

LAS ORGANIZACIONES VECINALES Y LAS POLITICAS
HABITACIONALES DESPUES DE LOS SISMOS: EL CASO DEL
PROGRAMA DE RENOVACION HABITACIONAL

Ernesto Ortega Valadéz

Investigación realizada como Tesis de la Maestría en
Desarrollo Urbano, promoción 1984-1986.

Directora de Tesis: Dra. Martha Schteingart

Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano

El Colegio de México, A.C.

Diciembre de 1989

LAS ORGANIZACIONES VECINALES Y LAS POLITICAS
HABITACIONALES DESPUES DE LOS SISMOS DE 1985: EL CASO DEL
PROGRAMA DE RENOVACION HABITACIONAL

I N D I C E

Presentación

- 1.-El Proceso de Renovación Habitacional en los centros urbanos:
aspectos generales de diferentes enfoques.
 - 1.1 Programas de Renovación Habitacional en América Latina
 - 1.2 Políticas Habitacionales del Estado Mexicano antes de los
sismos
 - 1.2.1. Políticas Habitacionales en el Centro de la Ciudad
de México.
 - 1.2.1.2. Políticas de Renovación y Regeneración
Habitacional en el Centro de la Ciudad de
México.
 - 1.2.1.2.1. Organización Vecinal en el
Centro de la Ciudad de México
antes de los sismos de 1985.
- 2.- Efectos de los Sismos en la Ciudad de México
 - 2.1 Características del subsuelo y principales zonas de
afectación
 - 2.2 Descripción general de daños y efectos en el sector
vivienda
 - 2.3 Primeras respuestas del Estado
- 3.- El Programa de Renovación Habitacional: descripción de los
logros y los aciertos
 - 3.1 Contexto en que surge el PRHP y la expropiación de
predios
 - 3.2 El cambio del director del PRHP; una necesidad
impostergable
 - 3.3 De los logros y las estrategias: concreción del PRHP
 - 3.3.1. La estrategia social
 - 3.3.2. La estrategia técnica
 - 3.3.3. La estrategia financiera

4.- El Programa de Renovación Habitacional y su relación con las organizaciones vecinales

4.1 Importancia de la experiencia de la organización vecinal antes de los sismos y su posterior participación

4.2 El PRHP y el Directorio de Defensa de Damnificados (PST)

4.3 El PRHP y la Federación de Comités de Reconstrucción (PRI)

4.4 El PRHP y la Coordinadora Unica de Damnificados

5.- Síntesis y conclusiones

Bibliografía.

AGRADECIMIENTOS

La conclusión de este trabajo de tesis, no hubiera sido posible sin la colaboración de una serie de personas que de alguna u otra manera la han apoyado.

En primer lugar, quiero agradecer el apoyo desinteresado que me manifestó la Dra. Martha Schteingart, el cual fué determinante para su culminación y para mi formación profesional.

También quiero extender este agradecimiento a el Lic. Manuel Aguilera, ex-funcionario del Programa de Renovación Habitacional, quien con su colaboración permitió la obtención de gran parte de la información a la que hacemos alusión.

La colaboración de la Lic. Mayela Limones fue importante, así como la de Francisco Saucedo, Graciela Rojas, Arturo Castro, Armando Palomo, Sergio Alcazar, Daniel Rodriguez y Ana Lilia Hernández. A todos ellos, mis más amplios reconocimientos por su valiosa ayuda.

PRESENTACION

La presente investigación, se plantea como objetivo fundamental analizar la importancia del Programa de Renovación Habitacional Popular y ver la relación que se establece entre este organismo y las organizaciones vecinales del centro de la Ciudad de México.

Como es sabido, dentro de las acciones desarrolladas por las autoridades capitalinas para hacer frente a los efectos de los sismos de 1985 en el renglón vivienda, el Programa aludido fué el más trascendental. A nuestro entender, también fué el más importante en lo que se refiere a la incentivación de la participación política de la población.

La relación entre el PRHP y las organizaciones vecinales, se estableció fundamentalmente a través de tres organizaciones representantes de uniones o asociaciones vecinales, las cuales pasaron a configurarse como los entes más sobresalientes en las negociaciones con el Programa. Estas fueron: La Coordinadora Unica de Damnificados (CUD), la Federación de Comités de Reconstrucción (afiliada al PRI) y la del Directorio de Defensa de Damnificados (incorporada al entonces PST). Analizar la relación entre el Programa y las organizaciones vecinales, nos obligó a llevar a cabo una serie de entrevistas a funcionarios del programa, pero principalmente a varios líderes y a personas

que mostraron una participación activa en el desarrollo del Programa de Renovación Habitacional. De manera colateral, se realizó una revisión de los diversos trabajos que existían sobre el tema, muchos de ellos escritos por líderes que tuvieron una actividad política notoria en toda la etapa de reconstrucción de la Ciudad. También, de manera simultánea, realizamos una revisión hemerográfica, la que nos permitió elaborar una cronología de esta problemática.

No todo el material al que hacemos alusión en este trabajo fue procesado o elaborado por el autor. Los capítulos 1,2 y 3 se desarrollaron a partir de fuentes existentes. Pero de estas, la que jugó un papel más trascendental fue la proporcionada por el Programa de Renovación Habitacional. De dichos materiales, cabe destacar el que tiene como título "Memoria de la Reconstrucción" que, desde nuestro punto de vista, es un material que debe considerarse prioritariamente en futuras investigaciones relacionadas con el tema, ya que es una publicación rica en información y que ofrece muchos elementos para poder desarrollar un análisis con un enfoque más sociológico.

Nuestra investigación se desarrolló de la siguiente manera: en el capítulo 1, tratamos de destacar la importancia que tienen los centros urbanos dentro de la estructura urbana de las ciudades, así como la importancia que estos tienen en algunas corrientes de pensamiento. También realizamos un breve análisis de las políticas habitacionales asumidas por diferentes países, fundamentalmente latinoamericanos, para rescatar de ese

análisis, aquellas políticas habitacionales canalizadas hacia el centro de las ciudades. Lo mismo hicimos para el caso mexicano, pues pensamos que esto serviría como referencia para abordar la problemática habitacional originada por los sismos (aspecto que se contempla en el capítulo 2), los cuales se dieron principalmente en las delegaciones céntricas, delegaciones que antes de los sismos habían experimentado una movilización social, todavía bastante desarticulada.

El capítulo 3 contempla las acciones del Programa de Renovación Habitacional, así como el contexto socio-político en que este surge. Se hace alusión de las diferentes estrategias asumidas por los responsables del programa para alcanzar sus objetivos propuestos.

Finalmente, el capítulo 4, analiza la vinculación entre el programa y los actores sociales aglutinados en torno a las 3 organizaciones políticas que ya hemos mencionado. El desarrollo de este capítulo se realizó en base a entrevistas, documentos internos y análisis de tipo hemerográfico relacionados con las organizaciones en cuestión, aspecto que permitió reconstruir los mecanismos precisos de sus actividades políticas, de sus demandas, de los flujos y reflujos de la participación de los damnificados, etc. Este proceso de recolección y análisis de la información, se efectuó fundamentalmente para dos de estas organizaciones, las que fueron poco analizadas en los trabajos existentes sobre la participación social de los damnificados después de los sismos de 1985; nos referimos a la Federación de

Comités de Reconstrucción y al Directorio de Defensa de Damnificados. En lo que respecta al análisis y descripción de las acciones de la Coordinadora Unica de Damnificados, así como la vinculación entre ésta organización y el Programa de Renovación Habitacional Popular, se basó, además de las fuentes de información aludidas, en conferencias impartidas durante un lapso de aproximadamente 4 años.

Cabe precisar que de estas tres organizaciones políticas, la CUD tuvo una mayor capacidad de movilización entre la población.

Haber realizado el desarrollo del capítulo 4 en este sentido, permitió detectar la lógica política en las negociaciones que se establecieron entre estas 3 organizaciones y las autoridades responsables de instrumentar el Programa de Renovación Habitacional; además, el análisis evidencia que antes de los sismos de 1985, la población del centro de la ciudad había desarrollado una experiencia de participación vecinal, rompiendo con la visión limitada de que la participación de la población había sido espontánea.

Consideramos que la presente investigación a pesar de sus limitaciones ha logrado ofrecer un análisis bastante integral del Programa de Renovación Habitacional, que trasciende trabajos anteriores que se habían centrado o bien en los aspectos técnicos o bien en los alcances sociales del mismo.

I. EL PROCESO DE RENOVACION HABITACIONAL EN LOS CENTROS URBANOS: ASPECTOS GENERALES DE DIFERENTES ENFOQUES.

El análisis del centro de las ciudades tiene un papel relevante en la investigación urbana, así como en la práctica misma de la planificación de las ciudades. Esto ha originado que la forma de concebir el centro de una ciudad, e incluso, previamente su afirmación o su negación, expresen de por sí una determinada concepción de la ciudad. (Castells, Manuel; 1971, p. 167).

Una de estas concepciones, ven al centro como si este cumpliera una función integradora de las diversas áreas que conforman la estructura urbana. Para otros, el centro es un espacio concentrador de servicios o, simplemente, un espacio donde está asentado el poder político. Otros toman a este espacio de la ciudad como fuente de inspiración literaria o, analizan, su carácter lúdico. La interpretación del centro urbano como lugar de intercambio no se pasa por alto; se concibe así al centro como el punto clave en el que se desarrolla la fase entre los procesos de producción y consumo: el proceso de intercambio. Tampoco pasa inadvertido el carácter simbólico del centro, como lugar que condensa una intensa carga valorizante en función de la cual se organiza de manera significativa, el espacio urbano (Castells; 1971, p. 176). En otras palabras, podríamos decir, siguiendo esta

línea de análisis, que el centro es la concentración de signos que constituyen el eje del conjunto simbólico urbano. La función del centro sería la de organizar el espacio urbano en torno a dichos signos principales (Villacencio Judith; 1988, p.116).

Los planificadores regionales también han elaborado su concepción del espacio urbano en cuestión; su carácter innovador, es una de las principales ideas que aportan sobre la problemática. Entonces, para los planificadores regionales, el centro urbano despertaría potencialidades de creación y reestructuración de toda la estructura urbana. Sería el centro un elemento catalizador para la innovación de algunas áreas o para el conjunto de la estructura urbana.

