

V. Los grandes retos sociales del México contemporáneo. La pobreza y sus implicaciones	153
1. Introducción	153
2. La educación	155
A. Educación prehispánica y colonial	155
B. Antecedentes constitucionales e históricos del artículo tercero	157
C. La educación en la etapa posrevolucionaria	160
D. Aspectos generales de la educación en México	162
3. La vivienda	177
A. Vivienda prehispánica y colonial	177
B. Aspectos generales de la vivienda en México	180
C. Acción habitacional del Estado	182
D. La vivienda producida por el sector público	183
E. Factores que determinan la falta de vivienda	185
F. La política nacional en materia de vivienda	186
G. Financiamiento de la vivienda	187
H. Situación de la vivienda de las personas de escasos recursos	188
I. Atención a las necesidades de vivienda para personas de escasos recursos	191
J. Financiamiento de vivienda popular	191
K. Fondo Nacional para la Vivienda Rural (Fonavir)	193
L. Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)	194

V. LOS GRANDES RETOS SOCIALES DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO. LA POBREZA Y SUS IMPLICACIONES

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de modernización que ha vivido el país en los últimos años y su reciente inserción en la globalización económica han tenido serias repercusiones en una sociedad como la nuestra, tan llena de contradicciones y con serios rezagos sociales de tipo estructural.

El modelo de desarrollo económico que ha adoptado México se basa en el libre comercio y en la globalización de su economía como mecanismos para generar riqueza, aumentar la productividad y, de esta manera, elevar el nivel de vida de todos los mexicanos. Por ello, la reforma económica consiste principalmente en la apertura de los mercados a la competencia nacional e internacional, en la privatización de las empresas paraestatales no estratégicas y en el saneamiento de las finanzas públicas. Todo ello con el propósito de lograr estabilidad macroeconómica.

En materia social, el gobierno de la República es cada día más consciente de la importancia de promover la igualdad de oportunidades y la atención a las necesidades básicas de la población, como son educación, salud, vivienda, alimentación, ambiente, empleo e ingreso, y atención a las comunidades indígenas. Debemos reconocer que la pobreza es una enfermedad que daña seriamente a la sociedad mexicana. Los programas de apoyo social tienen en los últimos tiempos un sesgo político y son insuficientes. El otorgamiento de subsidios bien aplicados, con la participación de los beneficiarios, son los mecanismos que utiliza el gobierno para erradicar la pobreza.¹³⁹

¹³⁹ Rubio, Luis, Beatriz Magaloni, et. al., *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 1994, p. 23.

Por lo tanto, es impostergable una reforma social profunda que llegue al fondo de las estructuras políticas y económicas del país, y que involucre de manera directa a los tres niveles de gobierno, a las comunidades, etnias y regiones. De la misma manera, deben participar en dicha reforma social todos los partidos, grupos políticos y organizaciones no gubernamentales con propósitos sociales.

Uno de los retos será tratar de aprovechar los logros recientes en materia de ajuste y estabilización, como estrategia para recomponer la política social. Sin embargo, la preservación de los equilibrios macroeconómicos es una condición necesaria pero no suficiente para impulsar al país al bienestar de sus habitantes. En materia económica, aun sea la más eficiente que pueda imaginarse, no asegura el mejoramiento general del bienestar de la población. De ahí la necesidad insoslayable de construir mecanismos que traduzcan la eficiencia en bienestar y éste en la base de nuevas transformaciones socioeconómicas.

Para contrarrestar los ajustes derivados de los cambios recientes que hemos observado en la economía del país al liberarla y disminuir la participación del Estado en la actividad económica, se han instrumentado programas de combate a la pobreza, con el propósito de atenuar los desequilibrios entre el mercado, el Estado y la sociedad. La política social se vio fortalecida en los últimos años con el Programa Nacional de Solidaridad; su aplicación ha permitido la atención de necesidades urgentes en todo el país. Su concepción y método de trabajo, con el apoyo de la organización social y en la corresponsabilidad, ha permitido cambios sustantivos en la relación Estado-sociedad para atender las demandas. Éste fue concebido como un programa compensatorio para atender carencias y necesidades extremas de la población más afectada por la crisis del ajuste. Pronasol ha incursionado en diversos campos del bienestar social, al atender nuevas demandas de la población de escasos recursos.

La reforma social tendrá una sólida justificación no sólo en términos éticos, sino también económicos y políticos. Desde la óptica económica podemos afirmar que resulta ineficiente y costoso mantener fuera de los procesos económicos y políticos, así como de los círculos modernos de consumo, a cerca de la mitad de la población. Y desde el punto de vista político la exclusión de grupos significativos no es compatible con la consolidación de los sistemas democráticos.

Una reforma social con estas características deberá ser vista como una condición para la extensión de la reforma económica. Los programas de

modernización dependen cada día más de la incorporación productiva de la población y de su creciente preparación, de la creación de ventajas competitivas, de la apertura continua de oportunidades y, como consecuencia, de la reducción de las desigualdades.

El escenario en el que se han presentado las reformas permite plantear que es factible activar una auténtica economía de bienestar, cuyos propósitos se enfoquen al crecimiento e integración mundial con disminución de la desigualdad social, a partir de una economía abierta de mercado y de un sistema de plena democracia. Por ello la estrategia de largo plazo será un nuevo tipo de desarrollo donde los instrumentos y criterios de acción se fortalezcan entre sí; eficiencia para una reforma social y equidad para la reforma económica.

Disminuir o abatir la pobreza no puede plantearse como propósito central de la reforma social, sino que debe formar parte de una concepción integral del proyecto de desarrollo que comprenda propósitos más amplios en materia económica y social. La reforma social deberá transitar hacia esa propuesta que permita plantear una sana economía de mercado.

La reforma social tiene que estar orientada al conjunto de necesidades básicas, creando las condiciones de transformación institucional y estructural para satisfacerlas con acciones de mediano y largo plazo. Por ello, para atacar las causas de la pobreza, se requiere de una estrategia de desarrollo que incorpore a todos los mexicanos a los procesos y oportunidades económicas.

En suma, la reforma social deberá encauzar el crecimiento a través de una reforma integral del desarrollo, que tenga como propósito central de su estrategia objetivos sociales de largo alcance, factores hoy indispensables para la sustentabilidad de una economía de mercado dentro de un sistema democrático.

2. LA EDUCACIÓN

A. Educación prehispánica y colonial

La educación de los antiguos mexicanos estaba basada primordialmente en consejos, en el convencimiento y la persuasión. Promovían sentencias sabias, y tenían la suficiente paciencia para permitir al aprendiz recorrer todo el camino necesario para que éste adquiriera el conocimiento mediante

el entendimiento. El método era nemotécnico, en el que al repetir el mensaje varias veces se reforzaba y permanecía en la memoria del educando.

En el mundo precolombino le concedieron a la educación un elevado rango. En el que ningún niño quedaba sin escuela, cualquiera que fuera su origen social. Fue grande el afán de educar por parte de las comunidades prehispánicas, ya que consideraban al saber como el sustantivo mismo de la vida.

Para cuando el niño llegaba a la escuela especializada ya tenía conocimiento de muchas cosas que los padres le habían enseñado. Se entendía que el vivir no era otra cosa que el ejercicio de aprender. El hombre nacía para forjar su entendimiento del universo, para comprender la obra creada por los dioses, para aprobar la creación que surge de la voluntad del hombre. Eran educados, porque la ignorancia era concebida como algo vergonzoso, más aún, doloroso, que debía ser evitado. Las vocaciones eran consideradas como dones de los dioses, ya que se traían desde el nacer y por ello se consultaban los oráculos. Los más diestros, los más capaces, los más voluntariosos tenían atención especial por parte de sus padres y maestros. También los que eran hijos de nobles porque eran mayores sus responsabilidades.¹⁴⁰

Dos fueron las principales escuelas que formaron la educación del pueblo mexica: calmecac y telpochcalli, el primero era destinado primordialmente a los hijos de la nobleza y para la formación de sacerdotes dedicados al culto de Quetzalcóatl. Los segundos tenían como tutor a Tezcatlipoca, y a él concurrían generalmente los plebeyos. En esos dos centros de capacitación se preparaban los cuadros del Imperio Azteca; y aunque el primero estaba destinado principalmente a los hijos de los dignatarios se admitían también a quienes por sus méritos e inteligencia habían destacado en los colegios populares.

La educación estaba encuadrada en una estricta disciplina, de gran severidad, con la idea de formar el carácter de los jóvenes en la humildad, el sacrificio y el estoicismo. En el calmecac, además de la formación religiosa se preparaba a los jóvenes para ocupar los puestos principales en el ejército, la judicatura o la administración pública.¹⁴¹

¹⁴⁰ Díaz Infante, Fernando, *La educación de los aztecas*, México, Editorial Panorámica, 1982, pp. 56 y 57.

¹⁴¹ Rodríguez Reyes, Álvaro, *Organización de los aztecas*, México, Subdirección de Acción Cultural del ISSSTE, 1973, p. 7.

Durante los tres siglos de la época colonial la enseñanza fue dirigida por el clero, con principios dogmáticos religiosos. Resalta la obra educativa de algunos misioneros que llegaron a la Nueva España en el siglo XVI, como Bartolomé de las Casas, Pedro de Gante, Juan de Zumárraga, Bernardino de Sahagún, Toribio de Benavente (Motolinia), Alfonso de la Vera Cruz, entre otros, quienes fundaron las principales escuelas con el propósito de instruir al indígena en la religión cristiana, enseñarle el castellano e iniciarlo en su incorporación a la cultura occidental.

El 25 de enero de 1553, abrió sus puertas la Real y Pontificia Universidad de México. Ni en España, ni en los demás países europeos, existía la idea de que la educación fuera una de las funciones del Estado. Acorde con este principio, en la Nueva España las clases populares permanecieron en su mayoría analfabetas, y aún a mediados del siglo XIX, eran usuales los idiomas nativos, pues la enseñanza primaria fue deficiente y quedó en manos del clero o de particulares.¹⁴²

Después de la expulsión de los jesuitas, a finales del siglo XVIII las universidades experimentaron un notorio cambio. A partir de ese momento, se convirtieron en viveros de inquietudes. La sustitución del método aristotélico por el cartesiano y baconiano, la introducción del derecho natural y del derecho de gentes, fueron golpes de muerte contra la estructura intelectual de la colonia, cuyas consecuencias no tardarían en verse en la lucha por la Independencia de México.¹⁴³

B. Antecedentes constitucionales e históricos del artículo tercero

El primer antecedente en materia educativa lo encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, la cual, en sus artículos 131, 335, inciso 5; y 366 al 370, advierte:¹⁴⁴

Artículo 131. Las facultades de las Cortes son: vigésimo segunda: Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias.

Artículo 335. Tocar á estas diputaciones (provinciales): Quinto. Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la

¹⁴² *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVII Legislatura, 1968, pp. 28 y 29.

¹⁴³ Sánchez, Luis Alberto, *Breve historia de América*, Buenos Aires, Losada, 1965, p. 201.

¹⁴⁴ *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, cit., t. III, p. 87.

agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.

Artículo 366. En todos los pueblos de la monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar y el catecismo y la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

En la memoria presentada a las Cortes de Cádiz por Miguel Ramos Arizpe, en 1812 se lee: "La educación pública es uno de los primeros deberes de todo gobierno ilustrado, y sólo los déspotas y tiranos sostienen la ignorancia de los pueblos para más fácilmente abusar de sus derechos".

El artículo 39 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, sostiene que la instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.

El artículo 50, fracción I de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, reconoce que las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

I.- Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.¹⁴⁵

Después se realizaron reformas constitucionales en 1833, con José María Luis Mora y Valentín Gómez Farfás; posteriormente sufrieron modificaciones en 1836, 1840, 1842, 1843 y 1856.

El 5 de febrero de 1857 el Congreso General Constituyente aprobó el artículo 3° de la Constitución Política de la República Mexicana: "La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se debe expedir."

Meses después, Ignacio Comonfort suprimió la Universidad de México, de acuerdo con el artículo 1° del decreto dado a conocer en el Palacio del Gobierno Nacional de México, el 14 de septiembre de 1857: "Queda suprimida desde esta fecha la Universidad de México: el edificio, libros y

145 *Ibid.*, p. 89.

