



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

**División de Ciencias Sociales y  
Económico Administrativas**

## Título del Trabajo

**“Descripción y análisis del impacto de las políticas  
Gubernamentales para abatir el rezago de vivienda  
Caso: Estado de Quintana Roo”.**

**TESIS:**

Para obtener el Grado de:

*Maestro en Economía y Administración Pública*

**PRESENTA**

Sara Elsi Cortés Talamantes

**DIRECTOR DE TESIS**

M.C. LUIS FERNANDO CABRERA CASTELLANOS

Chetumal, Quintana Roo 2005.

# UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

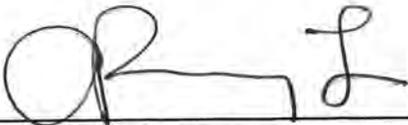
Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobado como requisito parcial, para obtener el grado de:

## MAESTRO EN ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### COMITÉ

DIRECTOR:   
M.C. LUIS FERNANDO CABRERA CASTELLANOS

ASESOR:   
M.C. ANDRES ALCOCER VERDE

ASESOR:   
M.C. ALEJANDRO RAFAEL RAMIREZ LORIA

Chetumal, Quintana Roo, Marzo de 2005

## **DEDICATORIA**

### **Para ti mi pequeña:**

Mi esfuerzo principal y mi impulso final es por ti. Por ser parte ya de mi y por ser el mayor motivo en mi vida.

Por cada vez que me has hecho sentir tu presencia, con cada una de tus pataditas que me llenaban de energías para seguir, y con las que me hacías saber que estabas ahí apoyándome y luchando junto a mi.

### **Para ti Sergio:**

Por darme la seguridad y el impulso que necesito para seguir adelante con mis metas. Por tu apoyo incondicional y tu paciencia. Pero sobre todo por compartir conmigo mis sueños y anhelos.

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero hacer extensivo mi agradecimiento a todas y cada una de las personas que fueron parte importante en el logro de esta meta. Por todas y cada una de las muestras de apoyo recibidas y cada una de las palabras que me impulsaron a seguir adelante hasta lograrlo.

Gracias mil gracias.

Pero muy en especial quiero agradecer:

### **A mis padres:**

Por todos y cada uno de sus esfuerzos y sacrificios por hacerme una persona de bien.

Por darme la oportunidad de crecer como persona, por brindarme siempre el calor de la familia y ser cada uno algo especial en mi vida. Los quiero mucho.

### **A mis hermanos y hermanas:**

Por todo el apoyo recibido, por encontrar en cada uno de ellos algo especial que me motiva a ser cada día mejor. Por hacerme sentir hoy y siempre orgullosa de ser parte de ellos.

### **A mis sobrinos y sobrinas:**

A todos ellos gracias por ser mi luz desde que están presentes, por darme el calor de sus abrazos y la ternura de sus miradas.

### **A mi director y a mis asesores de tesis:**

Les doy las gracias por darme la oportunidad de aprender de sus experiencias y nutrirme con sus conocimientos.

Por todas y cada unas de las muestras de apoyo recibidas. Por ser mi guía en esta meta y por brindarme siempre su tiempo, paciencia y comprensión.

Mi agradecimiento sincero para cada unos de ellos.

# INDICE

	PAGINA
<b>INTRODUCCION</b>	1
<b>CAPÍTULO I. MARCO REFERENCIAL.</b>	<b>5</b>
1.1. Situación de la vivienda en el mundo.	5
1.2. Políticas Gubernamentales de Vivienda.	7
1.3. Las Nuevas políticas sobre Vivienda en América Latina.	9
1.4. Situación de rezago de vivienda en América del Sur:	11
1.4.1. Colombia.	12
1.4.2. Costa Rica.	14
1.4.3. Chile.	19
1.5. Programas estratégicos de bienestar social en Vivienda en América Latina.	23
<b>Conclusiones.</b>	26
<b>CAPÍTULO II. LA VIVIENDA EN MÉXICO.</b>	<b>30</b>
2.1. Las Políticas de vivienda en México.	30
2.1.1. Evolución de las políticas de Vivienda en México.	31
2.1.2. La Vivienda y las políticas públicas.	34
2.1.3. Las etapas de la política de vivienda.	37
2.1.4. El federalismo de la política de vivienda.	37
2.1.5. Marco Jurídico de las políticas de Vivienda en México.	38
2.2. Situación de rezago en México.	41
2.2.1. Suelo para la vivienda.	43
2.2.2. Combatir escasez del suelo.	45
2.2.3. Estrategias regionales.	46
2.2.4. Fomento Tecnológico.	47
<b>Conclusiones</b>	51
<b>CAPITULO III. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS ESTATALES DE VIVIENDA.</b>	<b>58</b>
3.1. Marco Jurídico para la elaboración del programa estatal de vivienda en Quintana Roo.	58
3.2. Diagnóstico General.	74

3.2.1. Antecedentes	74
3.2.2. Situación actual de la Vivienda	78
3.2.3. Rezago de Vivienda.	82
3.2.4 Necesidades de vivienda 1999-2005.	83
3.3. Panorama general del programa estatal de Vivienda.	84
<b>Conclusiones</b>	<b>100</b>
<b>CAPITULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>102</b>
4.1. Déficit de Vivienda: Alternativas de solución en el estado.	113
4.2.Descripción del Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva y su aplicación en el estado concretamente acciones de INFONAVIT.	125
4.2.1. Antecedentes.	125
4.2.2. Aplicación del Programa.	127
4.2.3. Objetivos del Programa.	127
4.2.4. Cláusulas.	130
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>137</b>
<b>GLOSARIO DE TÉRMINOS.</b>	<b>139</b>

## INTRODUCCIÓN

Sin lugar a duda la vivienda representa a nivel mundial un elemento fundamental para el desarrollo de las familias, ya que la arraiga, le da seguridad le da sentido de pertenencia e identidad. La vivienda es factor de integración y seguridad porque contribuye de manera importante a la formación del hogar, en un entorno sano y agradable para el crecimiento de los hijos de los trabajadores. Las condiciones de alojamiento tienen gran influencia en la productividad y en el desarrollo social de las personas. La adquisición de una vivienda es parte fundamental del ahorro familiar.

De ahí que la política de vivienda ha ocupado un lugar preponderante en el desarrollo social de cualquier país, que para el caso de México, esta se ha basado en la estrategia de la búsqueda de la integración del mercado nacional de la vivienda, mediante el apoyo a la producción, financiamiento, comercialización y titulación. Dando de igual manera un impulso al funcionamiento del mercado libre, donde los demandantes sujetos de crédito puedan elegir la vivienda que mejor responda a sus necesidades.

La política de vivienda en México, también se ha orientado a generar las condiciones para que la construcción de vivienda sea una actividad rentable para los desarrolladores y fortalezca su papel de motor de la economía.

El objetivo de este trabajo es precisamente el estudiar la evolución y el estado en que se encuentra el sector vivienda dentro del contexto mundial, nacional y estatal a manera de tener una mayor perspectiva de las políticas habitacionales implementadas y los niveles de déficit de vivienda presentados en estos tres ámbitos que permitan establecer un análisis de la información concluyendo en los puntos mas relevantes que permitan poner a consideración las conclusiones y recomendaciones consideradas pertinentes al caso.

De acuerdo a lo anteriormente mencionado, esta investigación se ha dividido en 4 capítulos importantes. En el primero y como marco de referencia se presenta la situación de la vivienda en el mundo haciendo hincapié en que esta es una preocupación reciente en el mundo contraria a otros satisfactores humanos, como la salud, alimentación o seguridad, no obstante a esta puntualización se han desarrollado una serie de medidas para hacer frente a los problemas relacionados con la vivienda, desarrollados en contextos sociales, económicos y políticos muy diferentes, pero que en general se enfocan a un mismo propósito: hacer efectivo para todos y todas, el derecho humano fundamental a una vivienda.

Siguiendo con el planteamiento de la investigación en este mismo capítulo se hace una descripción y análisis de la situación de rezago de vivienda en 3 países latinoamericanos de América del Sur: Colombia, Costa Rica y Chile, quienes de acuerdo a las referencias encontradas, se encuentran, entre los países mas adelantados de la región en la aplicación de nuevos instrumentos de política habitacional.

Aquí se define que existen dos variables fundamentales para entender el surgimiento de la sensibilidad hacia la vivienda. Se trata, por una parte de factores netamente cuantitativos, ligados al movimiento poblacional y económico, reunidos bajo el concepto de urbanización; y por otra parte factores de índole cualitativa, ligados al desarrollo tecnológico, social y cultural, reunidos bajo el concepto de civilización urbana.

Por otra parte, se concluye una vez analizado estos tres países, que las políticas de vivienda implementadas se basan principalmente en subsidios a la demanda y en principios de mercado, mostrado que estas políticas pueden dinamizar la construcción y la oferta de vivienda y reducir los déficit habitacionales de los estratos de población de menores ingresos.

En el segundo capítulo, se hace referencia desde un contexto nacional cual ha sido la evolución de las políticas de vivienda en México, y la importancia que reviste el papel que ha jugado el estado en dicho proceso. Desde un estado asistencialista en el problema de vivienda hasta una política de vivienda incluyente del estado coordinador y promotor.

De esta misma manera, se plantea el marco jurídico de las políticas de vivienda en México cuyo nacimiento se basa fundamentalmente en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece en su párrafo quinto una garantía social a favor de la familia, con el objeto que la misma disfrute de una vivienda digna y decorosa.

Y es entonces, donde el Gobierno Federal a través del Programa de Vivienda asume su compromiso de instrumentar una política de desarrollo social cuyo objetivo primordial es elevar los niveles de bienestar de la población y coadyuvar a la configuración de ciudades y centros de población que proporcionen oportunidades para todos, y que se traduzcan en más vivienda, de mejor calidad y alcance de las familias mexicanas, especialmente las de menores ingresos.

Otro punto importante de enfoque de este capítulo es la determinación de la situación de rezago en México y el establecimiento de la problemática social en materia de vivienda en el país señalándose que esta debe diferenciarse en dos tipos: **cualitativo** y otro **cuantitativo**, esto con el fin de no desvirtuar las dimensiones del problema.

Se señala entre otras cosas, que la situación de la problemática habitacional en el país ha tenido mejoría sin embargo, esta mejoría no ha ocurrido de manera uniforme y homogénea ya que se detectan grandes diferencias entre regiones y localidades. El avance en cuanto al combate al rezago habitacional es más visible en la región norte que en la región sureste del país.

Como tercer capítulo de esta investigación y desde el contexto estatal se plantea la presentación y análisis del programa estatal de vivienda en Quintana Roo. Ahora bien, para enmarcar este planteamiento se establece el marco jurídico en la elaboración de dicho programa, esbozando la importancia de la planeación pública y su regulación en nuestro país.

Seguidamente, se hace referencia al diagnóstico general de la situación de la vivienda en el estado, dejando establecido algunos puntos importantes que nos permiten considerar la problemática habitacional existente y sobre el cual el programa estatal de vivienda hace hincapié para trazar sus líneas de acción.

Y por último, se hace referencia a un cuarto capítulo mismo en el que se establecen, en función del análisis de los tres primeros capítulos, las conclusiones y recomendaciones consideradas pertinentes al caso, mismas que desde lo personal pretenden dejar un aportación más a las investigaciones realizadas sobre el tema.

Para finalizar esta introducción sobre el trabajo de investigación que se presenta a continuación, cabe mencionar, que una de las conclusiones a las que se llega es que las políticas de vivienda es uno de los pilares del desarrollo humano integral.

# CAPÍTULO I

## MARCO REFERENCIAL

### 1.1. Situación de la vivienda en el mundo.

En este apartado se establecerá, de manera general, la situación de la vivienda imperante en el mundo y se hará énfasis en el caso de algunos países a fin de tener una perspectiva global de la importancia que reviste para la humanidad el contar con una vivienda digna que le permita desarrollarse en todos sus ámbitos y la importancia de las políticas que el Estado implementa para ello.

La vivienda no fue una preocupación mayor de las primeras sociedades organizadas, puede considerarse una de las preocupaciones más recientes en el mundo, contrariamente a otros satisfactores humanos, como la alimentación, la salud o el orden público. De hecho, aún para algunas de las regiones más avanzadas de Europa y Estados Unidos, la inquietud por mejorar la vivienda se manifestó únicamente a partir de mediados del siglo XIX.

Podemos ver que los primeros tratadistas que mostraron interés en la situación de vivienda se aproximaron a ésta a partir de otras áreas del pensamiento: primero los médicos higienistas, preocupados desde principios de siglo por los efectos de hacinamiento sobre la propagación de las epidemias; en seguida los ideólogos moralistas, quienes veían la integración de la familia a su vivienda una solución a las tensiones sociales que empezaron a afectar el mundo hacia fines de la década de los cuarentas del siglo XIX; una preocupación similar motivó a los empresarios utopistas, quienes creían que una organización de tipo industrial de la sociedad resolvería todos sus problemas.<sup>1</sup>

Por otra parte, en el caso de los políticos opositores al Estado capitalista, la inquietud por la situación de la vivienda apareció aún después; y no fue sino hasta 1872 cuando el ideólogo Engels escribió su ensayo crítico sobre "La cuestión de

---

<sup>1</sup> ROUX Simone, *La Maison dans l'histoire*, París, Albin Michel, 1976.

la vivienda”<sup>2</sup>. En el mismo contexto, se puede puntualizar que los estados europeos tampoco se adelantaron a su tiempo y empezaron hasta finales del siglo XIX a decretar las primeras medidas para atacar los problemas relacionados con la vivienda.

En este último caso, la primera medida- aparecida poco después de 1890 de manera casi simultánea en varios países- consistió en una serie de iniciativas legislativas de carácter higienista referente a los fraccionamientos y a la construcción de viviendas, las cuales incluían la incorporación de servicios de agua potable, el drenaje sanitario en las ciudades importantes, normas sobre número máximo de habitantes por vivienda, la altura mínima de las habitaciones, los metros cuadrados de ventanas que debían tener, etc.

No es sino hasta inicios del siglo XX, cuando apareció una segunda serie de medidas de carácter financiero, encaminadas a permitir a los empleados y trabajadores alojarse en mejores condiciones, gracias a subvenciones de las tasas de interés para el acceso a la vivienda o a la construcción de alojamiento en renta por parte de las autoridades.

Es hasta entonces, cuando empiezan a figurar los ingenieros y arquitectos, quienes manifiestan sus preocupaciones sobre esta problemática, surgiendo los primeros tratados de urbanismo dirigidos a resolver en forma integral el hábitat humano: Entre los que se pueden mencionar el tratado de Howard sobre la “Ciudad Jardín”, los escritos de los tradicionalistas sobre el regreso al campo y la vivienda tradicional, y los proyectos para casas con huertos familiares promocionados por la Iglesia Católica, entre otros<sup>3</sup>.

Partiendo de estas bases se puede puntualizar que el urbanismo se gestó durante los años veinte, alrededor de figuras como Le Corbusier y Walter Gropius, y se

---

<sup>2</sup> El INFONAVIT y el Desarrollo de la Vivienda en México. w.ww.infonavit.gob.mx

<sup>3</sup> El INFONAVIT y el Desarrollo de la Vivienda en México. w.w.w.infonavit.gob.mx

edificaron en las grandes capitales los primeros conjuntos habitacionales; surgiendo paralelamente la sociología urbana y los intentos por industrializar la vivienda.

De esta manera, fue precisamente en el periodo en que México salía de su lucha revolucionaria cuando se discutía en Europa sobre las modalidades que se debían adoptar para asegurar la producción de vivienda.

Al hablar de la situación de vivienda en el entorno mundial, no podemos dejar de señalar la importancia del diseño de las políticas de vivienda y del relevante papel que juegan dentro de esta problemática.

## **1.2. Políticas Gubernamentales de Vivienda**

A manera de tener una perspectiva mas clara de este apartado, se conceptualizaran en primer término las políticas públicas como tal definiéndolas como el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Si bien las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas. Los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas. Éstas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas.

Las políticas públicas están contenidas no sólo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos. Las estructuras mismas de gobierno y los procedimientos aplicados por éstas, están influidas por las políticas públicas

adoptadas por el Estado. Éstas son parte de la riqueza de un país, pero deben revisarse constantemente en la búsqueda de un ejercicio eficaz de gobierno. La capacidad de un gobierno para cumplir su misión está directamente vinculada a la solidez de las políticas públicas. Sin duda, un buen gobierno es aquel que opera a partir de políticas públicas sólidas y esto implica la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido en razón de entre otras cosas de:

- ✓ Los cambios en las necesidades de la población y en las prioridades expresadas por ésta.
- ✓ La evolución del entorno y de las circunstancias particulares que rodean a los fenómenos o situaciones específicas objeto de las políticas públicas, etc.

Las instancias de gobierno están obligadas a asegurar el logro de objetivos sociales valiosos mediante el ajuste de los alcances, del sentido y del contenido de las políticas públicas. Los principios a partir de los cuales se definen los espacios de libertad de los individuos, los ámbitos de acción y responsabilidad propios de los sectores social y privado, así como el grado de intervención que corresponde al Estado, son un aspecto particularmente importante de las políticas públicas. Por lo tanto las transiciones demográfica, social, económica y política en México, exigen realizar una profunda revisión de las políticas públicas del país.

Ahora bien, en términos de políticas públicas implementadas en el sector vivienda, se puede señalar que en la última década, la mayoría de los países occidentales han dado un importante giro en las políticas de vivienda, las cuales buscan una mayor participación del capital privado y un menor papel del Estado en la construcción, distribución y mantenimiento de unidades.

El diseño de una política de vivienda, depende entre otros factores de estimaciones confiables, de la magnitud de la discrepancia entre cantidad de viviendas existentes y la totalidad de la población de un país (déficit cuantitativo) y en la medida en que las viviendas existentes cumplen con ciertos estándares

mínimos que permitan ofrecer una calidad de vida adecuada a sus habitantes (déficit cualitativo).

En términos económicos la política de vivienda es un importante detonador, ya que genera 5 empleos directos y 4 indirectos por cada casa que se construye, aunado al hecho de que el 95% de sus insumos son de producción nacional y su dinámica en la construcción impacta a 40 ramas industriales<sup>4</sup>.

### **1.3. Las Nuevas políticas sobre Vivienda en América Latina.**

Las reformas económicas orientadas al mercado y al sector privado que se han implantado en América Latina y el Caribe en las últimas décadas han traído consigo importantes redefiniciones en las políticas de vivienda para hogares de menores ingresos. El principal objetivo de estas modificaciones ha sido ampliar el acceso de esos hogares a la vivienda y reducir su déficit habitacionales.

Las nuevas políticas de vivienda de interés social han implicado significativos cambios en los papeles de los sectores público y privado. El sector público ha asumido por lo general como regulador del sector; como gestor del sistema de subsidios directos a la demanda de viviendas, y como agente "subsidiario" en determinados papeles que el sector privado no está en condiciones de desempeñar adecuadamente. El sector privado ha tomado la principal responsabilidad en la construcción de viviendas de interés social, y también ha proporcionado crédito hipotecario a su financiamiento en condiciones de mercado. Por su parte, los hogares de menores ingresos han aportado ahorros al financiamiento de sus viviendas y también lotes de terrenos, materiales de construcción y mano de obra.

Ahora bien, en el Plan Regional de Acción presentado por los países de América Latina y el Caribe en la Conferencia HABITAT II, realizada en Estambul, en junio

---

<sup>4</sup> Federalismo y Desarrollo . Año 13 No.67 .Publicación trimestral editada por el Banco Nacional de Obras y Servicios S.N.C.

de 1996, se reconoce que los países de la región se encuentran en un proceso de actualización de políticas en materia de asentamientos humanos, luego de que en los años ochenta se transformará profundamente el marco económico, social y urbano de la región.

Algunos de los aspectos relevantes de las nuevas políticas son la búsqueda de una concertación amplia de los sectores público y privado; la coordinación de los gobiernos nacionales y locales; el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos; la participación de la comunidad; y el combate contra la pobreza.

“Los problemas relacionados con los asentamientos humanos que hoy preocupan a América Latina y el Caribe en algunas medida se asemejan a los que enfrentan otras regiones. No obstante, sus rasgos específicos hacen conveniente adoptar medidas a nivel regional para aumentar la eficiencia y eficacia de las políticas integradas de desarrollo urbano y vivienda.

Los países de la región concuerdan respecto de un conjunto de acciones que deberían ser asumidas no sólo por los gobiernos, sino, en forma amplia, por los actores sociales que intervienen en el campo de los asentamientos humanos. Los asentamientos pueden y deben ofrecer un ambiente propicio para crear, compartir y difundir las condiciones y potencialidades que requiere el desarrollo de la región”.<sup>5</sup>

Aun cuando se establecieron acuerdos entre todos los países de la región para presentar en la Conferencia realizada en Estambul un Plan de Acción común, en el cual se identifica objetivos y áreas temáticas, las políticas con respecto a los asentamientos humanos y, en particular, las políticas habitacionales difirieron y actualmente difieren entre estos mismos países.

Cabe destacar, que un grupo de países definieron sus políticas donde se advierte una fuerte injerencia del Estado como responsable de asegurar que todas las familias tengan acceso a la vivienda, sobre todo a las de menores recursos.

El esfuerzo por hacer accesible la vivienda a familias de bajos ingresos requiere introducir algún tipo de subsidio (explícito o implícito) en los programas de vivienda.

Por otro lado, existen numerosos países que han adoptado o están adoptando la política de establecer subsidios explícitos, pero también se observan subsidios

---

<sup>5</sup> Los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe: Plan de Acción Regional. Preparando para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Habitat II. Estambul, Junio de 1996.

implícitos (por ejemplo, subvaloración del suelo y créditos con tasas de interés subsidiada). Las políticas de subsidios explícitos están generalmente asociados a la asignación de fondos provenientes del presupuesto fiscal, destinados a la vivienda social.

En general, la política de vivienda en América Latina está atravesando por un interesante periodo de innovación y renovación. Se puede señalar que son muy pocos ya los países que continúan aplicando las políticas del pasado y están claras las enseñanzas aprendidas con relación a las prácticas que se desarrollaron hace 40 años. Al mismo tiempo se han venido diseñando estrategias novedosas que han sido exitosas y que han permitido detectar algunos desafíos básicos para los próximos años. De lo anterior se puede concluir que la nueva política de vivienda social ha pasado por un proceso de aprendizaje y de adecuación de sus prioridades e instrumentos en los noventa.

Las cifras sobre subsidios a la vivienda también muestran que esa política todavía está en camino en cuanto a dinamizar la oferta de viviendas sociales.

#### **1.4. Situación de rezago de vivienda en América Del Sur**

En este apartado, se pasará revista a las experiencias de Colombia, Costa Rica y Chile con políticas de vivienda orientadas al mercado. Se puede considerar que las experiencias de estos países en los noventa se cuentan entre las más importantes de la región, y encierran paradigmas para perfeccionar sus propias políticas y para aplicar políticas similares en otros países. Esas políticas han mostrado que pueden expandir en forma considerable la oferta de viviendas sociales y reducir con esto los déficit habitacionales. Sin embargo, también han prestado insuficiente atención al déficit cualitativo de vivienda, a los suelos para vivienda de interés social, y al mercado secundario de esas viviendas.

### 1.4.1. Colombia

Para enmarcar el estudio del déficit habitacional, en el caso Colombiano, se iniciará este planteamiento señalando que el Plan de Vivienda del gobierno<sup>6</sup> indica que el problema de financiamiento de la vivienda no es coyuntural, sino que se requiere el desarrollo y puesta en marcha de reformas estructurales que lo hagan sostenible en el largo plazo. Por lo que se pretende fortalecer y viabilizar el sistema de financiación a largo plazo, mediante el desarrollo del mercado secundario de hipotecas, el establecimiento de un sistema de amortización vinculado a los cambios en el ingreso mínimo y, en general, medidas que garanticen la existencia en el tiempo de esquemas de financiamiento de vivienda para todas las familias colombianas.

**DÉFICIT DE VIVIENDA**  
**CUADRO 1.1. DÉFICIT HABITACIONAL PARA EL AÑO 1993 EN COLOMBIA**  
(EN MILLONES)

	HOGARES	VIVIENDA	DÉFICIT CUANTITATIVO
Vivienda en el país	8.232	7.135	1.097

Fuente: CEPAL, 1999

Como podemos observar y de acuerdo al censo de vivienda y población de 1993 este contabilizó 8.232 millones de hogares y 7.135 millones de viviendas en el país. En zonas urbanas los hogares y las viviendas alcanzaron a 5.884 millones y a 4.887 millones respectivamente. Ahora bien, de acuerdo con la definición tradicional de déficit cuantitativo, estas cifras entregan faltantes de 1.097 millones de viviendas en el país y de 992 mil en zonas urbanas en ese año.

**CUADRO 1.2. DÉFICIT HABITACIONAL PARA EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE**  
**1993-1997**  
(EN MILLONES)

	HOGARES	VIVIENDA	DÉFICIT CUANTITATIVO
Vivienda en el país	1.107	1.354	0.247
Zona urbana	0.837	1.070	0.233

Fuente: CEPAL, 1999

<sup>6</sup> Presidencia de la República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo, Bases 1998-2002. "Cambio para construir la paz".  
CEPAL, La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. María Luisa Chiappe de Villa. 1999

De esta misma manera, las estadísticas disponibles nos indican que entre 1993 y 1997 el parque de viviendas se incrementó en 1.354 millones en el país y en 1.070 millones en zonas urbanas, a razón de un promedio anual de 339 mil las primeras y de 268 mil las segundas. Mientras tanto, el número de hogares creció en 1.107 millones en el país y en 837 miles en zonas urbanas, a razón de un promedio anual de 277 mil los primeros y de 209 mil los segundos. En conclusión estas cifras indican que entre los años 1993-1997 el déficit cuantitativo de vivienda se habría reducido en 247 mil de viviendas en el país, y en 233 mil de viviendas en zonas urbanas.

**CUADRO 1.3. DATOS ESTIMATIVOS DEL DÉFICIT CUALITATIVO COMPARATIVO ENTRE LOS AÑOS 1993 Y 1997**

	HOGARES	% HOGARES PRESENTAN PROBLEMAS DE CALIDAD
1993	3.293	40%
1997	2.895	31%
VARIACIÓN	398	

Fuente: CEPAL, 1999

Por otro lado, el déficit de vivienda es difícil de precisar pero también habría disminuido. Se estima que 3.293 millones de hogares urbanos, equivalente al 40% de esos hogares, registraba en 1993 problemas de calidad de vivienda en cuanto a deficiencias de materiales, disponibilidad de servicios públicos básicos y hacinamiento. Los hogares urbanos con déficit cualitativo alcanzaban a 2.895 millones en 1997, equivalente al 31% de esos hogares. En consecuencia los hogares urbanos con déficit cualitativo habrían disminuido a razón de 100 mil por año en ese periodo.<sup>7</sup>

Es necesario puntualizar que el comportamiento de los déficit de vivienda deben observarse con mucha cautela, esto a raíz de la elevada proporción de viviendas que se han construido en forma informal o clandestina, ya que mientras estas viviendas han contribuido a reducir el déficit cuantitativo, bien podrían haber aumentado el déficit cualitativo en vista de sus propias deficiencias y carencias de servicios públicos básicos.

<sup>7</sup> M.L. Chiappe de Villa 1999, La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventas.

## **1.4.2. Costa Rica**

Para poder establecer las condiciones en las que se desarrolla la política de vivienda en el país de Costa Rica y puntualizar la situación de rezago por la que podría atravesar, se considera necesario hacer un breviario de lo acontecido a lo largo de la historia dentro de este mismo marco social, estableciendo los aspectos más relevantes de su evolución y reformas como sigue:

### **Antecedentes**

#### **Los años ochentas.**

El acceso a una vivienda digna es un derecho consagrado en la Constitución Política de Costa Rica. Sin embargo, bajo la política tradicional de vivienda social el déficit cuantitativo aumento desde un 15 % en la década de los cincuenta a un 21% en 1985 (medido como la diferencia entre el número de viviendas necesarias para que cada familia disponga de una vivienda y el número de viviendas existentes en unidades equivalentes en función de su deterioro).

Las ocupaciones ilegales de tierras en algunas zonas y las presiones ejercidas por los grupos de población para obtener servicios mínimos caracterizaron el inicio de la década de los noventa, presiones que no obstante no representaron un cambio inmediato en el modelo restrictivo. El gobierno central se limitó a tratar de evitar un conflicto social más agudo, negoció y tomó medidas inmediatas de bajo costo, toleró la ocupación de propiedades públicas o trasladó a los ocupantes ilegales de las propiedades privadas a fincas estatales.