Otra interpretación que existe es la histórica: Se dice al respecto que esta concepción tiene serias limitaciones, ya que no expresa claramente esa situación de concentración de numerosas y diferentes actividades que es propia del área, al privilegiar sólo una característica (el valor histórico) de la edificación existente. (Villavicencio, Judith; 1988, p.109). Caracterizar una ciudad por sus monumentos resulta insuficiente; se hace preciso llegar analíticamente a otros signos urbanos sin quedarse en los "monumentos", como nos lo diría Castells (Castells, Manuel; 1971, p.176).

Pero si la definición del centro de la ciudad a partir de la concentración de los monumentos históricos resulta insuficiente,

la verdad es que en la actualidad no hay otra forma de delimitarlo en términos físicos.

Existen pensadores que señalan que el papel del centro de la ciudad es el simbólico o ideológico. Pero, ¿hasta donde se puede delimitar territorialmente ese dominio simbólico o ideológico?, ¿cuales son los inicios y los límites de ese dominio?. Además, esta concepción del centro despierta otra interrogante: ¿como medir la importancia diferencial de cada una de estas dos funciones? (Coulomb y Duhau; 1988 p.88).

Considerando las limitaciones que existen dentro de la sociología urbana para definir al centro de las ciudades, podemos señalar, con el riesgo de caer en una definición muy general, que este es un espacio heterogéneo y, que se distingue de la periferia, porque en esta se ve de manera más estrecha una estructura urbana más segregada, o sea, zonas que tienen un uso del suelo más diferenciado. Entonces, si tenemos distintos usos del suelo en un espacio relativamente pequeño, como es el centro, detrás de estos usos hay agentes sociales. No es suficiente decir que el centro es un espacio heterogéneo, sino que hay que tener en cuenta que esto implica que hay distintos agentes sociales que pretenden usar este espacio y que evidentemente están en permanente conflicto (Coulomb y Duhau; 1988, p. 147). El reconocimiento de la existencia de diferentes agentes urbanos en el centro (que es lo más relevante para nuestro objetivo), nos

conduce a plantear un principio metodológico para estudiar el centro sin pretender definirlo en términos territoriales, políticos, económicos o sociales. Y es en el sentido de que la definición del centro depende del objeto de estudio y del tipo de análisis que se quiera hacer de él.

Concebir un centro urbano con diversos agentes sociales, implica concebirlo con contradicciones y, por ende, en constante transformación. Esto permite afirmar que los agentes urbanos que intervienen en este proceso de transformación, vayan asumiendo actitudes sociales o económicas para defender sus intereses de clase. Destacamos dos de los agentes que se encuentran inmersos en el centro de la ciudad: las organizaciones vecinales y los propietarios de las antiguas vecindades. El análisis de ambos se torna endeble si no incluimos una de las políticas que ha asumido el Estado y que está en estrecha relación con ellos; nos referimos a las políticas de Renovación Habitacional Urbana que el Estado ha venido experimentando en los centros de diversos países.

Huelga decir, que el proceso de Renovación que han experimentado los centros de las ciudades, ha sido conceptualizado de diferentes formas por la sociología urbana, obligándonos a señalar, aunque sea de un plumazo, las ideas más relevantes que al respecto hemos podido rescatar de los varios puntos de vista existentes. Observaremos, que fundamentalmente la

escuela marxista (representada por los teóricos franceses, principalmente), al ver el proceso de Renovación de los centros urbanos como una manifestación de la lucha de clases en ese espacio de la ciudad, intenta analizar los conflictos sociales que allí se gestan, poniendo en evidencia, el carácter heterogéneo del que hablábamos.

Otras escuelas del pensamiento sociológico no ven al centro de la ciudad como una área de conflicto social. Este conflicto muchas veces, de manera mágica, es borrado. No se observa que la renovación urbana es un aspecto político y que su implementación afecta a personas residentes de la zona, originando diferentes expresiones de organización vecinal.

Los planteamientos teóricos del centro de la ciudad y de su renovación habitacional y urbana que hace la escuela de Chicago, cuya fuente de inspiración fueron las aportaciones de Park, Mckenzie y Wirth y que incidieron en la conformación de corrientes de pensamiento como son la ecologista y la funcionalista, nos plantea como punto inicial el establecimiento de la perspectiva darwinista en el análisis del desarrollo urbano. Su marco conceptual proviene del método de la ecología vegetal y animal, teoría que pretendió resaltar el hecho de que la estructura y comportamiento de los organismos están significativamente afectados por la convivencia con otros organismos de la misma y otras especies y por su habitat. Así, es

como la retícula de vida donde están inmersos todos los organismos, incluso el hombre, están estrechamente intervenculadas e interdependientes y, en donde estos elementos, van a estar en constante lucha por sobrevivir. Esta forma de competencia también va a encontrar una forma de expresarse en el territorio, como lo veremos en líneas posteriores.

El estudio de la ciudad, desde un enfoque ecologista, empezó a adquirir auge, más aún por el interés que se derivó por saber como se encontraban distribuidos en el espacio las diferentes actividades de la ciudad y su relación entre ellas y la población. Entonces, como menciona Wirth, la ciudad cada vez más se va a diferenciar espacialmente por las diferentes actividades que en ellas se realizan, pero ¿cuál va a ser el elemento o elementos que conducen a ello?. Al respecto Wirth nos señala, aunque no ampliamente, que lo que conduce a esa diferenciación en el espacio, es la competencia. La competencia por el espacio es grande, al modo de que cada área tiende a ser usada de manera que produzca el mayor provecho económico.

Así, para Wirth, en la medida en que esta competencia se ve anulada, el espacio se estaría utilizando racionalmente. Dicha utilización del suelo en diferentes actividades segregadas espacialmente, estarían cumpliendo una función de acuerdo a su importancia relativa dentro del espacio racionalmente estructurado. En la medida en que esta competencia se ve

intensificada (por los requerimientos del suelo para cubrir las diferentes actividades), se inicia un período de rápido cambio, terminando por desembocar en un período de equilibrio más o menos estable en el que regirá una nueva división del espacio.

Podemos observar, que dada la influencia de Darwin en el pensamiento de Wirth y de Park, la competencia y el desequilibrio es un proceso natural en la gestación de los organismos y, por ende, tienden a desaparecer lo mismo que los elementos que en dicho conflicto intervienen.

Dentro de la competencia que se dá por los diferentes usos del suelo, existe, según Park, un área central destinada a comercios. Esta aparece en todas las comunidades y es donde el valor del suelo es más elevado por el dominio económico que ejerce sobre los demás usos. De esto se deriva que el valor del suelo de las demás actividades que se encuentran segregadas a lo largo de la ciudad va a ser menor.

Si bien es cierto que Park y Wirth nos señalan la competencia como un factor determinante para definir la estructura de la ciudad, estas primeras aproximaciones a la ecología humana no nos va a dar muestra de cuáles son los agentes sociales que intervienen en dicha competencia. Estos cambios de uso del suelo que se dan en el centro de la ciudad, de habitacional a comercial, por ejemplo, la promueven agentes

involucrados en la estructura urbana con intereses políticos y económicos diferentes, lo que origina conflictos sociales. No nos da cuenta, tampoco, de la capacidad de organización de la población residente para defender su espacio. Estas mismas limitaciones en el análisis se siguen observando en los enfoques ecologistas posteriores, donde no obstante que se mantienen los mismos postulados, introducen otros elementos en el análisis del centro de la ciudad. Esta nueva conceptualización de la ecología urbana, también concibe que la ciudad es un conglomerado de zonas donde cada una desempeña una función de acuerdo a la división del trabajo de la ciudad. Al centro le correspondería una función comercial, administrativa y financiera. "La implementación de estas actividades en el centro se explican fácilmente si se considera que es la economía del mercado (competencia) la que de verdad regula el esquema espacial urbano" (Castells, Manuel; 1971). Esta concepción en su nueva modalidad, también reconoce la especialización de ciertos espacios del área urbana; se reconoce una terciarización del centro el cual ya sería denominado "central business district". La función principal del centro es, en consecuencia, la administración, organización e intercambio de ciertas actividades económicas. Por ello, el centro se relaciona con un conjunto de otras zonas ecológicamente diferenciadas al interior del área urbana y es precisamente el "central business district" quien se relaciona con dicha área (Villavicencio, Judith; 1988, p.110).

Las mismas leyes que actúan para configurar el "central business district", determinan un proceso de expulsión, desde el área céntrica, de aquellas actividades para las cuales no resulta conveniente la localización central, entre ellas, la industria y la habitación popular (Villavicencio, Judith; 1988, p.115).

Cabe hacer la observación que este concepto de "central business district" ha sido el elemento orientador de la mayor parte de los programas de renovación urbana propuestas en diversos países después de la segunda guerra mundial (Villavicencio, Judith; 1988, p.155).

No obstante que el punto de vista ecologista no logra dar una explicación de las causas esenciales que dan origen a la expulsión de la población de los centros urbanos, reconoce que la política de renovación urbana en éstos es en detrimento de la población de escasos recursos que allí reside, ya que si bien puede ser expulsada por cambios del uso del suelo habitacional a comercial, debido a la competencia de los usos del suelo, también puede ser expulsada cuando dicha renovación urbana es con fines meramente habitacionales; o sea, si se llegaran a construir nuevas habitaciones, estas serían por lo general, para la población de más recursos: "La renovación de residencias urbanas, no importa cuál haya sido la formulación original de sus

intenciones, ha adquirido una fórmula típica. Despeja el centro de las áreas urbanas de casas deterioradas y reemplaza a éstas por viviendas de más alto valor, con la confianza que lo nuevo de los edificios atraerá a aquellos de altos ingresos.

De esta manera, los anteriores residentes de bajos ingresos son desplazados y se cambian a otros lugares, típicamente más lejos del centro (William, Alonso; p.31).

Esta concepción ecologista de la ciudad, determinó en gran medida, la visión funcionalista, quien ve en el centro el núcleo fundamental de la ciudad, en torno al cual, las demás zonas que la configuran deben estructurarse con una jerarquía tal que el centro adquiera rango de primacía. Esta corriente funcionalista, se fundamenta más en ver el carácter funcional del centro, dejando de lado las contradicciones sociales en torno a él. No ve su dinámica social, en otras palabras, no ve la causalidad del carácter dinámico de los centros urbanos; se concreta, en la mayoría de las situaciones, en describir las actividades del centro: tipos de actividad, magnitud de las actividades (las cuales son medidas comúnmente a través de análisis estadísticos y de indicadores que muestran el área ocupada por los diversos usos del suelo).

El análisis del centro de las ciudades cambia notoriamente

cuando se concibe según la escuela marxista, cuyo avance teórico se debe en gran parte a las aportaciones de algunos países europeos, fundamentalmente Francia. En este caso el centro experimenta cambios debido a las necesidades del capital monopolístico.