**Cuadro 2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTÓRICOS
DEL ARTÍCULO 3º**

PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO	QUINTO
1812	1812	1814	1823	1824
Constitución Política de la Monarquía Española	Memoria presentada a las Cortes de Cádiz por Miguel Ramos Arizpe	Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana	Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos
SEXTO	SÉPTIMO	OCTAVO	NOVENO	DÉCIMO
1833	1833	1833	1836	1840
Decreto que clausuró la Real y la Pontificia Universidad de México	Decreto de José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías	Programa de la Administración de Valentín Gómez Farías	Leyes Constitucionales de la República Mexicana	Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836
DECIMOPRIMERO	DECIMOSEGUNDO	DECIMOTERCERO	DECIMOCUARTO	DECIMOQUINTO
1842	1842	1842	1843	1856
Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana	Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente	Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana	Bases Orgánicas de la República Mexicana	Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana
DECIMOSEXTO	DECIMOSÉPTIMO	DECIMOCTAVO	DECIMONOVENO	VIGÉSIMO
1856	1857	1857	1906	1916
Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana	Constitución Política de la República Mexicana	Decreto de Ignacio Comonfort que suprime La Universidad de México	Programa del Partido Liberal Mexicano	Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza

FUENTE: *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, XI.VI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, t. III, 1967, p. 84.

fondos y demás bienes que le pertenecen se destinan a la formación de la Biblioteca Nacional de que habla el Decreto del 30 de noviembre de 1856 y a la mejora del mismo.”

El mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916, contenía en su artículo 3° del proyecto: “Habrá plena libertad de enseñanza pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos.”

C. La educación en la etapa posrevolucionaria

Históricamente el Estado mexicano posrevolucionario ha tenido como propósito central, en materia de educación, hacer efectiva la oferta educativa, para atender primordialmente lo que se denomina demanda social.

A lo largo de las décadas, el sistema de instrucción pública creció, en ocasiones, de manera acelerada, aunque en otras, más lentamente, pero sin lograr hasta nuestros días que todos los niños mexicanos tengan la oportunidad de asistir a la escuela, situación que se agrava porque los esfuerzos son mínimos para retener a muchos de los alumnos en el sistema escolar, y la deserción es muy alta. Existen, ciertamente, mecanismos de prevención para la deserción —tal es el caso de la educación inicial y la preescolar, que han tenido efectos positivos—, pero estos instrumentos son todavía marginales en los sectores sociales de mayor pobreza. A pesar de contar con programas de educación para adultos y de alfabetización, tampoco ha sido posible abatir el rezago.

De igual manera, y a excepción de uno que otro experimento en programas recientes, es muy reducida la acción para tratar de igualar los resultados del sistema escolar, es decir, no se destinan recursos suficientes, para apoyar a quienes se encuentran en desventaja social, con el propósito de que mejoren su aprendizaje. No se requiere mucha intuición para comprender que son los sectores populares, campesinos y grupos indígenas, quienes resienten más el atraso escolar, y que éste es recurrente corresponsable de las disparidades sociales que existen en el país.

Cuando se abordó el tema de la educación en el Congreso Constituyente de 1917, y se aprobó el contenido del artículo tercero, que fue producto de uno de los debates más importantes y polémicos en el Congreso, es necesario advertir que en él no se dispuso propiamente un derecho a la educación,

sino que se señalaron, como garantías sociales, las peculiaridades que había de atender la enseñanza en nuestro país.

El texto original del artículo 3° constitucional señaló que:

La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.¹⁴⁶

Este artículo aprobado en 1917 estuvo vigente hasta diciembre de 1934, fecha en la cual sufrió modificaciones donde se impuso en materia educativa una ideología social y política definida.

Artículo 3°. La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

El 30 de diciembre de 1946 se reformó el artículo 3°, cuyo texto cambió el régimen impuesto en 1934. Descartó esa reforma a la llamada educación socialista. En su párrafo introductorio y en su fracción primera prescribe la orientación moral, social y política de la educación oficial, aplicable también a la educación primaria, secundaria y normal, y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos, que impartan los particulares.

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de junio de 1980 se incorporó como adición a este artículo, una nueva fracción, la VIII, y en virtud de tal adición, la última fracción de la reforma de 1946.¹⁴⁷

Posteriormente se publicó el 28 de enero de 1992 el decreto por el cual: a) se reformó la fracción primera del texto de 1946 para convertirla en las fracciones I y II actuales; con la salvedad de que entre las palabras “prejuici-

¹⁴⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 1917, México, edición de Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1967, p. 3.

¹⁴⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto original, vigente y de sus reformas, Puebla, Editorial Cajica, 1994, p. 42.

cios” con que termina el primer párrafo actual de la fracción II, y la palabra “además” con que inicia el segundo párrafo actual, sólo existía punto y seguido y no punto y aparte, como aparece; b) se derogó la fracción IV del texto establecido en 1946 y, c) se recorrió la numeración de las fracciones II y III del texto de 1946 para hacer las fracciones III y IV, y se reformó esta última fracción IV.¹⁴⁸

El artículo 3° constitucional actualmente vigente se aprobó el 5 de marzo de 1993, con las modificaciones siguientes: se introdujo como adición un primer párrafo, a este artículo y se reformó el segundo. Se estableció punto y aparte entre la palabra “prejuicios” y la palabra “además” con que empieza el segundo párrafo de la fracción II; también se reformularon cinco fracciones: III, IV, V, VI y VII.¹⁴⁹

D. Aspectos generales de la educación en México

Al sostener que la educación que imparta el Estado será gratuita y obligatoria, quizá los constituyentes pensaron más en los términos ideales que en metas alcanzables, al menos para el corto plazo. Tal vez nunca imaginaron que al término del siglo XX esa apuesta, revolucionaria en su momento, no sería concretada para vastos segmentos de la población. Mucho se ha avanzado, pero hay un rezago muy grande y es más lo que falta por hacer. Conforme se progresa cuantitativamente, las necesidades crecen y las demandas cualitativas persisten. De esa manera, combatir el atraso es cada vez más difícil, ya que los programas diseñados para ese fin compiten por los fondos, siempre escasos, con otros segmentos del sistema.

No obstante, los avances no son despreciables, considerando que en 1921, cuando emprendió su labor educativa José Vasconcelos, advertiría al final de su discurso inaugural del edificio de la Secretaría de Educación Pública:

En cuatro siglos de encogimiento y de mutismo, la raza se ha hecho triste de tanto refrenarse y de tanto cavilar, y ahora se suelta a las empresas locas de la acción que es dolor o contento, victoria o hierro, pero siempre gloria. Hay un ritmo de danza en el tiempo, como si la era del baile se estuviese anunciando; la humanidad pugna por ser libre, tan libre y feliz como lo es el alma, sin las trabas que la vida social impone, porque no sabe acomodarse a la ley jubilosa del corazón. En estos instantes solemnes en que la Nación mexicana, en medio

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 42.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 43.

de su pobreza, dedica un palacio a las labores de la educación del pueblo, hagamos votos por la prosperidad de un ministerio que ya está consagrado por el esfuerzo creador y que tiene el deber de convertirse en fuente que mana, en polo que irradia. Y finalmente que la luz de estos claros muros sea como la aurora de un México nuevo, de un México espléndido.¹⁵⁰

El de 1921 fue un año axial para la educación mexicana por el impulso de José Vasconcelos, quien, ya habiendo sido rector de la Universidad, al reinstalar la Secretaría de Educación Pública suprimida por el gobierno de Carranza, estudia administrativamente el programa de Lunatcharsky como Ministro de Instrucción de la URSS, y elabora un plan de salvación/regeneración de México por medio de la cultura (el Espíritu). La utopía educativa es un proyecto de nación que emite la vieja insistencia: educar es poblar. México saldrá adelante con la cultura extensiva y, acto seguido, con la intensiva. Primero, disminuir en el menor tiempo posible, el analfabetismo, creando centros culturales, fundando escuelas, de ser posible en los pueblos de indios, fomentando una mística. Al ser nombrado por el presidente Álvaro Obregón, Vasconcelos declara su propósito y su ideal: educar es establecer los vínculos nacionales "si los mexicanos aprenden a leer y a vivir de acuerdo con el ideal humanista, habrán conjurado el desastre, se habrán inmunizado contra los peligros del exterior, se habrá cumplido el ideal apostólico de fray Pedro de Gante y Vasco de Quiroga."¹⁵¹

En contra del Sistema Educativo Mexicano (SEM) se levantan los enormes rezagos. El Estado sólo cumplió de manera parcial con la tarea de proporcionar la igualdad de oportunidades para toda la población, afirmación que podemos corroborar con datos de 1990: cerca del 14% de la población mayor de 15 años no tenía ningún grado de instrucción; aproximadamente, el 40% del mismo universo no había concluido la escuela primaria, y sólo el 4.6% había terminado una licenciatura o estudios equivalentes.¹⁵² Además, como se registró en la introducción al Programa de Modernización Educativa, cada año el sistema escolar deja fuera de las aulas a 300 mil niños, lo que incrementa el rezago.¹⁵³

150 Vasconcelos, José, "Discurso pronunciado el 9 de julio de 1922", en *Obras completas*, vol. 4, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1958, p. 786.

151 Monsiváis, Carlos, "Notas sobre la cultura mexicana en el siglo XX", en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1988, t. 2, p. 1417.

152 Bracho, Teresa, *Distribución y desigualdad educativa en México: 1990*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, 1991, p. 49.

153 Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994*, México, Secretaría de Educación Pública, 1989, p. 8.

De igual forma, la repetición y la reprobación, aunque tienden a disminuir, siguen siendo altas. En consecuencia, en la larga historia del SEM, al brindar oportunidades de escolaridad, sin que importara cómo se distribuían, se generó, quizá contra la voluntad de quienes abogaban por la expansión indiscriminada, una inequidad muy grande. Esta falta de equidad, —en combinaciones complejas—, se observa entre grupos de edad, regiones y segmentos sociales.

Hay una explicación lógica sobre las desigualdades de escolaridad entre los grupos de edad. Tiene que ver con las oportunidades existentes al momento de estar en edad de cursar cualquier grado escolar. Por esta razón, son más altos los índices de analfabetismo y menor escolaridad entre los mayores de 50 años, que entre los del grupo de menor edad. Lo que requiere otra explicación, que es la desigualdad entre las regiones y sus implicaciones de clase social. Estas diferencias educativas no se pueden atribuir exclusivamente a la lógica interna del SEM, aunque ésta tenga mucho que ver. La tenemos que ubicar en la dinámica de un crecimiento económico desigual y del centralismo con que se condujo el sistema educativo nacional. La concentración de servicios en las principales ciudades, y la desigual distribución del ingreso son, al menos en parte, responsabilidad de las políticas de transferencia de recursos de la agricultura, en general de todo el sector primario, a la industria y al excesivo proteccionismo, pilares del llamado milagro mexicano.

A pesar de las reformas sociales emprendidas, de una legislación laboral avanzada, de la creación de una importante infraestructura y del control sobre los recursos naturales, el esfuerzo mexicano ha sido incapaz de avanzar significativamente en el logro de la justicia social para importantes segmentos de la población. No obstante que México ocupa en la actualidad, el 14° lugar en la economía mundial, en términos del Producto Interno Bruto *per cápita*, en seguridad y gastos sociales está cerca del lugar 60.¹⁵⁴

Cuando aparecieron en el espectro nacional las proclamas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 1° de enero de 1994 y captó la atención del país, además de plantear demandas seculares de justicia social, confirmó lo que los analistas de la educación habían advertido en repetidas ocasiones: que el mayor rezago del SEM se localiza en Chiapas y también en los estados de Oaxaca y Guerrero, donde la población es

¹⁵⁴ World Bank, *Trends in Developing Economies*: Washington, D. C., The World Bank Publications, 1994, pp. 48 y 196.

mayoritariamente indígena, están menos comunicados y se encuentran en la escala más baja en la mayoría de todas las mediciones de pobreza.