La respuesta de política fue la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) en 1986, con miras a aprovechar el potencial de financiamiento que brindan las instituciones e instrumentos financieros. En ese año se creó el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI) como entidad pública rectora del SFNV. Este banco tiene dos funciones principales. Primero, canalizar fondos para el financiamiento de viviendas sociales hacia las "entidades autorizadas" de primer

piso (bancos, cooperativas de ahorro y crédito, y sociedades mutuales de ahorro y crédito y préstamo). Segundo, administrar el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FUSOVI), el cual cuenta con recursos del presupuesto público para subsidios habitacionales. El banco asigna esos subsidios a los hogares beneficiarios a través de las entidades autorizadas.

La política de emergencia caracterizó los dos últimos gobiernos de los años ochenta, pero no llegó a consolidar un cambio institucional sustantivo y global a pesar del vigor con que se lanzó el proyecto institucional financiero (Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y creación del Banco Hipotecario de la Vivienda-BANHVI). Asimismo, corresponde mencionar que hasta ahora han fracasado los intentos de dotar de una ley constitutiva al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH).

Antes de la aprobación de la nueva Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (Ley 7062 del 13 de Noviembre de 1986) la falta de vivienda se había constituido en un problema nacional y era tema de la agenda política. Cuando el nuevo gobierno subió al poder en 1986 se disponía de datos del Censo de Vivienda realizado en junio de 1984 que permitía calcular las necesidades de vivienda y que, por otra parte, ofrecían información sobre las características de las viviendas, sus ocupantes, la propiedad y los artefactos que utilizaban.

Poco después de los comicios, el gobierno elegido en 1986 anunció que el 21% de las familias con necesidad de vivienda no tenía capacidad de pago, el 40% sólo podría aspirar al mínimo (lotes de servicios, techos con servicios); el 22% podría adquirir soluciones populares económicas- como las casas del instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)- y que sólo el 17% restante estaba en condiciones de armonizar la mensualidad de una casa de tipo clase media o alta.

El MIVAH calculó que en 1986 el déficit era de 130 mil viviendas, o sea el 25% del total nacional estimado de 509 mil unidades. El 90% del déficit mencionado eran

casas de mala calidad o irreparables, y el otro 10% representaba las unidades necesarias para eliminar el hacinamiento. Las viviendas deterioradas constituían el 22% del total nacional, vale decir algo más de 100 mil viviendas, en su mayor parte (el 76%) situadas en las zonas rurales del país.<sup>8</sup> En septiembre de 1986, el gobierno anunció un nuevo cómputo del déficit de viviendas y lo situó en 218 mil unidades, dato que se utilizó para solucionar el problema de vivienda, que fue declarado emergencia nacional.<sup>9</sup>

A partir de 1986 la política de vivienda se basó en obras de construcción masiva, sin planificación a escala nacional ni controles adecuados de costo-beneficio. El concepto de la vivienda como edificio o subsidio económico, provocó demandas de infraestructura y servicios, que no se podían atender por la falta de planificación financiera o institucional. Estos hechos modificaron el modelo restrictivo e impulsaron, simultáneamente, la migración y la concentración en unas pocas zonas que no tenían infraestructura o capacidad institucional local para atender la nueva demanda.

### **Los años Noventa.**

Las restricciones posteriores al cambio de gobierno de 1990 cobraron mayor realidad por el cúmulo de expectativas creadas en las dos campañas electorales (1985-1986 y 1989-1990), y obligaron a retomar las prácticas de principios de los años ochenta, como la tolerancia y la reubicación de familias en predios sin urbanizar y sin viviendas. Por último, el sistema creado por ley en 1986, fue evolucionando a medida que se constituyeron sus instituciones.

Durante sus primeros años de existencia, el concepto puramente financiero y de obras dinamizó la industria de la construcción, pero a la vez contribuyó al aumento del déficit de servicios urbanos y comunales con la congregación de grandes masas en municipios de extrema pobreza, lo cual sobrecargó la infraestructura

---

<sup>8</sup> MIVAH, *Memoria Anual 1988-1989*, 1989, p. 3.

<sup>9</sup> Declaraciones de la Viceministra de Vivienda, *La Nación*, 27 de Septiembre de 1986.

disponible y produjo el deterioro acelerado y el hacinamiento en escuelas, clínicas y sistemas de transporte. Una característica adicional fue que los programas inmediatos de subsidio directo a un sector restringido de la población (concentrados exclusivamente en la construcción de viviendas), contribuyeron a debilitar la organización comunitaria que había cobrado ímpetu con la restricción y la acción política en los primeros años de la década.

### Déficit de Vivienda.

Considerando la investigación realizada por R. Grynspan y D. Meléndez investigadores en materia habitacional, se presentan las estimaciones del déficit de vivienda para los años 1989, 1994 y 1997, estudio basado en módulo de vivienda de encuestas de hogares. Dado a que estas estimaciones se tratan de muestras de la situación de la vivienda, constituyen una aproximación de los resultados que entregarían los censos de vivienda.

**CUADRO 1.4.- DÉFICIT HABITACIONAL**

	1989 No. Fam.	%	1994 No. Fam.	%	1997 No. Fam.	%
1. Déficit cuantitativo	23 032	3.8	20 432	2.9	14 743	1.9
Faltantes de vivienda	8 069	1.3	8 317	1.2	9 433	1.2
Tugurios	14 835	2.4	12 115	1.7	5 310	0.7
2. Déficit cualitativo	19 751	3.2	40 512	5.6	83 631	10.5
3. Déficit total (1+2)	42 783	7.0	60 944	8.5	98 374	12.4
<b>Total de Familias</b>	<b>612 414</b>	<b>100.0</b>	<b>719 771</b>	<b>100.0</b>	<b>793 561</b>	<b>100.0</b>

Fuente: R. Grynspan y D. Meléndez (1999).

Hay que destacar que el déficit cuantitativo de vivienda se obtuvo como la suma del faltante de viviendas (definido como la diferencia entre el número total de familias y el número total de viviendas) y los tugurios existentes. Por su parte, el déficit cualitativo se definió como el número de viviendas que tendrían que ser reconstruidas, por presentar simultáneamente malas condiciones en sus paredes y techos.

Como se puede observar, el déficit cuantitativo se redujo desde un 3.8% en 1989 a sólo 1.9% en 1997, esto debido principalmente a la disminución de tugurios. Sin

embargo también se puede observar que el déficit cualitativo más que se triplicó al pasar del 3.2% en 1989 a 10.5% en 1997. Para esta estimación presentada en el anterior cuadro cabe destacar que el déficit total de vivienda, no contempla las viviendas que presentaron deterioro en sólo una de sus partes (piso, techo, o paredes) y tampoco a viviendas que mostraron problemas de hacinamiento. Por lo anterior, se presentará a continuación mediante el siguiente cuadro, el resumen de la situación de la vivienda de Costa Rica, según las estimaciones de Grynspar y Meléndez en los años ya considerados, incorporando las viviendas que requieren de mejoramiento y/o ampliación.<sup>10</sup>

**CUADRO 1.5. FAMILIAS QUE REQUIEREN CONSTRUIR, MEJORAR O AMPLIAR SUS VIVIENDAS**

	1989 No. Fam.	%	1994 No. Fam.	%	1997 No. Fam.	%
1. Déficit habitacional total	42 783	7.0	60 944	8.5	98 374	12.4
2. Viviendas que requieren mejoramiento y/o ampliación.	84 013	13.7	93 658	13.0	104 522	13.2
3. Familias con necesidades de vivienda. (1+2).	126 798	20.7	154 602	21.5	202 896	25.6
4. Familias sin necesidades de vivienda.	485 618	79.3	565 169	78.5	590 665	74.4
<b>Total de Familias</b>	<b>612 414</b>	<b>100.0</b>	<b>719 771</b>	<b>100.0</b>	<b>795 561</b>	<b>100.0</b>

Fuente: R. Grynspar y D. Meléndez (1999).

Como podemos observar, el cuadro nos muestra que en el periodo 1989-97 el porcentaje de viviendas que requerían de mejoramiento y/o ampliación ha permanecido en alrededor de un 13% del total de las familias. A raíz del salto en el déficit cualitativo en ese período, la proporción de familias con necesidades de vivienda se incrementó desde casi un 21% en 1989 a cerca del 26% en 1997.

<sup>10</sup> El factor Institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente en Costa Rica, Serie financiamiento del desarrollo No. 81, CEPAL, Santiago de Chile.

En conclusión, se puede señalar que la dispar evolución de los déficit de vivienda, con reducciones en el déficit cuantitativo, importantes aumentos en el déficit cualitativo, y un elevado porcentaje de viviendas que requieren de ampliación y mejoras (las cuales podrían asimilarse al déficit cualitativo), refleja una política de vivienda sesgada hacia la construcción de viviendas nuevas y la reducción del déficit cuantitativo. Quedando de manifiesto en que la mayoría de los subsidios habitacionales que se han otorgado han sido para construcción de viviendas y para lote y construcción.

En consecuencia, la nueva política de vivienda social descuidó la reconstrucción, y las ampliaciones y mejoras de viviendas existentes. Mientras tanto, el déficit cualitativo ha llegado a representar cerca del 11% del total de las familias, y las viviendas que requieren de ampliación y/o mejoramiento han alcanzado a otro 13% de las mismas. Estos problemas constituyen ahora los principales componentes del déficit habitacional.

#### **1.4.3. Chile**

De la misma manera en que se ha abordado la situación de rezago de vivienda en los países de Colombia y Costa Rica, se señalarán algunos puntos importantes de la situación imperante en el país de Chile que nos permita tener una perspectiva más clara del comportamiento de las políticas públicas que se han implementado en la lucha por abatir el déficit habitacional en este mismo país.

Para el caso de Chile, se puede señalar un dato estadístico histórico medido en el año de 1978, donde se presentó un déficit cuantitativo de vivienda en un máximo de 1.030.000 viviendas, esto al introducirse una política de vivienda social basada en subsidios a la demanda y orientada al mercado.

En este punto, la nueva política de vivienda ha establecido reglas claras, transparentes y estables para los diversos participantes, y ha ganado legitimidad y aceptación entre los jefes de familia y personas que han postulado a subsidios habitacionales. Estos últimos han dispuesto un sistema transparente y objetivo de

acumulación de puntaje que pondera el cumplimiento de requisitos de ahorro previo y las características demográficas y socioeconómicas de las familias.

Chile, a través del servicio que presta su Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (SERVIU), ha asumido su papel de regulador y supervisor de los estándares de las viviendas sociales, como administrador del proceso de subsidios habitacionales a nivel nacional y regional, como proveedor "subsidiario" de viviendas progresivas y básicas a familias y personas de muy bajos ingresos, y como oferente de crédito a las mismas. Este mismo ministerio también ha extendido garantías a los créditos hipotecarios a viviendas sociales, a fin de motivar a la banca privada a incursionar en este segmento de mercado.

Por otro lado, también se ha dado la participación de las empresas privadas que han construido la mayor parte de las viviendas sociales, todo esto en una política que ha enfatizado grandes conjuntos habitacionales, y han contribuido a organizar la demanda por esas viviendas. Los bancos y otras instituciones financieras también han jugado un papel muy importante ya que han gestionado por su parte las libretas de ahorro para la vivienda y han otorgado créditos hipotecarios para completar su financiamiento, esto último colocando letras y mutuos hipotecarios en el mercado de capitales.

Como ya se había mencionado anteriormente, el sistema de acceso a la vivienda basado en subsidios a la demanda ha logrado dinamizar la construcción y el acceso a viviendas de interés social, y ha motivado un significativo crecimiento en el ahorro personal y familiar para esas viviendas. Esto ha conducido a importantes reducciones en los déficit de vivienda, permitiendo incluso anticipar el término del déficit habitacional cuantitativo en alrededor de 15 años.

Sin embargo, se puede señalar que son varios los factores que han limitado, en los noventa, la efectividad de la nueva política de vivienda social. Influyendo de tal manera en esta situación las insuficientes reservas de suelo para esas

viviendas, las normas restrictivas a los mercados que están involucrados y los rezagos existentes en adecuar los objetivos y las normas de política.

### **Déficit habitacional.**

A continuación, se presentará las estimaciones de la evolución de los déficit de vivienda en los noventa realizado por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), y una proyección del déficit cuantitativo para 1999, a efecto de tener un panorama que nos permita visualizar el comportamiento del déficit de vivienda en Chile, cabe señalar que esta última proyección se midió con la definición tradicional como la diferencia entre el número de hogares y el número de viviendas.

**CUADRO 1.6. DÉFICIT HABITACIONAL EN LOS NOVENTA  
(EN MILES DE VIVIENDAS)**

	1990	1996	1999
<b>Déficit cuantitativo</b>			
Según MIDEPLAN	919	746	
Según consultor			
<b>Déficit cualitativo</b>			650p
Materiales	290	181	550e
Saneamiento	258	148	
Materiales y saneamiento	118	73	

Fuente: Pérez-Iñigo A.(1999).

Notas: p proyectado, e estimado

Analizando el cuadro anterior, se puede puntualizar que el déficit cuantitativo de vivienda disminuyó un 18% entre 1990 y 1996, a un ritmo de alrededor 30.000 a 40.000 viviendas por año.<sup>11</sup>

Tomando en consideración la proyección realizada del déficit cuantitativo de vivienda sobre las cifras que señala el MIDEPLAN se entrega 650.000 viviendas para 1999. Sin embargo, por su parte el consultor Pérez-Iñigo, señala que esta cifra sobreestima el déficit el cual se situaría en el orden de 550.000 viviendas.

De acuerdo con esta última estimación, de mantenerse el ritmo de disminución del déficit cuantitativo de vivienda, este último desaparecería en alrededor de 15 años.

<sup>11</sup> El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Serie financiamiento del desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

La reducción del déficit cualitativo de vivienda sería aun más marcada. Como podemos observar en el cuadro, las estadísticas establecidas entre los años 1990 y 1996 de los déficit de materiales y saneamiento cayeron todos en alrededor de un 40%.

Cabe destacar en este punto que las estimaciones de déficit no consideran un tipo de déficit cualitativo de las viviendas sociales que no forman parte de las definiciones habituales. Este déficit se ha originado en la tenencia de viviendas con un estándar inferior al que aspiran los jefes de hogar y las personas, y que estas últimas están en condiciones de financiar. Este déficit estaría aumentando y está representado por la importante proporción de los 700.000 propietarios mencionados arriba, que estarían dispuestos a mudarse a una vivienda con mejores estándares.

Se puede concluir señalando que de persistir un insuficiente desarrollo del mercado secundario de viviendas sociales, sus propietarios continuarán efectuando mejoras y ampliaciones para enfrentar la falta de movilidad habitacional.

Una vez descrito y analizado, el déficit habitacional existente en el contexto los países estudiados Colombia, Costa Rica y Chile, y obteniendo las principales conclusiones de las experiencias que estos han vivido en el desarrollo e implementación de las políticas de vivienda social en el periodo de los noventas, se puede señalar lo siguiente:

Las políticas de vivienda se basan fundamentalmente en subsidios a la demanda y en principios de mercado. Mostrando que dichas políticas pueden dinamizar la construcción y la oferta de viviendas, y reducir los déficit habitacionales de los estratos de población de menores ingresos.

## 1.5. Programas estratégicos de bienestar social en Vivienda en América Latina.

Para poder tener un panorama general, de los programas estratégicos de bienestar social en Vivienda aplicados en los países de América Latina, se tomarán los casos específicos de dos de los países que hemos venido analizando dentro de este mismo contexto: Chile y Colombia.

Para el caso del país de Chile, tenemos que uno de los principales propósitos de la política de vivienda social ha sido “focalizar” o concentrar los subsidios habitacionales en familias y personas de menores ingresos.

En el siguiente cuadro se presenta un panorama de los programas de viviendas, la superficie y el precio máximo de las viviendas (incluyendo los respectivos lotes de terreno) en dólares equivalentes (a un tipo de cambio de US\$ 30 por UF), los componentes de su financiamiento, y los niveles de ingreso para postular a distintos programas.

**CUADRO 1.7. CHILE: PROGRAMAS DE ACCESIBILIDAD A VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL**

Programas	Superficie construida (m <sup>2</sup> )	Precio promedio US\$ Dólares	Componentes precio vivienda nueva (%) a			Ingreso mensual beneficiarios
			Subsidios	Ahorro	Crédito	
1. Vivienda progresiva	40	6.300				US \$90
1ª etapa (lote con núcleo sanitario)	15	4.200	95	5	-	
2ª etapa	20-25	2.100	55	7	38	
2. Vivienda básica	40	7.500-8.000	55	8	37	Mínimo US\$180
3. Vivienda rural	38-42	8.000	55	6	40	Mínimo US\$180
4. Programas especiales trabajadores	45-50	12.000	25	12	63	Mínimo US\$330
5. Subsidio unificado	45-50	15.000	20	20	60	
I	55-60	30.000	10	20	70	Ingresos Medios
II	75-80	45.000	5	25	70	
III						

**CUADRO 1.7. CHILE: PROGRAMAS DE ACCESIBILIDAD A VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL**

Programas	Superficie construida (m <sup>2</sup> )	Precio promedio US\$ Dólares	Componentes precio vivienda nueva (%) a			Ingreso mensual beneficiarios
			Subsidios	Ahorro	Crédito	
6. Leasing habitacional						
I	45-50	15.000	20	5	75	Ingresos Medios
II	55-60	30.000	10	5	85	
III	75-80	45.000	0	5	95	

Fuente: A. Pérez-Iñigo (1999), El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Serie Financiamiento del desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

Nota: a Incluye porcentajes estimados.

En el siguiente cuadro se presentan los principales programas de vivienda que han sido ejecutados en el caso de Colombia entre 1991 y 1997. Estos programas han contemplado varias alternativas de viviendas mínimas, incluyendo lotes urbanizables y urbanizados para edificar esas viviendas, y unidades básicas como parte de la construcción de viviendas mínimas en etapas. Los programas de vivienda contemplaron desde la partida, la posibilidad de aplicar subsidios a viviendas usadas y al mejoramiento de viviendas existentes.

**CUADRO 1.8. PROGRAMAS DE VIVIENDA 1991-1997**

Tipo de Programa	Descripción	% Subsidios Asignados
Lote urbanizable	Lote para edificar una vivienda mínima en el periodo no mayor a un año. Dispone de permiso de urbanismo y garantía de disponibilidad de servicios básicos (acueducto, alcantarillado y energía).	7.7
Lote urbanizado	Lote para edificar una vivienda mínima con acueductos de servicios públicos y obras básicas de urbanismo.	23.7
Unidad básica	Construcción sobre un lote urbanizado conformado por un espacio de uso múltiple con cocina, baño y lavadero el cual sirve de base para ampliar una vivienda.	13.3
Vivienda mínima	Espacio de uso múltiple más cocina, baño, lavadero y una o más habitaciones.	7.0
Vivienda usada	Solución de vivienda que ha sido habitada al momento de su adquisición.	
Mejoramiento Vivienda-entorno	Programa dirigido a superar las carencias de una o varias de las condiciones básicas de la vivienda en materia de estabilidad estructural (cimientos, vigas, pisos, paredes), servicios públicos (acueducto y alcantarillado), y saneamiento básico (cocina, baño y lavadero).	8.1
Legalización de títulos.	Saneamiento de títulos cuando las familias son poseedoras de viviendas sin haber accedido a la propiedad legal de las mismas.	32.1
		8.0

Fuente: M. L. Chiappe de Villa (1999), La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, Serie financiamiento del desarrollo No 80, CEPAL, Santiago de Chile.

El mejoramiento de viviendas precarias ha cumplido un importante papel en vista del considerable déficit cualitativo que tiene el parque de vivienda de los hogares más pobres. Estos programas no han sido objeto de crédito ya que se han financiado principalmente con subsidios. Con el objeto de lograr un mayor impacto en los niveles de rezago de vivienda, algunos programas podrían requerir un porcentaje de ahorro por parte de los beneficiarios de subsidios.

De esta manera, las redefiniciones de la política de vivienda que reduzcan o supriman los programas de mejoramiento de vivienda, deberían reforzar otros programas de vivienda para hogares de menores ingresos. Estos programas incluyen lotes urbanizados, unidades básicas de “desarrollo progresivo” que sus propietarios pueden terminar posteriormente, y viviendas mínimas (ver descripción en el cuadro inmediato anterior).

## CONCLUSIONES

Se puede señalar que de las experiencias de los países de Colombia, Costa Rica y Chile obtenemos importantes conclusiones, ya que en los años noventa estos han validado las políticas de vivienda social basadas en subsidios a la demanda y en principios de mercado, y que de acuerdo al estudio y análisis de éstas los especialistas interpretan que han mostrando que pueden dinamizar la construcción y la oferta de viviendas, y reducir los déficit habitacionales de los estratos de población de menores ingresos.

De esta manera, las experiencias vividas en materia habitacional, al implementar dichas políticas sociales de vivienda y observar su comportamiento les permite al mismo tiempo sacar sus propias conclusiones y perfeccionar las políticas establecidas en este mismo contexto. Por otro lado, permite a otros países observar la conveniencia de implantar políticas similares en sus propios ámbitos.

Concluyendo de acuerdo al análisis del contexto de políticas sociales de vivienda existentes en los países de Colombia, Costa Rica y Chile se pueden puntualizar 3 de los factores más importantes que han incidido en forma relevante en el acceso de familias y personas de menores ingresos a la vivienda y en los déficit habitacionales de esos países.

El primero de estos factores es el subsidio a la demanda en los programas de vivienda. La experiencia de Chile y de Costa Rica sugiere que para que esas políticas adquieran una dimensión adecuada en cuanto al número y al monto de los subsidios, los recursos públicos deberían alcanzar al orden del 1% del PIB (Producto Interno Bruto).

Tomando en cuenta lo anterior los especialistas en la materia concluyen que para que el desembolso de esos recursos se traduzca en una eficaz respuesta de oferta, es necesario disponer de suficientes lotes de terreno a precios compatibles con esos recursos y de suficiente capacidad constructiva. El proceso de subsidios

habitacionales a la demanda puede evaluarse recurriendo a los siguientes criterios: transparencia e imparcialidad en la postulación, neutralidad en su aplicación, y focalización en familias y personas de menores ingresos.<sup>12</sup>

La transparencia e imparcialidad en la postulación es esencial para la credibilidad y aceptación de políticas de vivienda social basadas en subsidios a la demanda. La amplia aceptación de esa política en Chile puede considerarse como ilustrativa. El sistema posibilita a los postulantes a conocer sus puntajes acumulados, asimismo, los puntajes de corte en las asignaciones de subsidio a distintos programas de vivienda.

En otro punto, la neutralidad en la aplicación de subsidios a distintas alternativas habitacionales, ya sean viviendas nuevas, viviendas usadas, o la ampliación y el mejoramiento de vivienda todo esto, atendiendo a las preferencias de los hogares beneficiarios, es un criterio que de acuerdo al análisis de los investigadores no ha recibido suficiente atención por parte de los países aquí reseñados. Para los casos tanto de Chile como de Costa Rica, las definiciones de las políticas han dirigido la aplicación de subsidios a viviendas nuevas, aunque se establece que en años recientes se han aplicado en forma muy limitada a viviendas usadas en Chile y a la ampliación y mejoramiento de viviendas en Costa Rica. Se señala que hasta la fecha los hogares en Chile no han podido destinar subsidios habitacionales a la ampliación y mejoramiento, así como en Costa Rica no se han destinado subsidios a la adquisición de viviendas usadas.

Por otro lado, en el contexto de Colombia se establece que aun cuando los programas habitacionales de este país consideran estas alternativas de vivienda anteriormente mencionados, ha sido la preferencia de las autoridades públicas y no la de los beneficiarios la que ha incidido en los importantes cambios que ha

---

<sup>12</sup> Serie financiamiento del desarrollo, Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia.

experimentado la composición de los programas de vivienda hacia viviendas nuevas.

De acuerdo al análisis del comportamiento de las políticas sociales de vivienda en cuanto al direccionamiento de los subsidios habitacionales hacia viviendas nuevas los especialistas puntualizan que se ha originado en el énfasis de reducir el déficit cuantitativo mediante la construcción de conjuntos habitacionales. Ello se ha traducido al mismo tiempo en un inadecuado reconocimiento del déficit cualitativo de viviendas y del papel de los programas de mejoramiento y de ampliación de viviendas.<sup>13</sup> Establecen que la experiencia de Costa Rica se proyecta en un sobre énfasis de viviendas nuevas, esto debido a que la política de vivienda social por una parte ha logrado disminuir el déficit cuantitativo y por otro lado ha aumentado a la par y en una forma significativa el déficit cualitativo, esto debido al escaso significado de los recientes programas de mejoramiento y de ampliación de viviendas.

Chile por su parte, registra un énfasis en la construcción de conjuntos habitacionales que le permitió una importante reducción del déficit cuantitativo en las últimas dos décadas, pero también le ha traído consigo un tipo de déficit cualitativo. Para el caso de Colombia, no obstante el importante déficit cualitativo que registra el parque de viviendas, igualmente prevalecería el punto de vista de enfrentar el déficit habitacional mediante la construcción de grandes conjuntos de vivienda.

En cuanto al criterio de focalización de los subsidios habitacionales, se establece que éste corresponde al criterio más difícil de alcanzar en la evaluación del proceso de los subsidios habitacionales a la demanda, ya que éste involucra aspectos de equidad. Para los casos de los países aquí reseñados este criterio ha sido bastante dispar. En lo que respecta al país de Costa Rica, este ha logrado

---

<sup>13</sup> M.L. Chiappe de Villa 1999, La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa.

recientemente un alta focalización de los subsidios en los dos primeros estratos de ingreso, pero a costa de excluir casi enteramente a los siguientes estratos de ingreso del subsidio habitacional, considerar esta exclusión no resulta objetable siempre y cuando los hogares de los estratos a excluir pudieran acceder a viviendas sociales sin subsidio, lo que sin embargo no sería el caso. Por otro lado, en Chile la falta de verificación de los ingresos de las familias y personas y el limitado número de subsidios habitacionales para viviendas de mayor precio, ha conducido a la renuncia de subsidios aplicables.

## **CAPÍTULO II LA VIVIENDA EN MÉXICO**

### **2.1. La política de vivienda en México**

Se iniciará este capítulo, haciendo una reseña sobre la trayectoria que las políticas de vivienda han tenido en México, a manera de tener una perspectiva que nos permita establecer y analizar los cambios que han sufrido dichas políticas a lo largo de la historia.

En términos generales y de acuerdo al análisis efectuado por los investigadores y diseñadores de las políticas de desarrollo social nacional se puede puntualizar que estos consideran que las políticas se han orientado a atender las necesidades básicas de la población: alimentación, salud, educación y vivienda. En consecuencia, una de sus prioridades es lograr que toda familia disfrute de una vivienda digna y decorosa con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

Ahora bien, desde el punto de vista de los economistas, dentro de la perspectiva macroeconómica, la política de vivienda ha buscado aprovechar el efecto multiplicador de la construcción de vivienda para estimular el aparato productivo y promover el empleo, ya que esta actividad impulsa directamente a 42 ramas industriales y de servicios.

La política instrumentada ha planteado como uno de sus propósitos fundamentales incidir en el desarrollo e integración del mercado de la vivienda; impulsar el funcionamiento de un mercado libre en el que los demandantes sean sujetos de crédito; y buscar que puedan elegir la vivienda que mejor responda a sus necesidades en cuanto a ubicación, calidad y precio.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> El INFONAVIT y el Desarrollo de la Vivienda en México. [www.infonavit.gob.mx](http://www.infonavit.gob.mx)

Asimismo, se ha buscado generar las condiciones para que la edificación habitacional sea una actividad rentable para los promotores y desarrolladores de vivienda, de manera que el sector fortalezca su papel de motor de la economía.

Por la importancia que reviste la vivienda para el bienestar de la población y el crecimiento económico del país, los estudiosos de la materia señalan que resulta vital que la política de vivienda, a través de los organismos públicos vinculados a este sector, confirme y apunte su carácter estratégico y su función social.

### **2.1.1. Evolución de las políticas de Vivienda en México.**

A lo largo del siglo XX, la vivienda en México se ha transformado pasando de una necesidad familiar – cuya atención dependía del ingreso, del status y de las capacidades individuales-, a tratarse como una “cuestión social” al adquirir el rango de política pública, donde las instituciones asumen un papel protagónico. A lo largo de las últimas tres décadas, se constituye como una de las vertientes básicas de la política social, que suma factores estratégicos que le otorgan esa dimensión y que da vida y valor real al derecho social a una vivienda digna, reconocido desde el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, donde se estipuló, en el Artículo 123 de la Carta Magna, la obligación para los patrones de dotar de vivienda a sus trabajadores. Sin embargo, el mandato constitucional no contemplaba mecanismos legales ni administrativos para convertirlo en una política social y nacional sistemática, de manera que dicho postulado no fue materializado.

Es hasta el año de 1925 cuando el Estado Mexicano crea un organismo orientado a satisfacer las demandas habitacionales de los trabajadores al servicio del Estado: la Dirección de Pensiones Civiles. Si bien por primera vez se enfrenta el problema desde una perspectiva estatal, dicho organismo no fue exponente de una política nacional de vivienda pues su cobertura se restringía a un sector específico de la población.