El proceso de Renovación Habitacional y Urbana de los centros, (ya sea que se refiera a un cambio de uso del suelo, por ejemplo de industrial a comercial) o de un cambio social a la llamada renovación habitacional (cambios de los sectores de población de escasos recursos que habitan el centro, por otros de mayores ingresos), es derivado de las nuevas necesidades del capital monopolístico. El desarrollo del capitalismo, al entrar en una nueva etapa de acumulación del capital, incide en una reestructuración del espacio urbano. Las compañías internacionales monopolísticas se reservan, así, ciertas áreas urbanas, como las céntricas, que están dotadas de los mejores equipamientos urbanos para reproducir precisamente su capital, aspecto que será respaldado por las políticas urbanas del Estado. Estas políticas urbanas serán impulsoras, entonces, de la segregación urbana, en la cual se observará una renovación urbana de los centros en detrimento de la población que originalmente vivía allí. Consideramos que no obstante que esta escuela introduce nuevos elementos que permiten explicar el carácter dinámico de las ciudades, como es la acción del Estado, del capital inmobiliario, las organizaciones sociales, etc., sus

fundamentos teóricos han sido erróneamente aplicados a la realidad latinoamericana. En estudios sobre los países que la integran¹, constantemente se observa una utilización indiscriminada de conceptos como "ciudad del capital", "la ciudad en beneficio del capital monopólico", etc. conceptos que se refieren más a la realidad francesa que a la latinoamericana, lo que muchas veces, hablando en términos teóricos, ha impedido profundizar el análisis de nuestras ciudades de América Latina.

Como una conclusión relevante, podríamos decir que no obstante la existencia de diferentes disciplinas para el análisis de los centros urbanos y del proceso de renovación habitacional que en ella se experimenta, se puede afirmar que existe un consenso de que dicho proceso se desarrolle en detrimento de la población residente. El centro varía históricamente, se modifica, se renueva, pero en este proceso dinámico que experimenta, un sector social es el que se ve perjudicado más directamente y, es precisamente la población de más escasos recursos, la cual utiliza el centro como espacio de residencia. Lo anterior se evidencia si nos remitimos a las políticas de renovación urbana que se han desarrollado en varios países, algunos de ellos, latinoamericanos.

Si vemos la renovación habitacional que se desarrolló en

¹ Al respecto ver principalmente: Carrión, Fernando, 1987; Coulomb, René, 1983; Mercado, Angel, 1986.

algunas ciudades de Estados Unidos hasta los años setentas y, cuya acción urbana ha sido de las de mayor envergadura en las políticas urbanas de ese país (entre 1949 y 1968, los organismos responsables de esta acción renovadora habían aprobado cerca de 2 mil proyectos que involucraban a 912 municipalidades), podemos observar que ha dado resultados negativos, pues ha significado que un gran porcentaje de la población no pudo acceder a las nuevas viviendas construidas. Por ejemplo, los 400,000 alojamientos demolidos en el período en cuestión eran de alquiler bajo y, de los 125,999 proyectadas en su lugar, el 62.3 % no podían interesar sino a residentes de ingresos medios y elevados. Sólo 41,850 alojamientos baratos fueron los construidos, lo que quiere decir que solamente un poco más del 10% de las 400,000 viviendas demolidas de precio moderado fueron construidas en el mismo emplazamiento (Castells, Manuel; 1972, p. 342). Así, la comparación, entre viviendas de bajo alquiler demolidas y viviendas públicas construidas, presenta un balance que, no solamente no es positivo, sino que es incluso negativo (Castells, Manuel; 1972, p. 343). Además de los resultados de este balance, al programa desde un principio se le había dado una connotación ideológica por parte del gobierno de Johnson, que consistía en salvar a la ciudad de la pobreza y de la discriminación social. De hecho la cristalización del programa de la "Great society" que Johnson quería ver a partir de las acciones renovadoras de las ciudades norteamericanas, había fracasado.

El mismo balance se podría obtener de la realidad francesa.

La renovación urbana del centro de París impulsada hacia fines de los sesentas y principios de los setentas, planteaba como uno de los principales objetivos, el llevar a cabo una política de reconstrucción de los barrios desprovistos de equipos y con superficies mal utilizadas; sin embargo, la renovación no aportó equipos escolares nuevos ni espacios verdes, de lo que se deduce que la renovación no cumplió con sus objetivos iniciales (Castells, Manuel; 1972, p.368). Siendo más precisos, esta operación no sólo no fue una operación de equipamiento, sino que también apuntó a la eliminación de las viviendas de los residentes originarios y su ocupación por la ocupación de sectores de población con niveles de ingresos mayores. Castells de una manera precisa, nos señala que existe una gran distancia entre las proporciones modestas del programa de renovación habitacional y la amplitud de los objetivos implícitos que se le atribuyen... En esta perspectiva la "reconquista" urbana de París parece adquirir una significación bien precisa. Es la reconquista del París popular por la burguesía, tanto a nivel de las actividades como de la residencia (Castells, Manuel; 1972, p. 376).

Dentro de las políticas habitacionales de algunos países latinoamericanos, las referentes a la renovación habitacional también ha significado una expulsión de la población originaria de los centros urbanos.

1.1. Programas de Renovación Habitacional en América Latina.

Podemos afirmar que varias de las políticas habitacionales desarrolladas en diversos países latinoamericanos muestran una gran similitud.

Las primeras acciones organizadas de vivienda de los Estados latinoamericanos, las podemos encontrar en la creación de los organismos estatales de vivienda que se ubican temporalmente hasta la primera mitad de este siglo: Banco Obrero en Venezuela en 1928, Instituto de Crédito Territorial en Colombia en 1938, Comisión Nacional de Casas Baratas en Argentina en 1915, etc. (Pradilla, Emilio; 1987, p.106). En Brasil, en 1933 se crean los Institutos de Jubilaciones y Revisiones los (IAPS). En Perú, aunque no se desarrollan en gran escala, no dejan de impulsarse diferentes programas de viviendas multifamiliares en renta o propiedad, por parte del Estado (Riofrio, Gustavo; 1983, p.67). Para el caso de México, fueron trascendentales las acciones de la Dirección de Pensiones Civiles, el Departamento del Distrito Federal, Pemex, Pensiones Militares y el IMSS. Sin embargo la creación de estos primeros organismos de vivienda, beneficio a sectores de la población perfectamente identificables: burocracia y sectores medios.

En la medida que la problemática de vivienda para los sectores de más escasos recursos se incrementaba, se observaron

tres acciones tendientes a resolver su problema habitacional; por un lado, tolerar las invasiones en la periferia urbana, dando origen a la formación de asentamientos irregulares. Este tipo de invasiones eran toleradas, con el propósito de que algunos Estados utilizaran esta población como clientela política o que esta fuera movilizadada en actos de legitimación del Estado. Otra acción que se experimentaba en algunos países latinoamericanos, era una adecuación de las antiguas casonas ubicadas principalmente en los centros urbanos. Estas viviendas inicialmente pertenecían a la población de ingresos altos y posteriormente sirvieron para albergar a población de bajos recursos, principalmente obreros, quienes las ocuparon después de haberseles realizado alguna subdivisión o adecuación.

Finalmente, como otra de las alternativas para subsanar el problema de vivienda de los sectores de escasos recursos, se consolidó el inquilinato en las áreas centrales, en las que se establecieron una serie de disposiciones jurídicas, como fue el caso de las rentas congeladas. En Perú, las acciones tendientes a crear un cuerpo legislativo al respecto, se consolidan entre principios del siglo y los años treinta (Riofrio, Gustavo; 1983 p.66). En México, esto mismo se puede evidenciar con la aparición en 1942 y su reiteración en 1948 del decreto de congelación de rentas. El Salvador experimentó esta política en este mismo año. Honduras en 1949.

Incluso esta situación de regular el crecimiento de las

rentas, fundamentalmente a la población de escasos recursos, redundó en que en algunos países de América Latina se impulsara la creación de una ley inquilinaria, que para el caso de México no existe.

El control del aumento de las rentas motivó que los propietarios de las viviendas afectadas por las políticas de congelamiento aceleraran el descuido de sus propiedades, lo que posteriormente se evidenció más en las vecindades céntricas, pues al ser viviendas con mayor antigüedad, el deterioro físico se hizo más evidente.

Lo anterior propició la creación de una serie de institutos de vivienda, una de cuyas funciones sería la de analizar y dar alternativas para estas áreas de vivienda en plena decadencia social. En México, por ejemplo, surge en 1954 el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Esta alternativa estatal predominó en el resto de los países latinos, y condujo a la fundación de instituciones similares en estos países (Pérez, Miriam; 1988, p. 44).

Se planteó así, como una de las políticas prioritarias, rescatar de esa descomposición social a esos asentamientos fundamentalmente céntricos considerados ya para ese entonces como "marginales". Se impulsaron acciones de renovación y regeneración habitacional tendientes a mejorar física y socialmente estos

asentamientos.

En otros casos las acciones fueron más radicales y se llevaron a cabo reubicaciones o erradicaciones, en donde no sólo se vieron involucrados los asentamientos céntricos sino incluso algunos que rompían con esos límites de centralidad. Estas acciones tuvieron buena acogida en los países latinoamericanos, máxime cuando se sabía que eran programas norteamericanos o europeos concebidos para rejuvenecer ciudades en decadencia (Laquian, 1985,p.13).

La instrumentación de estas políticas adquirió connotaciones diferentes de acuerdo a la realidad de cada país, pero los resultados fueron siempre negativos para la población que allí residía, lo que permite confirmar que se dió un incumplimiento de los objetivos que le dieron origen. En Lima (Perú), las experiencias de renovación habitacional en el centro de la ciudad tuvieron un carácter limitado y en ningún caso lograron enfrentar con éxito el proceso de tugurización (Sánchez, Abelardo; 1986,p.40). En este país las políticas de renovación adquirieron tanta significancia que incluso se creó una Dirección de Renovación Integración, cuyo objetivo era asumir acciones en las zonas deterioradas del centro de la ciudad. Sin embargo, en la práctica sus acciones sólo se redujeron a realizar estudios aislados para casos específicos de las zonas tugurizadas, sin una acción global y de conjunto. Las acciones de renovación no

beneficiaban significativamente a la población originaria del asentamiento al no poder acceder por motivos económicos al inmueble renovado. Por otro lado, las políticas de renovación de las capitales de Ecuador (Quito) y de Guatemala (Guatemala), (Al respecto ver: Carrión, Fernando; 1987, p. 87-88 y Rodaz, Francisco; 1988, p.5), cuyos principales objetivos eran los de hacer más funcional la ciudad para hacerla más "eficiente", han también redundado en un desplazamiento de la población originaria de los centros urbanos, cuyo régimen de tenencia, es fundamentalmente el del inquilinato.