Nuestro texto constitucional sostiene que la educación que imparta el Estado —Federación, estados, municipios— tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y a la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.¹⁵⁵ A este respecto, Martínez Rizo escribió en 1992 lo siguiente:

para apreciar la importancia de las diferencias que numéricamente parecen pequeñas, consideramos que en 1970 la escolaridad del Estado con promedio más bajo, Chiapas, es comparable a la que tenía el país en conjunto hacia 1940, mientras que la del Distrito Federal corresponde a la del país hacia 1982, de suerte que el paso de 1.77 a 5.71 grados, significa más de 40 años de retraso... Veinte años después de 1970, las diferencias se mantienen: Chiapas aumentó su escolaridad promedio de 1.77 a 4.33 (años de escolaridad), pero el Distrito Federal lo hizo de 5.71 a 8.95. Los incrementos absolutos son muy parecidos, de suerte que la distancia absoluta permanece.¹⁵⁶

Concluye luego que (de continuar la tendencia) tendrían que pasar otros 40 años para advertir que la ciudad de México y los estados de mayor desarrollo relativo, los estados más industrializados, habrían avanzado mucho más, mientras Chiapas y los estados pobres seguirían rezagados. Los otros estados pobres, Oaxaca, Guerrero y Michoacán, se encuentran también en la escala baja de escolaridad. Hay dos regiones que sobresalen en el avance de la escolaridad a partir de 1970, en comparación con el resto del país. Los estados del norte, especialmente Nuevo León, Baja California y los aledaños al Distrito Federal, al igual que Sinaloa. El caso paradójico parece ser Guanajuato, al mismo tiempo que es un estado con baja concentración industrial, aparenta resultados muy bajos en el desarrollo educativo.

La desigualdad indígena rebasa las fronteras físicas de Chiapas y las de fin de siglo. En esta encrucijada que presentan las comunidades tradicionales, es realmente intrincado salvaguardar los valores significativos de sus culturas y a la vez, procurar que accedan a la modernización del país. También existen condiciones materiales que reflejan esta cultura o son

¹⁵⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto original, vigente y de sus reformas, Puebla, Editorial Cajica, 1994, p. 41.

¹⁵⁶ Martínez Rizo, Felipe, "La desigualdad educativa en México", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, 1992, vol. XXII, núm. 2, p. 90.

consecuencias de ésta. Sólo un caso: la población indígena de Chiapas está distribuida en más de mil localidades de menos de 100 habitantes, donde son difíciles las condiciones para establecer escuelas en forma.¹⁵⁷

Sin embargo, la sola igualdad de oportunidades lleva a reproducir la desigualdad entre los diferentes segmentos sociales. Existen factores extraescolares que son barreras para que los pobres tengan éxito en la escuela. Ya desde la década de los cuarenta don Jesús Silva Herzog los advirtió y le reprochó al régimen no abordar los problemas sociales con mayor decisión. Por ejemplo, la desnutrición crónica, la necesidad de las familias de que los hijos trabajen o ayuden a los padres en sus labores, falta de comunicaciones y otros factores materiales.¹⁵⁸

Después, los partidarios de la nueva sociología de la educación, apuntaron que además de estas deficiencias estructurales, había fundamentos culturales como la falta de escolaridad de los padres, desconfianza a la cultura dominante, irrelevancia de los contenidos para la vida, arraigo a tradiciones y otros más que impiden que la escuela retenga a los pobres y a los marginados.

Durante la década perdida se agudizó el problema histórico de la pobreza y de diversas maneras aumentó la exclusión social; en algunos ámbitos se mantuvieron las tendencias hacia una expansión de la cobertura de los servicios sociales, aunque con deterioro de la calidad, como sucesión en el caso de la educación primaria y media.

Mantener en el sistema a los niños pobres demanda mucho más que la oportunidad de asistir al aula. Una vez que se entra a la escuela, los mecanismos diseñados para que los alumnos rezagados aprueben las materias y persistan en los estudios, no funcionan adecuadamente o no existen. Hay un índice de reprobación que tiende a permanecer constante en alrededor del 10%, sin embargo, aquellos que se quedan en las escuelas no es seguro que aprendan las cosas bien. Y aunque la eficiencia terminal mejora en el conjunto del país, en 1990-1991 fue del 57% en la primaria, al revisar con más detalle los datos, se vuelven a encontrar las disparidades regionales.

La eficiencia terminal aumentó casi 15 puntos porcentuales de 1976 a 1991 en todo el país, pero en Chiapas creció menos de seis puntos y, como se puede observar con claridad en el cuadro 3, la disparidad entre el avance

157 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, Resumen General, Aguascalientes, 1992, p. 1.

158 Silva Herzog, Jesús, *Comprensión y crítica de la historia*, compilación y prólogo de Manuel S. Garrido, México, CEESTEM-Nueva Imagen, 1982, p. 53.

del Distrito Federal y el de Chiapas es de 56 puntos, casi igual al promedio del total de la eficiencia terminal. De esta manera, los estados pobres retienen a menos alumnos en sus aulas. A mayor índice de pobreza, menor retención y aprobación. La repetición disminuyó del 15.5% en 1970 al 10.3% en 1990 en todo el SEM. No obstante, mientras que en el Distrito Federal este porcentaje fue del 5.1 en 1990, en Oaxaca, Chiapas y Guerrero fue mayor al 15.5%.¹⁵⁹

Cuadro 3. Eficiencia terminal en primaria¹⁶⁰
(estados y años selectos)

	1977	1981	1991
Chiapas	22.5	24.7	28.2
Oaxaca	24.7	35.2	41.3
Guerrero	29.1	36.1	41.7
Nuevo León	66.5	68.7	73.7
Distrito Federal	68.2	69.3	84.2
Nacional	42.6	49.7	57.1

Al hacer un análisis, los autores concluyen: se ha demostrado que, entre los factores determinantes de la desigualdad educativa, se encuentran los atrasos que sufren los estudiantes de estatus social bajo, en relación con los niveles de aprendizaje de los demás integrantes de los grupos escolares a los que aquéllos pertenecen. Estos atrasos no sólo influyen en los índices de reprobación, sino también en la deserción escolar.¹⁶¹

Al enfrentar estos problemas, el Estado elaboró programas preventivos remediales. Los primeros tienden a reproducir la desigualdad y los segundos se enfilan a servir a los sectores populares. Para reducir la deserción y la reprobación en la escuela primaria, se organizó el nivel preescolar (heredero de lo que antes se denominaba jardín de niños). Esta medida se debió a que muchas investigaciones internacionales —y después otras nacionales— demostraron que quienes tienen cierta experiencia en preescolar adquieren hábitos y destrezas que después les ayudan a tener éxito posterior en las

¹⁵⁹ Muñoz Izquierdo, Carlos y Manuel I. Allá, "Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas. Una reflexión apoyada en el caso de México", en *Revista Latinoamericana de Estudios*, México, vol. XXII, núm. 2, segundo trimestre, 1992, p. 56.

¹⁶⁰ Hayashi, Laureano, *La educación mexicana en cifras*, México, Editorial Periódico El Nacional, 1992, p. 27.

¹⁶¹ Muñoz Izquierdo, Carlos, *op. cit.*, p. 34.

escuelas.¹⁶² Sin embargo, en lugar de establecer estos servicios en las áreas rurales y pobres, donde los problemas son mayores, se destinaron a las ciudades, a los sectores medios y, en menor escala, a barrios populares.

La educación inicial, que se imparte en los Centros de Desarrollo Infantil, sustituyó al concepto de guardería que incluye la enseñanza de preescolar, pero va más allá. La educación está diseñada para atender a niños de 45 días a seis años. El servicio se destina a madres trabajadoras, lo que carga en sí mismo un principio de equidad. No obstante, en las zonas rurales e indígenas no es escolarizado como en las ciudades, y paradójicamente a los más pobres se les otorgan menores prestaciones. Aunque, es justo reconocerlo, es mucho lo que se ha logrado de los setenta hasta nuestros días y es probable que buena parte de la mejoría en los índices de aprobación se deba a la educación inicial y preescolar, ya que, como es bien sabido, la calidad de la enseñanza primaria deja mucho que desear.¹⁶³

Los programas remediales, principalmente alfabetización, educación para adultos y educación indígena, están diseñados para recompensar a los segmentos populares por los efectos de la marginación. Nadie puede negar que hay importantes avances en la alfabetización, pero ante una demanda creciente, prácticamente son insuficientes a finales del siglo veinte; los programas son erráticos e inconsistentes y, no obstante que muchos de los alfabetizadores son estudiantes universitarios, no es seguro que posean los conocimientos necesarios para esta tarea ni que tengan el entusiasmo y la motivación necesarios para realizarla. Las cifras que publica el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), son insuficientes para ese fin.

En materia de educación indígena no se sabe cuál es la deserción y la reprobación, menos aún si se han logrado ciertos propósitos escolares, como aprender la lecto-escritura en su lengua materna y cierta competencia en el dominio del español. Nadie lo sabe a ciencia cierta, pero hay evidencias de que la educación indígena bilingüe y bicultural no cumple las metas cuantitativas, menos las de calidad. Esta modalidad tal vez contribuye muy poco a preservar las culturas autóctonas, como lo reclaman los tradicionalistas, y no parece ser el instrumento civilizador que demandan los modernizadores.

En 1992 se puso en marcha el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), que pretende atacar los problemas de deserción y repetición, con

¹⁶² Trejo, Guillermo y Claudio Jones, *et. al.*, *Contra la pobreza*, México, Cal y Arena, 1992, pp. 98 y 99.

¹⁶³ Muñoz Izquierdo, Carlos, *op. cit.*, p. 34.

énfasis en las áreas rurales. Éste es sin duda el programa compensatorio más ambicioso que se haya echado a cuestras el gobierno mexicano y que podrá servir de modelo para acciones posteriores. Empezó en los estados que presentan índices más bajos de desarrollo: Chiapas, Guerrero y Oaxaca, así como Hidalgo, que también tiene signos de pobreza extrema. El programa se financia con un préstamo del Banco Mundial por 285 millones de dólares para varios años que, sumados al gasto corriente y de inversión, representan una inyección considerable. Esta suma se destina para la construcción de espacios, elaboración de libros y folletos y otros materiales didácticos y, lo más importante, es que también se destina a becas y estímulos a los maestros e instructores comunitarios con el fin de garantizar su arraigo y mejorar su desempeño, así como a los educandos, sobre todo indígenas.¹⁶⁴

Este programa incluye sus propios mecanismos de evaluación y seguimiento, tanto de la SEP como del Banco Mundial, con el fin de medir su efectividad inmediata (aprendizaje de alumnos, aprobación y retención de un año a otro) y de plazo medio (transición a niveles superiores, acceso al empleo, comportamiento en la comunidad). En pocas palabras, aunque es experimental y limitado, el PARE considera tres elementos de igualdad: de oportunidades, de permanencia en el sistema y de logros escolares, lo cual contiene un valioso principio de equidad. El proyecto apenas comienza, la evaluación —por la participación de los agentes externos— será constante y tal vez permita enmendar errores que se cometen en el trayecto, o modificar patrones equivocados. De cualquier manera, habrá que esperar para juzgar al programa por sus resultados. En septiembre de 1994, se pondrá en marcha el PARE DOS, que incluye a los 10 estados que muestran las estadísticas más pobres en educación. El Banco Mundial otorgó otro crédito por 295 millones de dólares para tal fin.

Asimismo, dentro del programa de Solidaridad, se logró la construcción de 81 mil 350 aulas y laboratorios en beneficio de casi 3.3 millones de alumnos, para abatir el rezago que existía en 1988. Además, se rehabilitaron y dignificaron 120 mil escuelas públicas, beneficiando a más de 19 millones de alumnos en todo el país. En apoyo a los menores que más lo requieran para continuar su educación básica, el Programa Niños en Solidaridad otorgó casi 1.2 millones de becas, entregó cerca de 18.2 millones de despensas y proporcionó más de 4.4 millones de consultas médicas.¹⁶⁵ No

164 Secretaría de Educación Pública, *Informe de Labores: 1992-1993*, México, 1993, p. 16.

165 Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno: 1994*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1994, p. 51.

obstante no es suficiente; un cálculo superficial indica que a lo menos cinco millones de niños pobres necesitan este estímulo, así como de otros apoyos.