A partir de los años cincuenta, a raíz del proceso de industrialización creciente que conllevó un crecimiento demográfico y urbano acelerado, el Gobierno de la República asume una visión distinta del problema habitacional y delinea una estrategia de atención masiva. Este cambio de óptica constituye la primera manifestación de una política nacional de vivienda. A partir de 1947, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (actualmente BANOBRAS), creado en 1933, desarrolló con mayor intensidad programas habitacionales. Igualmente se crean instituciones públicas como el Instituto Nacional de la Vivienda, el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), cuya responsabilidad central era ofrecer las condiciones crediticias suficientes para el desarrollo y ejecución de programas de construcción de vivienda accesible a la población asalariada, con amplia cobertura social.

Durante la década de los setenta se crea un organismo de cobertura nacional destinado a cuantificar y satisfacer las necesidades de vivienda por entidad federativa: el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO). Dicha institución corresponde tanto en su estructura como en sus procedimientos operativos a un esquema en el que la intervención estatal tiene el papel preponderante por lo que la responsabilidad de impulsar la actividad habitacional cae casi exclusivamente en su ámbito de competencia. Bajo este esquema, si bien se enfrentó la problemática de manera consistente, el propio impulso de desarrollo de las entidades federativas generó un desfase entre la intervención federal y las necesidades locales, de modo que los esfuerzos gubernamentales no resultaron lo suficientemente oportunos.<sup>15</sup>

Como consecuencia de este fenómeno y en atención a la pertinencia de descentralizar la vida nacional, el INDECO se extingue en 1982, hecho que dio origen a la formación de los institutos estatales de vivienda. Estos organismos, al interior de las entidades federativas, realizan funciones de cuantificación de

---

<sup>15</sup> El INFONAVIT y el Desarrollo de la Vivienda en México. [w.w.w.infonavit.gob.mx](http://w.w.w.infonavit.gob.mx)

necesidades; establecimiento de metas de producción; promoción de programas de fomento; creación de nuevas modalidades de atención; desarrollo de nuevas alternativas de financiamiento, y organización de la demanda. Asimismo, en aquellos lugares donde las condiciones propias de demanda y desarrollo habitacional así lo requieren, se crean organismos específicos para la atención de la comunidad. Tal es el caso de los fideicomisos de desarrollo urbano y vivienda de las metrópolis y de los centros de población estratégicos.

Durante las décadas de los setenta y ochenta, la política nacional de vivienda se implementa a través de un esquema de Estado benefactor que construye, posee y adjudica vivienda a los sectores laborales. Este modelo, particularmente propenso a las presiones de tipo gremial, da origen a las estructuras financieras de cobertura nacional para la atención a la vivienda: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), y Fondo de la Vivienda Militar-Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FOVIMI-ISSFAM). En su origen dichos organismos tienen un carácter financiero y se orientan a satisfacer las necesidades habitacionales de manera sectorizada, es decir, se consideran las características laborales, salariales y necesidades específicas del trabajador para determinar la cobertura social de las instituciones. Asimismo este modelo circunscribe la responsabilidad de la atención habitacional únicamente al Estado.<sup>16</sup>

Por otro lado, se puede establecer que en la actualidad la política nacional de vivienda promueve la corresponsabilidad del Gobierno y la sociedad en la satisfacción de esta demanda. Los organismos financieros de cobertura nacional se han reestructurado a fin de regresar a su origen eminentemente financiero y promover que el mercado habitacional se integre. El Estado Mexicano ya no

---

<sup>16</sup> El INFONAVIT y el Desarrollo de la Vivienda en México. [w.w.w.infonavit.gob.mx](http://w.w.w.infonavit.gob.mx)

edifica ni posee vivienda, sino que impulsa a los sectores social y privado para que lo hagan.

En esta idea, la vivienda como factor social alcanza un carácter incluyente y muestra una tendencia a la integridad, mediante factores como la política pública, la participación ciudadana, el federalismo, la inversión y el efecto multiplicador en la economía, la demanda social, el nivel de ingreso social y la atención a los efectos negativos de contingencias naturales.

### **2.1.2. La vivienda y las políticas públicas.**

Antes de la década de los setenta se pueden distinguir básicamente dos formas de percibir la problemática social de la vivienda. La primera de ellas, a partir de 1925, cuando el Estado mexicano inicia la asistencia gubernamental directa al problema habitacional, con la creación de organismos públicos, como fue el caso de la Dirección de pensiones Civiles; posteriormente, en 1993, crea el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, antecedente de BANOBRAS; en 1934 faculta al departamento del Distrito Federal (DDF) para construir viviendas, y en 1943 funda el Banco de Fomento a la Vivienda, mientras que el instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) realizaba programas de vivienda en arrendamiento.

No obstante los esfuerzos para enfrentar el problema social de la vivienda desde una perspectiva gubernamental, a este primer modelo de asistencia directa gobierno-trabajador le faltó una visión de política nacional, en la medida que la cobertura se limitaba a empleados federales, trabajadores del IMSS y del DDF y miembros de las fuerzas armadas.

En los años cincuenta y sesenta, la forma de percibir la problemática social de la vivienda evoluciona a otra fase. En esta etapa, se da un paso adelante en la integración de una política nacional. En 1954, el Gobierno Federal crea

instituciones públicas como el Instituto Nacional de la Vivienda, con funciones de planificación y coordinación de los diferentes niveles de gobierno.

En este modelo, en parte expresión de las nuevas tendencias arquitectónicas, pero, sobre todo, en respuesta a las crecientes necesidades de habitación urbana, comienza el crecimiento vertical de las construcciones en las ciudades; aparecen los conjuntos habitacionales que inauguran “el departamento” como nuevo tipo de vivienda. Con esta modalidad, la planificación habitacional facilitaba la asistencia a amplios sectores sociales.

De la misma manera, en 1963, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) instrumenta el programa financiero de Vivienda a través del ahorro interno y se crean tanto el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), como el Fondo de Garantía y apoyo a los créditos para la vivienda (FOGA), cuyas funciones básicas consistían en fijar los criterios crediticios a los bancos que financiaban vivienda, así como las especificaciones que deberían cumplir los programas de construcción habitacional, accesibles a la población asalariada.

La percepción pública de la problemática social de la vivienda, en los años setenta y ochenta, transita a una fase más estructural. El cambio se explica a partir de la necesidad de dimensionar y diversificar los alcances de la institucionalidad, en función a tres tendencias básicas que estaban influyendo de manera importante: la movilidad del campo a la ciudad, con el consecuente crecimiento desordenado de ciudades; el acelerado crecimiento de la población, y las crecientes carencias económicas de amplios grupos.

A principios de los años setenta se reforma el apartado “A” del artículo 123 de la Constitución, para reconocer el derecho de la población asalariada a disponer de una vivienda digna. Adicionalmente, en 1972 se crean el fondo de la vivienda del

ISSSTE (FOVISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

En 1981 se instituye el Fondo de la Vivienda Militar del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FOVIMI-ISSFAM), así como el fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), este último como una alternativa de financiamiento para atender las necesidades de vivienda de las familias de menores recursos económicos (con ingresos de hasta 2.5 veces el salario mínimo mensual), que laboraban tanto en la economía formal como informal y que no eran atendidos por otros organismos públicos.<sup>17</sup>

Hasta 1983 se inscribe en el artículo 4º Constitucional el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. En este sentido, el estado construye, posee y adjudica viviendas a los sectores laborales mediante su abanico institucional y promueve las estructuras financieras de cobertura nacional para atender el problema social de la vivienda.

Sin embargo, se trató de un modelo muy sensible a las presiones gremiales, que orientó el problema social a satisfacer las necesidades de vivienda de manera sectorizada, donde se consideraban las características laborales, salariales y necesidades específicas del trabajador para determinar la cobertura de las instituciones.

Por otro lado, en los noventa, el Estado cambia nuevamente su papel en la vivienda, deja de construir para concentrar sus esfuerzos en la coordinación sectorial y promoción habitacional. En 1993, los organismos de cobertura nacional se reestructuran para regresar a su origen eminentemente financiero, sin perder la vocación social, y para promover la integración del mercado habitacional.

---

<sup>17</sup> BANOBRAS Y LA VIVIENDA FEDERALISMO Y DESARROLLO AÑO 13 NUM 67 ENERO-FEBRERO-MARZO DEL 2000.

### 2.1.3. Las etapas de la política de vivienda

Esta fase indica la madurez de las políticas públicas en su atención a la demanda social de la vivienda. El factor clave radica en el impulso que el Estado realiza para que los sectores social y privado construyan. Se trata de un modelo participativo e incluyente, cuyo concepto de necesidad de vivienda se plantea no como problema, sino como una vertiente fundamental de la política social del Estado, que parte de la sensibilidad de la sociedad para dimensionar sus demandas y las soluciones más viables.

**CUADRO 2.1.- LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA**

1925-1954	1954-1970	1970-1993	1993-2000
Estado asistencial en el problema de la vivienda.	Estado planificador de la vivienda.	La política habitacional del estado constructor.	La política de vivienda incluyente del estado coordinador y promotor.

Fuente: BANOBRAS Y LA VIVIENDA FEDERALISMO Y DESARROLLO

En resumen, podemos establecer cuatro etapas que marcan la transición de las percepciones gubernamentales frente a la problemática social de vivienda. La importancia actual radica en apreciarlas en sus justas dimensiones y momentos, para que se cuenten con las bases sólidas, a fin de que en el futuro se tenga capacidad de atender una demanda social de vivienda, proveniente de una población que crece en número, continuará con la tendencia de urbanizarse, demandará un patrimonio propio y buscará un espacio habitacional más digno, tanto urbano como rural.

### 2.1.4. El federalismo de la política de vivienda

El federalismo de la política de vivienda, representa para el estado promotor y coordinador, y sus relaciones intergubernamentales, uno de los factores básicos para que el problema de la vivienda sea visto desde una perspectiva de política social integral. Podemos establecer que en esta idea, los gobiernos locales crean organismos de vivienda para su ámbito territorial, que son responsables de

atender la demanda y cualquier otra situación habitacional. La política nacional de vivienda asume una estrategia descentralizadora, que tiene como fin colocar la atención gubernamental más cerca de la demanda habitacional en su dimensión regional.

Estos organismos nacen con marco legal propio y orientados por objetivos locales para operar la política habitacional de cada entidad, en función de los planes de desarrollo urbano del estado o municipio.

La vigencia federalista de la política nacional de vivienda se expresa en la coordinación intergubernamental, establecida en el Programa Sectorial y se concreta con la firma de convenios de concertación. Con esta perspectiva, los organismos estatales y municipales se encargarán de proporcionar y organizar la demanda, además de coordinarse para canalizar y mezclar recursos con INFONAVIT y FOVI. Por otra parte son oferentes importantes de suelo urbano y cuentan con reservas territoriales propias donde canalizan todo lo necesario para la producción de vivienda de interés social.

La preocupación central de esta visión federalista es de atender a los sectores de población más vulnerables. Por ello, los organismos locales realizan funciones que permiten cuantificar las necesidades, establecer metas de producción, promover programas de fomento, crear nuevas alternativas para atender la demanda y desarrollar esquemas de financiamiento. Están facultados para crear organismos específicos en aquellos lugares en donde las condiciones propias de la demanda y desarrollo habitacional así lo requieran, como es el caso de los fideicomisos de desarrollo urbano y vivienda de las metrópolis y centros de población estratégicos.

#### **2.1.5. Marco Jurídico de las políticas de Vivienda en México.**

Para los trabajadores, en México, la vivienda representa el activo más importante y perdurable, que en el transcurso de la historia de la sociedad ha sido un

elemento fundamental de su bienestar ya que la vivienda arraiga a la familia, le da seguridad, sentido de pertenencia y consolida su identidad. En ésta se transmiten y se adquieren hábitos, costumbres, valores y cultura.

De esta manera, también la vivienda es un factor de integración y seguridad ya que contribuye al mismo tiempo y de manera importante a la formación del hogar, en el entorno sano y agradable para el crecimiento de los hijos de los trabajadores. Las condiciones de alojamiento tienen gran influencia en la productividad y en el desarrollo social de las personas. La adquisición de una vivienda es parte fundamental del ahorro familiar.

Es por esto, que la política de vivienda ha ocupado un lugar preponderante en el desarrollo social del país y su estrategia se ha fundamentado en la búsqueda de la integración del mercado nacional de la vivienda, mediante el apoyo a la producción, financiamiento, comercialización y titulación.

También, la política de vivienda ha impulsado el funcionamiento de un mercado libre, donde los demandantes sujetos de crédito puedan elegir la vivienda que mejor responda a sus necesidades. De igual manera, se ha orientado a generar las condiciones para que la construcción de vivienda sea una actividad rentable para los desarrolladores y fortalezca su papel de motor de la economía.

Dentro del marco jurídico de las políticas de vivienda en México, podemos empezar por mencionar la base fundamental de estas políticas, cuyo nacimiento se refleja en lo reglamentado en el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece en su párrafo quinto un garantía social a favor de la familia, con el objeto de que la misma disfrute de una vivienda digna y decorosa. La Ley Federal de Vivienda, reglamentaria de la disposición constitucional invocada, considera como uno de los instrumentos para alcanzar dicho objetivo la programación de las acciones públicas en materia de vivienda en el ámbito del Sistema Nacional de Vivienda.

Ahora bien, en correspondencia con lo anterior y dentro del marco del Sistema nacional de Planeación Democrática, la Ley de Planeación establece en su Artículo 16 fracción tercera, la obligación para las dependencias de la Administración Pública Federal de elaborar los programas de mediano plazo, asegurando la congruencia de los mismos con el Plan Nacional de Desarrollo. En tal sentido, compete a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), conforme al Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, elaborar el Programa de Vivienda.

El Gobierno Federal se encarga de dar a conocer el Plan Nacional de Desarrollo dentro del cual se definen los objetivos, estrategias y líneas de acción de la Administración Pública Federal durante el periodo respectivo que se proyecta y además se determinan los programas de mediano plazo que se deben elaborar, entre los que se incluye al Programa de Vivienda. En este programa, los objetivos, las estrategias y líneas básicas de acción establecidas por el Plan se expresan a través de metas, líneas de acción y compromisos concretos.

Asimismo el Programa de Vivienda se inscribe dentro de un nuevo federalismo que fortalezca a la República a través del impulso y respeto a la autonomía y a las libertades de los estados y municipios; un federalismo que promueva un desarrollo integral, equilibrado, justo y sustentable de las diversas regiones del territorio nacional.

A través del Programa de Vivienda, el Gobierno Federal asume el compromiso fundamental de instrumentar una política de desarrollo social cuyo objetivo primordial es elevar los niveles de bienestar de la población y coadyuvar a la configuración de ciudades y centros de población que proporcionen oportunidades para todos, y que se traduzcan en más vivienda, de mejor calidad y alcance de las familias mexicanas, especialmente las de menores ingresos.

## 2.2. Situación de rezago en México

Para entender el rezago habitacional que se ha presentado en México, cabe destacar el siguiente punto comparativo donde se establece que para la década de los setenta el rezago de vivienda fue de poco más de 3 millones 900 mil unidades y para los noventa se había incrementado a poco más de 4 millones 600 mil viviendas.<sup>18</sup> Este rezago significó condiciones insuficientes de habitación para muchas familias radicadas en el campo en zonas áridas, semiáridas y en comunidades indígenas, así como para migrantes a las ciudades en crecimiento y en proceso de urbanización.

Sin embargo, la problemática social en materia de rezago habitacional debe diferenciarse en dos tipos: uno, **cuantitativo** y, otro **cuantitativo**, con el fin de no desvirtuar las dimensiones del problema. Cualitativamente, el rezago habitacional se refiere al número de viviendas existentes en el inventario, pero que por sus características de ocupación y deterioro o calidad de materiales, no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes; este tipo de rezago implica realizar ampliaciones o rehabilitaciones en las viviendas ya existentes.

Por otro lado, el rezago cuantitativo se refiere a la falta de vivienda, es decir, se relaciona con el cálculo de hogares sin vivienda, comúnmente llamado déficit, y con las viviendas del inventario habitacional que requieren ser sustituidas, debido a la mala calidad de los materiales utilizados en la edificación, o bien, porque han llegado al término de su vida útil; este rezago implica la construcción de viviendas nuevas.

En términos generales, la vivienda en nuestro país ha mejorado a lo largo de los últimos veinticinco años, en su calidad y habitabilidad. La información censal de 1970 y 1990 permite identificar avances en la calidad de la construcción, la

---

<sup>18</sup> Vivienda y Estabilidad Política . Reconocer las políticas sociales. Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). Serie Alternativas para el Futuro. Marzo 1991

amplitud, la higiene, la comodidad y la disponibilidad de servicios en la vivienda, factores en los que se sigue avanzando entre 1990 y 1995.

Este mejoramiento se logra junto con el aumento a más del doble de los 8.2 millones de viviendas censadas en 1970, que llega a 17.8 millones en 1995, dejando atrás la cifra de 16.2 millones registrada en 1990.<sup>19</sup>

El progreso alcanzado se deriva del efecto combinado de varios factores: en primer término, el esfuerzo generalizado de ahorro e inversión de millones de familias para mejorar sus condiciones materiales de vida y, a la vez, consolidar su patrimonio; segundo, los grandes volúmenes de financiamiento otorgados por los organismos públicos de vivienda, creados, muchos de ellos, durante este último cuarto de siglo; tercero, las cuantiosas inversiones públicas en infraestructura y dotación de servicios básicos y de urbanización que respaldan y consolidan al mejoramiento de la vivienda, dándole pleno sentido, y cuarto, el paulatino descenso en las tasas de crecimiento demográfico.

Sin embargo esta mejoría de la vivienda no ha ocurrido de manera uniforme y homogénea en todo el país, presentándose grandes diferencias entre regiones y localidades. El avance ha sido más visible en la región norte y más débil hacia las regiones del sureste. Al mismo tiempo, las áreas rurales (localidades hasta de 4 mil 999 habitantes) presentan un retraso relativo con respecto de los promedios nacionales y, en general, los grupos de población de más bajos niveles de ingreso enfrentan graves limitaciones para mejorar su vivienda.

Las desigualdades geográficas y por nivel de ingreso en las oportunidades de acceder a una vivienda adecuada representan un enorme costo social y económico que gravita sobre la nación. Junto con la expectativa de mayores

---

<sup>19</sup> Vivienda y Estabilidad Política . Reconocer las políticas sociales. Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). Serie Alternativas para el Futuro. Marzo 1991

ingresos, la aspiración a una mejor vivienda es uno de los más fuertes estímulos a la migración hacia las ciudades.

En la mayor parte de las áreas urbanas, la escasez relativa y el alto costo de la vivienda al alcance de la población inmigrante es motivo de conflictos sociales, afecta la salud e impide un desarrollo familiar integrado. La insuficiente oferta inmobiliaria a precios accesibles es causa determinante de la ocupación irregular de la tierra, modalidad frecuente de una extensión urbana incontrolada hacia zonas de alto riesgo o de protección ambiental, cuya urbanización y dotación de servicios origina costos muy elevados y, con frecuencia, daños ecológicos irreversibles.

Por otra parte los obstáculos a la transformación de la necesidad de vivienda en una demanda efectiva inhiben, sobre todo en las zonas de mayor atraso relativo, el sano desarrollo de la industria de la construcción, perdiéndose con ello su efecto positivo como motor de la economía local, por la vía de la demanda derivada hacia múltiples ramas de la producción, así como sobre el empleo.

A mediano plazo, la superación de las carencias y disparidades en la calidad de la vivienda requiere que los esfuerzos de fomento de la sociedad en su conjunto y del sector público en lo particular se apliquen de manera equitativa a todas las entidades y regiones del país, llegando hasta las más pequeñas comunidades y en especial hasta los grupos sociales más pobres. Toda familia que construya o mejore su vivienda debe tener acceso a las facilidades que la sociedad asigne con este propósito: los recursos técnicos, materiales, financieros, de suelo urbanizado, así como los esquemas de ahorro y desregulación administrativa: elementos que cada familia, en lo individual, difícilmente puede obtener.

### **2.2.1. Suelo para la Vivienda.**

La insuficiencia de reservas territoriales y los altos precios del suelo urbano limitan el desarrollo de los programas de vivienda de los sectores público, privado y social

y obligan a la población de menor ingreso a adquirir predios en ubicaciones inadecuadas o en terrenos con inseguridad jurídica y de tenencia, muchas veces no aptos para el desarrollo urbano y la vivienda, o bien a recurrir a la invasión de predios creando muchas veces el fenómeno de asentamientos irregulares, lo que dificulta el desarrollo y ordenamiento adecuado de los centros de población y por falta de servicios, da lugar a condiciones de vida inapropiadas, para quienes ahí construyen.<sup>20</sup>

En este sentido, resulta indispensable perfeccionar los mecanismos de incorporación y utilización de reservas territoriales aptas para la edificación de la vivienda, que cumpla con las disposiciones legales en materia de vivienda y desarrollo urbano aplicables, tanto del ámbito federal, como estatal y municipal.

De esta manera, se establece la línea de estrategia prioritaria de Suelo para Vivienda, cuyo objeto es contar con una oferta de suelo suficiente, a precios accesibles, para atender las necesidades de vivienda y frenar la especulación inmobiliaria; desalentar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares; inducir el adecuado aprovechamiento de suelo urbano, y promover la regularización de los asentamientos existentes, en congruencia con el crecimiento ordenado de las localidades.

Al mismo tiempo se promueven acciones de vivienda en áreas de acuerdo a la oferta real de suelo urbanizado, estimulando la inversión en la adquisición de lotes con servicios destinados a vivienda de interés social y popular; para ello propiciar que los demandantes de estos lotes den los primeros pasos hacia la solución de su problema, y a la vez inicien un proceso de capitalización inmobiliaria.

En conclusión, se puede señalar que esta línea de estrategia prioritaria busca aprovechar las reformas al Artículo 27 Constitucional que sustentan la intervención

---

<sup>20</sup> Federalismo y Desarrollo . Año 13 No.67 .Publicación trimestral editada por el Banco Nacional de Obras y Servicios S.N.C.

del Estado en la regulación de la transferencia y aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda, garantizando los derechos de los núcleos de campesinos.

### **2.2.2. Combatir la escasez del suelo.**

El crecimiento urbano originado por el crecimiento natural de la población urbana se ha acentuado por las grandes migraciones interestatales derivadas de las desigualdades imperantes entre las regiones económicas rurales y urbanas del país. Dicho crecimiento ha superado las posibilidades de planificación y creación de reservas territoriales para vivienda por parte de los gobiernos federal y locales.

Por otro lado, el bajo nivel del impuesto predial sobre el suelo urbano, dotado de infraestructura y equipamientos en grandes lotes baldíos de propiedad privada, ha promovido la especulación sobre la renta urbana de éstos, encareciendo su precio y tornándolos inaccesibles para la población de bajos ingresos, la que se ha visto obligada a adquirir predios periféricos de baja renta, generalmente en forma ilegal, lejanos a los centros de trabajo, salud, educación, abasto y recreación, y poco aptos para el desarrollo urbano.

La ilegalidad de la tenencia de la tierra y la edificación fincada en ella mantiene y reproduce asentamientos en condiciones precarias, sin apoyo para su mejora, rehabilitación o reconstrucción, lo cual limita y reduce el potencial de sus pobladores para integrarse al desarrollo económico y social. Por ello resulta inaplazable la regularización de la tenencia de la tierra y de las edificaciones irregulares, dando certidumbre jurídica a sus poseedores.

Por tal razón es necesario perfeccionar los mecanismos de incorporación y utilización de estas reservas para que beneficien efectivamente a la población mayoritaria de escasos recursos solicitante de vivienda, y evitar con ello la ocupación irregular de tierra y la expansión innecesaria y caótica de las urbes.

### **2.2.3. Estrategias Regionales.**

Las acciones por realizar en materia de vivienda se deben distribuir territorialmente de acuerdo con las estrategias y líneas de acción correspondientes al desarrollo regional, al desarrollo urbano y a la promoción de la distribución armónica de la población en el territorio nacional. Para lograr establecer de manera óptima dichas acciones cabe destacar que dentro del estudio del Plan de Desarrollo en su enfoque de vivienda se contemplan como puntos primordiales los lineamientos que incluyen :

1. Favorecer un desarrollo regional más equilibrado, privilegiando la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social.
2. Apoyar el desarrollo de las ciudades intermedias y pequeñas, a efecto de que éstas puedan desempeñar un papel económico y demográfico cada vez más prominente.
3. Fortalecer la coordinación y la concertación en materia de vivienda entre los actores gubernamentales, privados y sociales, poniendo énfasis en la participación de los demandantes en la solución de sus problemas habitacionales.
4. Apoyar la descentralización de atribuciones, instrumentos y recursos con el fin de aprovechar la capacidad participativa local en la promoción del bienestar.
5. Con base en lo anterior, la estrategia en materia de vivienda estará enfocada a respaldar los siguientes aspectos de política territorial:
6. Considerar como regiones de atención prioritaria a las zonas marginadas y de mayor atraso.

7. Apoyar el reordenamiento territorial y de los asentamientos humanos, coordinándose con las metas y acciones de los programas nacionales de Desarrollo Urbano y Nacional de Población.
8. Atender las regiones fronterizas, costeras, desérticas, turísticas, etc., en función de sus metas de desarrollo; de los compromisos binacionales, en el caso de las fronteras con Belice, Guatemala y los E. U. A.; y de las metas del Sector Turismo.
9. Impulsar la consolidación de las grandes metrópolis, para lo cual debe existir congruencia con las metas y acciones de los programas nacionales de Desarrollo Urbano, de Desarrollo del Distrito Federal y de Población.
10. Impulsar el desarrollo de los centros de población estratégicos, junto con los municipios inmediatos y sus regiones de influencia, en congruencia con las metas y acciones del Programa Nacional de Desarrollo Urbano en especial y con las estrategias y metas del Programa de 100 Ciudades.
11. Promover la caracterización de la vivienda urbana, rural y sus determinantes territoriales, tomando en cuenta los factores climáticos y ambientales, disponibilidad y producción de materiales y los conocimientos y tradiciones en materia de construcción, así como los determinantes socioculturales locales y regionales.

#### **2.2.4. Fomento Tecnológico**

En las últimas décadas la demanda de vivienda ha propiciado el desarrollo de innovaciones tecnológicas para la industrialización de sus elementos y componentes. Estas cobran mayor importancia a la luz de la apertura comercial, especialmente ante la integración de nuestro país con diversas zonas de libre comercio.

Sin embargo, existe insuficiente asistencia técnica para su aprovechamiento y para capacitar la mano de obra especializada que requieren; hay incompatibilidad con otros procedimientos constructivos y con los usos y costumbres de la población, así como carencia de capital para la consolidación de estas tecnologías. Se requiere realizar una eficaz promoción de tecnologías y proyectos que incluyan criterios de coordinación dimensional y especificaciones de calidad, así como de aquellos que favorezcan el uso de materiales regionales y las ecotécnicas. Con lo anterior, se contribuirá a reducir el desperdicio de materiales, así como el elevado consumo de agua y de energéticos en la edificación y operación de las viviendas a lo largo de su vida útil.

En el marco de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización se requiere armonizar, a nivel internacional, normas, criterios y procedimientos aplicables a la vivienda, con la participación de todos los sectores en sus etapas de elaboración, revisión, actualización y emisión.

En suma, es importante abatir los costos directos de la construcción de vivienda con base en una mejor producción y distribución de insumos, en un marco de transparencia de precios. Además se deben establecer parámetros de referencia para la calidad, seguridad estructural y durabilidad de materiales, componentes y tecnologías que intervienen en la edificación de vivienda, procurando su compatibilidad internacional para facilitar el comercio y reducir costos.<sup>21</sup>

En conclusión, se puede puntualizar que los sistemas tradicionales utilizados por las empresas e instituciones relacionadas con la construcción de vivienda, aún cuando se utilizan eficientemente, enfrentan limitaciones en su capacidad de producir vivienda de buena calidad en un menor tiempo y costo.