En Brasil y en Argentina se han experimentado políticas de erradicación masiva de "favelas" y de "villas miseria". En el primer caso las manifestaciones expulsivas de la población surgen desde los primeros años del siglo cuando Río de Janeiro sufre una gran remodelación, acciones que se consolidan en los años cuarenta cuando se establece como política la eliminación de las "favelas", las que deberían de ser sustituidas por "núcleos de habitación de tipo mínimo" a través de la construcción de "viviendas proletarias" (Machado, da Silva Luis; s/f, p.5). Para ello se crearon viviendas transitorias mientras se elaboraban las viviendas definitivas. La realidad mostró que esas viviendas transitorias finalmente fueron definitivas. Lo que caracterizó este lapso, fue que se intensificó la represión hacia aquellas acciones tendientes a crear favelas.

La experiencia de erradicación de las "villas miseria" en Argentina mostró las mismas características de las "Favelas". Si bien estas "villas" surgen en los años treinta, los intentos consolidados de erradicación se dan durante el gobierno de la "Revolución Libertadora" (1955-1958), debido a que se identifican como un problema. Aunque para este gobierno la solución sería la construcción de conjuntos habitacionales con servicios, los objetivos no se cumplen. Aunque la erradicación de "villas miseria" adquiere diferentes tonalidades a través de varios gobiernos de Argentina, no deja de ser una política constante. (Al respecto ver: Yujnovsky, Oscar; 1984). Para el caso de México, esta política fue similar.

Una política subsiguiente a la enunciada que asumieron algunos gobiernos latinoamericanos, fue el de impulsar acciones de vivienda a través de organismos gubernamentales. Aunque esta política en un principio estaba canalizada fundamentalmente a empleados del gobierno o pensionados oficiales, posteriormente se trató de ampliar hacia los sectores de bajos ingresos. En los años setenta las políticas son objeto de mayor atención dando origen a la creación de Institutos de Vivienda en varios países.

En otros, se reestructuraron los sistemas bancarios para impulsar esta política. EN 1975 en Venezuela se transforma el Banco Obrero en Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) y la ley ratifica el carácter de ejecutor de la política de vivienda

de interés social (Lander, Luis; 1978, p.16). En Brasil en 1971-74 el Banco Nacional para la Habitación Popular (BNH) sufre transformaciones sustanciales con objetivos tendientes a la promoción de casa para los sectores de escasos recursos. EN México, al principio de los años setenta se crea el Infonavit, el cual trataría de cubrir estos objetivos. Hay suficientes evidencias que constatan que estas acciones fueron canalizadas hacia los sectores medios (CNUAH-HABITAT, 1984c, p.19-20), dejando fuera de las posibilidades de adquirir vivienda a los sectores de más bajos ingresos. La imposibilidad de que los sectores de más bajos ingresos accedieran a vivienda terminada, redundó en que las organizaciones vecinales impulsaran el desarrollo de sus propios programas de mejoramiento habitacional. Estos iban desde el mejoramiento de los servicios básicos, hasta la construcción de viviendas nuevas, muchas de ellas construidas a través de la autoconstrucción en donde se experimentó una gran participación de la población.

Dicho esfuerzo fue reconocido plenamente en algunas investigaciones de ciencias sociales, como las que desarrollaron Turner para el caso de Perú y Peattie para el caso de Venezuela. Además, desde inicios de 1970 hay un reconocimiento explícito de diversos gobiernos latinoamericanos de que ante el fracaso de muchos programas de vivienda, se llegó al convencimiento de que se debían de aprovechar los incentivos y recursos de los pobres

urbanos ²². Este vuelco en la política de vivienda, se concretó en dos aspectos: Los proyectos de mejoramiento de asentamientos precarios y los programas de lotes y servicios (CNUAH-HABITAT, 1984b, p.5).

Los proyectos de mejoramiento de asentamientos precarios o mejora comunitaria se refiere, en términos generales, a la introducción de servicios (agua, drenaje, etc.) a los asentamientos; por otro lado, los programas de lotes y servicios comprenden la conformación de terrenos destinados a lotes, los que cuentan con servicios para la vivienda. El monto y calidad de estos servicios dependen de cada programa, dado que hay servicios que pueden canalizarse hasta el interior de la vivienda, como es el caso del agua y la luz, o simplemente se dotan a niveles de ramales, de donde deben surtirse cada una de las viviendas.

Existe un reconocimiento de que en la realización de estos programas para situaciones específicas se han presentado problemas. Algunas evaluaciones nos señalan que: los programas han servido a los mas pudientes de los pobres; se ha observado un distanciamiento entre las propuestas técnicas y arquitectónicas entre promotores y beneficiarios; los requerimientos

²² Eso dió origen a una gran discusión teórica en torno a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo en estos sectores. Al respecto ver: "The limits of state self-help housing programmes", Burgess, Rod, en: Development and Change (Sage London, Beverly Hills and New Delhi), Vol. 16 (1985), p. 271-312.

reglamentarios del tamaño de los lotes y la calidad de la infraestructura que estos exigen son inasequibles a los grupos sociales involucrados en el programa, etc. (al respecto ver: Laquian, A.,1985).

Cabe señalar que estas últimas políticas de mejoramiento de asentamientos precarios y de lotes y servicios que se vienen experimentando en los países latinoamericanos, se han canalizado fundamentalmente hacia asentamientos periféricos, incidiendo en un descuido de los asentamientos céntricos, en donde se observa, en fechas recientes, prácticas de recuperación del centro de las ciudades en beneficio del capital inmobiliario y cuyas acciones aceleran drásticamente la segregación urbana. Esto permite afirmar que si en un momento la congelación de rentas, política urbana registrada en varios Estados latinoamericanos, benefició a los sectores sociales de bajos ingresos residentes en el centro de las ciudades, ahora esa política es una limitante para la recuperación del centro por parte del capital inmobiliario, quien ha asumido la actitud de esperar que las viviendas se derrumben. La única alternativa que se ha registrado por parte de la población para prevenir este hecho en algunos lugares del continente, es la de organizarse y formar cooperativas de vivienda para la compra de los predios a los dueños e impulsar por iniciativa propia acciones de vivienda, Con la salvedad de que estas acciones han sido esporádicas y aisladas.

1.2 Políticas Habitacionales Del Estado Mexicano Antes Del Sismo.

Al analizar las políticas habitacionales del Estado mexicano, nos hemos dado cuenta que tienen una similitud con las desarrolladas en otros países latinoamericanos. Este aspecto es importante señalarlo, porque surgen de inmediato algunas interrogantes que en caso de resolverlas podrían arrojar nuevas aportaciones o líneas de investigación a la sociología urbana, principalmente de la disciplina que se enfoca al análisis del desarrollo urbano en los países de América latina. Una de estas interrogantes sería: ¿que aspectos políticos, económicos o sociales intervienen para que en algunas ciudades de América Latina casi de manera simultánea se de una misma política de vivienda? y, ¿cómo nos podríamos explicar que esa misma política sea depurada o cancelada también de manera simultánea?, ¿Estos cambios se podrían explicar simplemente con el análisis de la política interna en cada país? o ¿tendrán relación con el desarrollo económico o político de otros países?.

No es nuestro objetivo de investigación dar respuestas a preguntas de este tipo. Sin embargo, de manera tangencial, iremos señalando las similitudes que las políticas habitacionales del Estado mexicano tienen con otros países, fundamentalmente las relacionadas con los centros de las ciudades.

Este apartado tratará de rescatar 2 vertientes importantes

de las políticas habitacionales del Estado mexicano hasta antes de los sismos de 1985. La primera señalará que hasta principios de la presente década, las políticas del Estado mexicano beneficiaron fundamentalmente a la población que laboraba en el sector formal (obreros y burócratas, principalmente), derivado de que su situación laboral los incorporaba a algún organismo de vivienda, permitiéndoles verse beneficiados con las promociones de vivienda que éstos realizaban. Estos programas se caracterizaron porque dejaban fuera a grupos de población cuyas actividades económicas estaban tipificadas como informales, lo que los hacía percibir ingresos raquíuticos. No obstante haberse emprendido acciones habitacionales por varios organismos de vivienda hacia estos grupos sociales (INDECO, BANDBRAS,etc), es hasta el año de 1981, con la creación del Fondo de Habitación Popular (FONHAPO), cuando se experimenta un verdadero cambio en la dinámica habitacional que venía registrando el Estado mexicano, pues este organismo se planteó como uno de sus objetivos canalizar sus acciones hacia la población que por su raquíutico nivel de ingresos no se había visto beneficiada por los organismos de vivienda existentes.

En la segunda vertiente señalaremos que dentro del dinamismo de las políticas de vivienda impulsadas por el gobierno mexicano hasta antes de los sismos de 1985, el centro de la ciudad de México había sido receptor de 2 acciones relacionadas con la problemática de vivienda. Una consistía en

las rentas congeladas en que se vieron involucradas una gran cantidad de viviendas de la zona céntrica. Efectivamente en la década de los cincuenta una gran porción de viviendas se ven beneficiadas por los decretos (1942-1948) de congelación de rentas, originando que unos años antes de los sismos de 1985 se intensificaran los conflictos que se venían registrando entre los habitantes de estas viviendas y los propietarios de las vecindades.

Por otro lado, otro tipo de política habitacional que también involucró al centro de la Ciudad fue la referente a los programas de renovación habitacional. Estos programas que se realizaron en el centro de la ciudad antes de los sismos de 1985, siempre fueron esporádicos y aislados, además de caracterizarse por haber sido programas con un carácter meramente exploratorio; estos fueron simplemente programas pilotos. Lo anterior implicaba que la canalización de recursos hacia dichos programas siempre fuera limitada y eventual, originando problemas para su continuidad.

Los resultados de estas acciones de Renovación Habitacional en el centro de la Ciudad de México, nos permite afirmar que sus resultados fueron en detrimento de la población originaria, debido, entre otros factores, a que se observó una insolvencia económica de esta población para ser sujeto de crédito de las viviendas construidas, originando su expulsión en la mayoría de

los casos. En su momento, señalaremos que debido a la organización vecinal del centro de la ciudad, el Programa de Renovación Habitacional realizado después de los sismos de 1985, permitió la permanencia de la población en su barrio.