Sin embargo, las diferencias sociales se mantienen, ya que las oportunidades de permanecer en el sistema y las posibilidades de aprendizaje efectivo disminuyen conforme se ocupa un lugar más bajo en la escala social. En otras palabras, las oportunidades de mejorar los resultados escolares son menores en las regiones y segmentos sociales pobres.

No obstante los logros que se han dado en el desarrollo del Sistema Nacional de Educación, lo cual se puede corroborar en las cifras oficiales, es una realidad que todavía existen niños que, bien por lo remoto de los lugares de residencia o por requerir un tipo de educación especial, no tienen oportunidad de acceder a la educación más elemental, por lo que es necesario establecer programas adecuados para atender esa realidad.

Dos problemas fundamentales se presentan para cumplir con el derecho constitucional a la educación: el primero es la calidad de la educación que imparte el sistema oficial, esto es, la enorme brecha que tiende a incrementarse con la educación privada, sin que se tomen las medidas suficientes para reducirlas. Situación que provocaría que se formen dos peligrosas vertientes: la primera, de los capacitados, egresados de la educación privada, destinados a asumir puestos de liderazgo en la sociedad y a mantener su posición de privilegio. La segunda, el grupo de los deficientemente capacitados, egresados de la educación oficial, con graves problemas económicos y sociales, que se traduce en un difícil pero no imposible acceso a puestos de liderazgo social. De prevalecer estas condiciones que presenta hoy en día la educación, complicarán el desarrollo social, la modernización del país y su inserción en la internacionalización económica.

En suma, debemos universalizar el acceso a la educación básica, para ofrecer mayores oportunidades de ingreso, permanencia y aprendizaje a la población en edad escolar, que nos permita abatir el rezago educativo y terminar con el analfabetismo, no obstante que no se erradique la pobreza de millones de mexicanos. Para cumplir con este propósito, será necesario un mayor presupuesto en programas de educación. Con una población educada, con mayor capacidad productiva, la riqueza nacional se acrecentará y la distribución deberá mejorar. Esto no es simultáneo, por supuesto, pero las personas con mayor escolaridad no sólo son más productivas, sino que también ejercen mejor sus derechos políticos y pueden plantear mejor sus demandas sociales: con mejor educación, se coadyuvará al avance social y al desarrollo democrático del país.

**Cuadro 4. POBLACION DE 6 A 14 AÑOS QUE ASISTE A LA ESCUELA
POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1990**

POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS

ENTIDAD	TOTAL	ASISTE A LA ESCUELA	%
República Mexicana	18,835,378	16,162,543	85.8
Aguascalientes	173,620	150,771	86.8
Baja California	327,546	291,195	88.9
Baja California Sur	69,917	63,419	90.7
Campeche	125,838	104,960	83.4
Coahuila	440,376	395,545	89.8
Colima	99,176	86,000	86.7
Chiapas	830,311	591,837	71.3
Chihuahua	509,158	444,266	87.3
Distrito Federal	1,505,685	1,431,229	95.1
Durango	336,365	287,377	85.4
Guanajuato	988,748	806,707	81.6
Guerrero	681,472	544,961	80.0
Hidalgo	476,165	412,977	86.5
Jalisco	1,236,888	1,069,600	86.5
México	2,274,588	2,065,517	90.8
Michoacán	889,351	693,555	78.0
Morelos	275,350	244,793	88.9
Nayarit	199,975	173,069	86.5
Nuevo León	652,006	604,163	92.7
Oaxaca	784,499	636,207	81.1
Puebla	1,038,804	856,456	82.4
Querétaro	259,424	222,670	85.8
Quintana Roo	111,012	93,848	84.5
San Luis Potosí	494,226	426,769	86.8
Sinaloa	522,476	450,497	86.2
Sonora	396,069	362,341	91.5
Tabasco	379,125	326,056	86.0
Tamaulipas	476,740	423,206	88.8
Tlaxcala	190,478	173,669	91.2
Veracruz	1,456,203	1,196,288	82.3
Yucatán	306,736	259,975	84.2
Zacatecas	325,049	268,700	82.7

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

**Cuadro 5. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA REPÚBLICA MEXICANA
DE 15 AÑOS Y MÁS POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN, 1970 Y 1990**

	1970		1990	
NIVEL DE INSTRUCCIÓN	POBLACIÓN	%	POBLACIÓN	%
TOTAL	25,938,558	100.0	49,610,876	100.0
SIN INSTRUCCIÓN	8,199,383	31.6	6,667,481	13.4
PRIMARIA INCOMPLETA	10,080,693	38.9	11,289,043	22.8
PRIMARIA COMPLETA	4,328,971	16.8	9,553,163	19.3
INSTRUCCIÓN POSTPRIMARIA	3,290,396	12.7	21,087,094	42.5
NO ESPECIFICADO	9,115	0.0	1,014,095	2.0

FUENTE: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1990.

**Cuadro 6. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 15
AÑOS Y MÁS POR SEXO SEGÚN CONDICIÓN DE ALFABETISMO, 1990**

CONDICIÓN DE ALFABETISMO	POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
TOTAL	49,610,876	100.0	23,924,966	100.0	25,685,910	100.0
ALFABETAS	43,354,067	87.4	21,575,645	90.2	21,778,422	84.8
ANALFABETAS	6,161,662	12.4	2,305,113	9.6	3,856,549	15.0
NO ESPECIFICADO	95,147	0.2	44,208	0.2	50,939	0.2

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

Cuadro 7. POBLACIÓN ANALFABETA DE 15 AÑOS Y MÁS POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1970 Y 1990

1970				1990		
ENTIDAD	POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS	ANALFABETA	%	POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS	ANALFABETA	%
REPÚBLICA MEXICANA	25,938,558	6,693,706	25.8	49,610,876	6,161,662	12.4
AGUASCALIENTES	176,433	29,364	16.6	426,272	30,054	7.1
BAJA CALIFORNIA	461,666	58,607	12.7	1,060,070	49,431	4.7
BAJA CALIFORNIA SUR	67,734	9,153	13.5	196,475	10,654	5.4
CAMPECHE	137,795	34,826	25.3	316,000	48,528	15.4
COAHUILA	601,149	83,243	13.8	1,243,021	68,049	5.5
COLIMA	127,091	28,362	22.3	261,855	24,326	9.3
CHIAPAS	824,232	374,579	45.4	1,779,514	533,966	30.0
CHIHUAHUA	859,127	120,950	14.1	1,550,954	94,806	6.1
DISTRITO FEDERAL	4,023,521	404,048	10.0	5,697,831	227,606	4.0
DURANGO	408,967	75,036	15.6	796,484	55,624	7.0
GUANAJUATO	1,175,706	440,458	37.5	2,296,303	379,422	16.5
GUERRERO	830,269	399,596	48.1	1,470,387	394,310	26.8
HIDALGO	632,613	263,463	41.6	1,099,122	226,954	20.6
JALISCO	1,762,156	370,466	21.0	3,207,596	284,876	8.9
MÉXICO	1,966,826	540,492	27.5	6,031,182	543,528	9.0
MICHOACÁN	1,202,066	436,729	36.3	2,049,007	353,526	17.3
MORELOS	331,479	94,521	26.5	742,676	88,714	11.9
NAYARIT	284,449	69,345	24.4	489,418	55,296	11.3
NUEVO LEÓN	934,186	113,449	12.1	2,030,607	94,385	4.6

OAXACA	1,095,768	501,106	45.7	1,727,382	474,745	27.5
PUEBLA	1,363,057	496,424	36.4	2,411,512	462,408	19.2
QUERÉTARO	251,216	105,029	41.8	606,193	93,243	15.3
QUINTANA ROO	45,897	11,966	26.1	288,019	35,323	12.3
SAN LUIS POTOSÍ	676,575	216,820	32.1	1,174,199	175,236	14.9
SINALOA	662,994	161,476	24.4	1,345,071	132,334	9.8
SONORA	592,806	87,711	14.8	1,556,950	64,850	5.6
TABASCO	386,215	99,396	25.7	865,525	10,946	12.6
TAMAULIPAS	790,386	123,960	15.7	1,445,656	99,055	6.9
TLAXCALA	220,706	59,796	27.1	450,368	50,075	11.1
VERACRUZ	2,067,869	664,268	32.1	3,806,601	694,101	18.2
YUCATÁN	436,219	120,726	27.7	844,997	133,823	15.8
ZACATECAS	470,383	96,275	20.9	739,627	72,972	9.9

FUENTE: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1990.

**Cuadro 8. POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA
QUE ASISTE A LA ESCUELA POR EDAD SEGÚN SEXO, 1990**

POBLACIÓN TOTAL				POBLACIÓN QUE ASISTE A LA ESCUELA					
EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES	AMBOS SEXOS	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
6-14 AÑOS	18,835,378	9,494,321	9,341,057	16,162,643	85.8	8,216,249	86.5	7,946,394	85.1
6 AÑOS	2,115,168	1,062,813	1,052,355	1,681,401	79.5	841,116	79.1	840,285	79.8
7 AÑOS	2,089,506	1,059,395	1,030,111	1,856,515	88.8	940,180	88.7	916,335	89.0
8 AÑOS	2,189,467	1,105,859	1,084,608	2,002,650	91.5	1,011,321	91.5	991,329	91.5
9 AÑOS	2,052,145	1,035,596	1,016,549	1,909,956	93.1	963,888	93.1	946,068	93.1
10 AÑOS	2,160,100	1,099,429	1,060,671	1,990,525	92.1	1,013,931	92.2	976,594	92.1
11 AÑOS	1,926,021	972,013	954,008	1,768,369	91.8	894,779	92.1	873,590	91.6
12 AÑOS	2,169,290	1,105,953	1,063,337	1,878,024	86.6	971,572	87.8	906,452	85.2
13 AÑOS	2,043,206	1,020,991	1,022,215	1,622,335	79.4	836,131	81.9	786,204	76.9
14 AÑOS	2,090,475	1,032,272	1,058,203	1,452,868	69.5	743,331	72.0	709,537	76.1

FUENTE: INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*.

**Cuadro 9. POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA
QUE SABE LEER Y ESCRIBIR POR EDAD SEGÚN SEXO, 1990**

POBLACIÓN TOTAL				POBLACIÓN QUE SABE LEER Y ESCRIBIR					
EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES	AMBOS SEXOS	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
6-14 AÑOS	18,835,378	9,494,321	9,341,057	16,405,382	87.1	8,245,147	86.9	8,159,235	87.3
6 AÑOS	2,115,168	1,062,813	1,052,355	844,438	39.9	412,893	38.8	431,545	41.0
7 AÑOS	2,089,506	1,059,395	1,030,111	1,727,270	82.7	869,848	82.1	857,422	83.2
8 AÑOS	2,189,467	1,105,869	1,083,606	1,997,926	90.3	995,732	90.0	982,196	90.6
9 AÑOS	2,052,145	1,035,596	1,016,549	1,925,625	93.8	969,996	93.7	955,629	94.0
10 AÑOS	2,160,100	1,099,429	1,060,671	2,042,012	94.5	1,038,295	94.4	1,003,295	94.6
11 AÑOS	1,926,021	972,013	954,008	1,884,186	95.8	929,649	95.6	914,537	95.9
12 AÑOS	2,169,290	1,105,953	1,063,337	2,076,294	95.7	1,058,638	95.7	1,017,656	95.7
13 AÑOS	2,043,206	1,020,991	1,022,215	1,962,041	96.0	980,608	96.0	981,433	96.0
14 AÑOS	2,090,475	1,032,272	1,058,203	2,005,588	95.9	990,488	96.0	1,015,100	95.9

Es un hecho que con más y mejor educación se puede atacar con eficacia la pobreza de millones de mexicanos, de todas las edades y en todas las regiones del país; sin ella, la pobreza se reproduce y frena el progreso nacional.

Finalmente, la educación es la fortaleza espiritual y ética de un pueblo que, enriquecido por su memoria histórica y la constante revaloración de su cultura y tradiciones, nos permita incursionar en un mundo globalizado, cuyas fronteras comerciales y políticas son cada vez más tenues.

