha iniciado con la elaboración de un cuaderno sobre los criterios normativos de la calidad del aire en la ZMCM, el cual será publicado en el primer trimestre de 1987. La línea de criterios normativos de calidad ambiental se ampliará a lo largo del presente año a la revisión y adecuación o establecimiento de límites máximos permisibles de contaminantes en el suelo y en el agua para uso y consumo humano.
99. Colaboración intersectorial de las Secretarías de Salud y Desarrollo Urbano y Ecología. Con el apoyo de la CONADE y el Gabinete de Salud, se preparó un acuerdo de colaboración intersectorial que se instrumentará este año, para la atención conjunta de diferentes materias de competencia concurrente entre la SEDUE y la SSA. El acuerdo prevé la revisión y vinculación entre la legislación y normatividad que regulan los asuntos de competencia común, la interrelación entre programas, estructuras, funciones, recursos y procedimientos destinados a materias afines; el uso coordinada de infraestructura material y tecnológica y el apoyo mutuo con investigaciones conjuntas o bien con personal especializado para la regulación y control de diversos rubros, tales como: agroquímicos, contaminación de suelos, agua y aire; residuos industriales y tratamiento de desechos sólidos; manejo de sustancias tóxicas y contaminación del hábitat humano.
100. Protección y participación de los trabajadores en acciones ecológicas. En coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Sector Salud, se concertará con el Congreso del Trabajo y las organizaciones obreras, la participación de los trabajadores en la reducción de las emisiones contaminantes de la industria, la prevención de daños en su salud, así como en el mejoramiento de la calidad de vida en sus conjuntos habitacionales.