Para el desarrollo de la primera vertiente, hemos considerado necesario hacer una periodización de las políticas de vivienda del Estado mexicano, periodización arbitraria debido a que se hizo más que nada en función de la disponibilidad de información.

La primera etapa abarca hasta el año de 1964; la subsiguiente se atiende entre 1965 y 1970; una etapa posterior es la que comprende los primeros años del sexenio de Luis Echeverría y parte del sexenio de López Portillo (1971-1980) y finalmente, la última, se inicia en el año de 1981 hasta los primeros meses de 1985.

En la primera etapa, se construyeron un total de 130,000 viviendas (Ver Cuadro 1). Hasta el año de 1946, se habían construido únicamente 9,600 viviendas, que fueron distribuidas entre los trabajadores al servicio del Estado a través de la Dirección de Pensiones Civiles. Esta Dirección posteriormente paso a ser el I.S.S.S.T.E.. En este mismo cuadro podemos observar que entre 1947 y 1964 se construyeron un total de 121,200 viviendas, prevaleciendo también las que se canalizaron hacia la burocracia. Efectivamente, en este lapso las viviendas construidas por Pensiones Civiles, Pensiones Militares, y por

Petróleos Mexicanos, sumaron un total de 59,502, cantidad que significó el 49% de las acciones de vivienda realizadas por el sector público.

El período de 1947-1964 también se caracterizó porque se impulsó la construcción de vivienda en renta. El IMSS y BANOBRAS serían los principales promotores de este tipo de vivienda. El IMSS construyó 10,600 viviendas para arrendamiento, concentradas en 13 conjuntos habitacionales diseminados en todo el país.

BANOBRAS, por su parte, impulsó la construcción de 24,098 viviendas bajo este régimen, siendo una de las obras principales la Unidad Nonoalco-Tlatelolco que se creó entre 1959 y 1964. Cabe destacar que las viviendas en arrendamiento creadas en esta unidad, tuvieron como destinatarios a empleados, profesionistas y otros sectores de la población que eran solventes económicamente.

De manera sintética, podríamos señalar que en el lapso comprendido entre 1925-1964 la participación del Estado comienza a tener significación (sobre todo a partir de la década de los años cincuenta) en la producción de vivienda, donde los sectores medios y los burócratas fueron los más beneficiados. Este mismo comportamiento en las políticas estatales de vivienda se observa en otros países latinoamericanos.

El período de 1965-70, nos muestra una dinámica diferente de la participación del sector público en la producción de vivienda. La nula rentabilidad y los importantes subsidios que se habían otorgado a la producción de vivienda en alquiler, determinaron que a partir de 1963 no se construyera más vivienda de este tipo.

Estos resultados financieros dieron origen a que se buscaran nuevos mecanismos de financiamiento para hacer redituables las operaciones. Incluso, orilló a que en 1984 el IMSS y el ISSSTE pusieran en venta la totalidad de los departamentos que estaban alquilándose (Al respecto ver: Coulomb, René; 1988b), y que habían sido producidos en el periodo anterior.

Uno de los nuevos mecanismos consistieron en impulsar en 1962 una reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que fueron las bases jurídicas del Programa Financiero de Vivienda. Este programa se conformó por dos fideicomisos del Banco de México: el FOVI Y EL FOGA.

La nueva política habitacional permitía a los bancos destinar el 30% del monto de sus pasivos generales en cuenta de ahorro hacia el financiamiento de la vivienda, capital que hasta entonces formaba parte del encaje legal obligatorio que depositaban los bancos en el Banco de México; además, dió el marco reglamentario para la disposición de las inversiones de las instituciones de crédito hipotecario. Esta reglamentación

obligó a que se destinara un porcentaje de los créditos hipotecarios al financiamiento de la vivienda de interés social (COPEVI; 1977, p. 84).

El nuevo mecanismo de financiamiento coadyuvó a que las acciones del programa financiero se ubicaran como las de mayor peso relativo en la producción total de viviendas. De 119,759 viviendas terminadas en el período analizado, 76,443, o sea el 64% se debían al programa financiero (Cuadro 1). Estas viviendas fueron ocupadas principalmente por los sectores medios, ya que los cajones que establecían (veces el salario mínimo) dejaban al margen a un gran porcentaje de la población.

La etapa de 1971-1980 involucra la administración gubernamental de Luis Echeverría, que marca una historia sin precedente de las acciones del sector público en materia habitacional.

A inicios de la década de los setentas el sector público en México, casi de manera simultánea con otros países de América Latina, crea organismos habitacionales y reestructura algunos de los existentes (INFONAVIT, FOVIMI, FOVISSSTE, etc), con la intención de satisfacer las demandas de los sectores de la población que no eran atendidos por ninguna institución oficial (Stolarsky, Nohemí; 1982, p.230-231). Esto da origen a que estos organismos creados o reestructurados guarden un papel prioritario en la producción de vivienda. Podemos observar en el Cuadro 2

como estos organismos solidarios aumentan año con año su importancia en la producción de vivienda. El INFONAVIT que de una producción anual de 5,084 viviendas en 1973, logra producir para 1976 38,472 viviendas, esto es, en 4 años la producción de este Organismo se incrementó en casi 8 veces. Aunque para el FOVISSSTE y el ISSFAM su promoción en vivienda no es tan acelerado, si se observa que entre 1973 y 1976 se mantiene una producción ascendente. Estos tres organismos impulsados en el sexenio de Echeverría, logran producir el 66.5% del total de acciones del sector público. La mayor participación de estos organismos, permitió que el período analizado produjera 3,5 veces más que el período anterior; o sea, mientras que entre 1965-1970 se produjeron 43,316 viviendas con financiamiento público, únicamente para el lapso 1971-1976 con el impulso de los nuevos organismos, se produjeron 195,616 viviendas.

En el cuadro referido, también podemos observar que para los años subsecuentes, hasta 1980, el ritmo de producción de estos organismos se mantiene. Sin embargo, es obvio suponer que estas acciones de vivienda satisficieron las necesidades de los obreros incorporados al INFONAVIT o a los burócratas incorporados al FOVISSSTE o FOVIMI, descuidando los sectores de población que no estaban adscritos a estos organismos de vivienda.

En el Cuadro 2, entre 1971-1976, también se observa la intervención de BANOBRAS y de un nuevo organismo, el INDECO, que

concentra el 7% del total de las acciones de vivienda, y de la Dirección General de la Habitación Popular (DGHP), así como de la Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR), que de manera conjunta con el anterior organismo aglutinan un 15.8%. Ambos porcentajes suman un total de 22.8%. Algunas acciones de estos organismos se canalizaron hacia el centro de la Ciudad de México y tendrían como objetivo elaborar y promover programas de regeneración urbana en el centro de la capital, lo que implicaba remodelar vecindades que se hubieran visto afectadas por algún derrumbe, incendio, etc. También estos programas incentivaron la creación de viviendas en la periferia con el fin de dotarlas a personas afectadas por obras urbanas.

No obstante, en comparación a las demás políticas de vivienda realizadas, las acciones de estos organismos fueron más coyunturales que programáticas, aspecto que se evidencia si analizamos que entre 1977 y 1980, estos organismos disminuyen sus intervenciones en vivienda a sólo el 3.9% del total. De 1980 en adelante este tipo de promociones son nulas prácticamente.

Conviene señalar que de todas las políticas habitacionales del Estado Mexicano hasta antes de los sismos de septiembre de 1985, la única encaminada hacia el centro de la ciudad de México fue la de estos organismos (todos los demás organismos, por reducción de costos, consideraban más conveniente invertir en la periferia).

Otro aspecto que cabe destacar de este período es en el sentido de que las promociones públicas canalizadas a través del Programa Financiero de Vivienda, disminuyeron entre 1971-76 y 1977-80 (Cuadro 3). Para el primer período, el sector público absorbía el 59.7% de éstos créditos, mientras que para el siguiente período únicamente absorbía el 7%.

Esto da origen a una participación más amplia del sector privado, lo que conlleva a que se produzca una vivienda de interés social más cara.

De manera sintética, podemos deducir dos conclusiones relevantes del período considerado (1971-1980). Una primera, es que aunque existe una reestructuración de algunos organismos de vivienda y surge otro organismo, como fué el INFONAVIT, sus acciones de manera conjunta estaban canalizadas hacia dos sectores de población bien definidos: la clase obrera y la burocracia, descuidándose una vez más los grupos de población que no tuvieran un empleo fijo. Por otro lado, el hecho de que el Estado haya disminuido sus promociones a través del Programa Financiero de Vivienda, significó que el costo de la vivienda se encareciera, desplazando a la población de entre 1 y 2 veces el salario mínimo.

La última etapa que hemos considerado (1981-1985), inicia en los dos últimos años del gobierno de López Portillo. Pensamos

que en este lapso es cuando se tiene una visión más integral de la problemática habitacional, dado que se trata no sólo de cuantificar el problema, sino que se planea su resolución a partir de una intervención más directa y coordinada del sector público con el sector privado y popular. Se buscó y se reconoció, al igual que en otros países latinoamericanos, la participación de los grupos sociales en la resolución del problema habitacional.

Esta forma de concebir la problemática, coadyuvó a que el Estado le diera mayor participación a la población que desde los sexenios anteriores se había visto marginada de las acciones habitacionales del Estado. Para ello, se tomaría como punto prioritario el impulso de vivienda Progresiva y Mejorada. Estas acciones anteriormente se habían implementado por varios organismos de vivienda como es el caso del INFONAVIT y el FOVISSSTE. Sin embargo, en el caso del INFONAVIT, se siguió canalizando gran parte de sus recursos a vivienda terminada, descuidando acciones encaminadas al mejoramiento de vivienda o el impulso de vivienda progresiva.

Por su parte, el FOVISSSTE aunque impulsó acciones de mejoramiento de vivienda (de 2,731 en 1982, pasó a 6,220 en 1984), este impulso se obtuvo a costa de una disminución en la construcción de viviendas terminadas. Esto se explica fundamentalmente por la crisis financiera por la que atravesaba el organismo en este período, derivado de los malos manejos

financieros, retrasos y adeudos de las aportaciones de algunas dependencias gubernamentales ³.

Lo anterior motivó a la creación de un organismo que incorporara de manera más sistemática los mecanismos de autoconstrucción y progresividad de la vivienda popular. Esta responsabilidad recayó en el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), que se constituye en el primer semestre de 1981.