3. LA VIVIENDA

A. Vivienda prehispánica y colonial

La vivienda era unifamiliar y consistía en una habitación cuadrangular construida con adobe —en la periferia urbana, con cañas entretejidas—, y un techo plano que los españoles llamaron terrazas. Unas teas de pino alumbraban el interior, ya que las ventanas eran poco frecuentes. En el centro ardía el fuego, sobre un hogar de piedra. Se comía sobre esteras extendidas en el suelo y se dormía sobre camas de tierra o de madera cubiertas de juncos, esteras, pieles y mantas. Los ricos y nobles tenían palacios consistentes en varias piezas que rodeaban un patio rectangular con suelos de estuco. A veces los muros eran de piedra y las terrazas tenían una decoración almenada. En el interior había un mobiliario de mesas, arcones y sillas de madera.¹⁶⁶

En América se aplicó un criterio urbanístico totalmente nuevo y racional, inspirado en las ideas del renacimiento y de los tratadistas clásicos romanos: calles rectas cruzaban perpendicularmente, marcando manzanas o cuadras, que se asignaron como solares a los primeros vecinos conquistadores. Cada cuadra tenía cuatro lotes. Las viviendas señoriales reproducían modelos castellanos que a su vez, procedían de la casa romana: vida volcada hacia el patio interior al que dan todas las habitaciones; fachada austera, lisa, con un portalón y un escudo labrado; y con cuadras o zonas de servicio en la parte posterior.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Lucena Salmoral, Manuel, *La América precolombina*, México, Editorial Iberoamericana, 1990, p. 68.

¹⁶⁷ Zaragoza, Gonzalo, *América Latina, época colonial*, México, Editorial Iberoamericana, 1990, p. 31.

Cabe hacer mención que ni en la época prehispánica ni en la época colonial había organismos dedicados a la construcción social de la vivienda; y en ambas etapas de la historia exclusivamente los organismos religiosos y políticos tenían un sistema de construcción y en consecuencia de vivienda para dar cabida a sus ministros religiosos y autoridades políticas, así como a los miembros de la milicia.

Las principales medidas que tomaron los gobiernos independientes entre 1821 y 1856, para resolver los problemas de la tierra, fue a través de la colonización de la tierra baldía, ya que, en tres siglos de vida colonial, el clero había logrado acumular enormes propiedades, así para 1856 era el terrateniente más poderoso.

En la época de la reforma juarista el clero había dejado de ser poseedor de la tierra, en virtud de la aplicación de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas —25 de junio de 1856—, pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas, y posteriormente la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859. Estos bienes no beneficiaron de momento ni a la clase rural ni a la urbana, ya que la primera era anexada a las grandes haciendas y la vivienda urbana era convertida en grandes propiedades particulares absorbida por los grandes terratenientes.

La situación tanto del agro como de la posesión urbana de la tierra en la época porfiriana la haría motivo suficiente para que ante el acaparamiento de inmensas posesiones de terreno en pocas manos, provocaría el movimiento armado de 1910.

El desarrollo social de México requiere la atención de las necesidades básicas de su población, entre las cuales se encuentra la vivienda. Es por ello que un derecho fundamental de las familias sea el acceso a una vivienda digna y decorosa y a un hábitat que le permita desarrollarse en forma integral.

De esta manera, la vivienda está íntimamente vinculada al ser humano; es el lugar del hombre en el universo; espacio de su intimidad; ámbito donde concreta su realización personal y cimiento de su vida familiar. Es en la vivienda donde se realiza, en su parte más auténtica, la vida del hombre. Una casa adecuada permite que quienes la habiten tengan una existencia físicamente saludable: da bienestar y sosiego espiritual; es, en síntesis, lugar y factor de integración. Cuando se adquiere en propiedad su significación trasciende a la permanencia, es abrigo para el hombre y patrimonio para la familia.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Campillo Sainz, José, "La vivienda constituye una de las prioridades del desarrollo nacional", en *Los desafíos del desarrollo social*, México, El Día en libros, 1989, p. 167.

La vivienda, ámbito en el que se desenvuelve la familia, sustento de la sociedad, debe constituir una de las prioridades del desarrollo nacional, así como parte de una política social del gobierno, ya que, es una legítima aspiración de todo mexicano, y en la medida en que se pueda satisfacer, se avanzará hacia una sociedad con justicia social.

La Carta de Querétaro de 1917 estuvo impregnada de un profundo sentido de justicia social, ya que incluyó en la fracción XII del artículo 123, la primera obligación para los patrones de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas con renta baja, lo que constituyó la primera acción jurídica en la materia.

Las luchas populares por adquirir vivienda se presentan en México de manera organizada a partir de los años veinte, cuando el Movimiento Inquilinario Independiente, planteó en las ciudades más importantes del país diversas demandas en materia vivendística. Sus integrantes se oponían a los desalojos de las viviendas y a el alza de los alquileres y, como contraparte, exigían la congelación de las rentas y la expropiación de las viviendas. En el caso de Veracruz, un planteamiento adicional a éstos, consistió en solicitar al gobernador y al alcalde terrenos en la periferia de la ciudad para crear en ellos colonias populares.

En la ciudad de México, de manera particular, se pusieron en marcha las primeras experiencias populares de cooperativas oficiales de vivienda. Sus actividades se centraron en la captación de recursos para la adquisición de terrenos y en su urbanización. La construcción de las viviendas se vio envuelta en problemas administrativos e ideológicos, dentro del propio grupo y en relación a las facciones dominantes, que limitaron su materialización. Del primer tipo fueron la pérdida o malversación de fondos. Y del segundo, los nexos que los dirigentes de la cooperativa establecían con los políticos, los cuales, dependiendo de su propia fuerza o debilidad y de la fidelidad o distanciamiento que los cooperativistas guardaban hacia ellos, apoyaban, frenaban o dejaban a la deriva este tipo de experiencias habitacionales.¹⁶⁹

Como consecuencia de lo anterior, en 1925 se estructuró la primera dependencia pública que construiría vivienda, la Dirección de Pensiones; en 1932 se constituyó el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, y en 1934 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, que debía estudiar el problema habitacional de las capas populares: en 1954 el Instituto

¹⁶⁹ Ramírez Saiz, Juan Manuel, *La vivienda popular y sus actores*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1993, p. 2.

Mexicano del Seguro Social inició un importante programa de construcción de vivienda de renta muy baja para sus trabajadores, y en 1956 hizo lo propio Petróleos Mexicanos. Vinieron luego las construcciones de grandes conjuntos de edificios para la habitación, como la Unidad Nonoalco Tlatelolco, que no siempre alcanzaron sus objetivos, y de extensas áreas de construcción unifamiliares, como San Juan de Aragón y otras, en diversos lugares de la capital del país.¹⁷⁰

En el dictamen de reforma al artículo 4° constitucional de 21 de diciembre de 1981, podemos advertir en uno de sus párrafos el siguiente argumento: "es preocupación de amplios sectores del pueblo que se incorporen en la Constitución de 1917 otros dos derechos: el derecho a la salud y el derecho a la vivienda".

En tal virtud, siendo la vivienda condición y presupuesto para el desarrollo material y moral de la familia, es y debe constituir, en última instancia, una verdadera garantía social de la familia mexicana.¹⁷¹

En México el derecho a la vivienda se asentó en el artículo 4° constitucional el 7 de febrero de 1983: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo."¹⁷²

B. Aspectos generales de la vivienda en México

La escasez de vivienda es un problema mundial, pero en México ha adquirido un carácter de enormes dimensiones, dado el enorme déficit que acusan las estadísticas, siendo por ello este problema uno de los más importantes y de mayor repercusión social.

A pesar del impulso brindado por las autoridades gubernamentales a la solución de la escasez de vivienda, el problema presenta características preocupantes, debido al incremento previsible del déficit, por el crecimiento poblacional acelerado y por el descenso de la oferta de vivienda accesible.¹⁷³

En relación con la situación general de la vivienda en México respecto de 1980, la población del país alcanzó la cifra de 66.8 millones de mexicanos

170 Cámara de Diputados, *Iniciativa de Reforma al artículo 4° constitucional*, México, septiembre de 1981, p. 28.

171 H. Cámara de Diputados, *Artículo 4° constitucional (dictamen)*, México, 21 de diciembre, 1981, p. 6.

172 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 6.

173 Echegaray, Fernando L., "Nuevas estrategias para la vivienda de interés social", en *Los desafíos del desarrollo social*, México, El Día en libros, 1989, p. 195.

que ocupaban 12.1 millones de viviendas. Diez años después, podemos señalar que el inventario habitacional cuenta aproximadamente con 16 197 802 de viviendas, en las cuales se alojan 81 249 645 de habitantes, de acuerdo con la población censada en 1990.¹⁷⁴ Esta dinámica reflejó un crecimiento del 33.9% en la oferta de vivienda, un tanto superior al incremento poblacional que fue de 21.5%. En 1993, de acuerdo con estimaciones, realizadas con base en el XI Censo General de Población y Vivienda, el país cuenta con 85.2 millones de habitantes y un inventario habitacional de 17.7 millones.¹⁷⁵

Las cifras censales revelan que el número de viviendas en el país se incrementa en función del crecimiento del número de familias, lo cual significa que en el corto plazo, el inventario habitacional va acumulando deficiencias de orden cualitativo, en tanto no se concluye totalmente la construcción de las viviendas de las familias más pobres, no favorecidas por la acción habitacional del sector público, e imposibilitadas de recurrir a los mecanismos del mercado. Esta situación se presenta fundamentalmente en el sector campesino y en la población urbana de más bajos ingresos, en la vivienda de personas no asalariadas, cuyos ingresos son reducidos y aleatorios. Por lo general, habitan en los asentamientos humanos que conforman los cinturones marginados alrededor de las principales ciudades del país.

En cuanto a la forma de tenencia de la vivienda, en los últimos veinte años se registra un aumento importante en la proporción de viviendas ocupadas por sus propietarios, al pasar de 66% en 1970 a 77.9 % en 1990, a la vez que se registra una disminución proporcional en las viviendas en renta.

Según la información censal, para el periodo de 1950 a 1990, la oferta de vivienda en arrendamiento a nivel nacional se incrementó un 23.14% al pasar de 1.9 millones de viviendas en 1950 a 2.3 millones en 1990, no obstante su tasa de crecimiento media anual para el mismo periodo fue de 0.5%, sensiblemente inferior a las tasas medias anuales de la población y de la vivienda total del país, las que para el periodo en cuestión fueron de 2.9%. De un análisis del censo de 1990 se estima el déficit cualitativo de vivienda en México en cerca de los 4.6 millones de unidades, de las cuales 1.16 son viviendas nuevas y 3.49 de mejoramiento.¹⁷⁶

174 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Resumen General*, Aguascalientes, 1992, p. 1.

175 Secretaría de Desarrollo Social, *Programa especial para el fomento y desregulación de la vivienda 1993-1994*, México, 1992, p. 13.

176 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *XI Censo General de población y*

C. Acción habitacional del Estado

Contribuir a resolver el problema habitacional del país ha sido, sin duda, objetivo fundamental de la política social del Estado desde la Constitución de 1917, donde se formalizó el derecho de los trabajadores a la vivienda, dentro del artículo 123, en su fracción XXX declaró: "Asimismo será consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados."¹⁷⁷

En México, como en la mayoría de los países, la política social del gobierno considera que todo mexicano debe poseer una morada digna. De esta manera, en 1972 se incorporó a la fracción XII del artículo 123 constitucional, una disposición que obliga a las empresas a hacer aportaciones para constituir un Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

El actual texto vigente del artículo 123 constitucional, fracción XII, advierte:

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.¹⁷⁸

Al mismo tiempo, la vivienda constituye un factor significativo de la política económica. La industria de la construcción y las numerosas ramas productivas que le están asociadas y los miles de empleos directos e indirectos que mantiene o genera han permitido que la vivienda se incorpore adecuadamente a una estrategia que busca un justo equilibrio entre objetivos necesarios de reordenación económica y la tensión inaplazable de las necesidades sociales.