---

<sup>21</sup> El INFONAVIT y el Desarrollo de la Vivienda en México. [www.infonavit.gob.mx](http://www.infonavit.gob.mx)

Por lo que los expertos en la materia señalan la conveniencia de introducir en la entidad sistemas constructivos alternativos a los tradicionales, que eleven la calidad de la vivienda y en términos generales conlleven a un mejor desarrollo de las actividades de producción de vivienda digna para las familias. De esta misma manera, cabe señalar algunas de las líneas de acción puntualizadas por los mismos dentro del marco de acción para el fomento tecnológico en el contexto de vivienda del Plan de Desarrollo, entre otras las siguientes:

1. Impulsar la investigación para el desarrollo de innovaciones tecnológicas que eleven la seguridad estructural, reduzcan costos y fomenten la utilización de materiales regionales en la vivienda.
2. Establecer programas de calidad total y de círculos de calidad, para analizar los procesos administrativos, técnicos, operativos y de seguridad en la construcción de vivienda. Promover sobre esta base, una construcción de menor costo y más alta calidad, ajustada al monto de los crédito otorgados a los adquirentes.
3. Fomentar la elaboración y aplicación de proyectos flexibles, dinámicos, de desarrollo progresivo, que incorporen tecnologías apropiadas a cada región, con funcionalidad, materiales de construcción normalizados, y un diseño arquitectónico acorde al entorno natural y urbano.
4. Promover la revaloración de las técnicas y materiales tradicionales de construcción que hagan más eficiente la producción de vivienda. Promover en las diferentes regiones del país la utilización de técnicas y procedimientos de construcción idóneos para la edificación de vivienda, en los que se incorporen los materiales localmente disponibles que satisfagan las condiciones geográficas y climáticas, y que sean concordantes con los patrones culturales de la región.

5. Promover el uso de productos y materiales de construcción normalizados y certificados, incorporando a los que se produzcan regionalmente.
6. Promover y fomentar la investigación de innovaciones tecnológicas en la construcción, sistemas e instalaciones, así como materiales innovadores para la construcción de vivienda.
7. Difundir los nuevos procedimientos constructivos, esquemas financieros y de organización social que contribuyan a elevar la calidad de la vivienda y reducir los costos de construcción o mejoramiento.
8. Alentar la creación de organismos nacionales de normalización, certificación y verificación para mejorar el proceso de construcción y su coordinación con las instancias competentes en el diseño de normas, servicios, productos y sistemas constructivos.
9. Promover concursos para fomentar la generación, desarrollo y aplicación de innovaciones tecnológicas para la vivienda de interés social.
10. Promover acuerdos de cooperación internacional, convenios de concertación y promoción para respaldar e incentivar el desarrollo de tecnologías para la vivienda.

De esta manera, se concluiría señalando que a través de estas líneas de acción y por medio de una gama de estrategias diseñadas, el Gobierno Federal asume el compromiso de aplicar una política de desarrollo social que le permita contribuir a la configuración de ciudades y centros de población que generen oportunidades para todos y que se traduzcan en más vivienda, de mejor calidad y alcance de las familias mexicanas, en especial las de menores recursos económicos.

## CONCLUSIONES

Como se puede observar, la evolución que han sufrido a lo largo de la historia las políticas sociales de vivienda nos permite analizar desde la perspectiva de su desarrollo la necesidad de implementar permanentemente una mayor coordinación de las acciones entre los ámbitos federal, estatal y municipal que conlleve a una mejor aplicación y seguimiento de dichas políticas en el combate a los niveles de rezago existentes en materia habitacional.

De la misma manera, sin dejar de considerar que la demanda actual y futura de vivienda debe corresponder a las necesidades que plantea la dinámica demográfica y de los hogares.

Es de suma importancia puntualizar que al hablar de la relación existente entre el crecimiento económico y el desarrollo social, la vivienda debe considerarse como uno de sus principales elementos articuladores es por esto que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 la vivienda ocupa un lugar relevante en dos de sus grandes capítulos nacionales, que corresponden a las comisiones creadas dentro de la Presidencia, en las cuales se encuentra inscrito el proceso de transformación de la sociedad mexicana.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, nos lleva a la reflexión de que pensar en el futuro siempre ha sido un cuestionamiento constante de las civilizaciones a través del tiempo. Estableciendo quizá que una de las diferencias fundamentales en el avance de los pueblos y de las naciones es resultado de las distintas formas de pensar acerca del futuro, esto aunado a las profundas transformaciones que se han dado en el país, así como las grandes transiciones que se viven en el mundo, abren la puerta a nuevos caminos y oportunidades.

Este marco integral de desarrollo que se presenta a la sociedad mexicana, permite pensar de manera más estratégica en las prioridades, políticas, programas,

proyectos y reformas que se deben emprender para lograr los objetivos propuestos, pero sin que se conviertan en un marco rígido y limitante.

Es por esto, que basado en el Plan Nacional de Desarrollo y formulado con apego a las prioridades, objetivos y estrategias se elaboró el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 que cubrirá de manera detallada el plan de acción del Ejecutivo federal en el marco del desarrollo social de la nación.

La ejecución de este programa corresponde a todos los sectores de la sociedad y a los tres órdenes de gobierno. Y es a través de las vertientes de obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción, el Gobierno Federal asume el compromiso de sentar las bases necesarias para orientar, hacia un mismo fin, los esfuerzos de los diversos sectores de la sociedad para abatir los rezagos existentes y atender las nuevas necesidades habitacionales del país, con una visión futura al año 2025.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 contiene los compromisos y los lineamientos del gobierno expresados en objetivos claros y estrategias concretas. En este marco, el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 representa el acuerdo nacional y la visión de conjunto que tiene la sociedad para poner en marcha nuevas estrategias que hagan posible el derecho que confiere el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que toda la familia disfrute de una vivienda digna y decorosa. El Programa Sectorial de Vivienda enfoca el proceso de producción habitacional desde una perspectiva dual: la social y la económica.

Desde la perspectiva social, la vivienda es el espacio esencial en el que se satisfacen las necesidades básicas del desarrollo integral de una familia. Ahora bien, desde la perspectiva económica, se presentan dos facetas: la primera, que contribuye a la mejor distribución de la riqueza, ya que es la semilla del ahorro y del patrimonio económico al momento de intercambiarlo o venderlo. La segunda, que es un gran motor del desarrollo económico, pues estimula la actividad

productiva de un importante número de ramas de actividad económica, incluyendo el sector financiero.<sup>22</sup>

Dentro de este programa la vivienda desempeñará un papel de cambio e instrumento rector en las políticas económica y social del país, y se buscará que el sector se constituya en un detonante de desarrollo económico alcanzando un ritmo de crecimiento de 750 mil viviendas por año como meta para el año 2006, repercutiendo en la creación de más de cuatro millones de empleos directos e indirectos, de los cuales tres millones serán permanentes.

Retomando las palabras del Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda Alberto Mulás Alonso, quien señala que “México transita por una oportunidad histórica única en su capacidad de generar un mayor volumen de vivienda para la población; la cual inicia con un entorno macroeconómico estable reflejado en bajas tasas de inflación e interés, y con el enfoque contundente del Ejecutivo en detonar el crecimiento de este sector proporcionado, entre otros, nuevas instancias de coordinación y concertación de sus acciones así como de apoyo financiero a la vivienda. En este contexto, el éxito de este Programa dependerá de la aplicación adecuada de los procesos de su “gestión” y de su “ejecución”.<sup>23</sup>

Se indica que para lograr el proceso de la gestión, el gobierno establece dos nuevas instancias de coordinación interinstitucional e intersectorial:

Primeramente, la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), la cual como organismo desconcentrado de SEDESOL, se establece como la entidad del Gobierno Federal responsable del sector, encargada de coordinar las actividades de los agentes, instituciones y entidades públicas cuyas actividades inciden en la producción habitacional, así como de ejecutar acciones particulares y específicas en materia de vivienda.

---

<sup>22</sup> Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Secretaría de Desarrollo Social. Primera edición 2001

<sup>23</sup> Alberto Mulás Alonso Comisionado Nacional del Fomento a la Vivienda. Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Secretaría de Desarrollo Social. Primera edición 2001

Y por último y no menos importante, el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), que funge como órgano de consulta y asesoría del Ejecutivo federal en materia habitacional, donde participan y confluyen los principales actores en la producción de vivienda.

Por otra parte, y para hablar del proceso de ejecución, el Comisionado Nacional del Fomento a la Vivienda aborda en su mensaje la indicación de cuatro ejes estructurales que inciden sobre la vivienda, reconociendo que una producción adecuada y eficiente de vivienda depende de la interacción simultánea y continua de los mismos. Señalando dichos ejes como sigue:

### **Eje 1:**

#### **Crecimiento:**

Aquí se consideran los aspectos de coordinación de la política nacional de vivienda, la promoción de mayor eficacia operativa de los organismos públicos y la consolidación de su vocación financiera, así como el fomento de la vivienda rural. Este eje incluye también el desarrollo de una mayor seguridad física de la vivienda y jurídica a la tenencia de la propiedad y al ejercicio de garantías, que facilite el traslado de dominio de los inmuebles y promueva la movilidad habitacional. Asimismo considera el apoyo a las familias de menores ingresos.

### **Eje 2:**

#### **Financiamiento:**

Que apuntale la capacidad de compra de vivienda en la población, a través de generar un mayor flujo financiero para la adquisición de vivienda, fomentando paralelamente: un mercado hipotecario tanto primario como secundario, que incorpore al sector financiero y a los mercados de capitales en atender las familias cuyos ingresos les avale como sujetos de crédito, y; mecanismos de apoyo

gubernamental los cuales deben ser transparentes y al frente, que permitan alentar la adquisición de vivienda de las familias cuyos niveles de ingreso no les permite contratar una hipoteca.

### **Eje 3:**

#### **Productividad:**

Que promueva la desregulación del sector, reduciendo la tramitología, mejorando los reglamentos y aminorando los gravámenes, en beneficio de menores costos de transacción; así como se consideran los aspectos de construcción, calidad, normas y procesos de certificación de la vivienda y de nuevas tecnologías constructivas y de materiales; y,

### **Eje 4:**

#### **Territorial:**

Donde se genere un mayor abasto de suelo habitacional, con infraestructura y servicios de cabecera, donde construir la vivienda.

Del mismo modo, señala que la ejecución de las estrategias y acciones de este Programa buscan, por una parte, fortalecer el mercado primario de vivienda, tanto en su ámbito físico como en el financiero, para lograr construir más vivienda, abatir el costo de producirlas y generar mayores flujos financieros que apoyen la capacidad de compra de la población, alcanzando de manera sostenida el ritmo de construcción de vivienda nueva que requiere la sociedad. Y por otra parte, con el fortalecimiento del mercado primario buscar lograr conjuntamente el desarrollo de mercados secundarios tanto de vivienda como de financiamiento, en consecución del logro de un mercado de vivienda articulado, conducente a una función de adquisición de vivienda continua y eficiente.

Con todo lo anteriormente indicado el Comisionado termina por establecer que el Programa Sectorial de Vivienda propone aplicar las líneas de acción en él

definidas, a través de catorce Programas de Trabajo organizados en cuatro vertientes de ejecución que consideran los cuatro ejes estructurales del sector previamente descritos.

### **Vertiente 1.**

#### **Consolidar el crecimiento del sector vivienda**

- Programa de Trabajo para Coordinar Nacionalmente el Fomento para la Construcción y el Mejoramiento de Vivienda.
- Programa de Trabajo para el Fortalecimiento Institucional.
- Programa de Trabajo para la Información y Medición Sectorial.
- Programa de Trabajo para el Mejoramiento Físico de la Vivienda.
- Programa de Trabajo para el Mejoramiento Jurídico de la Vivienda.

### **Vertiente 2.**

#### **Incrementar el financiamiento de la oferta y la demanda de vivienda**

- Programa de Trabajo para la Movilidad Habitacional.
- Programa de Trabajo para Desarrollar el Mercado Hipotecario.
- Programa de Trabajo para el Ahorro para Vivienda.
- Programa de Trabajo de Subsidios Directos para Adquisición de Vivienda.

### **Vertiente 3.**

#### **Desarrollar la productividad del sector vivienda**

- Programa de Trabajo para la Disminución de los Costos Indirectos.
- Programa de Trabajo para la Simplificación de Trámites para Vivienda.
- Programa de Trabajo para la Competitividad en la Producción de Vivienda.

#### **Vertiente 4.**

#### **Incrementar la oferta de suelo con infraestructura y servicios para vivienda**

- Programa de Trabajo para el Fomento del Abasto de Suelo con Aptitud Habitacional.
- Programa de Trabajo para el Desarrollo de la Infraestructura y Servicios para Uso Habitacional.

“Construir un mercado habitacional flexible y articulado, tanto en su producción como financiamiento, es compromiso de la presente Administración. Sin duda, el fortalecimiento, la articulación y la coordinación institucional, así como el trabajo conjunto con toda la sociedad, serán elementos centrales para enfrentar el reto de brindar a nuestra población un mayor acceso a la vivienda.”<sup>24</sup>

Los anteriores párrafos nos dan una perspectiva general de la integración del Programa Sectorial de Vivienda contemplado para el periodo 2001-2006. Es de suma importancia puntualizar que la misión que se persigue en la consecución de las acciones para el sector vivienda es el de crear las condiciones necesarias para garantizar a los mexicanos el acceso a una vivienda, todo esto a través de promover un mayor flujo de recursos hacia la producción y financiamiento de vivienda.

De esta misma forma generar las condiciones para que los mexicanos puedan consolidar sus activos en patrimonio y en capital vivo al contar con seguridad en la tenencia jurídica de su patrimonio.

---

<sup>24</sup> Alberto Mulás Alonso Comisionado Nacional del Fomento a la Vivienda, Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Secretaría de Desarrollo Social. Primera edición 2001

## **CAPÍTULO III**

### **ANÁLISIS SITUACIONAL DE LA VIVIENDA EN QUINTANA ROO**

#### **3.1. Marco Jurídico para la elaboración del programa estatal de vivienda en Quintana Roo.**

Para entender la importancia de la elaboración de un programa estatal de vivienda, es conveniente esbozar la importancia de la planeación pública y su regulación en nuestro país.

Por medio de la Planeación, se debe buscar que la acción del gobierno y, junto con ella, la de otros actores sociales, sea más racional y orientada, según el esquema de medios y fines, al logro de objetivos en común.

En el marco federal y considerando lo anteriormente señalado esta queda regulada en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que corresponde al Estado organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural del país.

Asimismo, se estipula que la Ley facultará al Ejecutivo para que constituya los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo y se prevé la participación del Congreso de la Unión, en los términos que marque la Ley.

De dicho precepto constitucional, surge la denominada "Ley de Planeación", en donde se desarrollan de manera específica las atribuciones comentadas en el párrafo inmediato anterior y que corresponde realizar a la Administración Pública Federal.

Cabe señalar que dentro de la ley de planeación se prevé la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el cual indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán elaborarse y que deberán guardar congruencia con dicho Plan.

De esta misma manera, se considera de suma importancia establecer al mismo tiempo mecanismos de concertación e inducción que permitan a la administración pública, mediante medidas jurídicas y políticas, orientar la actividad económica de los particulares al logro de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo.

Por su parte, la Ley Federal de Vivienda dispone que las acciones públicas federales de vivienda se programarán a través, de entre otros, del Programa Sectorial de Vivienda.

Por otro lado en materia de Planeación, en el ámbito estatal, se sigue una estructura similar a la federal, correspondiendo la planeación económica de la entidad, al gobierno del estado a través del ejecutivo local, con la participación de los diversos sectores involucrados.

Ahora bien, el documento donde se plasman las directrices en materia de planeación del desarrollo en las entidades federativas, son los denominados Planes Estatales de Desarrollo, que en algunos estados reciben otra denominación, como Plan Básico de Gobierno.

De esta forma y derivados de dichos planes, surgen los programas específicos por materias, estos programas son las vertientes del Plan, llevadas al detalle. En algunas entidades, estos programas se denominan "Plan", aún cuando no guardan la misma jerarquía que el Plan de Desarrollo.

Una vez establecido este último punto y enfocándolo al tema de la Vivienda, cabe señalar por principio de cuentas que debe tenerse en consideración que la acción habitacional constituye una de las ramas más importantes de la economía, así como una de las urgencias en materia de desarrollo social, en cuanto que

representa uno de los indicadores que manifiesta el nivel de la calidad de vida de la población. Asimismo, el desarrollo del mercado habitacional, se realiza a través de una serie de acciones que implican la intervención de diferentes dependencias y entidades en los distintos órdenes de gobierno, así como los sectores social y privado.

En virtud de lo señalado anteriormente, existe la necesidad y resulta indispensable la creación de un programa que establezca las líneas generales a seguir, objetivos a conseguir, así como la coordinación entre los sectores de gobierno, social y privado, que permitan lograr un pleno desarrollo de la acción habitacional, que encauce las acciones correspondientes con la finalidad de satisfacer las demandas de la población.

En este contexto, el desarrollo de una planeación adecuada, conlleva implícito, la coordinación de los distintos agentes involucrados en su implementación, así como la comunión de sus acciones.

En conclusión, la elaboración de un programa estatal de vivienda, se encuentra fundamentada en disposiciones y ordenamientos de carácter tanto federal como estatal. En este sentido, se recomienda incluir dentro del programa, un apartado que señale las fuentes de donde deriva la facultad y la obligatoriedad de la elaboración del mismo.<sup>25</sup>

Esto es, los programas estatales de vivienda, deben guardar congruencia con las políticas federales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Vivienda y demás ordenamientos aplicables, así como con las políticas estatales establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo y demás normatividad aplicable.

---

<sup>25</sup> GUIA METODOLOGICA PARA LA FORMULACION DE PROGRAMAS ESTATALES DE VIVIENDA. SEDESOL 2000.

Considerando lo planteado en el marco anterior se establecerá la normatividad al respecto en el ámbito federal, como sigue:

## **SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA**

Tomando en consideración los principios aplicables de planeación en el país, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) establece la coordinación entre los gobiernos federales y estatales, a fin de hacer compatibles las actividades que desarrolla cada nivel de gobierno, así como para definir los mecanismos a través de los cuales se realizará dicha coordinación.

La Ley de Planeación señala que podrán ser materia de coordinación: la participación de cada estado en la planeación nacional; los lineamientos metodológicos para la realización de actividades de planeación en el ámbito de su jurisdicción respectiva; la ejecución de las acciones a realizar en cada entidad federativa, considerando la participación correspondiente de los municipios y grupos sociales interesados, y la elaboración de los programas estratégicos regionales.

Considerando el cumplimiento de los principios del régimen federalista, y a fin de lograr la consolidación del SNPD este impulsa la planeación en las entidades federativas del país, dentro de un marco de absoluto respeto a su autonomía.

Para este proceso resulta fundamental el papel que juegan al interior de cada estado, la creación de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), a quienes corresponde promover y coadyuvar a la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar los esfuerzos que realicen los gobiernos Federal, estatal y municipal, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la población.

Por otro lado, cabe destacar la importancia de los Convenios de Desarrollo Social, como un acuerdo entre las instancias de los Poderes Federal y Estatal, con el objeto de impulsar y fomentar el desarrollo integral del país, todo esto mediante la realización de las acciones y programas que promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo. La formulación y/o la actualización de los programas estatales de vivienda son un claro instrumento, en materia de vivienda.

## **LEY FEDERAL DE VIVIENDA**

Esta se encuentra reglamentada en el artículo 4º, párrafo sexto (antes cuarto) de la Constitución General de la República sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda la familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Este conjunto de instrumentos y apoyos señalados en dicho ordenamiento, tienen como fin conducir al desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda y su coordinación con los gobiernos de los estados y municipios y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la Política Nacional de Vivienda.

Tomando en consideración la necesidad de establecer bajo un mismo marco de actuación las diferentes acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades de la administración pública federal, los gobiernos de los estados y municipios, y los sectores social y privado, esta Ley establece el Sistema Nacional de Vivienda, definido como "El conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales y políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda".

Por otro lado, y con el fin de definir los mecanismos para establecer los programas conjuntos entre el ejecutivo federal y los gobiernos estatales y municipales, la

Secretaría de Desarrollo Social, en el marco del sistema nacional de planeación, celebra los acuerdos y convenios de coordinación procedentes, en los que se establecerán las bases para la operación administrativa del Sistema Nacional de Vivienda y para el apoyo a la ejecución de los programas de vivienda estatales y municipales.

Cabe señalar que en lo que respecta a la celebración de estos aspectos y convenios la Ley Federal de Vivienda, tiene un capítulo específico (CAPÍTULO VIII) sobre los aspectos, participación y mecanismos para la coordinación entre estas instancias de gobierno.

### **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se llevó a cabo una consulta nacional, popular y democrática, considerándose las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y los planteamientos que hicieron las diversas instancias de gobierno y los distintos sectores de la sociedad, durante el amplio proceso de consulta popular, que gracias a la amplitud geográfica y social de la consulta, y al establecimiento de diversas modalidades adicionales de participación, dicho plan recoge las aspiraciones, demandas y propuestas de la población en general.

La política de desarrollo social que asume el gobierno de la república para el periodo 1995-2000 tiene como objeto el propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la constitución, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social, para ello se ampliarán y mejorarán la educación, salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatirán las desigualdades y se impulsará un amplio proceso para la integración

social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar.

Es por esto , que el objetivo general de la política social del Plan Nacional de Desarrollo consiste en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria .

Ahora bien, la política desarrollo social que implementará el gobierno de la república en materia de vivienda tendrá como objetivos:

- Orientar el papel del estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda.
- Promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfruten de una vivienda digna con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

Para el logro de estos objetivos, se llevarán a cabo acciones conjuntas entre gobierno y sociedad, donde los sectores social y privado jugarán un papel determinante en la ampliación de la oferta de vivienda en todo el país. Considerando lo anterior cabe señalar las líneas de acción que se seguirán en este punto:

- Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda.
- Desregulación y desgravación.
- Suelo para la vivienda
- Mejoramiento y ampliación de los servicios del financiamiento a la vivienda.

- Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana.
- Fomento tecnológico.

## **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006**

Este Plan es producto de un amplio proceso de participación ciudadana que comenzó en el periodo de transición presidencial del año 2000 y culmina con la publicación de este documento. En él se delinean las políticas social, económica, interior y exterior, que establecen el marco que normará la acción de gobierno para el logro de la visión de México en el año 2025, así como los objetivos y estrategias derivados de esas políticas.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento base de la planeación del Ejecutivo Federal con un horizonte de seis años (2001-2006), y presenta los principios de este gobierno y sus objetivos y estrategias. Es el instrumento rector de toda la acción de la administración pública federal y es presentado para su análisis y discusión al H. Congreso de la Unión.<sup>26</sup>

La importancia que la presente administración asigna a superar las desigualdades entre regiones ha llevado a establecer un sistema de planeación para el desarrollo regional y un nuevo marco de relaciones intergubernamentales en torno ha este sistema. La planeación del desarrollo regional debe ser vista como un continuo de planeación y puesta en práctica de acciones, cuyo fundamento es el respeto de la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino en armonía con el resto del país; propiciar la interacción en sentido ascendente (desde los estados hacia la región y de ésta a la Federación) y en sentido descendente ( de la Federación hacia la región). La sociedad civil organizada y el sector privado son actores fundamentales que deben incorporarse a este proceso de planeación del desarrollo regional.

---

<sup>26</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

El Plan Nacional de Desarrollo da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas para el año 2006, y señalar los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica.

En el marco de un buen gobierno, de una política exterior proactiva y de la vigencia plena del Estado de derecho, este Plan Nacional incorpora la visión, la misión, los objetivos, las estrategias y los aspectos estructurales del desarrollo en el marco de las tres prioridades marcadas por los ciudadanos: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto.<sup>27</sup>

Tomando en consideración lo anteriormente señalado, se puede concluir estableciendo que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 es el resultado de un proceso de planeación que tuvo como eje central la participación ciudadana. Los resultados de las diferentes estrategias y mecanismos de consulta se incorporaron al Plan de diferentes formas y en distintas etapas.

Desde esta perspectiva, y tomando como marco el diagnóstico realizado sobre los niveles de bienestar queda señalada la necesidad de trazar las líneas de acción para combatir la pobreza y la extrema pobreza existente en nuestro país, y que afecta a millones de mexicanos, sobre todo a los habitantes de las zonas rurales, aunque se observa también en las zonas urbanas y en las localidades de todos los tamaños. La pobreza, derivada de la constante marginación o como consecuencia de cambios estructurales que han concentrado la riqueza en unos cuantos, se manifiesta de múltiples maneras que resultan en un alto grado de privación en la satisfacción de necesidades básicas y un marcado sufrimiento de millones de mexicanos de todas las edades.

---

<sup>27</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Entre sus manifestaciones más graves y con referencia al tema que estamos abordando, se observan en el siguiente cuadro las estadísticas de los años 1990 y 2000, de las viviendas que carecen de los servicios elementales para el bienestar de sus ocupantes, como agua potable, pisos de cemento, sistemas de saneamiento y energía eléctrica y que forman la base para la elaboración de objetivos rectores y estrategias para cumplir con la necesidad de perfeccionar las políticas y los programas sociales.

**CUADRO 3.1**  
**CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES**  
**1990 y 2000**

Concepto	1990	2000
Total de viviendas particulares	16 035 233	21 954 733
Con piso que no es de tierra	80.4%	86.7%
Con agua entubada	50.0	84.6
Con drenaje	64.8	78.5
Con energía eléctrica	87.5	95.1
Con área sólo para cocinar	80.3	78.4
Disponen de sanitario	75.3	86.4

FUENTES: para 1990: Resultados definitivos, IX Censo General de Población y Vivienda, 1990. México, 1992; para 2000: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos nacionales.

La vivienda digna para todos los mexicanos es una de las más altas prioridades del Estado. La calidad y continuidad de este esfuerzo sólo se podrá asegurar mediante el compromiso y permanencia de los actores con el fin de reducir el gran déficit de vivienda que existe en el país, en calidad y cantidad.

La industria de la construcción ocupa de manera directa a 2.2 millones de personas y transmite efectos multiplicadores sobre 21 ramas industriales que crean empleo adicional. Por esa razón, el Consejo nacional de Vivienda será el instrumento principal para definir y ejecutar este cambio estructural, mediante acciones encaminadas a articular el abasto del suelo, con servicios básicos e infraestructura urbana, requerido como insumo en la construcción de vivienda. Además, buscará mejorar el proceso constructivo promoviendo medidas que desregulen, desgraven y agilicen la edificación habitacional. El Consejo también se enfocará al ámbito financiero, para que se desarrollen esquemas de

financiamiento que apoyen a más familias en la obtención de créditos hipotecarios, así como al desarrollo de un mercado hipotecario que incorpore al sistema financiero y a los mercados de capital.<sup>28</sup>

En conclusión, se establece que el éxito de esta estrategia requiere, asimismo, la homologación y articulación de los programas de los organismos nacionales y estatales de vivienda, así como la corresponsabilidad de definir y aportar subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores ingresos.

### **PROGRAMA DE VIVIENDA 1995-2000**

La Secretaría de Desarrollo Social en su papel de coordinadora sectorial fue la encargada de formular el programa nacional de vivienda 1995-2000, en el marco del sistema nacional de planeación democrática y en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 16º de la Ley de Planeación y 8º de la Ley Federal de vivienda.

Este programa considera las orientaciones que en materia habitacional establece el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, instrumento a través del cual el gobierno de la República expresa su compromiso de afrontar con responsabilidad, decisión y voluntad política las necesidades que afrontan los mexicanos.

Cabe mencionar, que el Plan Nacional de desarrollo vincula la política de vivienda con las políticas de desarrollo nacional, desarrollo urbano y de población, buscando con esto una mejora en la calidad de vida de los habitantes del país, todo esto a través del crecimiento económico, la planeación para el desarrollo ordenado y la distribución armónica de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

Por otra parte, es importante puntualizar que el programa de vivienda se inscribe dentro de un nuevo federalismo, fortaleciendo a la república a través del impulso y respeto a la autonomía y a las libertades de los estados y municipios.

---

<sup>28</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Los esfuerzos tanto del gobierno como de la sociedad van encaminados a alcanzar los objetivos, que en materia de vivienda, establece el plan nacional de desarrollo dando una atención prioritaria a los siguientes aspectos:

- Fortalecer a los organismos promotores de vivienda.
- Mejorar y ampliar las fuentes de fondeo y los esquemas de financiamiento.
- Desregular y desgravar la vivienda
- Superar la escasez y combatir la carestía de suelo para la vivienda.
- Fortalecer la producción social organizada para la autoconstrucción y el mejoramiento de la vivienda rural y urbana.
- Superar las limitaciones a la ampliación de los avances tecnológicos.

### **ALIANZA PARA LA VIVIENDA**

La alianza para la vivienda constituye el principal instrumento de coordinación y concertación de los esfuerzos y recursos de los sectores público, social y privado en la instrumentación de las políticas, estrategias y líneas de acción previstas en el programa sectorial de vivienda.

La alianza para la vivienda fue suscrita el 16 de mayo de 1996 y es el 25 de julio del mismo año cuando se ratifica en el estado, con lo que se establece el compromiso vigésimo cuarto de este documento para que a nivel local a través de los subcomités de vivienda o instancias equivalentes en el seno del COPLADE se llevara a cabo la promoción, seguimiento y evaluación para el cumplimiento de la alianza para la vivienda.

De acuerdo a este ordenamiento y para los efectos de este programa se entenderá por:

- i. Vivienda de interés social: aquella cuyo valor al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por quince el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica

de que se trate o el que acuerden las partes en el seno del comité técnico de vivienda a que se refiere este instrumento, y

- II. Vivienda popular: aquella cuyo valor al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por veinticinco el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica de que se trate o el que acuerden las partes en el seno del comité técnico de vivienda.