Las reglas fundamentales a través de las cuales opera en cuanto institución promotora de vivienda popular son las siguientes:

- 1.- El financiamiento que otorga esta destinado a jefes de familias, preferentemente no asalariados con ingresos de hasta 2.5 salarios mínimos.
- 2.- No otorga financiamiento a individuos, sino a instituciones y grupos sociales legalmente organizados que "tengan como finalidad la construcción de vivienda popular".
- 3.- Asigna el financiamiento a través de cinco tipos de programas (lotes y servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada y apoyo a la producción y distribución de materiales) y de otras tantas líneas de crédito (estudios y proyectos,

³ En 1984 existía un adeudo de diversos organismos de 25,919 millones de pesos, de los que correspondía al gobierno el 84%. El adeudo de 25,919 millones, sobrepasaba al total de captación de ingresos por aportaciones en este mismo año.

adquisición de suelo, urbanización, edificación y apoyo a la autoconstrucción), (Duhau, Emilio; 1988, p.35).

Un elemento que marca una diferencia relevante entre FONHAPO y las otras instituciones de vivienda, es que FONHAPO apoya la forma autogestiva organizada de los grupos. Este aspecto aunque se había contemplado con anterioridad, no se había llevado a efecto.

Consideramos que esta nueva forma institucionalizada de abordar la problemática habitacional va a ser de las más trascendentales tanto para el Estado (porque le permite involucrarse con la población de acuerdo a sus necesidades reales y revertirle políticas habitacionales más objetivas) como para la población (porque en determinado momento es posible romper con las limitaciones que encierra organizarse exclusivamente en torno a la vivienda, lo que daría origen a crear otros tipos de organización de mayor envergadura).

FONHAPO es un Organismo que cuenta con recursos propios, aspecto que lo diferencia de los organismos anteriores creados para la atención de la población con ingresos inestables o de ingresos por debajo del mínimo. Esto definitivamente le da más cobertura para actuar sobre estos sectores de la población.

Las acciones del Organismo se han canalizado principalmente hacia lotes y servicios y vivienda progresiva. Entre 1981-1986,

estos representaron el 35% y el 45% respectivamente, haciendo una suma total del 84%. Cabe resaltar que para 1985, las dos terceras partes de las acciones financiadas se situaron en la periferia de las ciudades. Para el caso de la zona central de las ciudades sólo le corresponde el 7% de las acciones.

En este sentido, los resultados de la acción del FONHAPO manifestaban tendencias semejantes a las que arrojan los correspondientes a los demás organismos públicos de vivienda: la incorporación de terrenos periféricos de precio reducido se presenta como un medio privilegiado o para abaratar la vivienda de interés social y las propuestas de densificación, generalmente presentes en los planes urbanos, resultan anuladas por los programas de vivienda (Duhau, Emilio; 1988,p.43).

Hemos observado a grosso modo, que las políticas habitacionales del Estado Mexicano hasta antes de los sismos de 1985, que los sectores beneficiados por los organismos de vivienda hasta antes de la creación de FONHAPO, fueron fundamentalmente los sectores medios, los obreros y los burócratas. Pero quizá lo más importante, es que esta revisión de las políticas de vivienda del Estado Mexicano nos ha permitido evidenciar que las políticas de vivienda encaminadas hacia el centro de las ciudades, en especial en el de la Ciudad de México, han sido esporádicas y han obedecido a situaciones coyunturales, no obstante la importancia que tienen los centros de las ciudades dentro de la estructura urbana.

No se observa sino hasta 1985 (con el Programa de Renovación Habitacional Popular), una política de renovación habitacional que beneficie el interés de los residentes de los centros de las ciudades. Para el caso latinoamericano, estas políticas han significado una expulsión de los habitantes de los centros de las ciudades.

Consideramos pertinente hacer un análisis breve de cómo han actuado los organismos oficiales en la problemática de vivienda del centro de la Ciudad de México para precisar los mecanismos de segregación en los que se han visto inmersos los habitantes.

1.2.1 Políticas habitacionales en el centro de la Ciudad de México.

Consideramos que las políticas de vivienda que se relacionaban de manera directa con el centro de la Ciudad de México, hasta antes de los sismos de 1985, fueron la de la rentas congeladas y la política de Renovación Habitacional. Su mención se hace imprescindible porque sirven de marco de referencia para la explicación del Programa de Renovación Habitacional Popular, que se realizó después de los sismos.

I.2.1.1 La congelación de rentas en el centro de la Ciudad de México.

Entre 1942 y 1948 se emitieron varios decretos con la finalidad de evitar los aumentos de renta en las viviendas de alquiler donde esto era menor a \$300 pesos. La repercusión inmediata que tuvo esta política fue la de disminuir la producción de vivienda en renta en el D.F. y la de incidir sobre el precio del suelo. Algunos analistas consideran que el precio de los terrenos en las zonas que se encuentran afectadas por esta disposición han sufrido una disminución debido al efecto de las rentas congeladas (Cisneros, Armando; 1985).

Esta ley (al respecto ver: Gertiz Manero, Federico; 1949), no sólo concierne al mantenimiento del inquilinato al mismo precio desde 1942, sino que también prohíbe la terminación de un contrato de arrendamiento contra la voluntad del inquilinato. En esta disposición jurídica también se establece que sólo procede la rescisión del arrendamiento cuando la finca se encuentre en estado ruinoso que haga necesaria la demolición total o parcial, a juicio de peritos o, cuando estas condiciones físicas exijan su desocupación a juicio de las autoridades sanitarias (Ver: Copevi; 1977).

Los decretos de congelación de renta afectaron de manera directa a las viviendas de las áreas céntricas, lo que derivó que

la presencia de inquilinos en las vecindades desfavorecería los intereses de los propietarios, por lo que estos emprendieron acciones para desalojar a sus moradores. Amparados en la misma ley de congelación de rentas, que señala que la rescisión del contrato surtirá efecto cuando la finca se encuentre en estado ruinoso que haga necesaria la demolición, han tomado como estrategia dejar que con el tiempo la vivienda se derrumbe para su posterior desocupación. Esta acción es una de las explicaciones de la actitud de los propietarios del porqué por ningún motivo dejan hacer arreglos a la vivienda: reforzar techos, u otra reparación por mínima que sea. Cuando se realizan es de manera clandestina.

Los desalojos "naturales" que han propiciado los propietarios de los predios, se han visto acompañados de los desalojos coercitivos que se impulsan con los juicios de deshaucio apoyados por la fuerza policiaca. En Febrero de 1979, por ejemplo, la Confederación Nacional de Inquilinos y Colonos denuncia que 120,000 familias son lanzadas al año; la misma organización en Noviembre de 1977 señalaba que en los 10 meses que habían corrido en ese año se habían ejecutado 15,000 lanzamientos y se habían promovido 100,000 juicios de deshaucio. En marzo de 1979, la Asociación de Inquilinos de la colonia Morelos denunciaba que de las 8,500 familias que viven en Tepito, más de 2,000 son presionadas para abandonar sus viviendas (Portillo,Alvaro; 1981, p.21). Estas presiones se irán incrementando en los años subsecuentes. Entre 1983 y 1984 se

tramitaron cerca de 200,000 juicios contra inquilinos, lo que incrementaba la desdensificación de la zona.

Si bien es cierto que la congelación de rentas en la década de los cincuenta fue una política habitacional que beneficio a los sectores de menores ingresos que residían fundamentalmente en la parte céntrica de la Ciudad de México, para la década de los setenta esta política se torna contradictoria a los intereses de los propietarios, contradicción que se incrementa a principios de los años ochenta.

Ante estos mecanismos segregativos para desalojar a la población, la organización inquilinaria del centro empezó a trascender, aunque en lugares puntualizados, pasando a convertirse, el centro de la Ciudad de México, en un área de permanente conflicto social, aspecto que tuvo que considerar el DDF cuando implantó el Programa de Renovación Habitacional Popular después de los sismos de 1985.

1.2.1.2 Políticas de Regeneración y Renovación Habitacional en el Centro de la Ciudad de México.⁴

Algunos estudios que analizan las políticas tendientes a resolver

⁴ Este apartado se realizó tomando como base las investigaciones que al respecto han desarrollado Angel Mercado y René Coulomb (ver bibliografía).

el problema habitacional en el Centro de la Ciudad de México, concuerdan con nuestra aseveración en el sentido de que han sido puntuales, debido a que se han realizado en predios o lugares específicos. De esto se infiere que estas acciones habitacionales no han enfrentado el problema general del deterioro urbano. Al parecer, el único proyecto que ha intentado abarcar tal renglón ha sido el "Plan Tepito", en donde se observó una nutrida participación de organizaciones vecinales; sin embargo, de acuerdo a algunas evaluaciones, éste adoleció de una serie de limitaciones, impidiendo su terminación conforme a los objetivos que le dieron origen.

Como señala Coulomb, la resolución del problema habitacional en el Centro de la Ciudad de México se ha tratado de resolver más con una visión "higienista". Se ha insistido sobre la falta de privacidad, de la promiscuidad existente en las vecindades, de la descomposición social que en ellas impera, etc. Esta concepción del problema habitacional en el Centro de la Ciudad de México, se derivó de la investigación realizada por el Instituto Nacional de la Vivienda (I.N.V.) en 1958, efectuada en las colonias Guerrero, Laguinilla, Tepito, Penitenciaria y Jamaica. El estudio define al "tugurio" como la vecindad de cuarto redondo, la cual predomina en dichos barrios.

Según este Instituto, más del 45% de las viviendas eran construcciones demolicibles y solamente un 25% conservables. Sin

duda, los resultados de este análisis, dieron la pauta para que se considerara la conveniencia de desarrollar un programa de regeneración habitacional, consistente en impulsar 7 planes piloto sobre una superficie de 180 hectáreas, lo cual implicaba la destrucción de 15,104 viviendas previo "desplazamiento técnico de la población afectada" y la construcción de 23,286 departamentos mediante la configuración de supermanzanas, con amplias áreas verdes sembradas en conjuntos habitacionales con 4 niveles (Coulomb, René; 1983,p.39). Las conclusiones de esta investigación motivaron posteriores planes de regeneración urbana del centro de la Ciudad, encontrando su punto de concreción en la construcción de la Unidad Tlaltelolco entre 1959 y 1960. Esta Unidad fue construida sobre parte de las colonias San Simón Tolnahuac, Ex-Hipódromo de Peralvillo y la colonia Guerrero, implicando el desplazamiento de aproximadamente 7,000 personas.

El proyecto en cuestión es significativo por su magnitud (representó la construcción de 12,000 viviendas); además de ser el primer intento de reconstrucción del área central de la Ciudad de México. De hecho, pretendió ser la primera etapa de un proyecto más amplio, nunca ejecutado, para reemplazar las zonas habitacionales deterioradas en el Centro de la Ciudad (Copevi; 1987,p.17).