Se ha considerado a la vivienda como factor de ordenamiento territorial y de estructuración urbana, por lo que debe articularse a la dinámica del

Vivienda 1990, Resumen general, Aguascalientes, 1992, p. 11.

¹⁷⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto original, vigente y de sus reformas, Puebla, Editorial Cajica, 1994, p. 251.

¹⁷⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 122.

desarrollo urbano y es un componente que apoya la política de descentralización de la vida nacional.

Como respuesta a esta política, los programas habitacionales se orientan a la consolidación de las tres áreas metropolitanas del país: México, Guadalajara y Monterrey, y el impulso a ciudades medias, estrategias distribuidas en 31 entidades federativas, principalmente a través de la regeneración de sus centros históricos y la redensificación del área urbana.¹⁷⁹

D. La vivienda producida por el sector público

El problema de la vivienda se encuentra íntimamente relacionado con el nivel de producción del país, la distribución del ingreso, la asignación de los recursos financieros, el crecimiento demográfico, el papel que cumple el Estado y, en general, con el nivel de desarrollo social alcanzado.¹⁸⁰

En la evolución de la producción de vivienda en México, por el sector público, se pueden distinguir tres etapas que se caracterizan por las instituciones y los mecanismos financieros predominantes en cada una.

En la primera etapa, que va de la década de los treinta hasta 1963, destaca la participación de dos organismos de seguridad social: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que funda al FOVISSSTE el 28 de diciembre de 1972, tiene como antecedente la Ley de Pensiones y de Retiro promulgada en 1925, sobre cuya base se creó la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual se transformó en 1938 para atender específicamente a todos los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. A partir de 1964 los empleados públicos pasan a ocupar la categoría de trabajadores, contenida en el apartado B, del artículo 123 de la Constitución.

En menor grado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, que con la aplicación directa de sus fondos presupuestales financió conjuntos habitacionales de alquiler subsidiados para una minoría de sus derechohabientes: burócratas y trabajadores integrados al sistema de seguridad social.

La segunda etapa, considerada entre 1963 y 1971, se inicia con la puesta en operación del Programa Financiero de Vivienda, creado con el fin de permitir a la banca comercial canalizar fondos hacia la construcción y el

¹⁷⁹ Scheingart, Martha, y Gustavo Garza, *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México, 1978, p. 79.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 223.

financiamiento hipotecario de la vivienda de interés social, utilizando parte de los ahorros del público, captados por instituciones de crédito.

Con el fin de fomentar, apoyar, garantizar y coordinar el programa financiero de vivienda, se creó el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.

La tercera etapa, considerada desde 1971 a la fecha, comienza con la creación en 1972 de los fondos nacionales de vivienda como son el Infonavit y el Fovissste. En 1973, el Fovimi, a través del cual se abrieron posibilidades de que los obreros, los burócratas y los miembros de las fuerzas armadas pudieran acceder a una vivienda digna y decorosa.

En 1974, la reestructuración de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) permitió avanzar en la legalización de los asentamientos humanos irregulares.

En el año de 1982, empieza a operar el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares. Tiene por objeto proporcionar créditos baratos a instituciones o grupos de personas, para resolver las necesidades de vivienda de la población no asalariada, con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo, o sea, el equivalente a 10 dólares por día.

Es importante hacer notar que en esta etapa se incrementó notablemente la producción de vivienda y se diversificaron los tipos de programas. Así, en el periodo comprendido de 1973 a 1982, el sector público efectuó unas 900 mil acciones de vivienda, esto es, unas noventa mil unidades en promedio anual.

De 1983 a 1988 se concluyeron cerca de un millón cuatrocientas mil unidades de vivienda, que incluyen las destinadas a noventa mil familias atendidas por los programas de reconstrucción establecidos a raíz de los sismos de septiembre de 1985, lo que constituye un 54% más respecto de las construidas en el periodo 1976-1982.

Recientemente, entre 1989 y 1991, los organismos financieros del sector público concedieron, en promedio, más de 300 mil créditos anuales para la construcción, mejoramiento o iniciación de otras tantas viviendas. El programa de 1992, previó un mínimo de créditos similar.¹⁸¹ En 1993 se edificaron 324 000 viviendas superando la meta inicial de 320 000 unidades.¹⁸²

181 Secretaría de Desarrollo Social, *Programa especial de fomento y regulación a la vivienda*, México, Avance, 1993, p. 9.

182 Salinas de Gortari, Carlos, *Discurso pronunciado en la ciudad de Aguascalientes*, en la "Reunión del Primer Concurso Nacional de Tecnología para Vivienda de Interés Social", 26 de noviembre de 1993.

E. Factores que determinan la falta de vivienda

En México la solución a la falta de vivienda es de carácter estructural, por lo que se deberá articular los siguientes factores:¹⁸³

La capacidad de la economía para generar bienes y servicios relacionados con la construcción de la vivienda, su infraestructura, servicios y equipamiento; la capacidad real de compra de estos bienes y servicios por parte de los diferentes sectores de la población; la organización operativa del mercado de la tierra y de los bienes y servicios asociados con la construcción de la vivienda, su infraestructura, servicios y equipamiento; el marco jurídico de la vivienda en México, especialmente el de la vivienda para arrendamiento; la naturaleza y el origen de los recursos financieros con que operan los organismos de vivienda; el crecimiento poblacional y las migraciones a las zonas metropolitanas y a las ciudades medias; la distribución del ingreso de la población; el desarrollo tecnológico de materiales, componentes y sistemas constructivos, regionalmente adecuados.

De lo anterior se deriva que la atención eficiente al problema de la vivienda no consiste exclusivamente en propugnar que se destine a la edificación de la vivienda mayores volúmenes de recursos financieros, ya que al ser el problema de la vivienda de índole estructural, existen otros factores que tienden a impedir su debida atención.

Por ello las acciones del Estado mexicano se han dirigido a resolver las cuestiones anteriormente señaladas, para lo cual se ha promovido la adecuación de instrumentos jurídicos, administrativos y financieros, con la intención de fortalecer el marco de acción del Estado y de la sociedad en esta materia.

Así, la norma jurídica que regula la vivienda en México se ha enriquecido al consagrarse, desde 1983, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantía social de la familia, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Desde el punto de vista institucional, se creó en 1982, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), encargada de los asuntos relativos a la formulación y conducción de las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología; posteriormente, en 1992, por

¹⁸³ Secretaría de Desarrollo Social, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Programa Nacional de Vivienda 1990-1994. Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda 1993-1994*, p. 19.

reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, pasa a ser Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

La norma constitucional y las consecuentes responsabilidades gubernamentales en la materia quedaron reglamentadas en 1984 mediante la expedición de la Ley Federal de Vivienda, la cual señala en su artículo primero:

La presente Ley es reglamentaria del artículo cuarto, párrafo 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 familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa.¹⁸⁴

Asimismo, se han realizado las adecuaciones jurídicas necesarias en materia de política del uso del suelo y constitución de reservas territoriales para vivienda, las más recientes en el marco de la reforma al artículo 27 de la Constitución, y en la expedición de su Ley Reglamentaria, la Ley Agraria,¹⁸⁵ y la Ley General de Asentamientos Humanos.¹⁸⁶

F. La política nacional en materia de vivienda

No obstante el esfuerzo realizado por el sector público para dar solución al problema derivado de la demanda, aún persiste un déficit de vivienda para las personas de escasos recursos.

La política social del Estado ha mantenido como objetivo ampliar el acceso a la vivienda a un número cada vez mayor de mexicanos, procurando atender prioritariamente a los grupos de menores ingresos.¹⁸⁷

En México, la vivienda constituye una de las demandas reiteradas e importantes de la sociedad mexicana, por lo que se pretende dar una respuesta a esa necesidad, a través del diseño de esquemas que permitan no sólo continuar, sino ampliar la labor emprendida hace décadas.

Hoy, la magnitud de los obstáculos por superar, exige que la sociedad en su conjunto cobre plena conciencia de que el problema compete a todos y de que su solución se encuentra condicionada por la participación activa y corresponsable de los distintos sectores que conforman a la sociedad mexicana.

¹⁸⁴ Leyes y Códigos de México, *Ley Federal de la Vivienda*, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 238.

¹⁸⁵ Ley Agraria, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992, reformada por decreto publicado el 9 de julio de 1993, México, 1994, p. 3.

¹⁸⁶ Secretaría de Desarrollo Social, *Ley General de Asentamientos Humanos*, publicada el 21 de julio de 1993, p. 9.

¹⁸⁷ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994*, mayo de 1989, p. 112.

Así, para el logro de los objetivos sectoriales y la consecución de las metas planteadas, se requiere de la participación de las instituciones gubernamentales en sus ámbitos federal, estatal y municipal, y de los sectores social y privado. Por ello, los esquemas de financiamiento se han orientado en dos vertientes de promoción: primera, hacia el sector privado, para impulsar nuevas ofertas y esquemas de crédito de vivienda con una mayor accesibilidad al adquirente potencial. A este propósito podrá contribuir la constitución de fondos de pensiones de retiro que, entre otros aspectos, podrán ampliar el otorgamiento de créditos para vivienda con plazos de amortización hasta de 30 años. La segunda vertiente de promoción social se dirige al fomento del ahorro familiar para lograr la participación de los solicitantes de vivienda en las fórmulas de financiamiento.

A este respecto cabe mencionar las modificaciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, que permiten la constitución de fondos de ahorro con el carácter de sociedades auxiliares de crédito.¹⁸⁸ Asimismo, es necesario mencionar la expedición de la Ley Agraria, la cual establece nuevas modalidades de suelo destinado a la vivienda.

Finalmente, cabe destacar entre los recursos más significativos, el creciente desarrollo y consolidación de los Programas de Solidaridad, en los cuales, a través de la coparticipación de organismos financieros, gobiernos locales y los propios vecinos, se impulsan nuevas fórmulas para mejorar la vivienda y los servicios públicos correspondientes a ésta.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, encauza la política nacional de vivienda hacia el logro de los siguientes objetivos: avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa; convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.¹⁸⁹

G. Financiamiento de la vivienda

El Programa Nacional de Vivienda destaca que el reto de la vivienda en el país será enfrentado por la sociedad en su conjunto bajo la coordinación

¹⁸⁸ *Leyes y Códigos de México. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito*, México, Porrúa, 1992, p. 335.

¹⁸⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, pp. 112 y 113.

del sector público. Asimismo, hace ver el firme propósito de consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, a fin de contribuir de manera significativa a mejorar la calidad de vida y de reducir las desigualdades, dentro de un esquema de corresponsabilidad y de participación comunitaria.¹⁹⁰

La mayoría de los organismos de vivienda ha visto limitada la expansión de su capacidad de financiamiento debido a la falta de capitalización que experimentó y que en algunos casos persiste.

Por otra parte, en el pasado reciente se presentó un desequilibrio entre el costo de las soluciones habitacionales y la capacidad de ahorro de las familias, debido a la contracción de su poder adquisitivo, situación que restringe el acceso de la población a los programas de vivienda.

La estrategia en materia habitacional se fundamenta en dos principios básicos:

imprimir la mayor eficiencia a los programas habitacionales del Sector Público, con el propósito de ampliar su cobertura de atención a los grupos de menores ingresos, y crear nuevas y mejores condiciones para ampliar la participación de la sociedad en la producción de vivienda mediante una intensa concertación entre el Sector Público y los Sectores Social y Privado.¹⁹¹

En materia de financiamiento, con la finalidad de ampliar la cobertura de atención de los programas habitacionales del Sector Público, se continúa la adecuación de los esquemas financieros de los organismos públicos de vivienda, se impulsan nuevas fórmulas para atraer recursos del mercado de dinero a esta actividad social y productiva, además de que se promueve el financiamiento compartido y se diseña el sistema de ahorro previo.

H. Situación de la vivienda de las personas de escasos recursos

Aunque todos los mexicanos tienen una vivienda donde habitar, un gran número de ellos lo hace en un lugar que no satisface las condiciones mínimas de habitabilidad.

Existen diferentes formas para evaluar las condiciones de la vivienda: la calidad intrínseca de los materiales con la que está construida; su localización; los servicios con los que está provista, y su diseño arquitectónico.