## **LEY ESTATAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS**

La promulgación de la Ley general de asentamientos humanos, obligó a los gobiernos de los estados a que modernizaran sus normas de planeación urbana acordes a este ordenamiento. Es hasta el 15 de junio de 1998 que se publica en el periódico oficial del gobierno del estado la Ley estatal de asentamientos humanos que tiene entre su objeto:

- Regular los instrumentos para promover y apoyar que las familias tengan acceso a una vivienda digna y decorosa.

Este ordenamiento contempla un capítulo del fomento a la vivienda en cuyo artículo 58 establece que "El Instituto de la Vivienda de Quintana Roo, coordinará el sistema estatal de vivienda para lo cual tendrá las funciones siguientes:

- I. Formular el programa estatal de vivienda y presentarlo al gobernador del estado, para su revisión y aprobación en su caso, y;
- II. Formular, conducir y evaluar la política estatal de vivienda de conformidad con las disposiciones de esta ley y con las medidas que determine el gobernador.

## **LEY ORGÁNICA DE PLANEACIÓN**

La Ley Orgánica de Planeación, publicada en el periódico oficial del 09 de junio de 1986 establece en su artículo 24 que “ el plan estatal y los planes municipales de desarrollo indicarán los programas sectoriales institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados”.

## **PLAN BÁSICO DE GOBIERNO**

Se puede establecer que este documento señala que para la instrumentación del plan y de conformidad a la ley orgánica de planeación del estado en sus artículos 24 y 25, se establece que el plan básico de gobierno indicará los programas de desarrollo, sectoriales, especiales y regionales que deberán de formularse, siendo entre ellos el programa de desarrollo de la vivienda.

## **PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA**

A efecto de tener un panorama general del Programa estatal de Vivienda se hará hincapié dentro de este estudio sobre algunos de los puntos estratégicos del mismo que nos permiten tener una perspectiva de su enfoque al implementarse las estrategias y las líneas de acción para cubrir la demanda de vivienda en el estado.

Tomando en consideración lo anteriormente planteado iniciaré señalando que de conformidad con lo establecido en el artículo 13º de la Constitución Política del estado de Quintana Roo, y los artículos 14º fracción II de la Ley Orgánica de Planeación y artículo 58º de la Ley de Asentamientos Humanos, el ejecutivo estatal presenta ante la sociedad Quintanarroense el Programa Estatal de Vivienda 1999-2005.

En este programa, quedan plasmadas las estrategias y las líneas de acción generales que establece el Plan Básico de Gobierno 1999-2005, a fin de llevar una política de vivienda para que los habitantes del estado accedan a una vivienda

digna acorde con sus necesidades para el desarrollo de su familia, las directrices de este programa tienen carácter obligatorio para todas aquellas dependencias y entidades de la administración pública estatal relacionadas con este sector.

Cabe destacar, que para la formulación de dicho programa se llevaron a cabo reuniones de consulta popular con los representantes de las cámaras, colegios, asociaciones civiles, promotores y desarrolladores de vivienda, así como las dependencias del sector público y del sector social, con el fin de que estos aportaran sus opiniones y sus alternativas sobre las posibles soluciones al desafío que presenta desarrollar vivienda en Quintana Roo.

Es por esto, que dentro de este mismo contexto, se desarrollaron en un marco plural reuniones regionales sobre vivienda a fin de obtener propuestas e iniciativas que se incluirían en el programa estatal de vivienda.

Ahora bien, como consecuencia de la problemática económica y financiera del país, no se ha atendido la demanda total de vivienda con la oportunidad y ubicación territorial que se debe a los quintanarroenses. Este programa de mediano plazo pretende contribuir a revertir esa tendencia mediante una política habitacional que promueva la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y la más amplia participación de la sociedad. Es por esto que es prioritaria en la política social el mejoramiento del parque habitacional existente en los ámbitos urbano y rural.

En el marco de intervención en el desarrollo y consecución del programa de vivienda en el estado, los diversos agentes sociales juegan un papel decisivo en los procesos de oferta y demanda habitacional, tales como los promotores, desarrolladores, constructores, proveedores de materiales para la construcción, sociedades financieras de objeto limitado, organismos financieros de vivienda, así como la de los propios demandantes, siendo necesario para el gobierno del estado y para su instituto de vivienda promover una estrecha coordinación entre estos para lograr llevar a cabo de manera óptima dicho programa.

A continuación, se planteara en términos generales cómo está estructurado el programa estatal de vivienda 1999-2005.

El programa queda integrado por diez capítulos y un anexo estadístico.

El primer capítulo corresponde a la fundamentación para la elaboración del Programa estatal de Vivienda 1999-2005.

Dentro del segundo capítulo se establece un diagnóstico general de la situación de la vivienda en el estado, considerando los principales antecedentes de la acción habitacional en el mismo, las necesidades de vivienda de la población y los principales problemas que prevalecen en la materia.

Para el capítulo tercero y de conformidad con los lineamientos del Plan básico de gobierno 1999-2005 se enuncian los objetivos generales y específicos de vivienda orientados a avanzar en la solución de las necesidades habitacionales existentes en el estado.

Por otro lado, y dentro del siguiente capítulo se establece la estrategia del Programa Estatal de Vivienda que con el propósito de abrir espacios y suscitar compromisos entre los agentes sociales precisa 8 líneas prioritarias de acción:

- Reservas territoriales para la vivienda.
- Financiamiento
- Desregulación y desgravación.
- Densificación urbana.
- Autoconstrucción
- Capacitación, información y normas
- Coordinación institucional.
- Vivienda rural.

De esta misma manera, queda contemplado para el capítulo quinto la estrategia territorial que se deberá seguir hacia los municipios prioritarios por su problemática

y en sexto capítulo se incluyen los lineamientos para la programación anual de las acciones de vivienda con el señalamiento de metas estatales y la previsión de recursos de los organismos financieros.

Para los capítulos séptimo y octavo se señalan las acciones de coordinación con la federación y los municipios y las acciones de concertación con los sectores social y privado respectivamente.

La congruencia del programa con el gasto público estatal y municipal y su vinculación presupuestal se describen en el noveno capítulo.

Y en décimo y último capítulo se establece el sistema de evaluación y sus objetivos específicos.

### **3.2. Diagnóstico General.**

#### **3.2.1. Antecedentes.**

Como ya se había puntualizado con anterioridad el estado Mexicano ha definido como eje de su política habitacional, el ampliar las oportunidades de acceso a la vivienda con énfasis hacia los sectores más desprotegidos de la población.

De esta manera, el derecho a la vivienda se encuentra contemplado en nuestra constitución en el artículo 13 de la Carta Magna donde se señala que la “Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo, en concordancia y coordinación con las leyes federales sobre la materia”.

Es por esto, que la acción habitacional por parte de las instituciones de sector público, creadas por el gobierno federal para activar el parque habitacional en el estado de Quintana Roo, han contribuido en los últimos 20 años a su incremento y mejoramiento reflejando con mayores efectos estas acciones en las principales ciudades que integran dicho estado.

Cabe destacar que la creación de Cancún como polo de desarrollo turístico propició un impulso notable en la construcción de vivienda, estableciéndose la necesidad de que el gobierno estatal en coordinación con el gobierno federal iniciara acciones que le permitieran afrontar la demanda social existente dado al crecimiento demográfico.

Quintana Roo ha sido un estado que ha vivido distintas etapas en el desarrollo de la vivienda, las cuales quedan enmarcadas con la creación de distintos organismos y dependencias tanto estatales como federales, que han contribuido a desarrollar y mejorar el parque habitacional existente, instituciones tales como el INDECO creada al inicio de la década de los setentas quien promoviera en la ciudad de Chetumal la urbanización de recién creadas colonias como la Polígono II y la 8 de Octubre y, en Cozumel la colonia Cumbres.

El INFONAVIT, organismo federal de servicio social creado en 1972, y quien también ha promovido en esta ciudad, a través del financiamiento, la construcción de fraccionamientos como el Aarón Merino Fernández, Francisco J. Mújica y Álvaro Obregón entre otros.

Por otro lado, y por su parte también se encuentra la presencia del FOVISSSTE, organismo encargado de cubrir la demanda de los empleados que están al servicio del estado, y quien financiara la construcción de fraccionamientos en la ciudad capital del estado, como el Rafael E. Melgar por los años 1978-1979 y el López Portillo en 1983.

Continuando con la historia, cabe rescatar que de acuerdo a los cambios que se han ido generando en el contexto nacional dentro de los ámbitos político, social y económico, y en atención a la pertinencia de descentralizar la vida nacional, el INDECO se extingue en 1982, acción que dio origen a la formación de los institutos estatales de vivienda- en aquel entonces llamado INVIQROO (Instituto de vivienda de Quintana Roo), actualmente constituido como el INFOVIRT

( Instituto del fondo de la vivienda y regulación de la tierra) , entre ellos- este instituto desde sus inicios asume el papel de promotor de acciones en vivienda logrando promover desde su creación hasta 1990, 5,818 acciones de introducción de servicios básicos, mejoramiento de vivienda y vivienda terminada, en Cancún, Cozumel y Chetumal respectivamente. Por su parte el INFONAVIT, financió durante el periodo 1980-1992, la construcción de 8,411 viviendas enfocando su atención principalmente en la ciudad de Cancún que se encontraba en pleno auge.

El gobierno del estado a su vez crea en 1991, el fideicomiso “Solidaridad-Cancún”, entre cuyos objetivos estuvo la urbanización de nueve regiones densamente pobladas con cerca de 14 mil familias.

Para el año 1992, el gobierno del estado, suscribe con el gobierno federal el “acuerdo nacional para el fomento y desregulación de la vivienda” que Quintana Roo acata asumiendo medidas para alentar la producción y titulación habitacional.

Ahora bien, con la nueva administración federal, para el año 1996, se suscribe la “Alianza para la Vivienda”, siendo éste un instrumento coordinador de las acciones de los sectores público, privado y social para favorecer la producción de vivienda, y que permite al mismo tiempo establecer un marco de apoyo en el estado para realizar el programa de subsidios y ahorro a la vivienda progresiva (PROSAVI) ejecutándose 2,544 viviendas (**ver cuadro 3.2**), también en ese año se inicia el programa de dotación de servicios básicos urbanos mas importantes de las dos últimas décadas, avanzando sustancialmente en la urbanización de asentamientos como la franja ejidal en la ciudad de Cancún y de 26 colonias más en las principales ciudades del estado atendiéndose a 38,379 familias.(**ver cuadro 3.3**)

Dentro de las acciones crediticias realizadas en el estado para el periodo de 1993 a 1999 quedan comprendidas las 9,856 acciones efectuadas en sus diversas modalidades por el INFONAVIT y las 2,102 acciones atendidas por el FOVISSSTE. (**ver cuadro 3.2**).

**CUADRO 3.2**  
**ACCIONES EN MATERIA HABITACIONAL EJECUTADAS POR DIVERSAS INSTITUCIONES**  
**DURANTE EL PERIODO 1993-1999**

INSTITUCIÓN	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
INFONAVIT	1,234	1,634	878	1,833	1,296	1,293	1,688	9,856
FOVISSSTE	143	679	54	48	633	396	149	2,102
FOVI		144	80	294	719	77		1,314
BANCA COMERCIAL	150	478		156				784
PARTICULAR	40							40
FONHAPO-INVIQROO-CRUZ ROJA	112							112
FONHAPO (FONAVIR)								49
PROSAVI					2,544			2,544
<b>SUMAS</b>	<b>1,679</b>	<b>2,984</b>	<b>1,012</b>	<b>2,331</b>	<b>5,192</b>	<b>1,766</b>	<b>1,837</b>	<b>16,801</b>

**INVIQROO LOTES SERVICIOS (URBANIZACIÓN PROGRESIVA) 38,379**

**TOTAL DE ACCIONES DE VIVIENDA 56,122**

FUENTE: INVIQROO, DIRECCION DE PLANEACION Y DESARROLLO URBANO, DEPARTAMENTO DE PLANEACION.  
\* SUBDELEGACION ESTATAL DE INFONAVIT \* DELEGACIÓN ESTATAL DE FOVISSSTE \* PROVIQROO

**CUADRO 3.3**  
**SERVICIOS BÁSICOS URBANOS INTRODUCIDOS EN EL PERIODO 1993-1999**  
**EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DEL ESTADO.**

MUNICIPIO/ LOCALIDAD	COLONIA	NUM. DE LOTES	NUM. DE BENEF.	SERVICIOS BÁSICOS ESTABLECIDOS					
				T	A. P.	D.S.	ELEC	A. P.	P A V.
OTHON P. BLANCO	SOLIDARIDAD	2,112	10,560						
CHETUMAL	ANDRÉS QUINTANA ROO	530	2,650						
	AMPL. SOLIDARIDAD OESTE	54	270						
	COMITÉ PROTERRITORIO	3,234	16,170				0	0	
	LÁZARO CÁRDENAS	342	1,710						
	NUEVO PROGRESO	247	1,235						
	ISABEL TENORIO	200	1,000						
	SANTA ISABEL	100	500						
	<b>8 COLONIAS</b>	<b>6,819</b>	<b>34,095</b>						
BENITO JUÁREZ	SM-516	622	3,110						
CANCÚN	JACINTO PAT-CECILIO CHI	1,233	6,165						
	FRANJA EJIDAL ZONA "A"	8,621	43,105	0					
	FRANJA EJIDAL ZONA "B"	5,244	26,220						
	FRANJA EJIDAL ZONA "C"	5,962	29,810	0	0	0			
	REGIÓN 98	87	435						
	REGIÓN 99	69	345						
	REGIÓN 85	125	625						
		<b>8 COLONIAS</b>	<b>21,963</b>	<b>109,815</b>					

**CUADRO 3.3**  
**SERVICIOS BÁSICOS URBANOS INTRODUCIDOS EN EL PERIODO 1993-1999**  
**EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DEL ESTADO.**

MUNICIPIO/ LOCALIDAD	COLONIA	NUM. DE LOTES	NUM. DE BENEF.	SERVICIOS BÁSICOS ESTABLECIDOS					
				T	A. P.	D.S.	ELEC	A. P.	P A V.
COZUMEL	SAN GERVASIO	933	4,665	0			0		
	CENTENARIO	826	4,130				0	0	
	C.T.M.	278	1,390	0	0	0	0		
	SAN MIGUEL III	111	555						
	CHENTUK	364	1,820						
	MARAVILLA	65	325						
	<b>6 COLONIAS</b>	<b>2,577</b>	<b>12,885</b>						
SOLIDARIDAD	ZAZIL-HA	548	2,740						
P. DEL CARMEN TULUM	COLOSIO	5,056	25,280						
	MAYA-PAX	598	2,990	0					
	<b>3 COLONIAS</b>	<b>6,202</b>	<b>31,010</b>						
ISLA MUJERES	LA GLORIA	586	2,930						
	AMPLIACIÓN LA GLORIA	232	1,160	0	0	0	0	0	
	<b>2 COLONIAS</b>	<b>818</b>	<b>4,090</b>						
<b>TOTALES</b>	<b>27 COLONIAS</b>	<b>38,379</b>	<b>191,895</b>						

0  **OBRAS EJECUTADAS EN 1998.**  
**OBRAS EJECUTADAS DURANTE EL PERIODO 1993-1999**

- T= Terracerías
- A.P.= Agua Potable
- D.S.= Drenaje Sanitario
- E= Electrificación
- A.P.= Alumbrado Público
- P= Pavimentos

### 3.2.2. Situación actual de la Vivienda.

Para las décadas de 1970 y 1990, la vivienda en Quintana Roo experimenta un notable crecimiento, alcanzando para ese último año 106,094 unidades censadas incrementándose en 1995 poco más del 54% hasta llegar a 163,894 viviendas, además en los municipios el número de viviendas sin uno o más servicios básicos disminuyó en ese lapso y se llevaron a cabo acciones de regularización de lotes y de sustancial avance en su urbanización en la franja ejidal de la ciudad de Cancún en donde el peso de la demanda habitacional cobró especial importancia.

De este modo, y de acuerdo con la información censal de 1990 y el conteo nacional de vivienda 1995, el número acumulado de vivienda construida con material natural y precario en 1990 era de alrededor del 36%, disminuyendo a 34%

en 1995, en consecuencia la vivienda construida con materiales sólidos en paredes y techos, que en 1990 representaba el 45% incrementó en calidad el parque habitacional quedando en 53% aproximadamente, como resultado de este proceso, miles de familias quintanarroenses en el estado han mejorado su situación habitacional y adquirido confianza para invertir en su vivienda, ya sea con recursos propios o con programas de los organismos financieros (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, BANOBRAS, FOVI).

Sin embargo, el nuevo impulso al desarrollo turístico del estado, ha traído un rápido crecimiento de demanda de habitación por encima del aumento de su oferta, situación que ha motivado a que un importante sector de la población tenga una demanda insatisfecha de vivienda y al mismo tiempo ha conducido a la proliferación de asentamientos irregulares, y que algunos de los sectores de la población habiten aun en lugares con carencia de servicios básicos urbanos.

Cabe señalar que en los últimos años, el ritmo de construcción de viviendas en el estado no ha sido constante, agravando con esto la relativa escasez de vivienda a precios accesibles. Por lo que la construcción de vivienda alcanzó su mayor nivel en el bienio 1993-1994, posteriormente tuvo una caída drástica como consecuencia de la crisis económica de 1995 que trajo una disminución de los ingresos familiares y del financiamiento bancario. No es sino hasta 1997 cuando el parque habitacional empieza a recuperarse, por lo que podemos puntualizar que esta situación refleja claramente la fuerte asociación que existe entre el ritmo de actividad económica y el desarrollo del sector vivienda.

Se puede decir, que dentro del estado de Quintana Roo se ha dado una distribución heterogénea de los recursos disponibles, concentrándose de esta manera en las ciudades de Cancún, Chetumal y Cozumel de mayor a menor concentración.

Por otro lado, la conceptualización de la vivienda como producto terminado ha restringido las alternativas dirigidas a los grupos de bajo ingreso, que realizan su vivienda mediante autoconstrucción, en un proceso de desarrollo progresivo.

A partir de lo señalado anteriormente existe la necesidad de apoyar y fomentar esta acción integrando recursos públicos al sector social mediante una adecuación de criterios técnicos, financieros y jurídicos que permitan que la vivienda crezca con el desarrollo de la familia, tanto en área como en calidad, permitiendo mediante estas líneas de acción un mayor aprovechamiento de los recursos.

A lo largo y ancho del estado, cientos de familias caracterizan la producción habitacional por la autoconstrucción que se realiza mediante la gestión directa del usuario, quien participa directamente en la edificación de la vivienda y desarrolla su proceso de manera paulatina de acuerdo a su disponibilidad de recursos.

Dentro del estado se puede establecer un deterioro entre el nivel de ingreso y la propia capacidad de la familia para acceder al mercado de la vivienda, siendo importante señalar que de igual manera existen fuertes disparidades en la oferta de vivienda en función de los niveles de ingreso.

Es por esto que la escasez de créditos para programas de mejoramiento y de autoconstrucción dirigidos a la población de menores recursos, llevó a que estas familias sean de las menos protegidas, en lo que corresponde al nivel de ingreso de la población quintanarroense para poder tener una mejor perspectiva, me permito esbozar mediante el siguiente cuadro estadístico lo planteado anteriormente.

**CUADRO 3.4**  
**SEGMENTOS DE LA POBLACIÓN EN**  
**FUNCIÓN AL SALARIO 1990-1995**

GRUPOS DE INGRESO	POBLACION OCUPADA (%)	
	1990	1995
<b>QUINTANA ROO</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
NO RECIBE INGRESOS	7.70	9.11
MENOS DE UN SALARIO MINIMO	14.00	15.61
DE 1 HASTA 2 SALARIOS MINIMOS	27.50	26.13
MAS DE 2 HASTA 5 SALARIOS MINIMOS	16.65	31.37
MAS DE 5 SALARIOS MINIMOS	10.20	12.89
NO ESPECIFICADO	7.30	4.89

FUENTE: INEGI, CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1990 Y CONTEO NACIONAL 1995.

De acuerdo a los datos obtenidos en el censo general de población y vivienda 1990 y conteo nacional 1995 realizada por el INEGI, se establece que no reciben ingresos en 1990 7.7 % y para 1995 se presentó un aumento a un 9.11% , la población con ingresos de menos de un salario era de 14% y para 1995 el 15.6%, para el caso de la población que obtiene de 1 a 2 salarios en 1990 era de 27.5% y para 1995 el 26.1%<sup>29</sup>. Esto nos lleva a puntualizar lo que anteriormente ya se había señalado, existe un marcado deterioro en el nivel de ingreso y la propia capacidad de la familia para acceder al mercado de vivienda.

Se puede establecer que en para el periodo de 1993 –1999, el sector público en su conjunto realizó 56,122 acciones de vivienda (**ver cuadro 3.2**), y aun así este esfuerzo no ha sido suficiente para atender y cubrir la creciente demanda de vivienda consecuencia del crecimiento poblacional, de la migración intraestatal e interestatal y del acelerado proceso de urbanización orientado a la zona turística del norte y del impulso que presenta por la dinámica de crecimiento de la actividad de servicios, una de las mas altas del país.

<sup>29</sup> Censo general de población y vivienda 1990 y conteo nacional 1995.

### 3.2.3. Rezago de Vivienda

La problemática urbana para los próximos 6 años y su perspectiva a 25 años, se viene planteando en las reuniones de consulta popular, como un reto difícil de afrontar empezando con el mediano plazo en el que se prevee dotar de servicios y equipamiento urbano a cerca de medio millón de habitantes.

Tomando en consideración la información existente en las instituciones que operan en el estado, los registros de demanda de vivienda existente hasta noviembre de 1999, queda establecida de la siguiente manera: el INFONAVIT registra 34,720 acciones de vivienda, el INVIQROO 16,454 acciones de lotes con servicio y el FOVISSSTE 21,711 acciones de vivienda como podemos observar en el siguiente cuadro.

**CUADRO 3.5  
CÁLCULO DE LAS NECESIDADES ANUALES EN ACCIONES  
DE VIVIENDA EN EL ESTADO**

CONCEPTO	INSTITUCION		
	INVIQROO	INFONAVIT	FOVISSSTE
REZAGO DE VIVIENDA 1999 PROY. REZAGO 2000. ATENCIÓN 2000. REZAGO 2000.	16,454 6,614 2,000 21,068	34,720 4,750 2,230 37,240	21,711 1,525
REZAGO DE VIVIENDA 2000 PROY. REZAGO 2001. ATENCIÓN 2001. REZAGO 2001.	21,068 6,614 2,000 25,682	37,240 4,800 2,216 39,824	1,620
REZAGO DE VIVIENDA 2001 PROY. REZAGO 2002. ATENCIÓN 2002. REZAGO 2002.	25,682 6,614 2,000 30,296	39,824 4,950 2,641 42,133	1,650
REZAGO DE VIVIENDA 2002 PROY. REZAGO 2003. ATENCIÓN 2003. REZAGO 2003.	30,296 6,614 2,000 34,910	42,133 5,100 2,668 44,565	1,845
REZAGO DE VIVIENDA 2003 PROY. REZAGO 2004. ATENCIÓN 2004. REZAGO 2004.	34,910 6,614 2,000 39,524	44,565 5,200 2,694 47,071	1,895

**CUADRO 3.5**  
**CÁLCULO DE LAS NECESIDADES ANUALES EN ACCIONES**  
**DE VIVIENDA EN EL ESTADO**

CONCEPTO	INSTITUCION		
	INVIQROO	INFONAVIT	FOVISSSTE
REZAGO DE VIVIENDA 2003	34,910	44,565	
PROY. REZAGO 2004.	6,614	5,200	1,895
ATENCIÓN 2004.	2,000	2,694	
REZAGO 2004.	39,524	47,071	
REZAGO DE VIVIENDA 2004	39,524	47,071	
PROY. REZAGO 2005.	6,614	5,500	
ATENCIÓN 2005.	2,000	2,721	
REZAGO 2005.	44,138	49,850	
TOTAL REZAGO ACUMULADO 2005	44,138	49,850	

FUENTE: INVIQROO, DIRECCIÓN DE PLANEACION Y DESARROLLO URBANO, DEPTO. DE PLANEACION. DIRECCIÓN DE OPERACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL.

Ahora bien, según las proyecciones para el 2000-2005 se considera que el INFONAVIT habrá acumulado 65,020 acciones, el INVIQROO 56,138 acciones, y el FOVISSSTE 30,246 para sumar de manera conjunta 151,404 acciones.

### **3.2.4. Necesidades de Vivienda 1999-2005.**

Las necesidades de vivienda cada vez son más imperantes tomando en cuenta el crecimiento acelerado que experimenta el estado en su zona norte, tal es el caso de las ciudades “emergentes” del desarrollo turístico la cual destaca, en el municipio de solidaridad, Playa del Carmen ya que podría decirse que éste en los últimos 10 años se ha vuelto el centro de crecimiento de la “Riviera Maya”, considerada un área con pleno impulso que impactará en la demanda de vivienda y servicios básicos con lo que requiere su acomodo con ciudades de apoyo.

Esta situación tiene sus orígenes, en el desordenado crecimiento que esta cabecera experimentó desde los años 1994, creándose el asentamiento irregular “Luis Donald Colosio” que hasta la fecha carece de los servicios básicos.

Es por esto, que el gobierno del estado realizará una política activa en materia habitacional que permita resolver con el concurso de los agentes que participan en el sector, los problemas mas agudos de vivienda, en particular la disponibilidad de

viviendas de calidad con servicios básicos y condiciones adecuadas para las familias de ingresos bajos y medios.

Todo esto tomado como un desafío que enfrenta el gobierno del estado para los próximos años de abatir el actual déficit y su acumulado, propiciando las condiciones para crear una oferta de vivienda en sus diferentes tipos de programa que corresponda a la distribución regional y a los ingresos de la población quintanarroense.

### 3.3. Panorama general del programa estatal de vivienda.

Antes de empezar a establecer un panorama general del programa estatal de vivienda se señalarán como puntos de referencia los siguientes datos estadísticos que integran la base sobre la cual se fundamentan los objetivos, lineamientos y líneas de acción de dicho programa.

#### Escenario demográfico

Tomando en consideración las estadísticas demográficas se puede establecer que a partir de la década de 1970, Quintana Roo presenta un proceso demográfico explosivo con la creación del Polo turístico de Cancún, a partir de este hecho la población de Quintana Roo se ha multiplicado 5.6 veces sobre la base inicial de 88,150 de 1970, para reflejar en 1990, 493,277 habitantes en un periodo de 20 años. Siendo que para el año 2000 Quintana Roo cuenta con una población de 873,744 habitantes con un inventario de 213,283 viviendas con un promedio de ocupación de 4.10 habitantes por vivienda y al término del sexenio habrían 1 489,609 habitantes como podemos observar en el siguiente cuadro.

**CUADRO 3.6**  
**NÚMERO DE VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS**  
**Y NÚMERO DE OCUPANTES EN 1970, 1980, 1990 Y 2000.**

MUNICIPIO	NÚMERO DE VIVIENDAS Y OCUPANTES							
	1970		1980		1990		2000	
	No. VIVIEN.	OCUPANT.	No. VIVIEN.	OCUPANT.	No. VIVIEN.	OCUPANT.	No. VIVIEN.	OCUPANT.
QUINTANA ROO	15,316	88,150	44,977	225,985	106,094	493,277	213,283	873,744
COZUMEL	2,282	12,622	4,911	23,270	9,773	44,903	14,860	60,025
CARRILLO PUERTO	5,530	32,314	5,661	32,506	8,618	47,234	12,165	60,305

**CUADRO 3.6**  
**NÚMERO DE VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS**  
**Y NÚMERO DE OCUPANTES EN 1970, 1980, 1990 Y 2000.**

MUNICIPIO	NUMERO DE VIVIENDAS Y OCUPANTES							
	1970		1980		1990		2000	
	No. VIVIEN.	OCUPANT.	No. VIVIEN.	OCUPANT.	No. VIVIEN.	OCUPANT.	No. VIVIEN.	OCUPANT.
ISLA MUJERES	1,139	6,867	1,044	4,731	2,443	10,666	2,878	11,316
OTHON P. BLANCO	6,365	36,347	19,349	97,999	35,859	172,563	49,192	208,014
BENITO JUAREZ	N/A	N/A	8,489	37,190	41,557	176,765	106,788	419,276
JOSE MA. MORELOS	N/A	N/A	3,372	18,372	4,669	25,179	6,170	30,990
LAZARO CARDENAS	N/A	N/A	2,151	11,917	3,175	15,967	4,398	20,400
SOLIDARIDAD	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	16,832	63,418

FUENTE: INEGI, PERFILES SOCIODEMOGRÁFICOS DE LOS CENSOS DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 1970, 1980, 1990 Y DATOS PRELIMINARES DEL CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2000.