El proyecto también significó la primera experiencia de renovación habitacional en la que se vieron involucrados los residentes de la zona centrica de la Ciudad, pues por primera

ocasión, sus habitantes se vieron desplazados hacia la periferia dado que sus posibilidades económicas no les permitía acceder a las viviendas construídas por no ser sujetos de crédito.

Durante los años sesenta, se siguió con este tipo de renovación. Así se construyeron, entre otros, los conjuntos de Candelaria de los Patos, que conllevó a la expulsión de 968 familias, y los "Soldominios", que hicieron lo mismo con las 210 familias del edificio "El Buen Tono" en la colonia Doctores. Estas acciones se caracterizaron por su fracaso social (expulsión de la mayoría de la población de bajos ingresos) y económico (eliminación del artesanado, de los servicios informales y de la pequeña industria) además de apoyarse sobre soluciones arquitectónicas que significaban la destrucción de las redes sociales y de convivencia (Coulomb, René; 1988, p.173-174).

Para el caso de la Unidad Habitacional Venustiano Carranza I (Candelaria de los Patos), que es el proyecto habitacional más importante del área central, después del de la unidad Nonoalco-Tlaltelolco (se construyeron 685 departamentos distribuídos en 59 edificios agrupados en tres manzanas), fué concebida como una rehabilitación habitacional encaminada supuestamente a beneficiar a la población de la zona; sin embargo, los habitantes actuales de la Unidad son trabajadores al servicio del Estado, adscritos a dependencias del Departamento del Distrito Federal o a la Secretaría de Educación Pública. Esto permite confirmar que este proyecto tampoco cumplió con sus objetivos sociales iniciales.

En la década de los setenta las acciones de vivienda relacionadas con el centro de la Ciudad de México se llevaron a cabo por diferentes organismos. Hasta mediados de 1976, BANOBRAS había participado en el financiamiento de cerca de 17 proyectos. De estos proyectos, 6 estaban terminados y uno en proceso, sumando 153 viviendas en departamento y 10 comercios.

Tres de estos edificios se ubicaron sobre terrenos ocupados por vecindades y los demás se construyeron en terrenos baldíos⁵.

(Mercado, Angel;1976, p.10)

En la realización de los proyectos de BANOBRAS, la participación de la Delegación desempeñó una función de suma importancia. Esta debería de coordinar la participación del propietario de la vecindad y los inquilinos. En caso de que estos no resultaran ser sujetos de crédito, debería de promover que los inquilinos renunciaran a sus derechos de antigüedad adquiridos, más si se referían a viviendas afectadas por los decretos de congelación de renta. De poder financiar su vivienda nueva, recibiría un trato preferencial, que se reflejaría en la disminución del precio de la vivienda.

⁵ Cabe hacer la observación que desde antes de esta década este organismo había impulsado el mejoramiento de vivienda que se encontraba en condiciones deplorables, estas acciones de vivienda se habían canalizado principalmente en la periferia de la Ciudad de México. Hasta 1975, esta experiencia se había desarrollado en 7 colonias populares, pero fue suspendida debido a la nula rentabilidad en este tipo de inversiones.

No obstante estos mecanismos de financiamiento de la vivienda, parecidos por cierto a los establecidos por el Banco de México y el FOVI bajo el Programa Financiero para la Vivienda de Interés Social, muchos residentes originales quedaron fuera del programa, derivado de que el acreditado debía tener un ingreso mínimo de 4 veces el salario mínimo de entonces.

De los proyectos terminados analizados, únicamente 142, de un total de 742 residentes de los departamentos, habían ocupado anteriormente las vecindades que sustituyeron (Mercado, Angel; 1976, p.14)

Estudios más recientes nos señalan que hasta 1979 BANOBRAS había construido poco más de 20 edificios en el Centro de la Ciudad, principalmente en las colonias Morelos y Guerrero (Cisneros, Armando; 1985, p.62).

Durante el sexenio de Luis Echeverría destacó la participación de la Dirección General de la Habitación Popular (DGHP) adscrita al Departamento del Distrito Federal. Como vimos en el inciso (1.2), este organismo absorbió el 16% del total de las viviendas promovidas durante este sexenio. La DGHP produjo en este lapso más de 30,000 viviendas. Aunque surgió algo relevante en la forma en que esta Dirección desarrolló acciones de vivienda, como es el hecho de que produjo vivienda con una superficie más reducida, permitiendo con ello rebajar su precio, ampliando las posibilidades para que los sectores de más escasos recursos

tuvieran más posibilidades de acceder a ellas; sin embargo, las acciones de la DGHP se canalizaron fundamentalmente a resolver problemas de tipo político, dejando a segundo término aquél aspecto.

De los objetivos que le dieron vida a este organismo, podemos destacar 2, que de acuerdo con nuestro tema de interés son los más importantes. La DGHP realizó un programa de erradicación de ciudades perdidas y otro encaminado a la erradicación y mejoramiento de vecindades en estado ruinoso. Por lo que respecta a la erradicación de ciudades perdidas, el programa se concretó a resolver el problema de la regularización del suelo con la ayuda de FIDEURBE y de la Procuraduría de Colonias Populares, Procuraduría dependiente del Departamento el Distrito Federal. Cuando no existía la posibilidad de legalización, se procedía a la erradicación de los pobladores y a su realojamiento en las viviendas nuevas promovidas por la Dirección (Garza y Schteingart;1978,p.127). Se estima que hasta finales de 1975 se habían erradicado 170 de estas, beneficiando a 15,000 familias (Salazar, Gloria;1983, p. 137). El mismo procedimiento se siguió para el caso de las vecindades que se encontraban en estado ruinoso, muchas de las cuales estaban afectadas por las disposiciones presidenciales emanadas del congelamiento de rentas. En lo tocante a la sustitución de vecindades, se estima que cerca de 2,000 familias se vieron afectadas, por lo que fueron trasladadas fundamentalmente a la

periferia. Dentro del impulso de esta política de regeneración urbana, es importante mencionar la referente al mejoramiento de vecindades. Esta fué implementada en algunos casos de manera conjunta con INDECO. A decir verdad, las acciones de mejoramiento de vecindades se vieron fuertemente limitadas debido a la escases presupuestaria del programa. Estas acciones estaban dirigidas a las vecindades que por su estado físico requerían necesariamente su intervención.

La Delegación que más intervino en el mejoramiento de vecindades, fue la Delegación Cuauhtémoc, en cuya responsabilidad recaía delinear una política que involucrara el consentimiento de los inquilinos y propietarios de las vecindades. Este aspecto se resolvió finalmente de la siguiente manera: en caso de que los propietarios no aceptaran realizar las reparaciones, la Delegación se responsabilizaría de éstas y se cobrarían los gastos por medio de la Tesorería. Otra porción de los costos de reparación era responsabilidad de los usuarios. Se observó que el desarrollo del programa se tornó conflictivo, debido a que muchos propietarios no querían que sus vecindades se vieran beneficiadas por este tipo de programa, ya que ello implicaba mayor tiempo de permanencia de los inquilinos en las viviendas, lo que contraponía el interés del propietario de desalojar a los inquilinos. En los dos primeros años de operación del programa se habían remodelado únicamente 79 viviendas, que afectaban a cerca de 40 vecindades de la Colonia Guerrero. En estos casos los inquilinos pusieron la mano de obra y la Delegación aportó el

material. Las mejoras efectuadas fueron básicamente en cuanto a arreglos y muros (Cenvi;1986, p. 145). Otra de las políticas que desarrolló la DGHP, fue la de construir vivienda para realojar a las personas afectadas por la realización de obras de urbanización, principalmente las concernientes a vialidad (personas desfavorecidas por la construcción del Circuito Interior y el Metro, fundamentalmente). Se destinaron para tal fin cerca de 3,000 viviendas. Dichas políticas de erradicación por las obras de urbanización se intensificaron con la construcción en 1979 de los ejes viales. Para solventar esta problemática, se construirían viviendas en Iztacalco e Iztapalapa para alojar a las 5,000 familias afectadas por esta acción urbana. Desafortunadamente no pudimos conseguir información para cotejar el número de viviendas programadas con el número de viviendas construidas y ver si verdaderamente beneficiaron a la población involucrada por este tipo de obras urbanas. Lo que si podemos afirmar, es que una gran cantidad de familias tuvieron que verse desplazadas hacia la periferia sin que el Departamento del Distrito Federal les haya podido resolver su problema habitacional.

La construcción de los Ejes Viales afectó un buen número de predios (las autoridades señalaron que eran cerca de 2,000). El mayor volumen de demoliciones se concentró (según informes del Departamento del Distrito Federal) en las viejas calles de Guerrero, Lagunilla y Tepito (Coulomb, René;1983,p.42). A este mecanismo de segregación de la población, habría que añadir el

originado por los propietarios de las vecindades, quienes presionaron una vez más a la población para que desalojara las vecindades ante los cambios de uso del suelo que experimentaba el centro de la ciudad (Complejo Bancario del Banco de México, Palacio Legislativo, Proyecto Ciudadela, etc.), aspecto que determinaba un incremento en el precio en los predios aledaños. Estos mecanismos de segregación, incidieron para que de manera colateral la población buscara alternativas de organización vecinal para defender sus barrios.

Otra dependencia que desarrolló programas de sustitución de vecindades fue el INDECO, Organismo que en el sexenio 1970 y 1976 construyó 6 edificios de departamentos en condominio en el área central con un total de 491 viviendas. (Mercado, Angel;1976,p.14).

En todos los casos se edificaron pequeños conjuntos (entre 4 y 200 vecindades) sobre predios de vecindades ruinosas o que habían sufrido alguna catástrofe (derrumbe, incendio, etc). A pesar de la intención declarada de realojar a los antiguos inquilinos en las nuevas viviendas, investigaciones revelan que tal propósito se cumplió parcialmente. (Cenvi; 1986, p.38). Efectivamente, la resolución de los problemas habitacionales originados por catástrofes naturales, fue una de las acciones que se le atribuían fundamentalmente al INDECO, como los acontecidos en ese período en el Estado de Veracruz y Puebla.

Aunque las realizaciones del INDECO en el campo de la regeneración urbana se parecen en mucho a las acciones de BANDBRAS en cuanto a las características y escala de sus proyectos, se percibe una diferencia fundamental en relación al trato con los beneficiarios. En este sentido, los funcionarios del Instituto entrevistados en ese entonces, mostraron una actitud abierta en relación a una posible colaboración con grupos de pobladores e inclusive expresaron la opinión de que debería buscarse solución a los problemas con la participación de la comunidad (Mercado, Angel; 1976, p.14).