¹⁹⁰ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *Programa Nacional de Vivienda 1990-1994*, agosto 1990, p. 27.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 27.

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos de Marginados (Coplamar), desde su creación, en 1977, puso en marcha un programa de estudios tendiente a conocer mejor la realidad de los grupos marginados y las zonas deprimidas. La mencionada coordinación aportó un conjunto de criterios que permite evaluar las condiciones de vivienda desde la perspectiva de las capacidades básicas.

Al definir Coplamar, de manera conceptual y operativa, la necesidad de vivienda y el satisfactor mínimo correspondiente, nos remite a lo que hemos llamado capacidad básica. Esto es, cuando la vivienda cumple con las funciones básicas de protección, higiene, privacidad y comodidad, que son las funciones mínimas se constituye en una capacidad básica para sus ocupantes.

La propuesta de Coplamar consta de los siguientes requisitos que se deben satisfacer de manera simultánea: que la vivienda esté ocupada por una familia; que ésta no tenga más de dos ocupantes por dormitorio. Cabe señalar que la Organización de las Naciones Unidas considera 2.5 personas por cuarto de la vivienda, que no sea baño ni cocina, y uno por dormitorio. Es este criterio el utilizado para efectos estadísticos en México: que cuente con agua entubada en su interior y que cuente con drenaje.

De acuerdo con la información que nos proporciona el Censo de Población y Vivienda de 1990, y con las características de vivienda por niveles de ingreso en los hogares, podemos determinar qué cantidad de mexicanos habita en una vivienda que satisface los criterios establecidos y cuántos no lo hacen.

Desde luego, se puede afirmar que los mexicanos que tradicionalmente se identifican como los más pobres y en regiones más deprimidas, especialmente rurales, son los que habitan en viviendas que no cumplen con los mínimos establecidos: que no sea eficaz para reducir los factores de riesgo en la salud, para proteger de elementos patológicos externos, que no cuente con los servicios básicos —en especial aquellos relacionados con el ciclo hídrico (agua y drenaje)— o que no permita el aislamiento de aquellos miembros que contraigan alguna enfermedad, difícilmente posibilitará el desarrollo de la capacidad de salud; que no cuente con el espacio suficiente para permitir la privacidad de sus ocupantes, dificultará los procesos de aprovechamiento escolar que en una buena parte se realizan fuera del aula para completarse en los hogares.

Del análisis de la información nacional del censo, podemos inferir que el 34 por ciento del total de viviendas no contaba con drenaje en 1990, al

12 por ciento faltaba electricidad y casi el 18 por ciento no disponía de agua entubada, ni dentro ni fuera de la vivienda. Existe, todavía, más de un millón de viviendas —cerca del 8 por ciento— que no dispone de ninguno de estos servicios básicos.¹⁹²

Conforme a los criterios de Coplamar, a la falta de servicios debemos agregar las deficiencias en cuanto a la calidad del material con el que las viviendas han sido construidas, pues de esto depende en buena medida el grado de protección que la vivienda ofrece a sus ocupantes, así como sus años de vida útil. Es del conocimiento general que las familias pobres, predominantemente del medio rural, edifican su vivienda a través de la autoconstrucción y utilizan materiales disponibles en su medio, atendiendo principalmente a la capacidad financiera de la unidad familiar. Existen diversos criterios para evaluar la vivienda en función de los materiales predominantes en su contratación. Por medio de este mecanismo es posible estimar el grado de deterioro de las viviendas y la necesidad de su reconstrucción o reemplazo total, y evaluar la calidad de la vivienda para calificarla de aceptable o no aceptable.

Con los datos del censo de 1990, se utilizaron los criterios que califican a una vivienda aceptable y no aceptable. Se considera vivienda aceptable a toda aquella vivienda en la que el material predominante en sus techos es concreto o materiales similares, con muros de tabique o ladrillo, de adobe o de madera; o bien con techos de teja o similares y/o madera y con muros de tabique o ladrillo. Además, se supone que toda vivienda tendrá que ser repuesta; la vivienda aceptable, en un término de 50 años y la no aceptable; en un lapso de 25 años. Los datos del censo de 1990, nos dicen: "como vivienda aceptable calificó el 66.6 por ciento del total nacional; como no aceptable, casi el 34 por ciento."¹⁹³

No existe, en el país, ningún estado que haya satisfecho la demanda de vivienda de todos sus habitantes. Persisten notables diferencias regionales que se manifiestan en una serie de variables socioeconómicas, como producto *per cápita*, el grado de industrialización, la escolaridad, el desarrollo urbano, la infraestructura y la dotación y calidad de la vivienda.

En estados que conforman las regiones con el mayor desarrollo relativo del país, como Baja California, Nuevo León, Chihuahua y Sonora, se

192 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, resumen general, Aguascalientes, 1992, p. 698.

193 *Ibid.*, p. 11.

observa que aún ahí persiste el hacinamiento en un porcentaje importante de las viviendas.

De la misma manera, la extensión de los servicios básicos —agua entubada, drenaje y electricidad— no ha alcanzado a todas las viviendas de las respectivas localidades. El Distrito Federal es la entidad que mejores condiciones presenta en cuanto a servicios, pues el 93 por ciento de sus viviendas cuenta con agua entubada, drenaje y electricidad. También el Distrito Federal, junto con Nuevo León y Baja California, es el que cuenta con los más altos niveles promedio de escolaridad, pues, como se indicó, los factores socioeconómicos —entre ellos la vivienda— determinan en gran medida el aprovechamiento escolar. Las entidades con menores proporciones de vivienda sin servicios corresponden a Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

I. Atención a las necesidades de vivienda para personas de escasos recursos

La atención a las necesidades de vivienda de las personas de escasos recursos, se halla considerada dentro de la política nacional de vivienda.

Lo anterior no excluye el empleo de otros instrumentos igualmente valiosos que de una manera u otra, complementan los esquemas institucionales, tal es el caso del fomento a las cooperativas de vivienda cuyo objeto sea construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar la vivienda, o bien producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción en provecho de sus socios y que funcionan de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, la ley Federal de Vivienda y demás ordenamientos aplicables.

J. Financiamiento de vivienda popular

En México el financiamiento para vivienda de bajo costo se puede agrupar en tres grandes sistemas. El primero está encabezado por el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) que aplica recursos públicos y créditos externos a la vivienda de costo bajo y medio. El segundo, formado por los fondos de contribución obligatoria, cuya fuente principal de recursos está constituida por un porcentaje sobre las nóminas de sueldos que los patrones aportan bimestralmente en favor de sus trabajadores.

A este sistema pertenecen los siguientes fondos: Infonavit, Fovissste y el ISSSFAM, que respectivamente cubren a los trabajadores de las empresas privadas, a los empleados del gobierno federal y los miembros de las fuerzas armadas.

En tercer lugar, se dispone de un sistema de financiamiento dirigido a los sectores de la población no cubiertos por los anteriores, es decir, la población con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo y que por su condición laboral de "no asalariado" no es derechohabiente de los organismos de contribución obligatoria. Este sistema opera actualmente a través del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).

Lo anterior significa que el universo de trabajo del Fonhapo es el más amplio y complejo de las instituciones de vivienda nacionales. En principio, abarca aproximadamente el 40% de la población del país. Del déficit nacional de vivienda, se calcula que una fracción mayoritaria corresponde a estos sectores de la población de menores ingresos.¹⁹⁴

El Fonhapo fue creado en 1981. Por su carácter de organismo financiero para la vivienda, pertenece al sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, cuyo titular preside el Comité Técnico y de Distribución de Fondos, máximo órgano de gobierno del Fonhapo; su suplente es el subsecretario de Vivienda y Bienes Inmuebles de la propia dependencia.

Los mecanismos de financiamiento para la vivienda se complementan con programas e instrumentos técnicos, jurídicos y sociales que permitan adecuar los programas y líneas de crédito del Fonhapo a las capacidades y las necesidades de su población objetivo.

Tres de sus líneas de crédito dan apoyos no tradicionales a la autoconstrucción: o vivienda progresiva, de mejoramiento con base en paquetes de materiales y de fomento a la producción y distribución de esos mismos materiales.

El sistema de financiamiento Fonhapo incluye, desde 1990, la línea de Crédito a la Palabra, dirigida a la población de más bajos ingresos para mejorar, ampliar o iniciar su vivienda en terreno propio. Está previsto que opere en forma de un crédito resolvente de pequeño monto, por pagar a plazo corto.

El Crédito a la Palabra está dirigido a la población abierta, con vivienda propia, asentada en colonias populares, en fraccionamientos nuevos de lotes con servicios, y cuyos ingresos sean menores a 2.5 veces el salario mínimo.

¹⁹⁴ Fonhapo, *Escritura constitutiva, reglas de operación y políticas de administración crediticia*, fideicomiso constituido en 1981.

Los acreditados serían los gobiernos estatales y los municipios a través de sus organismos de vivienda.

La operación se establece por medio de un contrato de crédito global al gobierno del estado, el cual lo ejercerá a través de su organismos de vivienda, bajo la forma de un crédito resolvente con el sistema de venta de paquetes de materiales a crédito. El propio gobierno, a través de su organismo especializado será el promotor de estos mismos créditos.

De acuerdo con las reglas de Fonhapo, el crédito queda indizado al salario mínimo. Los recursos se otorgan para el mejoramiento, ampliación o introducción de servicios sanitarios a la vivienda, en apoyo a la autoconstrucción, con base en los paquetes de materiales y el estímulo a los parques de materiales.

K. Fondo Nacional para la Vivienda Rural (Fonavir)

El problema de la vivienda en el medio rural está vinculado a la carencia de recursos de inversión, lo cual tiende a demorar el abatimiento del déficit no sólo de vivienda, sino también de otros satisfactores básicos: salud, alimentación, educación, trabajo e infraestructura social entre otros. Debido a esta situación, tiende a ampliarse la brecha entre las condiciones del bienestar alcanzable por la población rural y las condiciones relativamente satisfactorias que privan en el medio urbano.

En relación con la vivienda, cabe señalar que una elevada proporción del parque habitacional, constituido por cuatro millones de viviendas aproximadamente, presenta condiciones insatisfactorias debido al hacinamiento, por carencia de servicios e instalaciones y por la necesidad de reponer las viviendas más deterioradas o precarias.

De entre los factores que influyen en la dificultad para abatir el rezago en la vivienda rural destacan: la dispersión geográfica de la población, pues de los 24 millones de habitantes rurales, 17 millones viven en cerca de 15 mil localidades con menos de 2 500 mil habitantes y 7 millones se asientan en unas 110 mil pequeñas localidades con menos de 500 habitantes cada una; los bajos niveles de ingreso monetario y en especie de los habitantes del campo, no les permite satisfacer las necesidades básicas a las que aspiran; el limitado acceso del campesino al financiamiento para la vivienda, pues por lo general no es sujeto de crédito de este tipo.

Como un medio para atacar esta problemática, en 1988 se estableció el Fondo Nacional de la Vivienda Rural (Fonavir) como parte integrante del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).

El Fonavir tiene como objetivo central el establecimiento de sistemas de financiamiento para la población rural, campesina, cuyos ingresos sean menores a 2.5 veces salarios mínimos. En particular, procura otorgar créditos baratos y suficientes que permitan contar con una vivienda digna y decorosa.

El Fonavir financia programas de vivienda de productores agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros organizados del sector rural, en las modalidades de lotes con servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada, vivienda terminada, vivienda transitoria para jornaleros temporales, y apoyo a la producción y distribución de materiales.

Los programas incluyen líneas de crédito para realizar estudios y proyectos, urbanización, edificación y apoyo a la autoconstrucción. Asimismo procuran fomentar, apoyar y desarrollar mecanismos que permitan el abaratamiento de insumos para la vivienda rural, y otorgar directamente créditos a la palabra a grupos sociales. Al considerar que en 1990 el Fonavir concedió unos 10 mil créditos, puede decirse que el orden de magnitud de sus operaciones es significativo, con un amplio margen para su desarrollo futuro.

L. Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

El universo al que se orienta el Pronasol está conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y por los grupos populares urbanos que más resienten los problemas de los grandes asentamientos y se encuentran marginados de los beneficios. Las áreas que reciben particularmente atención son: alimentación, regularización en la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales; todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

Finalmente, podemos decir que para superar los retos que en materia de vivienda para personas de escasos recursos enfrenta el país, la política nacional de vivienda deberá considerar entre otras, las siguientes propuestas: Un fácil acceso al suelo; como prerrequisito de la vivienda se deberá incrementar el gasto social y unificar criterios para el otorgamiento de subsidios, así como

Cuadro 10. VIVIENDAS Y OCUPANTES DE LA REPÚBLICA MEXICANA, 1990

TIPO DE VIVIENDA Y CLASE DE VIVIENDA PARTICULAR	PROMEDIO DE OCUPANTES		
	VIVIENDAS	OCUPANTES	POR VIVIENDA
TOTAL	16,197,802	81,249,645	5.0
VIVIENDA PARTICULAR	16,183,310	80,889,977	5.0
CASA SOLA	13,524,324	69,868,085	5.2
DEPARTAMENTO EN EDIFICIO , CASA EN VECINDAD O CUARTO EN AZÓTEA	2,239,928	9,199,298	4.1
VIVIENDA MÓVIL	9,046	38,415	4.2
REFUGIO	11,736	47,130	4.0
NO ESPECIFICADO	398,276	1,737,049	4.4
VIVIENDA COLECTIVA	14,492	359,668	24.8

FUENTE: INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*

**Cuadro 11. DISTRIBUCIÓN DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES DE LA REPÚBLICA MEXICANA
SEGÚN MATERIAL PREDOMINANTE EN PAREDES, 1990**

MATERIAL PREDOMINANTE EN PAREDES	VIVIENDAS	%
TOTAL	16,035,233	100.0
LAMINA DE CARTÓN	199,788	1.2
CARRIZO BAMBÚ O PALMA	320,163	2.0
EMBARRO O BAJAREQUE	376,844	2.4
MADERA	1,303,481	8.1
LÁMINA DE ASBESTO O METÁLICA	119,542	0.8
ADOBE	2,342,987	14.6
TABIQUE, LADRILLO, BLOCK, PIEDRA O CEMENTO	11,148,978	69.5
OTROS MATERIALES	139,594	0.9
NO ESPECIFICADO	83,856	0.5

**Cuadro 12. PROPORCIÓN DE VIVIENDAS EN LA REPÚBLICA MEXICANA
SEGÚN DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS, 1970 Y 1990**

1970	1990
------	------

DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS	VIVIENDAS	% ⁽¹⁾	VIVIENDAS	% ⁽²⁾
EXCUSADO	-	-	11,996,430	74.8
AGUA ENTUBADA	5,056,167	61.0	12,729,987	79.4
DRENAJE	3,440,466	41.5	10,202,934	63.6
ELECTRICIDAD	4,876,745	58.9	14,033,451	87.5

FUENTE: INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1990.

(1) Respecto del total de viviendas en 1970 (8,266,369).

(2) Respecto del total de viviendas particulares en 1990 (16,035,369).

**Cuadro 13. DISTRIBUCIÓN DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES DE LA REPÚBLICA MEXICANA
SEGÚN MATERIAL PREDOMINANTE EN TECHOS, 1990**

MATERIAL PREDOMINANTE EN TECHOS	VIVIENDAS	%
TOTAL	16,035,233	100.0
LÁMINA DE CARTÓN	1,550,833	9.7
PALMA, TEJAMANIL O MADERA	1,366,792	8.5
LÁMINA DE ASBESTO O METÁLICA	2,871,586	17.9
TEJA	1,532,706	9.6
LOSA DE CONCRETO, TABIQUE O LADRILLO	8,244,841	51.4
OTROS MATERIALES	375,476	2.3
NO ESPECIFICADO	92,999	0.6

FUENTE: INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.*

**Cuadro 14. DISTRIBUCIÓN DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES DE LA REPÚBLICA MEXICANA
SEGÚN MATERIAL PREDOMINANTE EN PISOS, 1970 Y 1990**

1970			1990	
MATERIAL PREDOMINANTE EN PISOS	VIVIENDAS	%	VIVIENDAS	%
TOTAL	8,286,369	100.0	16,035,233	100.0
TIERRA	3,403,066	41.1	3,119,917	19.5
CEMENTO O FIRME	4,883,303	58.9	8,542,194	53.2
MADERA, MOSAICO U OTROS	-	-	4,282,482	26.7
NO ESPECIFICADO	-	-	90,640	0.6

FUENTE: INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda. 1970 y 1990.

Incluye a las viviendas con piso de cemento o firme y otro tipo de piso diferente de tierra.

**Cuadro 15. PROPORCIÓN DE VIVIENDAS PARTICULARES POR ENTIDAD FEDERATIVA
SEGÚN DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS, 1990**

ENTIDAD	TOTAL DE VIVIENDAS PARTICULARES	EXCUSADO	AGUA ENTUBADA	DRENAJE	ELECTRICIDAD
REPÚBLICA MEXICANA	16,035,233	74.8	79.4	63.6	87.5
AGUASCALIENTES	129,853	84.6	95.6	86.1	95.1
BAJA CALIFORNIA	362,727	91.9	80.5	66.8	89.5
BAJA CALIFORNIA SUR	67,304	90.5	88.8	65.7	88.5
CAMPECHE	107,894	73.0	70.7	47.1	85.3
COAHUILA	404,691	86.7	91.7	68.2	94.5
COLIMA	88,627	88.4	92.8	83.3	93.9
CHIAPAS	594,025	53.5	58.4	41.2	66.9
CHIHUAHUA	529,799	82.5	87.7	66.5	87.1
DISTRITO FEDERAL	1,789,171	91.5	96.3	93.8	99.3
DURANGO	262,164	64.1	85.3	54.4	87.0
GUANAJUATO	687,136	63.0	82.7	58.7	97.6
GUERRERO	501,725	46.7	56.9	37.6	78.4
HIDALGO	362,933	52.7	70.0	43.5	77.3
JALISCO	1,029,178	85.0	86.5	81.2	92.5
MÉXICO	1,876,545	77.6	85.1	74.0	93.8
MICHOACÁN	663,496	71.0	78.7	57.1	87.2
MORELOS	244,058	75.4	88.5	69.2	95.9

NAYARIT	168,451	77.8	83.5	60.1	91.5
NUEVO LEÓN	642,296	93.8	92.9	80.9	96.2
OAXACA	567,131	49.9	58.1	29.9	76.1
PUEBLA	772,461	59.9	71.2	48.4	84.5
QUERÉTARO	193,434	61.4	83.4	56.9	85.0
QUINTANA ROO	102,859	77.6	88.6	77.3	84.5
SAN LUIS POTOSÍ	379,336	72.6	66.7	48.7	73.0
SINALOA	422,242	78.1	80.0	54.9	90.9
SONORA	378,587	89.7	90.7	65.8	90.3
TABASCO	265,319	80.1	58.3	63.2	85.2
TAMAULIPAS	488,506	90.5	81.4	59.8	84.4
TLAXCALA	137,135	60.3	90.4	57.9	93.8
VERACRUZ	1,262,509	60.9	59.8	53.2	74.4
YUCATÁN	273,958	66.1	71.5	46.2	90.4
ZACATECAS	236,779	52.6	75.3	47.0	87.0

FUENTE: INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.*

**Cuadro 16. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES POR ENTIDAD FEDERATIVA
SEGÚN NÚMERO DE CUARTOS, 1990**

% DE VIVIENDAS PARTICULARES

ENTIDAD	VIVIENDAS PARTICULARES	1 CUARTO	2 CUARTOS	3 CUARTOS	NO ESPECIFICADO
REPÚBLICA MEXICANA	16,035,233	10.5	23.5	65.5	0.5
AGUASCALIENTES	129,853	4.8	14.1	80.9	0.2
BAJA CALIFORNIA	362,727	8.5	16.8	74.2	0.5
BAJA CALIFORNIA SUR	67,304	9.1	19.2	71.3	0.4
CAMPECHE	107,894	19.2	32.1	47.7	1.0
COAHUILA	404,691	6.4	17.3	76.1	0.2
COLIMA	88,627	11.3	27.9	60.5	0.2
CHIAPAS	594,025	19.4	38.6	40.6	1.3
CHIHUAHUA	529,799	9.8	17.9	72.1	0.3
DISTRITO FEDERAL	1,789,171	6.5	16.5	76.7	0.4
DURANGO	262,164	5.4	17.8	76.5	0.2
GUANAJUATO	687,136	6.8	22.1	70.6	0.5
GUERRERO	501,725	22.4	37.9	38.3	1.4
HIDALGO	362,933	11.4	28.1	60.1	0.4
JALISCO	1,029,176	3.8	15.4	79.4	0.3
MÉXICO	1,876,545	8.5	21.8	69.4	0.4
MICHOACÁN	663,496	8.1	26.1	65.2	0.6

MORELOS	244,958	11.9	25.0	62.9	0.2
NAYARIT	168,451	8.8	26.0	63.0	0.2
NUEVO LEÓN	642,298	6.3	15.4	78.1	0.2
OAXACA	587,131	17.8	40.0	41.5	0.6
PUEBLA	772,461	12.3	29.5	57.8	0.4
QUERÉTARO	193,434	7.7	22.3	69.5	0.5
QUINTANA ROO	102,859	26.5	29.1	43.6	0.8
SAN LUIS POTOSÍ	379,336	8.9	22.9	67.8	0.4
SINALOA	422,242	8.8	21.5	69.2	0.5
SONORA	378,587	7.5	18.5	73.7	0.3
TABASCO	285,319	14.0	24.2	60.3	1.6
TAMAULIPAS	488,508	13.0	23.3	63.4	0.3
TLAXCALA	137,135	8.8	26.6	64.3	0.2
VERACRUZ	1,262,509	19.3	27.6	52.5	0.6
YUCATÁN	273,958	12.8	31.2	55.6	0.3
ZACATECAS	238,779	5.1	19.3	75.3	0.2

FUENTE: INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.*

Se excluyen los refugios, debido a que no se capturaron características en esta vivienda.

Se excluyen además 136 341 "Viviendas sin información de ocupantes", las cuales se clasificaron en el rubro "no especificado" de la variable "clase de vivienda particular".

fortalecer la capacidad de organización para la producción; promover una participación más amplia y efectiva contra la pobreza; aprovechar al máximo los recursos disponibles; instrumentar mecanismos financieros adecuados a la capacidad económica de los demandantes; conjuntar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, del sector privado y de los propios demandantes; frenar la elevación tan desmedida que tiene el arrendamiento de la casa-habitación popular, con acciones enérgicas de parte del gobierno.

No obstante los esfuerzos del gobierno por resolver el problema vivienístico, es impostergable corregir la política zigzagueante de las últimas décadas y propugnar por la formación de un organismo que sea rector en el área de la construcción de viviendas, con criterios fundamentalmente de tipo social, para atacar con mayor rigor y firmeza el grave problema de la carencia de vivienda digna e higiénica para el pueblo de México.

4. LA ALIMENTACIÓN

Todo lo que se come sin necesidad,
se roba al estómago de los pobres.

Mahatma Gandhi

A. Alimentación prehispánica y colonial

Los mexicas y los mayas, pueblos agricultores, tenían una alimentación de tipo mixto que incluía productos agrícolas en gran cantidad, con maíz como alimento fundamental y con productos obtenidos del reino animal. De los productos vegetales y animales que figuraron en su alimentación, muchos aún se conservan en la mesa del mexicano actual, particularmente el maíz, que era comido en todas las fases de su germinación.

La lista de animales domésticos para el consumo era reducida, pero en cambio los mexicas, como pueblo de estirpe cazadora, pescadora de agua dulce y recolectora, sabían obtener por tales medios un sinnúmero de bastimentos.¹⁹⁵

Los mexicas una vez que se establecieron en Tenochtitlan, empezaron a cultivar las tierras de los islotes y de las orillas del lago de Anáhuac, como fuente de su alimentación, incorporando poco a poco nuevas tierras agrícola-

¹⁹⁵ *Enciclopedia de México*, México, 1977, t. I, p. 474.