Por otro lado, cabe destacar que nuestro estado es un estado formado en su mayoría por jóvenes, en 1995 como veremos en el cuadro estadístico siguiente aproximadamente el 70% de la población tiene menos de 30 años, siendo este segmento el que constituye el componente mayoritario de los demandantes de vivienda para los próximos 25 años.

**CUADRO 3.7**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRUPOS**  
**DE EDAD, SEGÚN SEXO EN 1995**

GRUPOS DE EDAD	POBLACION					
	TOTAL	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
QUINTANA ROO	703,536	100.00	361,459	51.10	342,077	48.62
0-29	490,946	69.78	249,590	50.84	241,356	49.16
30-84	209,651	29.80	110,273	52.60	99,378	47.40
85-MAS	1,218	0.17	673	55.25	545	44.75
NO ESPECIFICADO	1,721	0.24	923	53.63	798	46.37

FUENTE: INEGI, CONTEO NACIONAL 1995

### Características de la Vivienda

En este punto se puede señalar que hubo un incremento en términos reales, sobre el inventario habitacional, así mismo el tamaño de las viviendas, medido a partir del número de cuartos construidos, también se ha incrementado, ya que como podemos observar en el cuadro siguiente mientras que en el año de 1990 sólo el 43.6% de las viviendas tiene 3 cuartos y más para 1995 el 55.31% del inventario

presenta estas condiciones. Esta situación aunada a la disminución del número de personas por familia, tiene como consecuencia que el índice de personas por cuarto disminuya de una densidad domiciliaria promedio de 4.6%.

**CUADRO 3.8**  
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES, SEGÚN NUMERO DE CUARTOS, 1990 Y 1995.**

<b>AÑO</b>	<b>NÚMERO DE VIVIENDAS</b>	<b>1 CUARTO</b>	<b>2 CUARTOS</b>	<b>3 Y MAS CUARTOS</b>	<b>NO ESPECIFICADO</b>
<b>1990</b>	*102 859	26.5	29.1	43.6	0.8
<b>1995</b>	163 894	20.67	23.92	55.31	0.1

FUENTE: INEGI, CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 1990 Y CONTEO NAICONAL 1995.

\*SE EXCLUYEN LOS REFUGIOS

Ahora bien, desde el contexto estatal, por lo que se refiere a los materiales de construcción utilizados en la edificación de viviendas se puede observar que los materiales industrializados y sólidos vienen a reemplazar desde 1990 a los materiales naturales siendo que para este año el 56% de las viviendas contaban con muros de tabique, ladrillo, block o piedra, y de acuerdo a las estadísticas realizadas para 1995 ya existe un incremento, en el número de viviendas que presentan estas mismas características hasta casi el 73% de las viviendas del estado. Cabe destacar que aun cuando hubo un incremento en el parque habitacional para este mismo periodo, no se observan mejorías en lo que respecta al material del techo, pero si en lo referente a las viviendas con piso de tierra, pues este tipo de suelo presenta un decremento, como podemos observar en el siguiente cuadro.

Las viviendas con piso de tierra disminuyen del 21.25% en 1990, al 12.35% en 1995, estableciéndose una reducción del 8.90% con este tipo de piso.

**CUADRO 3.9**  
**MATERIAL PREDOMINANTE EN LOS MUROS, TECHOS Y PISOS DE LAS VIVIENDAS**

CONCEPTO	TIPO DE MATERIAL	DISTRIBUCION PORCENTUAL POR AÑOS	
		1990	1995
PISOS	TIERRA	21.25	12.35
	CEMENTO O FIRME	52.78	49.49
	MADERA, MOSAICO	24.92	37.99
	NO ESPECIFICADO	1.05	0.17
PAREDES	MATERIALES LIGEROS, NATURALES Y PRECARIOS	42.44	27.5
	MATERIALES SOLIDOS	56.5	72.4
	NO ESPECIFICADO	0.96	0.1
TECHOS	MATERIALES LIGEROS, NATURALES Y PRECARIOS	45.53	62.75
	MATERIALES SOLIDOS	53.45	37.15
	NO ESPECIFICADO	1.02	0.1

FUENTE: INEGI, CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1990  
CONTEO NACIONAL 1995.

Por lo que respecta a la cobertura de servicios de agua potable y alcantarillado se tienen los siguientes datos informativos por municipio, tomando como últimos los obtenidos en el periodo 1988 y que corresponden al siguiente cuadro informativo.

**CUADRO 3.10**  
**COBERTURA DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO POR MUNICIPIO (1988)**

MUNICIPIO	COBERTURA DEL SERVICIO %		
	AGUA POTABLE	ALCANTARILLADO	SANEAMIENTO
OTHON P. BLANCO	87.3	13.63	26.00
FELIPE CARRILLO PTO.	75.58	1.40	6.00
JOSE MA. MORELOS	90.7	0.00	0.00
LAZARO CARDENAS	95.35	0.00	0.00
SOLIDARIDAD	64.72	27.30	71.00
COZUMEL	90.23	90.00	100.00
BENITO JUÁREZ	99.24	73.00	70.00
ISLA MUJERES	99.00	65.00	100.00
<b>MEDIA ESTATAL (%)</b>	<b>90.31</b>	<b>44.80</b>	<b>60.00</b>
<b>MEDIA NACIONAL (%)</b>	<b>84.90</b>	<b>72.50</b>	<b>19.00</b>

FUENTE: PLAN BASICO DE GOBIERNO 199-2005

Como podemos observar, el 90.31% de las comunidades del estado cuentan con cobertura de agua potable y el 44.8% de las mismas con servicio de alcantarillado, de las cuales 1,693 son comunidades rurales y 20 son urbanas.

Lo que respecta a el servicio de electrificación se tiene que el 92.61% de las comunidades urbanas y el 77.65% del área rural se benefician con este servicio.

Tomando como punto de referencia los parámetros de los servicios básicos anteriormente señalados, se puede señalar que el estado se ha visto relativamente satisfecho.

Sin embargo, hay que tomar en consideración las demandas crecientes de dichos servicios que a corto y mediano plazo se presentarán como producto de las tendencias demográficas y de la dinámica económica que se refleja en el nuevo impulso a la infraestructura turística.

### **Problemática de la Vivienda**

En este marco, se establecerán algunos puntos importantes que representan para el estado la problemática de vivienda existente, y sobre la cual el programa estatal de vivienda hace hincapié para trazar sus líneas de acción.

Como primer punto, se establece la falta de alternativas de financiamiento que contemplen al demandante como sujeto de crédito, esto es que a través de la promoción de sociedades financieras de objeto limitado (cajas de ahorro y mecanismos de capitalización no bancarios), éste adquiera capacidad económica.

Por otra parte, a pesar de que en el estado los costos indirectos de naturaleza estatal y municipal asociados a la producción y titulación de vivienda han disminuido en 1999, a niveles del 3.51% del valor de una vivienda, como podemos observar en el siguiente cuadro, se requiere de un esfuerzo adicional

para lograr obtener una disminución en costos de conexión de agua potable y energía eléctrica que estimule la producción y haga factible la oferta de vivienda.

**CUADRO 3.11  
COSTOS INDIRECTOS ASOCIADOS A LA VIVIENDA  
DE INTERÉS SOCIAL, EJERCICIO 1999.**

CONCEPTO	PROMEDIO ESTATAL
I.- COMPRA Y ESCRITURACIÓN DEL TERRENO	21,082.29
II.- FRACCIONAMIENTO Y URBANIZACIÓN	128,632.63
III.- EDIFICACIÓN	13,274.52
IV.- ADQUISICION Y TITULACIÓN DE LA VIVIENDA	105,349.68
<b>TOTAL DE LOS COSTOS INDIRECTOS \$</b>	<b>268,339.12</b>
<b>COSTOS POR VIVIENDA \$</b>	<b>159,158.25</b>
<b>COSTOS INDIRECTOS POR VIVIENDA \$</b>	<b>5,590.39</b>
<b>% DE COSTOS INDIRECTOS POR VIVIENDA</b>	<b>3.51%</b>

FUENTES: SEDESOL, DELEGACION ESTATAL, SUBDELEGACION DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA. INVIQROO, DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO URBANO

En otro punto, la construcción informal de vivienda, principalmente la que se construye por el método de autoconstrucción en lotes que han sido dotados de los servicios básicos por el INFOVIR, no existen medidas que propicien su organización y acciones que procuren la participación concertada del sector privado para que accedan a programas de abaratamiento de materiales de construcción, así como con asesoría técnica para la autoconstrucción.

Son diversos los problemas que se le presentan al autoconstructor, entre los cuales está la dificultad de acceso al suelo urbano, costos crecientes de los materiales de construcción, limitadas fuentes de financiamiento, por lo que su edificación es realizada en un proceso prolongado en que sus habitantes se encuentran sujetos a condiciones precarias.

Durante los últimos años el gobierno del estado a través del INFOVIR constituyó reservas territoriales para las ciudades de Cancún y Chetumal, sin embargo en el caso de las reservas de Cancún ya son insuficientes con

respecto a la dinámica poblacional, presentándose casos de invasiones. La reserva esta prácticamente agotada además de que existe el problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra en Alfredo V. Bonfil.

Se presentan dos importantes inconvenientes que no permiten un mayor desarrollo urbano, la complejidad jurídica que se deriva de los diversos tipos de tenencia de la tierra y su precio. Así mismo, las áreas de crecimiento para construir reservas territoriales son en su mayoría tierras ejidales, situación que dificulta la transformación para su uso en suelo urbano.

Se presenta un enorme rezago en la atención de programas de mejoramiento a la vivienda, el apoyo al área rural ha sido limitado, destacando las demandas de la zona indígena maya, cañera y forestal.

Se han agotado los recursos correspondientes a la aportación del estado para la creación del fondo nacional de vivienda rural, al ser estos aplicados en la implementación de programas de mejoramiento de vivienda cuya recuperación ha sido muy insuficiente.

Otro punto muy importante de la problemática de vivienda en el estado se ve reflejada por los incrementos constantes en los precios de los materiales de construcción y la lejanía de Quintana Roo de los grandes centros productores y distribuidores, representando en este punto un obstáculo para un crecimiento sistemático del parque habitacional.

Hasta este punto se han puesto a consideración algunos de los planteamientos realizados a fin de tener una perspectiva general de la problemática habitacional existente y sobre la cual se establecieron los objetivos del programa estatal de vivienda en el estado y se trazaron las correspondientes líneas de acción. A continuación se puntualizará los aspectos más importantes de dicho programa que nos permitan tener una perspectiva general de lo

planteado en el mismo, iniciando con el señalamiento de los objetivos que de conformidad con los lineamientos generales del sistema estatal de vivienda establecida en el capítulo VII artículo 57 de la Ley de Asentamientos Humanos y de las líneas de acción del Plan Básico de Gobierno 1999-2005 en materia habitacional se pretende la consecución de los siguientes:

### **Objetivos Generales**

- Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda de la población urbana y rural, preferentemente la de más bajo ingreso.
- Aumentar el inventario habitacional, organizando y estimulando la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural.
- Canalizar y diversificar los recursos para el mejoramiento de la vivienda de los sectores sociales más desprotegidos.
- Optimizar los procesos de producción de vivienda, promoviendo preferentemente la utilización de sistemas constructivos tradicionales y adecuados al medio, así como de arraigo de los habitantes a sus lugares de origen.
- Promover la canalización de recursos de los sectores público, social y privado a la construcción de vivienda de interés social y popular.
- Apoyar y fomentar la reducción de costos de la vivienda y de sus materiales básicos.
- Informar y difundir los programas públicos habitacionales con el objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación de los mismos.

- Propiciar que la vivienda sea un factor de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano sustentable de los centros de población, de la mejoría de las condiciones de vida de la población, así como de arraigo de los habitantes a sus lugares de residencia.
- Promover la constitución de reservas territoriales y programar su utilización en la vivienda de acuerdo a políticas y lineamientos previstos en los programas de desarrollo urbano.
- Fomentar la participación de los sectores social y privado en las acciones y programas habitacionales.
- Promover las actividades solidarias de la población en el desarrollo habitacional, impulsando la autoconstrucción a través de diversas formas de organización social.
- Integrar a la vivienda con su entorno urbano, con su medio ambiente y con la preservación de los recursos naturales

### **Objetivos Específicos**

- Promover una estrecha participación de los sectores público, privado y social en la producción, financiamiento, comercialización y titulación de vivienda, en el seno del subcomité sectorial de desarrollo urbano y vivienda del COPLADEQR.
- Continuar con las medidas de desregulación y desgravación habitacional, impulsadas en el estado en el marco de la "alianza para la vivienda" suscrita con la federación en Julio de 1996.
- Procurar la gestión de programas de vivienda con esquemas de financiamiento tipo PROSAVI o VIVAH, dirigidos a las familias de la

economía informal que no acceden a la cobertura de las instituciones de vivienda.

- Apoyar la gestión de recursos para programas de mejoramiento de vivienda y de pie de casa dirigidos a la región indígena maya, cañera y forestal.
- Fomentar la capacitación, investigación e información con los organismos e instituciones de enseñanza superior estableciendo los convenios de colaboración con los organismos de vivienda, promotores y constructores.
- Propiciar y concertar la participación de organismos públicos y de los sectores en programas de vivienda, sistemas de ahorro y financiamiento y orientación habitacional.
- Apoyar el establecimiento de acciones para la producción y comercialización de materiales de construcción procurando que sean accesibles con el establecimiento de centros de venta en los propios desarrollos habitacionales.
- Establecer sistemas de información y difusión a las que tenga acceso la población beneficiaria de tal manera de que tengan programas alternativos de vivienda según su esquema de financiamiento.
- Vincular la programación de vivienda con los proyectos estratégicos de desarrollo turístico (Riviera Maya-Costa Maya) entre otros, buscando la congruencia de las acciones que se enmarquen dentro de la planeación urbana.
- Evaluar la operación y funcionamiento del INFOVIR a efecto de redefinir el papel del instituto en el contexto del sistema estatal de vivienda.

- Procurar un inventario de tierra suficiente sobre todo para las ciudades en pleno crecimiento como Cancún, Playa del Carmen, los del centro de población del corredor Cancún-Tulum, así como de Chetumal que respondan al crecimiento natural de la población y la que se presenta por la inmigración.

En materia habitacional el gobierno del estado reconoce que de continuar la operatividad de los actuales programas federales de vivienda será muy difícil que en esta administración gubernamental se consigan los resultados que se desean para los Quintanarroenses en este sector de desarrollo económico-social.

La construcción y/o mejoramiento de vivienda incide positivamente en la elevación del nivel de vida de la población, es actividad también importante por la creación de empleos directos que genera e indirectos que provoca su efecto.

Un elemento que articula los conceptos y las propuestas del programa estatal de vivienda es el compromiso del gobierno del estado suscrito en la alianza para la vivienda que tiene como objeto dinamizar y generar las condiciones para lograr una relación fluida entre los agentes involucrados en el quehacer habitacional.

De acuerdo a la política nacional de vivienda, el gobierno en sus órdenes correspondientes ya no se dedica a construir vivienda y enfoca sus esfuerzos coordinando, promocionando, impulsando, gestionando y concertando los esfuerzos de promotores y constructores, organismos financieros incluso los H. Ayuntamientos, además de los propios trabajadores para que sus familias alcancen su legítima aspiración de una vivienda digna.

A continuación se señalan las estrategias por tema específico con las que se pretende alcanzar los objetivos del programa de vivienda en el estado, y mismos que en su diseño están consideradas las aportaciones de las reuniones de consulta popular y de la mesa de trabajo de vivienda.

## **Estrategia Territorial hacia los Municipios.**

Las acciones por realizar en el mediano plazo se deben distribuir territorialmente de acuerdo con las estrategias y líneas de acción contempladas para la regionalización del desarrollo urbano, a los proyectos estratégicos turísticos y a la promoción de la distribución armónica de la población en el territorio estatal, estos incluyen:

- Favorecer un desarrollo regionalizado más equilibrado privilegiando la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social como en el caso de la región indígena maya.
- Apoyar con acciones de vivienda a las ciudades del sistema urbano estatal a efecto de hacerlas más atractivas y puedan ejercer un papel demográfico de arraigo de sus habitantes.
- Orientar recursos para acciones de vivienda provenientes del INFONAVIT y FOVI, especialmente hacia las ciudades de apoyo de los desarrollos turísticos de Costa Maya y la Riviera Maya.
- Conceder especial prioridad en acciones de vivienda y urbanización progresiva hacia la ciudad de Cancún y Playa del Carmen, así como de los centros de población del corredor Turístico Cancún-Tulum.

## **Lineamientos para la programación anual, acciones y metas estatales de vivienda.**

Las metas que se establezcan para el sector vivienda se sujetarán a la viabilidad de los proyectos y a la disponibilidad de recursos propios, fiscales, crediticios y al financiamiento privado.

### **Planeación y Programación:**

Se realizarán acciones relativas a la planeación sectorial, institucional y municipal de la vivienda y se fomentará la acción intersectorial principalmente con el turístico, participarán en la coordinación de la planeación, programación, seguimiento y evaluación de los programas de vivienda los organismos financieros que actúan en el estado.

### **Coordinación de Programas:**

Se trabajará en la consolidación del sistema estatal de vivienda para coordinar las acciones de los sectores público, social y privado.

En la Ley Estatal de asentamientos humanos, se establece la creación de la comisión consultiva de desarrollo urbano y vivienda en los ámbitos estatal y municipal. Como instancias de participación social, se impulsará la instalación y operación de este mecanismo de participación ciudadana.

En el marco de la "Alianza para Vivienda" se estrechará la coordinación con las delegaciones de las cámaras mexicanas de la industria y de la construcción con la de comercio y servicios turísticos, con la de la industria de la transformación, con los promotores y desarrolladores de vivienda (PROVIVAC Y AMPI).

### **Vivienda terminada:**

Se estudiarán diversas medidas que permitan que los organismos financieros financien un número de acciones habitacionales, conforme al segmento de población al que tienen como objeto dar atención.

### **Vivienda Progresiva:**

Esta tiene como finalidad fundamental apoyar a través de sus modalidades a los sectores de menores recursos de la población, debido a que se caracteriza por un

proceso paulatino de construcción que permite consolidar y complementar una vivienda en el tiempo, de acuerdo a la capacidad económica del usuario.

En tanto el gobierno federal continúe instrumentando programas tipo PROSAVI se procurará concertar recursos para el estado. Así también se continuará concertando recursos del ramo 33 del "FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL" con los H. Ayuntamientos en apoyo a la urbanización de los terrenos en donde se ubique este tipo de vivienda.

### **Mejoramiento de Vivienda:**

Esta permite consolidar y rehabilitar el inventario de vivienda existente, en los ocho municipios. Se llevarán a cabo programas de mejoramiento de las colonias populares y de las comunidades marginadas, con acciones de poca inversión y de alto impacto social.

### **Urbanización progresiva:**

Se realizaran acciones tendientes a dotar de la infraestructura urbana básica y gestionar su equipamiento a las colonias de nueva creación, en coordinación con los H. Ayuntamientos.

### **Nivel Programático y de Corresponsabilidad**

Por otro lado se establecerá un nivel programático y de corresponsabilidad, este nivel tiene como propósito la definición de programas, subprogramas y acciones a ejecutar, induciendo a la formación de grupos de trabajo por cada uno de los subprogramas, teniendo como objetivo el que cada grupo de trabajo sea el responsable de elaborar las normas, lineamientos, procedimientos, control y evaluación de las acciones que sean realizadas de la temática que le sea conferida.

El nivel de corresponsabilidad de cada una de las instancias que intervienen en la ejecución de las líneas de acción de este programa quedan establecidas tanto en la Legislación Federal como estatal, en el marco de las correspondientes leyes de planeación, así como en el convenio de desarrollo social, lo cual hace obligatoria la participación de las dependencias y entidades federales, estatales y municipales y asimismo con la concertación de acciones de los sectores privado y social, a través de sus organizaciones.

### **Acciones de Coordinación con la Federación y los Municipios**

Es importante señalar que la consolidación del sistema estatal de vivienda implica el fortalecimiento de la coordinación del estado con la federación y los municipios, a efecto de propiciar entre los tres niveles de gobierno mejores condiciones para la producción habitacional y una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles.

A continuación se puntualizarán algunos aspectos prioritarios que sustentaran la coordinación del estado con la federación y los municipios en materia de vivienda y que corresponden a los objetivos del PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1995-2000 y al PLAN BÁSICO DE GOBIERNO 1999-2005:

- El fortalecimiento de las actividades de vivienda en el comité de planeación para el desarrollo del estado.
- La formalización de la comisión de vivienda dentro de la comisión consultiva de desarrollo urbano y vivienda impulsando su fortalecimiento.
- Impulsar la operatividad del comité estatal de incorporación de suelo social para el desarrollo urbano (piso).
- La realización de programas de inversión en vivienda con recursos del ramo 33 en su fondo de infraestructura social municipal.
- La gestión de financiamientos del FONHAPO para programas de urbanización y de vivienda con especial prioridad a la zona maya.

- El diseño de programas de inversión concertados con recursos fiscales, propios y crediticios de BANOBRAS, INFONAVIT o FOVI para la realización de programas de urbanización y de vivienda.
- El establecimiento de parques de materiales en fraccionamientos populares para la producción y comercialización de materiales para la construcción contribuyendo al abatimiento de costos.
- La constitución y ampliación de reservas territoriales con fines de vivienda y de crecimiento urbano para las ciudades que ya lo requieran.
- La verificación del uso y disposición efectiva de las reservas territoriales en los términos de los proyectos urbanos para los cuales son asignadas.
- La realización de programas de vivienda rural en zonas con potencial productivo (cañera, forestal, pesquero, etc.)
- Seguimiento al ejercicio de las atribuciones descentralizadas a los H. Ayuntamientos de conformidad a la Ley Estatal de Asentamientos Humanos.
- Seguimiento a la política fiscal que incide en los costos indirectos asociados a la vivienda de interés social.
- Evaluar la operatividad de las ventanillas únicas en materia de vivienda con atribuciones municipales.
- La elaboración y difusión de información estadística de vivienda por municipio, organismo financiero, promotor y modalidad crediticia.
- Apoyo y asesoría para que los ayuntamientos cumplan cabalmente con sus atribuciones.

## CONCLUSIONES

Se puede concluir señalando que en las últimas dos décadas la vivienda en Quintana Roo, presenta un crecimiento en número y calidad. Sin embargo, el rápido crecimiento de la demanda de habitación por encima del aumento de su oferta ha llevado a que un sector de la población tenga una demanda insatisfecha de vivienda. Esto ha generado en la proliferación de asentamientos irregulares y que algunos sectores de la población habiten lugares con carencias de servicios básicos.

El ritmo de construcción de viviendas en el estado en los últimos años, no ha sido constante agravando con ello la escasez de la vivienda a precios accesibles. De este modo, la construcción de vivienda alcanzó su mayor nivel en el bienio de 1993 a 1994 posteriormente, el ritmo de construcción disminuyó drásticamente como consecuencia de la crisis económica de 1995 con la caída de los ingresos familiares y del financiamiento bancario, es hasta 1997 que se observa nuevamente una recuperación importante en el sector, esta situación refleja claramente la fuerte asociación que existe entre el ritmo de actividad económica y el desarrollo del sector vivienda.

Se ha presentado una distribución heterogénea de los recursos disponibles, concentrándose estos principalmente en la ciudad de Cancún de manera decreciente en Chetumal y Cozumel.

Es importante señalar que en el Estado existen fuertes disparidades en la oferta de vivienda en función de los niveles de ingreso, la escasez de créditos para programas de autoconstrucción dirigidos a la población de menores recursos llevó a que estas familias sean de las menos protegidas.

La demanda de vivienda en Quintana Roo ha crecido de manera acelerada en los últimos años como consecuencia del crecimiento poblacional, de la migración interestatal y del acelerado proceso de urbanización sobre todo a la zona turística

del norte, proceso dado por la dinámica de crecimiento de la actividad turística y de servicios una de las más altas del país.

Cabe señalar que la situación de la vivienda en Quintana Roo se analizó por medio de dos indicadores, las características de la vivienda en particular el tipo de materiales que la conforman y el acceso a servicios. La consideración de estos indicadores se debe a que tienen reflejo en dos aspectos que definen las problemáticas duras de la vivienda, por un lado atender la creciente demanda por nuevas viviendas con características físicas y nivel de servicios adecuados, y por otra parte, mejorar la vivienda existente para que cuente con mejores estructuras y servicios.

## CAPÍTULO IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es sorprendente encontrar que ningún país del mundo ha logrado solucionar totalmente el problema de la vivienda. En los países del bloque socialista, en los países de Europa occidental, en Estados Unidos, en los países de reciente industrialización del sudeste asiático y en el resto de los países de América Latina, la vivienda es un problema aún no resuelto. De hecho, dentro de lo que han logrado los distintos países en vías de desarrollo, México puede contarse como uno de los pocos en donde la política de vivienda ha sido relativamente efectiva, aunque esto sea cierto para los grupos de ingresos medios y altos.<sup>30</sup>

Se podría afirmar que en México se ha intentado llevar a la práctica una gran parte de las medidas de política habitacional disponibles a diversas escalas. Sin embargo, el rasgo distintivo ha sido un relativo descuido y una insuficiente asignación de recursos a los grupos de más bajos ingresos.

Las experiencias de otros países en materia de vivienda pueden mejorar en la comprensión del problema habitacional de México, y aportar posibles soluciones que en otros países ha sido exitosas y que en México no han sido ensayadas, o cuando lo han sido, se han instrumentado en programas de poco alcance y con bajos presupuestos.

A pesar que los países desarrollados no han enfrentado el problema de crecimiento demográfico explosivo y urbanización acelerada, como ha sido el caso de México y los países en vías de desarrollo, también han tenido muy graves dificultades para organizar de manera eficiente y equitativa su política de vivienda y el desarrollo urbano en general. En el caso de los países menos desarrollados, se han logrado éxitos relativamente importantes en programas aislados, algunos dirigidos a los segmentos de ingresos medios y otros para los estratos de la población más pobre, pero en general se ha fracasado en diseñar e instrumentar

---

<sup>30</sup> La producción de vivienda en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, CEPAL 1996

una política de vivienda global que atienda a todos los sectores que demandan habitación.

Vale la pena recalcar que la política debe incluir a todos los segmentos demandantes, pues en caso de relegar a alguno de ellos, se corre el riesgo de sufrir efectos perversos contrarios a la intención de la política. Un claro ejemplo de este tipo de efectos negativos proviene de la experiencia –común a un gran número de países- de programas originalmente destinados a la población más pobre, pero que terminan beneficiando a la población de ingresos medios, quedando las familias de ingresos bajos sin atención suficiente. El fracaso en la atención al grupo objetivo proviene, la mayor parte de las veces, al pensar únicamente en las familias más pobres, sin tomar en cuenta que las familias de ingresos medios no tienen tampoco resuelto su problema de vivienda.

Hasta este punto hemos estudiado el comportamiento de las políticas públicas de vivienda y las transformaciones que han sufrido a lo largo de la historia incidiendo en el papel que le ha tocado jugar al Estado participando de manera directa e importante en las acciones orientadas a enfrentar la carencia habitacional de los más pobres, con mayor o menor éxito (o fracaso) según el país de que se trate.

Hemos enmarcado el inicio de este estudio con las políticas de vivienda en el ámbito internacional, nacional y estatal lo que nos permite señalar que se han producido modificaciones importantes en los contenidos y orientaciones de la política habitacional oficial, coincidiendo con las transformaciones económicas que han caracterizado a las propuestas gubernamentales en los últimos años. El resultado de estas nuevas orientaciones parece ser la ausencia de soluciones, esquemas y programas habitacionales adecuadas a las condiciones de la demanda proveniente de la población de más bajos ingresos.

Todas estas implicaciones nos llevan a establecer que la vivienda en el país enfrenta tres grandes retos:

- Financiero
- Económico (distribución del ingreso) y
- Jurídico.

Cada uno de estos rubros requiere de soluciones distintas pero que, en conjunto, constituirían una política integral de vivienda capaz de responder directamente a las demandas económicas políticas y sociales de habitación en México. Por lo que en una política integral de vivienda deba considerarse dicha problemática como un todo y no como problemas aislados.

El gasto gubernamental en materia de vivienda es muy elevado y, sin embargo, no en todos los casos logra su cometido. Existen varias instituciones abocadas a atender los problemas de vivienda de los diversos segmentos de la población, pero no existe una política de vivienda en forma. El gran reto para las instituciones gubernamentales del sector vivienda es conciliar el objetivo de una operación con altos niveles de recuperación para poder generar vivienda a gran escala y el de alcanzar a la población más necesitada sin descuidar a ningún segmento de la población, por medio de una reducción en los costos totales de la vivienda. Con frecuencia, en la práctica, estas instituciones han preferido mantener grupos de interés en lugar de resolver el problema de vivienda. Es por ello que se requiere de una política integral que eleve la eficiencia política y económica de las acciones gubernamentales.

La mayor parte de los estudios relacionados con las políticas públicas de vivienda coinciden en señalar a ésta como un componente importante de la política social, estableciéndose que su objetivo principal es participar en el compromiso del Estado en elevar el nivel de vida y el bienestar de las mayorías, atendiendo a las demandas prioritarias de la población de bajos ingresos. Esta relación entre una política social y las condiciones y el nivel de vida de la población más pobre caracteriza, por lo demás, a la mayor parte de las propuestas oficiales de gobiernos e instituciones en la actualidad.

Otro de los puntos importantes que hay que mencionar es que a pesar de las grandes diferencias entre los países de América Latina, las políticas habitacionales implementadas en estos tenían rasgos comunes, que también quizá estaban presentes en los países del Norte, particularmente en los países europeos con una fuerte participación e intervención del estado. Esa ideología estatista, o esos paradigmas que se manejaban hasta mediados de los años ochentas, fueron cambiados radicalmente y ese cambio influyó a todos los países latinoamericanos.

No hay que perder de vista que el comportamiento demográfico es un punto fundamental para definir la situación de la vivienda en un país o para implementar una política de vivienda. Esto es, cualquier análisis de las políticas de vivienda debe partir de la banda creada por la formación de hogares, de esta manera desagregar este análisis demográfico por los distintos estratos de la vivienda y establecer números absolutos, siendo en la actualidad el objetivo primordial de una política pública el asegurar que en la medida que hay recursos fiscales disponibles para la vivienda, deben canalizarse precisamente a los estratos de ingresos donde hay mayor densidad.

Cabe señalar que es muy difícil transferir experiencias y traer un modelo de un país y aplicarlo a otro sin embargo, hay que recalcar que la investigación y análisis de las aplicaciones de políticas de vivienda en países con características similares en cuanto desarrollo social, político y económico nos permite tener una perspectiva mas amplia de la aplicación y funcionabilidad de estas a manera de tomar lo rescatable de cada una.

Por todo lo anteriormente expuesto me permito formular algunas conclusiones generales sobre la investigación realizada en función de la problemática de la vivienda en nuestro país:

- Valdría la pena decir que es difícil poder establecer un modelo de política habitacional sin considerar los niveles de ingreso en cada país, si no hay posibilidades de ingreso, no hay posibilidades de pago, eso es definitivo.
- Se ha establecido que la vivienda en México además de representar un problema social muy fuerte, se ha ido configurando como un potencial problema político de complejidad y dimensiones tales puede llegar a representar una seria amenaza a la estabilidad institucional.
- Hacer más eficientes las actividades públicas de financiamiento y producción de vivienda.
- La solución o el atenuamiento del problema de vivienda exige la redistribución del financiamiento subsidiado orientándolo, en una proporción significativamente mayor a la actual, hacia el tercer segmento del mercado habitacional (el de los sectores de ingresos mínimos e inestables).
- Por otro lado, otra de las conclusiones a las que se han llegado de acuerdo a la investigación realizada es la importancia de contar con políticas de vivienda que nos permitan combatir el déficit existente, políticas de vivienda no solo para vivienda nueva sino, también, para la vivienda que fue producida en otra época; siendo esta última el stock de vivienda existente que no hay que dejar que se siga deteriorando.
- Definitivamente necesario estimular la inversión privada en la construcción de vivienda; mediante diversas alternativas como lo pueden ser: la simplificación administrativa y el combate a la corrupción, el establecimiento de estímulos fiscales, entre otras.

- No debe de ser minimizada la importancia de combatir el problema de vivienda simultáneamente desde todos los niveles.

En México la construcción de vivienda se realiza básicamente en dos vertientes:

**Sector Formal:**

Vivienda apoyada por los Institutos gubernamentales correspondientes, a través de un esquema organizado. Este sector, cumple con el reglamento de construcción, ofreciendo los servicios básicos; generalmente la casa se compra largo plazo para luego ser escriturada.

**Sector Informal:**

Vivienda que es realizada por la población con menores recursos y mayores necesidades, carente de toda formalidad legal. No es el mercado más eficiente para la provisión de vivienda, además de que genera un crecimiento urbano desordenado y en la mayoría de los casos, en zonas de riesgo.

Cabe señalar que el gobierno federal desea ampliar la oferta de vivienda formal, por lo que se han reformado las leyes de control de compraventa de tierra ejidal y el uso del suelo; se ha acelerado el proceso de regularización de los desarrollos e impulsado programas para apoyar el sector de auto-construcción.

Uno de los puntos importantes a rescatar en el caso del diseño de una política de vivienda de subsidio es el tema de la focalización. Los organismos internacionales como el Banco Mundial han insistido mucho con la necesidad de la focalización, sobre todo para la atención a los pobres. Desde esta perspectiva se puede señalar que nadie puede estar en desacuerdo sobre el hecho de que las políticas no tienen que ir a la gente que no las necesita. Muestra de una política focalizada de vivienda en México es la creación de diferentes organismos de vivienda para diferentes sectores de la población, como lo es caso del Fideicomiso del Fondo

Nacional de la Habitaciones Populares (FONHAPO), mismo que es un programa dirigido a los sectores más pobres.

Se puede establecer que el problema real no es si se focaliza o no, sino que pasa con las políticas universales en relación con las políticas focalizadas, por lo menos en el campo de las políticas sociales. Y cual es el método para determinar que esa es la población que realmente necesita ser atendida y cuales son las técnicas para realizar la focalización y dirigir las políticas hacia la población que realmente lo necesita.

Hoy día podemos hablar de la interacción del estado con los demás sectores, no implicado con esto la disminución de su actividad, es un rediseño de la manera en que estos distintos sectores deben intervenir.

Finalmente cabe señalar, que en nuestro país se genera constantemente información en torno a la vivienda; académicos, investigadores, la iniciativa privada y la industria, así como instituciones como el Banco Mundial y otros, investigan y documentan el marco de la vivienda. Sin embargo, hoy en día no se cuenta con un sitio que aglutine esta información, ni con una perspectiva general del sector.

Se puede señalar que existen cifras y más cifras en torno a la vivienda en México, poca de ellas coinciden. Este es uno de los grandes problemas de este sector: el no contar con estadísticas puntuales hace cada vez más difícil la posibilidad de fondeo.

En muchas ocasiones los estudios se refieren a una sola vertiente de las muchas que definen el sector, en general poco difundidos y poco accesibles. La información hoy dispersa requiere ser compilada, analizada y estructurada para convertirse en instrumento útil en la toma de decisiones.

Es importante establecer un estudio más profundo sobre la demanda existente de vivienda a manera de contar con las herramientas que permitan entender el mercado habitacional. En este punto cabría profundizar en temas definidos como premisa tales como:

- Demografía y demanda
- Construcción de vivienda nueva.
- Condiciones de la vivienda existente.
- Demanda vs. Financiamiento.
- Suelo, infraestructura y planeación urbana.

El suelo es fundamental en el desarrollo de la vivienda; la escasez, las irregularidades y la ineficiencia jurídica en torno al título de propiedad del suelo, se convierte hoy mas que nunca en una barrera para continuar con el ritmo de crecimiento del sector y al mismo tiempo, ha estimulado el crecimiento difuso y desordenado de la mancha urbana.

La política de vivienda debiera ser producto de la congruencia de las políticas de Estado. En nuestro país, el fenómeno es que esta aseveración es contraria a lo racional; es la excepción que confirma a la regla. La política de vivienda ha venido siendo impulsada desde las altas esferas del poder, aunque en otras muchas materias no exista una política de Estado, o por lo menos que sea tan evidente como en este sector.

La política en nuestros días no solo se refiere a la polis, es decir a la ciudad o a la naturaleza, funciones, división de poderes o formas de gobierno en el sentido aristotélico, sino que se ha convertido en un adjetivo calificativo para poder describir las acciones necesarias para poder impulsar modelos que contribuyan con la ciudadanía a generar prosperidad.

La política de vivienda debiera crear instrumentos que permitan congruencia entre lo que se quiere y lo que se necesita, pero que también asegure a los ciudadanos tanto la posibilidad de contar con una vivienda, como que ésta se encuentre situada en un entorno que permita el desarrollo de los individuos.

Se trata de lograr acuerdos entre los diferentes actores, haciéndolos participar en la creación de los esquemas que favorezcan las posibilidades de tener éxito.

En la actualidad no podemos concebir la política de vivienda sin la participación de las autoridades municipales, sin legisladores, sin los intermediarios financieros, los constructores y los desarrolladores. Esto es generar una política de Estado que tiene que ver con agrupar las ideas de todos los actores sociales, políticos empresariales, sindicales, financieros, académicos, y crearles un espacio para la discusión y análisis, pero sobre todo tiene que ver con dejar establecidas las reglas que aseguren el futuro, que permitan que tengamos reglas claras y que éstas no cambien, como ha venido siendo hasta ahora, cada vez que un funcionario público en el poder, toma la decisión de hacer un cambio.

Hoy se cuenta con entidades financieras sumamente eficientes y con desarrolladores de vivienda que han sabido asumir su compromiso con el país de manera por demás responsable, con elementos y procesos constructivos, que permiten acelerar los tiempos y ahorrar recursos a favor de los compradores de vivienda.

Los institutos de financiamiento a la vivienda están demostrando que se puede tener cuentas claras, procesos estructurados frente a la exigencia de transparencia y viabilidad financiera, al haber logrado impulsar una cultura de pago, que en México empezaba a perderse.

El dinamismo del sector habitacional es notable; a pesar de los muchos rezagos que siguen existiendo, los empresarios siguen demostrando que pueden y que son

capaces de sortear toda clase de irregularidades, aun a pesar de que se sigue sufriendo de una excesiva burocracia, en donde la cantidad de trámites hace que los proyectos de vivienda se retrasen afectando así los márgenes de utilidad y por supuesto, encareciendo el producto para los consumidores finales.

Una vez establecidos algunos puntos de conclusión sobre lo estudiado y analizado en esta investigación, me permitiré enfocar y sugerir desde esta perspectiva nacional y estatal algunas de las recomendaciones que desde mi particular punto de vista deberían ser rescatadas y que pongo a consideración con todo respeto:

- ✓ Darle continuidad a la aplicación de las políticas y programas de vivienda que han sido aprobadas y establecidas, cuando se establece un cambio de gobierno ya sea nacional o estatal a manera de poder obtener más altos y mejores resultados que permitan hacer un mayor análisis de la aplicabilidad y de su evaluación
- ✓ Es importante seguir redefiniendo el papel que juegan en el país los organismos nacionales de vivienda a manera de que estos puedan hacer frente al déficit habitacional existente. Cabe señalar en este punto que esto será posible en la forma en que se establezcan políticas nacionales de vivienda con visión de mediano y largo plazo, considerando igualmente la homologación de criterios y políticas de estos organismos y que actúen de forma coordinada con el esfuerzo desarrollado por las entidades estatales de vivienda y las instituciones financieras.
- ✓ Por otro lado también, la coordinación de las acciones de las dependencias de la administración federal, estatal y municipal con los sectores social y privado vinculados con el sector habitacional.
- ✓ Poner especial énfasis en la atención de las necesidades de vivienda de las familias con menores ingresos.

- ✓ Hacer hincapié en el establecimiento de mecanismos de ahorro previo con propósito habitacional que le permita tener acceso al trabajador a sistemas con rendimientos reales en los depósitos, de manera que se pueda cubrir el pago inicial para un crédito hipotecario, haciendo mayor frente al problema de bajos ingresos que adolece una proporción importante de las familias mexicanas.
- ✓ De igual manera, seguir con los esfuerzos de simplificación administrativa para disminuir aún más los costos indirectos a través de la profundización de medidas relacionadas con la desregulación de trámites, permisos y licencias.
- ✓ Por otra parte, es necesario darle una mayor continuidad e impulso a los programas de vivienda desarrollados e implementados con un sistema de subsidio, esquema que debe considerar la capacidad económica y el esfuerzo de ahorro previo, de tal manera que combine, con espíritu de equidad, el ingreso y el ahorro con la magnitud del subsidio. Ya que la posibilidad de alcanzar a los más pobres de los pobres depende mucho de los subsidios.
- ✓ Vigilar el crecimiento demográfico y controlar los asentamientos humanos que permita propiciar un crecimiento ordenado de los centros urbanos, mediante la planeación citadina mediante el establecimiento de reservas territoriales, incorporando suelo ejidal y comunal a suelo urbano.
- ✓ Darle un mayor impulso a los programas de investigación y desarrollo de tecnología que permitan bajar los costos directos mediante la utilización de nuevas técnicas y materiales de construcción, a través de una estrecha vinculación entre las universidades y los centros de investigación.

- ✓ Desde el contexto estatal, seguir impulsando los trabajos de coordinación entre las diferentes dependencias y organismos estatales y federales, así como el sector público y social dentro de las reuniones periódicas y acuerdos celebrados dentro del seno de el Comité Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda.
  
- ✓ Y como punto por demás importante, es que el estado siga asumiendo un papel activo en materia de vivienda, que permita seguir impulsando el desarrollo económico y coadyuve a una mejor distribución de la riqueza y el bienestar social.

Hasta este punto se han señalado desde el marco de lo analizado, algunas de las conclusiones y recomendaciones generales mismas que a continuación serán complementadas en función de un nuevo planteamiento, en el cual, se presentaran algunas de las alternativas de solución generadas en el estado en el combate al déficit de vivienda.

Y en este mismo contexto se planteara, a manera de tener una mayor perspectiva de las acciones realizadas en el estado en materia de políticas públicas de vivienda, el programa que ha sido implementado actualmente y que es producto de el convenio firmado por los sectores federal, estatal y municipal conjuntamente con uno de los organismos nacionales mas importantes en esta materia el INFONAVIT.

#### **4.1. Déficit de vivienda: Alternativas de Solución en el Estado**

Ha sido, durante los gobiernos ejercidos en el estado de Quintana Roo desde su fundación, una preocupación constante el dotar a sus habitantes de una vivienda digna, que le de seguridad a sus familias y que les permita integrarse al desarrollo de la entidad.

Durante todos estos años, se han implementado alternativas de solución para el problema que representa la falta de vivienda en la entidad, ante el crecimiento acelerado de la población, generado por las actividades turísticas y por consecuencia, las que de estas se derivan.

El gobierno del estado, en apoyo a la ejecución de todas las alternativas de solución propuestas a través de los organismos e instituciones involucrados en la generación de vivienda, cuyo objetivo principal es cubrir la demanda que prevalece en función de la explotación demográfica existente en la entidad, ha otorgado para tal hecho, todas las facilidades necesarias para la adquisición de las áreas requeridas para su desarrollo, así como las correspondientes para la tramitación respectiva ante las autoridades estatales y municipales, para su legalización y procedencia.

Es evidente la construcción de desarrollos habitacionales en la zona norte del estado, tendientes a cubrir la demanda de vivienda detectada, sin embargo, el déficit de vivienda en el estado se acentúa, debido principalmente al factor demográfico que influye en la escasez de casas habitación; la constante migración que llega al estado de Quintana Roo, especialmente en esta zona, lo que ocasiona una gran demanda, influyendo asimismo la falta de créditos bancarios, escasez de terrenos donde edificar, incremento en los materiales de construcción y la situación económica nacional.

Las características de desarrollo observadas en la zona, norte, no son representativas en todas las localidades del estado, manifestándose la urgente necesidad, de la elaboración de proyectos de vivienda factibles a edificar por parte de los organismos e instituciones involucrados, que solucionen el problema de vivienda, tomando en cuenta para fortalecer la viabilidad de construcción, las condiciones, características e idiosincrasia de la localidad y sus moradores para dar el uso adecuado a las áreas de terreno destinadas para tal fin.

En la zona sur del estado, el nivel económico y dinámica existente no permite la construcción masiva de viviendas que permitan cubrir la demanda existente, la cual supera el 50% de la población atendida, debido esto a la escasez de oferta y la falta de terrenos donde aplicar los recursos de las instituciones de vivienda, destinados a la edificación de estas, y que sean factibles de adquirir por la clase trabajadora solicitante.

Se han presentado alternativas de solución al problema, contándose entre estas, los programas de cofinanciamiento con el gobierno del estado, y los de vivienda progresiva, los cuales se han desarrollado con éxito a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en el municipio de Othón P. Blanco. adicionalmente se tiene contemplado el desarrollo de un programa de vivienda progresiva por autoconstrucción, el cual esta enfocado a atender a trabajadores de bajos ingresos y que por sus condiciones laborales, no les es posible adquirir viviendas ofertadas en el mercado inmobiliario, ni ejercer otro tipo de crédito para contar con una de estas, y que de alguna manera han iniciado a solucionar este problema, adquiriendo con el apoyo del gobierno del estado un lote, no importando si este ha sido liquidado en su totalidad, estableciéndose para estos casos garantía hipotecaria a prorrata entre el instituto y la dependencia donde lo adquirió.

Para el desarrollo de este programa se requiere, con el apoyo del gobierno del estado, la participación de colegios y asociaciones de profesionistas en la materia y alumnado de las carreras afines, en las universidades e institutos tecnológicos, que faciliten la realización del mismo.

Contando con el apoyo decidido del gobierno del estado, la implantación de este programa, ampliara la cobertura de los beneficios del instituto a la clase trabajadora de todas las localidades del estado, donde a la fecha, por las condiciones y características de las mismas, no ha hecho acto de presencia.

Para llevar a cabo cualquier acción en la entidad, tendiente a solucionar el problema existente de falta de vivienda, es necesaria e indispensable para su logro, la participación y apoyo del gobierno del estado a las mismas, autorizando los terrenos requeridos y se otorguen las facilidades para su adquisición, para la edificación de programas habitacionales, que sean factibles de adquirir por la clase trabajadora de la entidad, tomando en cuenta los recursos que las instituciones de vivienda tienen destinados, para tal fin.

Hay que considerar que como una respuesta a la necesidad de vivienda en nuestro país, en junio del 2001, el presidente Vicente Fox emitió el decreto mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, cuyo objetivo es el de diseñar, coordinar e instrumentar los programas y las políticas de vivienda del gobierno federal a través de los cuatro organismos nacionales de vivienda: INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO y Sociedad Hipotecaria Federal.

Tomando como marco de referencia lo señalado anteriormente se hará a continuación el planteamiento final de las conclusiones enfocando las políticas públicas y las acciones de vivienda en el combate hacia los déficit existentes en el estado implementadas a través de uno de estos organismos nacionales, caso INFONAVIT.

Cabe mencionar que nuestro enfoque se realizará puntualizando por principio de cuentas que en la búsqueda por facilitar el acceso de las familias mexicanas a una vivienda digna, los procesos para obtener un crédito se han hecho más transparentes, mismo que el INFONAVIT ha hecho frente dejando de emitir convocatorias por determinados periodos, implementando un nuevo sistema que permite ahora que durante todo el año los derechohabientes que deseen obtener un crédito puedan hacerlo directamente y sin intermediarios.

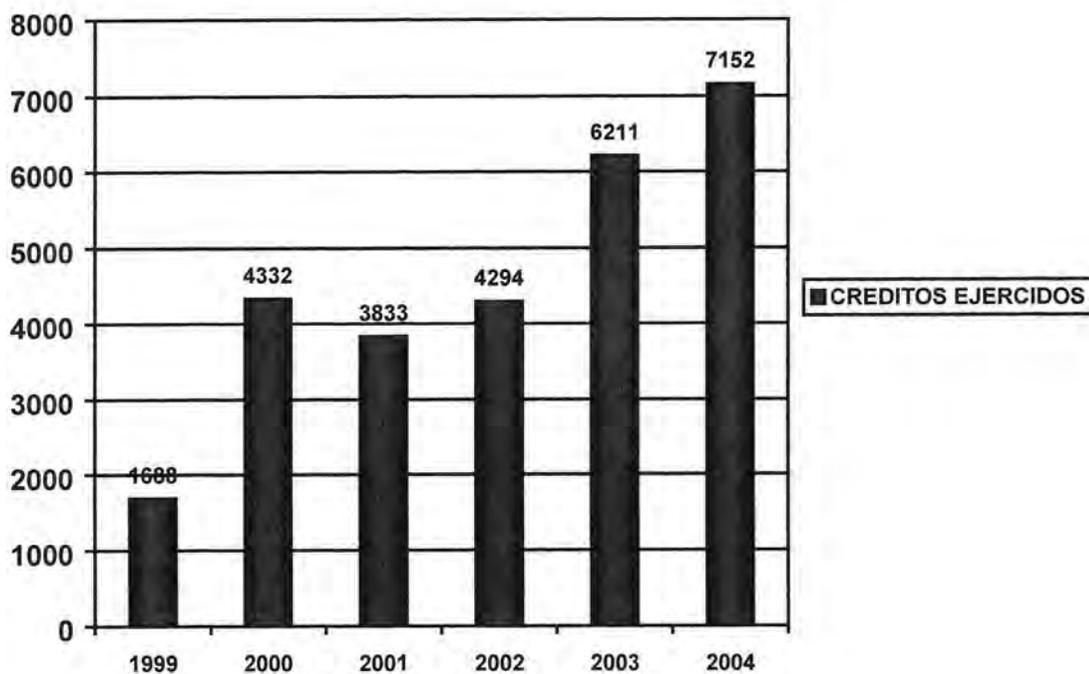
Contando siempre con el apoyo y participación del gobierno del estado, para dar cumplimiento a los objetivos institucionales en la entidad, el INFONAVIT ha

multiplicado sus esfuerzos a efecto de mejorar su eficiencia operativa, elevando su productividad y calidad de sus servicios, buscando extender sus beneficios a un mayor número de trabajadores y al mayor número de municipios de la entidad.

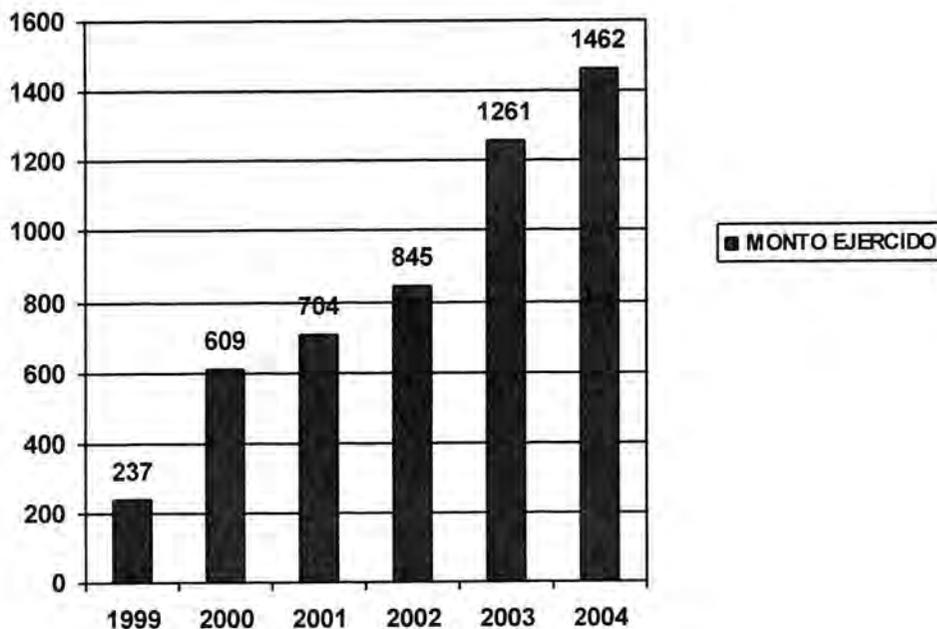
Lo anterior se ve reflejado en las estadísticas de los créditos ejercidos en el periodo de 1999-2004 como sigue:

Del total de créditos otorgados en los 32 años del instituto, el 62% de estos fueron ejercidos en la presente administración, lo que ha representado para el estado una inversión aproximada de \$5,118 millones de pesos. (Ver cuadro 4.2 y 4.3)

**CUADRO 4.2. GRÁFICA CRÉDITOS EJERCIDOS 1999-2004.**



CUADRO 4.3. GRÁFICA MONTOS DE INVERSIÓN 1999-2004



Cabe mencionar que el nivel alcanzado en la operación crediticia en los últimos años por el INFONAVIT a nivel nacional, obedece a una diversidad de factores, encontrándose entre las principales:

- ✓ El uso eficiente de los recursos, dadas las disponibilidades financieras existentes.
- ✓ La vinculación del instituto con el Sistema de Pensiones y el establecimiento de un sistema único de recaudación con el IMSS, permitió incrementar el nivel de los ingresos derivados de la recaudación y amortización de créditos.
- ✓ La reducción del índice de cartera vencida, como resultado de los programas de recuperación de cartera instrumentados, los cuales incluyen facilidades de pago, reestructuración de créditos y descuentos en los casos de pagos anticipados y liquidaciones.

- ✓ El impulso que la administración ha dado a la generación de oferta de vivienda, simplificando los trámites para la presentación y aprobación de los paquetes de vivienda, mejorando su promoción, otorgando asesoría a los promotores en la detección de la demanda e incrementando el volumen de las convocatorias de crédito.

Por otro lado, y manera de dejar constancia de las acciones generadas por el INFONAVIT en el estado por el ejercicio 2004, a continuación se presenta el cuadro informativo sobre el Cierre de la Propuesta de Inversión de Obra Pública de este mismo año.

**CUADRO 4.4. CIERRE DE LA PROPUESTA DE INVERSIÓN DE OBRA PÚBLICA  
2004**

MUNICIPIO	CREDITOS EJERCIDOS	MONTO INVERSION
BENITO JUAREZ (CANCUN)	4430	\$ 869,104,600
COZUMEL	12	\$ 2,354,234
OTHON P. BLANCO	350	\$ 68,665,149
SOLIDARIDAD	2335	\$ 458,094,637
FELIPE CARRILLO PUERTO	25	\$ 4,904,654
<b>TOTAL</b>	<b>7152</b>	<b>\$ 1,403,123,273</b>

Como podemos observar se ve reflejado un incremento del 13.16% de créditos ejercidos en comparación con el ejercicio 2003 mismo que refleja una mayor acción en la consecución de las metas establecidas en el combate a los niveles de rezago de vivienda en el estado.

Partiendo del Cierre de Obra Pública del 2004 se establece la siguiente propuesta de inversión de Obra Pública para el 2005, misma que queda proyectada como meta a alcanzar y que dentro de la cual se pretende que haya un incremento para mediados de ejercicio.

**CUADRO 4.5. PROPUESTA DE INVERSIÓN DE OBRA PÚBLICA 2005**

CONCEPTO		META ANUAL	
TIPO DE FINANCIAMIENTO	CREDITOS EJERCIDOS	MONTO DE INVERSION	
VIVIENDA TRADICIONAL	5000	\$980,000,000	
COFINANCIAMIENTO			
VIVIENDA ECONOMICA	2000	\$392,000,000	
APOYO INFONAVIT	100	\$19,600,000	
<b>TOTAL</b>	<b>7100</b>	<b>\$1,391,600,000</b>	

### **Distribución Regional de los Créditos**

El proceso de otorgamiento de créditos esta vinculado a los propósitos institucionales de apoyar a los trabajadores de menores ingresos; a las mujeres jefes de familia, a los jóvenes en edad de formar un hogar; así como al esfuerzo de ahorro voluntario de los trabajadores.

Para responder de mejor manera a los derechohabientes demandantes de vivienda en el país INFONAVIT establece la distribución de los créditos por entidad federativa y localidad, fijando las metas crediticias en base a los siguientes criterios:

- ✓ Distribuir de manera equitativa los créditos por entidad para propiciar un mayor equilibrio en la atención a las regiones en proporción a la estructura que presenta la demanda potencial.
- ✓ La meta crediticia se establece también en función del total de los patrones vigentes y el total de los trabajadores derechohabientes vigentes en cada entidad federativa.

- ✓ Brindar una mayor equidad en la atención a los trabajadores de acuerdo a su nivel de ingreso.
- ✓ Reconocer el desempeño de las delegaciones regionales en materia de recuperación de cartera y avance crediticio.
- ✓ Optimizar la disponibilidad y uso de los recursos.
- ✓ Atender a la población derechohabiente ubicada en localidades insuficientemente atendidas y que requieran de un mayor impulso.
- ✓ Propiciar un desarrollo regional más equilibrado, que coadyuve al desarrollo económico y social del país; y
- ✓ Brindar mayor certidumbre a los desarrolladores de vivienda para impulsar la edificación de conjuntos habitacionales.

Cabe señalar que para determinar la distribución crediticia por entidad federativa se ha considerado entre otros factores la demanda potencial de vivienda estimada para cada estado, procurando que el número de créditos supere la meta aprobada del ejercicio anterior.

Por su parte, la distribución a nivel localidad, se establece a partir de la estructura de demanda potencial que representa cada municipio, así como la oferta de vivienda e Subastas y líneas II ( compra a terceros) y V (pago de pasivos).

Es importante mencionar que la distribución regional de créditos; incorpora, además de los criterios anteriormente mencionados, las sugerencias y opiniones de los sectores empresariales y de trabajadores, de los desarrolladores de vivienda, de las comisiones consultivas y delegaciones regionales. Es importante enfatizar que esta distribución es un marco de referencia susceptible de irse

ajustando en función de la evolución de la oferta y la demanda que se presente en las entidades federativas.

A continuación se presentan las estadísticas comparativas de los créditos ejercidos en la entidad en el periodo de 1999-2004 a fin de poder establecer un análisis del comportamiento de las metas crediticias del INFONAVIT en el estado.

<b>CRÉDITOS EJERCIDOS EN EL ESTADO PERIODO 1999-2004</b>			
<b>AÑO</b>	<b>TOTAL CRÉDITOS EJERCIDOS NACIONAL</b>	<b>TOTAL CRÉDITOS EJERCIDOS ESTADO</b>	<b>%</b>
1999	198,950	1,688	0.85
2000	250,110	4,332	1.73
2001	230,003	3,833	1.66
2002	275,000	4,294	1.56
2003	300,000	6,211	2.07
2004	305,975	7,152	2.34

Como se puede observar la meta crediticia del instituto refleja en su comportamiento que de acuerdo al total de los créditos ejercidos a nivel nacional, el estado mantiene un incremento anual promedio de 1.7% .

Estableciendo una comparativa año con año del total de los créditos ejercidos en el estado se puede concluir que de igual manera este presenta un incremento regular anual como es el caso de 1999 al 2000 donde el porcentaje de incremento es del 61% , por otro lado para el periodo del 2000 al 2001 el comportamiento de acuerdo a las estadísticas se ve en un decremento en las metas crediticias con un 11.52% .

Como hemos mencionado con anterioridad, otros de los criterios que aplican para establecer las metas crediticias por estado corresponden a las siguientes estadísticas mismas que presentamos a fin de poder establecer un comparativo

del ámbito nacional con el estatal en el periodo de 1999-2004 y tener un parámetro del comportamiento de este criterio.

<b>TOTAL PATRONES VIGENTES EN EL ESTADO 1999-2004</b>			
<b>AÑO</b>	<b>TOTAL PATRONES NIVEL NACIONAL</b>	<b>TOTAL PATRONES NIVEL ESTATAL</b>	<b>%</b>
1999	715,039	10,297	1.44
2000	756,536	10,521	1.4
2001	803,426	11,482	1.4
2002	829,460	11,600	1.4
2003	825,185	11,863	1.4
2004	820,897	12,315	1.50

<b>TOTAL TRABAJADORES VIGENTES EN EL ESTADO 1999-2004</b>			
<b>AÑO</b>	<b>TOTAL TRABAJADORES NIVEL NACIONAL</b>	<b>TOTAL TRABAJADORES NIVEL ESTATAL</b>	<b>%</b>
1999	11,640,791	157,084	1.35
2000	12,165,985	164,900	1.4
2001	11,987,299	168,977	1.4
2002	11,612,115	168,800	1.5
2003	11,603,465	179,274	1.5
2004	11,914,401	199,548	1.7

<b>CUADRO ESTADISTICO SOBRE TRABAJADORES VIGENTES EN EL ESTADO CON CREDITO Y SIN CREDITO ULTIMOS 2 AÑOS 2003-2004</b>			
<b>AÑO</b>	<b>CON CREDITO</b>	<b>SIN CREDITO</b>	<b>TOTAL</b>
2003	159,725	19,549	179,274
2004	175,901	23,647	199,548

En apego a los lineamientos institucionales establecidos para dar cumplimiento a los objetivos propuestos en el estado; la intervención del INFONAVIT en las acciones de vivienda siempre han contado con el apoyo y participación del gobierno de Quintana Roo, mejorando su eficiencia operativa, elevando su calidad de sus servicios y elevando su productividad, siempre con el objetivo primordial de extender sus beneficios a un mayor número de trabajadores, teniendo una mayor cobertura hacia todos los municipios de la entidad.

Cabe destacar que dentro de las acciones de vivienda generadas por INFONAVIT se busca establecer programas de colocación crediticia segmentados por nivel de ingreso de los derechohabientes, con el objeto de lograr una mayor equidad de acuerdo a las características de los derechohabientes.

De acuerdo a lo anterior se mencionaran tres de los programas que el INFONAVIT ha implementado en los últimos años a efecto de poder llegar a los trabajadores de menores ingresos:

### **PROGRAMA DE VIVIENDA ECONÓMICA**

Para atender las necesidades de los trabajadores con ingresos de hasta 3 VSM (veces salarios mínimos). Para este programa se establece una bolsa de vivienda con subsidio que se otorga conforme se instrumenten acuerdos de colaboración con el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales y en función de la oferta de vivienda económica.

### **PROGRAMA TRADICIONAL**

Para el segmento de trabajadores con ingresos de 3.1 y 6 VSM, a los que tradicionalmente ha atendido el instituto.

## **PROGRAMA APOYO INFONAVIT**

A través de este programa se pretende facilitar a los derechohabientes con ingresos superiores a el acceso a un crédito hipotecario con instituciones financieras al amparo del Art. 43 bis de la Ley del INFONAVIT que a la letra dice: "Al momento en que el trabajador reciba su crédito, el saldo de la subcuenta de vivienda de su cuenta individual se aplicará como pago inicial de alguno de los conceptos a que se refieren los incisos de la fracción II del artículo 42.

Durante la vigencia del crédito concedido al trabajador, las aportaciones patronales a su favor se aplicarán a reducir el saldo insoluto a cargo del propio trabajador."

De acuerdo a lo anteriormente señalado, se concluirá señalando, a efecto de dejar constancia de las acciones de vivienda implementadas en el estado, con la caracterización del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva, aplicado por el INFONAVIT.

De esta manera, dejar actualizada la situación habitacional imperante en el estado que nos permita tener una perspectiva sobre las reformas a las políticas públicas de vivienda en el combate al déficit existente, y la atención y cobertura a los trabajadores de los estratos de menores ingresos.

### **4.2. Descripción del programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva para trabajadores derechohabientes del INFONAVIT y su aplicación en el estado.**

#### **4.2.1. Antecedentes**

- I. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece como eje de la política de desarrollo social, el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población, a fin de erradicar las causas de la pobreza, atender a la satisfacción de las necesidades básicas y crear oportunidades de desarrollo

humano. El mismo Plan determina como estrategia de desarrollo social y humano, la consolidación del mercado habitacional para convertir a la vivienda en un motor de desarrollo.

- II. El programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 indica que la producción de vivienda refleja en forma aguda los efectos de una disparidad en la distribución del ingreso y de los beneficios sociales y que existe una estrecha relación entre los bajos ingresos de la mayoría de la población y los aspectos que definen el problema habitacional. Este último desde la perspectiva de la oferta, se resume en el precio de la vivienda y la dificultad de instrumentar una política que reduzca su costo relativo y, desde la óptica de la demanda, refleja que el ingreso y su relación directa con la capacidad crediticia de una familia es el factor determinante y más difícil de superar.
  
- III. El mismo programa estima que la población ocupada que gana hasta 3 salarios mínimos, requerirá al año alrededor de 530 mil viviendas nuevas y 290 mil mejoramientos al inventario existente; es decir, tres cuartas partes de toda la necesidad de vivienda anual del país. En este contexto, no sólo se requiere una mayor oferta de vivienda, sino que ésta sea accesible a la capacidad de pago de los trabajadores con ingresos menores a tres salarios mínimos.
  
- IV. El mencionado programa señala que 2.3 millones de créditos otorgados en el transcurso de la vida institucional del "INFONAVIT" , representan únicamente la atención del 18.7 por ciento de los 12.3 millones de trabajadores que constituyen su actual población derechohabiente; asimismo, que a partir de 1995, la atención del instituto se desplazó hacia los trabajadores con ingresos superiores a 3 salarios mínimos, al representar éstos el 55.9 por ciento de los créditos otorgados.

V. En este marco, dicho programa destaca la necesidad de promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda, mediante: la consolidación del papel promotor del Estado; el fortalecimiento de la coordinación sectorial; el impulso de esquemas financieros sanos que den vigencia a un sistema crediticio habitacional, que soporte el incremento necesario de hipotecas de mediano y largo plazos con el fin de ampliar la cobertura de atención hacia el mayor número de familias posible; así como el fortalecimiento de las políticas de subsidio transparentes y de mejoramiento de vivienda que apuntalen el mercado habitacional en todas las regiones del país, para fortalecer el desarrollo económico y social sustentable, que permita brindar las mismas oportunidades para la población demandante de la ciudad y el campo.

#### **4.2.2. Aplicación del programa:**

El Programa tendrá cobertura nacional para la población en situaciones de pobreza, por lo que se podrá desarrollar en cualquier localidad urbana, suburbana o rural del país, donde los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios puedan operarlo, con acciones de adquisición, edificación, ampliación o mejoramiento de vivienda, debiendo cumplir para ello con los requisitos establecidos en las presentes Reglas de Operación y en los ordenamientos federales, estatales y municipales en materia de vivienda.

#### **4.2.3. El objetivo general de este programa es:**

Otorgar apoyos económicos a las familias en pobreza, que adquieran, edifiquen, amplíen o mejoren su vivienda.

#### **Objetivos específicos:**

- I. Apoyar a la población en situación de pobreza que requiera vivienda, facilitando ya sea la adquisición, edificación, ampliación o mejora de su

- vivienda actual. La situación de pobreza se definirá en los Lineamientos para la operación del programa.
- II. Aplicar para el propósito anterior un apoyo económico federal como detonador de la participación corresponsable de los tres ordenes de gobierno y de los sectores privado y social.
  - III. Apoyar al desarrollo económico de la familia mediante la formación o la consolidación de un patrimonio familiar inicial.
  - IV. Fomentar el ahorro previo, aprovechando las instancias de captación de ahorro social autorizadas por las leyes aplicables a la materia.
  - V. Alentar la participación de la industria de la construcción en la edificación de vivienda de bajo costo, en un marco de sana competencia, que promueva el acceso de la población al mercado formal de la vivienda.
  - VI. Promover el desarrollo de la vivienda en microregiones y comunidades rurales e indígenas, respetando sus usos y costumbres y,
  - VII. Completar el Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades" mediante la formación de un patrimonio habitacional para sus beneficiarios.

**Este programa esta dirigido a la siguiente población objetivo:**

- ✓ Jefes y jefas de hogar, cuyo ingreso familiar no exceda al equivalente a 3 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, que requieran adquirir o edificar una unidad básica de vivienda o ampliar o mejorar su vivienda actual.
- ✓ En el caso de derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT), del Fondo de Vivienda del

Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), de los Institutos de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio de las Entidades Federativas, podrán participar los que obtengan un crédito de dichos fondos para unidades de vivienda intermedia y meta. En este caso, la población objetivo serán aquellos jefes y jefas de hogar, cuyo ingreso individual no exceda el equivalente a 2 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, o cuyo ingreso familiar no exceda el equivalente a 3 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

- ✓ En el caso de solicitantes calificados que obtengan un crédito con recursos económicos provenientes de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) para la adquisición de unidad intermedia o unidad meta de vivienda, la población objetivo serán aquellos jefes y jefas de hogar, cuyo ingreso familiar no exceda el equivalente a 5 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.
- ✓ En el caso de solicitantes calificados que obtengan un crédito con recursos económicos provenientes de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular o de Instituciones bancarias para la adquisición de unidad intermedia o unidad meta de vivienda, la población objetivo serán aquellos jefes y jefas de hogar cuyo ingreso familiar no exceda de 5 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

El FONHAPO podrá de común acuerdo con la Instancia Ejecutora modificar los alcances en la población objetivo y los criterios de selección de beneficiarios, en aquellos casos en que se requiera atender a la población afectada en su vivienda, por fenómenos naturales catastróficos en zonas que sean declaradas de desastre natural por la autoridad federal. Lo anterior deberá estar contenido en convenios especiales que se elaboren y firmen por las partes.

#### **4.2.4. Cláusulas del Convenio de colaboración**

Como marco de referencia de las obligaciones a las que se sujetaran las partes que firman este convenio de colaboración para la adquisición de vivienda por los trabajadores de bajos ingresos, derechohabientes del INFONAVIT, a continuación se establecerán las cláusulas que rigen este:

**PRIMERA.-** El presente Convenio de Colaboración, es articular los esfuerzos y recursos de "EL INFONAVIT", "EL FONHAPO", "EL INFOVIR", "LA C.A.P.A." y "EL H. AYUNTAMIENTO", para que mediante la combinación de crédito, subsidio y ahorro previo, se otorguen hasta 500 créditos, para beneficiar a igual número de derechohabientes de "EL INFONAVIT" en el Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo.

**SEGUNDA.-** Las partes convienen para efectos del cumplimiento de este convenio:

**A.-** Que la estructura financiera para la realización del objetivo del presente convenio se integrara de la siguiente manera:

**A.1.-** "EL ESTADO", por conducto de "EL INFOVIR", "LA C.A.P.A." y "EL H. AYUNTAMIENTO", efectuarán una aportación consistente en la aplicación de un subsidio equivalente hasta por la cantidad de \$20,000.00 (VEINTE MIL PESOS 00/100 M.N.) por cada crédito individual, bajo al siguiente estructura:

**A.1.1.-** "EL INFOVIR" otorgará, previa autorización de su consejo directivo, como subsidio que podría ser aplicable a través del valor del inmueble y/o acciones de urbanización, el equivalente hasta por la cantidad de \$14,620.00 (CATORCE MIL SEISCIENTOS VEINTE PESOS 00/100 M.N.) por cada crédito individual.

**A.1.2.-** "LA C.A.P.A." por un importe individual de hasta \$3,780.00 (TRES MIL SETECIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.), en derecho de interconexión de

agua potable y drenaje de cada vivienda, previa autorización de su consejo directivo.

**A.1.3.-** "EL H. AYUNTAMIENTO" cobrará a "EL INFONAVIT", la cantidad correspondiente al pago del impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

**A.1.4.-** "EL H. AYUNTAMIENTO" se compromete a subsidiar, hasta por un importe equivalente a \$1,600.00 (MIL SEISCIENTOS PESOS 00/100 M.N.) por cada crédito autorizado y de conformidad con el padrón de acreditados que "EL INFONAVIT", mediante oficio de notificación le haga llegar y con base a este, "EL H. AYUNTAMIENTO" entregará a cada acreditado el subsidio señalado.

**A.2.-** "EL INFOVIR", "LA C.A.P.A." y "EL H. AYUNTAMIENTO", otorgarán el apoyo a través del subsidio señalado en la cláusula segunda; numerales A.1.1., A.1.2, A.1.3 y A.1.4 aplicable al valor del inmueble y/o crédito de la vivienda hasta por el monto acordado, para beneficio de los trabajadores derechohabientes del INFONAVIT, que resulten calificados para la adquisición de una de las viviendas que se pretenden edificar en los términos del presente Convenio, debiendo en su caso considerarse la disponibilidad y ubicación de la reserva territorial con que cuenta INFOVIR para la ejecución de este proyecto de construcción, que cumpla con las especificaciones técnicas que permitan la introducción inmediata de los Servicios de Urbanización de la zona.

**A.3.-** Con el apoyo otorgado por "EL ESTADO" y "EL H. AYUNTAMIENTO", se obtendrá el beneficio del programa piloto instrumentado por "EL FONHAPO" con lo que éste aportará un subsidio de hasta:\$20,000.00 (VEINTE MIL PESOS 007100 M.N.) por cada uno de los beneficiarios del presente convenio, el cual podrá prorrogarse de común acuerdo con las partes. Estos recursos serán aplicados junto con los recursos del crédito y ahorro previo, para la adquisición de una vivienda con valor máximo de \$160,996.41 (CIENTO SETENTA MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS 41/100 M.N.) equivalente a 117.06

veces salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y estarán sujetos a la disponibilidad de recursos del ejercicio 2004.

Las acciones que se realicen con posterioridad al presente ejercicio, se sujetarán a las Reglas de Operación y a la disponibilidad de recursos correspondiente de que se trate.

**A.4.-** "EL INFONAVIT" otorgará créditos a los trabajadores derechohabientes que cumplan con lo dispuesto en las reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto, que se encuentren en el perfil mencionado en el convenio.

**A.5.-** Los trabajadores derechohabientes que se beneficien con este convenio deberán tener un ahorro previo mínimo de \$8,000.00 (OCHO MIL PESOS 00/100 M.N.) para la adquisición de la vivienda.

**B).** Que los beneficiarios de las viviendas que a través del presente instrumento se pretenden otorga, sean los derechohabientes seleccionados por el INFONAVIT y evaluados y autorizados por el FONHAPO, conforme a la Cédula de Información Socioeconómica.

**C).** Que los proyectos de edificación de vivienda se instrumentarán de acuerdo a los términos, lineamientos, especificaciones y calidad vigentes para "EL INFONAVIT", debiendo informar a "EL INFOVIR" el nombre de la empresa o desarrollador que llevará a cabo la ejecución del proyecto de construcción de las viviendas.

**TERCERA.-** Con motivo del subsidio otorgado, "EL INFOVIR", "LA C.A.P.A." y "EL H. AYUNTAMIENTO", se comprometen a aportar el beneficio otorgado en forma gratuita en general sobre las viviendas; y en su momento, los trabajadores que resulten acreditados, deberán constituir garantía hipotecaria sobre las viviendas en

primer lugar de prelación, grado y preferencia a favor de "EL INFONAVIT" para garantizar el crédito otorgado.

**CUARTA.-** Por su parte, "EL H. AYUNTAMIENTO" se compromete a, exentar el pago de los derechos que genera la obtención de lo siguiente:

- Licencia de fraccionamiento de terrenos.
- Licencia de construcción.
- Autorización de subdivisiones.
- Constancias de uso de suelo y destino de suelo.
- Constancias de compatibilidad urbanística.
- Alineación de predios.
- Expedición de número oficial.

Así como también a que una vez satisfecho el porcentaje de ocupación y levantada el acta de entrega y recepción correspondiente, a proporcionar a los servicios públicos y el mantenimiento que le correspondan, a "EL H. AYUNTAMIENTO".

**QUINTA.-** Para la instrumentación y ejecución de este programa, "EL FONHAPO", "EL INFONAVIT", "EL INFOVIR", "LA C.A.P.A." y el "H. AYUNTAMIENTO", se sujetan a las REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE AHORRO, SUBSIDIO Y CREDITO PARA LA VIVIENDA PROGRESIVA "Tu casa" PARA EL EJERCICIO 2004 y al "CONVENIO DE COLABORACION PARA LA INSTRUMENTACION DE UN PROGRAMA PILOTO QUE APOYE LA ADQUISICION DE VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES DE BAJOS INGRESOS".

**SEXTA.-** "EL INFONAVIT" recuperará el crédito otorgado a los derechohabientes que sean beneficiados con el presente Convenio, de conformidad con los ordenamientos y condiciones que en materia crediticia y de seguridad social tiene

implementados, a través de los procedimientos de cobro instrumentados, en un plazo de treinta años.

El importe de los subsidios tanto federales como estatales y municipales, se determinará en función del monto máximo de crédito que alcance cada uno de los derechohabientes que califique para obtener el crédito con subsidio.

**SEPTIMA.- "EL FONHAPO" SE OBLIGA A LO SIGUIENTE:**

**A).** Calificar y Validar a los trabajadores derechohabientes de acuerdo a la Cédula de Información Socio Económica enviada por "EL INFONAVIT".

**B).** "EL FONHAPO" se compromete a entregar el cheque que cubre la cantidad que le fue otorgada como Subsidio Federal al Derechohabiente de "EL INFONAVIT", en el momento de la firma de escritura pública que acredite la propiedad a su favor con garantía hipotecaria.

**OCTAVA.-** El presente convenio entrará en vigor el día de su firma y estará vigente hasta el 31 de diciembre del 2004, plazo durante el cual las partes se obligan a mantenerlo actualizado y funcional, comprometiéndose a revisar su contenido y condiciones cuando así lo consideren conveniente y hacer las modificaciones que las circunstancias exijan.

**NOVENA.-** El presente Convenio podrá darse por terminado mediante aviso dado por escrito, hecho con treinta días naturales de anticipación, subsistiendo sin embargo, las obligaciones futuras aceptadas y aquellas que a la fecha no se hayan cumplido.

**DECIMA.-** Para la interpretación y cumplimiento del presente Convenio, las partes se someten en primera instancia a una amigable composición voluntaria y en caso de no llegar a un acuerdo, a la jurisdicción y competencia de los Tribunales con

domicilio en la Ciudad de Chetumal Quintana Roo, renunciado en forma expresa al fuero que por razón de domicilio presente o futuro pudiera corresponderles.

Hasta este punto hemos presentado los parámetros generales del **PROGRAMA DE AHORRO, SUBSIDIO Y CREDITO PARA LA VIVIENDA PROGRESIVA**, a efecto de contar con una perspectiva del mecanismo de operación de este programa habitacional implementado desde el año pasado en el estado , mismo que establece el beneficio a 1800 derechohabientes del INFONAVIT de bajos ingresos en los municipios de Othón P. Blanco y Solidaridad, quienes recibirán un subsidio directo del gobierno federal, estatal y municipal para complementar su crédito del instituto y adquirir una vivienda.

Dicho convenio fue suscrito el 03 de septiembre del 2004 en presencia del Gobernador de Quintana Roo el C. Joaquín Hendricks Díaz y el Director General del INFONAVIT, el C. Víctor Borrás Setién, estableciéndose los beneficios a derechohabientes de bajos ingresos para la compra de una vivienda de tipo económico con un precio que no excederá de 160 mil 996 pesos.

Para el caso, del municipio de Othón P. Blanco se estableció el beneficiar el año pasado a 500 trabajadores con un subsidio, cuya aportación federal, estatal y municipal ascendería a 20 millones de pesos. De esta manera se iniciaron las acciones mismas que solamente consideraron el ejercicio final al cierre de año de 60 créditos dentro de este programa, sin embargo, se plantearon los ejercicios de los 440 créditos faltantes para este año.

Cabe señalar que de la misma manera en que se han obtenido resultados satisfactorios se ha suscrito un nuevo convenio para este año , mismo que establece bajo este mismo régimen el otorgamiento de 500 créditos más para el municipio de Othón P. Blanco y 200 créditos para el municipio de Felipe Carrillo Puerto.

De esta manera, se pretende edificar 500 viviendas en la segunda etapa del fraccionamiento Caribe IV, destinados a trabajadores con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos.

El gobierno del estado y el municipio otorgarán un subsidio directo de hasta 20 mil pesos por vivienda, a través del valor del inmueble y/o acciones de urbanización, derechos de interconexión de agua potable y drenaje; y por su parte, el gobierno federal por conducto del FONHAPO aportará en efectivo la misma cantidad por vivienda.

Finalmente se puede concluir señalando que las acciones coordinadas de los distintos sectores el federal, estatal y municipal, así como el sector privado y todos los actores que están inmersos han permitido obtener estos resultados, mismos que serán reflejo de un mayor desarrollo económico y social del Estado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ROUX Simone. La Maison dans l'histoire, París, Albin Michel, 1976

El INFONAVIT y el Desarrollo de la Vivienda en México. [www.infonavit.gob.mx](http://www.infonavit.gob.mx)

Ignacio Bernal Vereza. Problemática social de la vivienda en México, BANOBRAS. Federalismo y Desarrollo. Año 13 No. 67 Publicación trimestral. 2000

Los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe: Plan de Acción Regional. Preparado para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Habitat II. Estambul, Junio de 1996.

CEPAL. 1996 La producción de vivienda en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Maria de la Luz Nieto. Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales, 1999 CEPAL.

MIVAH, Memoria Anual 1988-1989, 1989 p.3.

Günther Held. Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, 2000 CEPAL

Raquel Szalachman. Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994. Serie financiamiento del desarrollo.

María Luisa Chiappe de Villa. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventas. 1999, CEPAL

Alvaro Pérez-Iñigo González. El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, 1999, CEPAL

Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez. El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, 1999, CEPAL

Buelink, Horacio. El problema de vivienda en México. Teoría para su solución, 1981. (mimeo)

José Luis Flores Hernández. Banobras y la Vivienda, BANOBRAS. Federalismo y Desarrollo. Año 13 No. 67 Publicación trimestral. 2000

Vivienda y Estabilidad Política . Reconcebir las políticas sociales. Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). Serie Alternativas para el Futuro. Marzo 1991

Secretaría de Desarrollo Social. Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, Primera Edición 2001

SEDESOL. Guía metodológica para la formulación de programas estatales de vivienda, 2000 Dirección de Programas Estatales de Vivienda.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Jiménez Gaber Eduardo. La Escasez de suelo para vivienda : problema fundamental del rezago habitacional en México, INFONAVIT- INAP.

## GLOSARIO DE TERMINOS

**Déficit de Vivienda:** Saldo negativo de vivienda o carencia de las mismas en función de la correlación censal de número de familias y número de familias existentes, del crecimiento previsto de la población para un período determinado, la existencia de viviendas deficientes o deterioradas, y el proceso natural de deterioro de las viviendas. Incluye datos cualitativos y cuantitativos de vivienda deficientes y/o deterioradas, que pueden ser rehabilitadas mediante la ejecución de acciones específicas de reparación, complementación y/o dotación de servicios de infraestructura.

**Derechos:** Retribución que se cubre a la administración pública, sea federal, local o municipal, por la prestación de un servicio y conforme a una tarifa previamente establecida, así como las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación.

**Desgravación Habitacional:** Se refiere a la reducción sobre los impuestos, derechos y contribuciones establecidas en las leyes de ámbito estatal y municipal que debe pagar las personas físicas y morales en la tramitación de licencias y permisos para la producción y titulación de vivienda y/o conjuntos habitacionales de vivienda social y económica.

**Desregulación Habitacional:** Se refiere a la reducción de los tiempos y número de trámites requeridos en los diferentes procedimientos que realizan las autoridades estatales y municipales para la expedición de licencias y permisos para el financiamiento, producción y titulación de la vivienda social y económica.

**Gravamen:** Carga u obligación que pesa sobre una persona moral o física, o sobre un bien como forma de garantizar el pago de lo debido.

**Interés Social:** Se utiliza para designar instituciones o encaminadas al desarrollo de la población.

**Mejoramiento de Vivienda:** Considerada la reparación, rehabilitación o ampliación de la edificación. También este concepto incluye la introducción o mejoramiento de instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas.

**Necesidades de Vivienda:** Expresan la cantidad de habitaciones que cumplen, al menos, con los requisitos mínimos requeridos para que todos los habitantes del país satisfagan esta necesidad esencial. Este concepto debe diferenciarse del de la demanda, el cual corresponde a la vivienda que a la población puede acceder a través de la compra o renta a un precio (o alquiler) determinado.

**Reserva Territorial:** Áreas que por determinación legal, y, con base en un plan específico, serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población con la prohibición estricta de darle otros usos diferentes a los especificados por la declaratorias de usos y destinos.

**Rezago Habitacional:** Número de viviendas que por sus características de ocupación (**HACINAMIENTO**) y componentes materiales en la edificación (**DETERIORO**) no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes. Existen dos tipos de rezago habitacional, el de atención de vivienda nueva (cuantitativo) y el de ampliaciones y mejoramientos (cualitativo).

**Rezago Habitacional (Aspecto Cualitativo):** Se refiere al número de viviendas que ya existen en el inventario habitacional, pero que por las características de su ocupación y de la cantidad de los materiales utilizados en la edificación, no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes. Para subsanar estas deficiencias, es necesario llevar a cabo ampliaciones o mejoramientos a dichas viviendas. Cabe hacer notar, que este concepto no implica la construcción de nuevas viviendas, tan solo, el hacer adecuadas las ya existentes, e impedir que su

deterioro las convierta en viviendas inadecuadas y pasen entonces, a formar parte del rezago cuantitativo.

**Rezago Habitacional (Aspecto Cuantitativo):** Es el que refleja la ausencia o falta de la vivienda en términos reales. Este concepto se obtiene al calcular los hogares sin vivienda (comúnmente llamado "Déficit") y por las viviendas ya existentes en el inventario habitacional, que es necesario sustituir, debido a la mala calidad de los materiales utilizados en la edificación o bien que han llegado al término de su vida útil.

**Suelo Urbano:** Constituyen el suelo urbano las zonas que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y por estar comprendidas fuera de las poligonales que determina el Programa General para el suelo de conservación.

**FONHAPO:** Fondo Nacional de las Habitaciones Populares, organismo que tiene como objetivo instrumentar programas dirigidos a dotar de vivienda a la población de menores ingresos.

**FOVISSSTE:** Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del estado, organismo asociado al Sistema de Ahorro para el Retiro creado el 1 de mayo de 1972 con el objetivo de otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores del estado.

**INFONAVIT:** Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, organismos asociados al Sistema del Ahorro par el Retiro creado el 1 de mayo de 1972 con el objetivo de otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores del sector privado.