Sin duda este aspecto es de suma importancia, ya que una Institución Gubernamental reconocía la necesidad de abrir un espacio de participación de la comunidad en proyectos de vivienda. Consideramos que esta apertura fue favorable para el posterior impulso del Plan Tepito.

Este organismo se había planteado también inicialmente abarcar una mayor cantidad de población que había quedado exenta del beneficio de otros organismos de vivienda. Los resultados finales nos indican que ello se logró parcialmente. De las 13,716 viviendas que promovió entre 1970 y 1976, únicamente el 31% habían sido canalizadas hacia estos sectores de población, aspecto que es comprensible si observamos que la mayoría de viviendas promovidas por el organismo fueron financiadas a partir

de los mecanismos financieros existentes, como fue el caso del Programa Financiero de Vivienda. El hecho de que el INDECO no contara con recursos propios, le obligó a actuar como un simple agente canalizador de recursos financieros provenientes del sector público y privado.

Como mencionamos, el INDECO abrió un nuevo mecanismo de participación de la población en la resolución del problema de vivienda existente en el área céntrica de la Ciudad de México, aspecto que se cristalizó con el impulso del Plan Tepito entre 1971 y 1972, el que implicaba la regeneración urbana del barrio y la sustitución de vecindades por departamentos en condominio. La visita al barrio del presidente de ese entonces (Luis Echeverría) aceleró su impulso a través del INDECO, aunque posteriormente intervinieron cerca de nueve organismos en el proyecto, lo que lo hizo caer en un proceso burocrático extremadamente acentuado. El último organismo público que intervino en dicho al proyecto, fue la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (CODEUR).

El proyecto inicialmente comprendía la adquisición de terrenos y vecindades en 6 manzanas del barrio, que se logró gracias a la activa participación de los tepiteños. Esta participación se intensificó por la negativa de los propietarios de vender las vecindades o predios, ante lo cual los inquilinos los presionaron por medio del derecho que habían adquirido al residir en viviendas con renta congelada. Esto conllevó a que finalmente se

consiguiera un precio favorable en la compra. En algunas situaciones la compra se logró hasta en una tercera parte de su valor comercial, en otras, el precio se determinó por debajo de su precio catastral. Estas acciones, aunadas a otras en las que se realizó la compra sin ningún problema, permitieron la adquisición de cerca de 67,000 M² de terreno en los que el Plan Tepito se iba a desarrollar.

De manera colateral se observa una gran especulación en los terrenos aledaños, motivando a que los propietarios reactivaran una vez más los mecanismos coercitivos acostumbrados para desalojar a los inquilinos. Este aspecto fue solventado gracias a la decidida participación de los vecinos para evitar tal hecho.

La continuidad del Plan significó la construcción de viviendas provisionales (482) que serían utilizadas por cerca de 1 año, mientras el programa terminaba. Ello implicó que los instrumentadores del Plan realizaran la compra de 14 terrenos baldíos para su construcción. En la actualidad muchas de estas viviendas siguen siendo utilizadas como viviendas definitivas porque algunos vecinos no tuvieron posibilidades de verse beneficiados por el programa.

El problema financiero para llevar a efecto el Plan Tepito, implicó que se tuviera que recurrir a financiamientos de la banca

privada, específicamente del FOVI, imposibilitando el acceso de varios inquilinos a las viviendas promovidas por el Plan Tepito bajo este sistema financiero.

Hasta los primeros 4 años de la presente década, el Plan Tepito había logrado construir 761 departamentos, cantidad que significaba un déficit de 399 viviendas frente a las demoliciones efectuadas. Sin embargo, el balance del Plan Tepito no debe efectuarse solamente en términos de unidades de viviendas destruidas y restituidas. La gran mayoría de las 350 familias que viven todavía en los campamentos están ahí por no haber podido adquirir las viviendas nuevas, por estar fuera de su alcance económico. En este sentido, la idea inicial de ofrecer vivienda de diferentes superficies no logró el propósito de corresponder a diferentes necesidades habitacionales, sino que concurrió a la segregación de los adquirentes en función de sus ingresos (Cenvi;1986,p.47). Además de la intervención de los organismos gubernamentales aludidos, en relación a la Renovación Habitacional del Centro de la Ciudad de México, hasta antes de los sismos de 1985, la Delegación Cuauhtémoc entre 1983 y 1984 emprendió acciones concentradas fundamentalmente en la Colonia Guerrero. Estas acciones estaban circunscritas en lo que se denominó "Programa de Mejoramiento de Vecindades", y que consistía en impulsar el mejoramiento de vecindades, como es la instalación de drenaje, arreglo de pasillo común, arreglo de fachada y zaguán. El programa no establecía el que los inquilinos

adquirieran en propiedad su vivienda, y se canalizó fundamentalmente a través de la Asociación de Residentes de la Colonia Guerrero, adscrita a la Junta de Vecinos de la Delegación. El principal impedimento para el desarrollo del programa, fué el de los propietarios, ya que no estaban de acuerdo en que el estado físico de las vecindades se mejorara.

También algunas organizaciones independientes o grupos de inquilinos habían impulsado por iniciativa propia la compra de vecindades para construir en ellas viviendas a través de cooperativas. Desafortunadamente no existe mucha información al respecto, dado que los sismos no permitieron concretar muchas de estas iniciativas. Incluso, en algunos casos, ni siquiera se logró finiquitar su constitución como cooperativas porque las organizaciones optaron por esperar a ver como se iba a desarrollar el programa de construcción habitacional en el centro de la ciudad. Lo mismo aconteció con algunas organizaciones o grupos de inquilinos que habían acordado con los propietarios la compra del predio. Existían una gran cantidad de acuerdos de promesa de venta, en colonias como la Anahuac, Tepito, Guerrero, Morelos y Atlampa, fundamentalmente.

1.2.1.2.1. Organización Vecinal en el Centro de la Ciudad de México antes de los sismos de 1985.

Entre 1975 y los primeros meses de 1985, la mayoría de las organizaciones vecinales del Centro de la Ciudad habían desarrollado sus prácticas políticas encaminadas principalmente a la defensa inquilinaria, ante la constante amenaza de los propietarios de las vecindades por desalojar a sus habitantes. Este tipo de acciones segregativas iban en ascenso en la medida que se experimentaba en esta área un cambio de uso del suelo, fundamentalmente de habitacional a comercial y de servicios. También las organizaciones habían desarrollado una intensa actividad organizativa en 1978, año en que el gobierno de la república y el de la Ciudad de México iniciaron el llamado Plan Rector Vial.

Por otro lado, la población había elevado estos niveles de concientización debido a los resultados poco favorables de las políticas habitacionales que el gobierno emprendió en el centro de la Ciudad.

El descontento de la población residente del centro se canalizó a través de tres grandes vertientes políticas. Una primera, eran los grupos sociales que estaban organizados en torno al PRI, aunque se venía experimentando una desincorporación de varios de estos grupos por la ineffectividad del partido en la resolución de los problemas de los vecinos, principalmente en lo referente a los desalojos; además, porque la actividad de este partido

político se circunscribía a épocas de campaña política, lo que incrementaba la desmoralización entre sus simpatizantes. Otro partido que había logrado aglutinar a una buena cantidad de activistas era el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), ahora denominado Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). Este partido había desarrollado una intensa actividad a través de sus Comités de Base diseminados en el centro de la ciudad; incluso, unos meses antes de que se suscitaran los sismos de 1985, había impulsado la construcción de vivienda en cooperativa, a través del Programa denominado "Vecindades Insurgentes". También fue importante la participación de este partido en la defensa de los inquilinos ante los desalojos y ante el cercenamiento de vecindades por la construcción de los ejes viales.

La Coordinadora Nacional de Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), aunque tenía poca presencia en la zona, debido a que su actividad política se circunscribía fundamentalmente a las luchas urbanas de la periferia de la ciudad: Iztapalapa, Atzacapotzalco, Cuajimalpa, Ecatepec, Naucalpan, Atizapan, etc., algunos de sus activistas habían impulsado la organización inquilinaria en el centro de la ciudad a partir de 1981.

El inicio de esta organización vecinal en las delegaciones céntricas se remite a 1982, cuando nace la Coordinadora Inquilinaria del Valle de México, la que es impulsada en el

primer encuentro inquilinario de 1984 y los foros inquilinarios de diciembre de este mismo año y marzo de 1985, fechas en que una mayor cantidad de organizaciones inquilinarias convocan a desarrollar acciones conjuntas: Guerrero, Santa María la Rivera, Morelos, Martín Carrera, Pensil, Doctores y la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlaltelolco (Coordinadora Inquilinaria del Valle de México, 1984). Además, empezaba a adquirir auge el acercamiento de varios representantes de edificios o vecindades de otras colonias: La Michoacana, La Janitzio, Edificio Gaona, Comité de Lucha Inquilinaria del Centro (CLIC), etc. No obstante, se puede afirmar que la concentración de acciones conjuntas era incipiente.

Una de las actividades más relevantes de esta Coordinadora fue contraponerse a las modificaciones y reformas al Código de Procedimientos Civiles de 1984, dado que estas agilizaban los desalojos de población. Este aspecto, aunado a la construcción de los ya mencionados ejes viales y a los cambios de uso del suelo, probablemente den cuenta de la desdensificación poblacional del área central de la ciudad. La Delegación Cuauhtémoc perdió entre 1970 y 1980 110,769 habitantes, la Benito Juárez 44,985 y la Venustiano Carranza 54,617. Cabe señalar que este fenómeno adquirió relevancia desde el período 1960-1970.⁶ En dicho período, la Delegación Cuauhtémoc disminuyó su población en varios

⁶ Para hacer la comparación entre el censo de 1960 y 1970 se realizaron los ajustes de delimitación territorial de los cuarteles y, por ende, de las secciones.

cuarteles, aunque de manera más notoria en el cuartel V, en donde de 18 secciones que lo conformaban, en 13 de ellas se registró dicha disminución, siendo 10 de la colonia Guerrero. En esta Delegación otras colonias registraron el mismo proceso desdensificatorio con menor intensidad: Centro, Morelos, Maza, Doctores, Buenos Aires, etc. La Delegación Miguel Hidalgo en su parte circunvecina con la Cuauhtémoc (noreste) disminuyó en población en el Cuartel IX, pero de forma más incisiva en algunas de sus secciones (5,9,16 y 24) que comprendía colonias como la Tlaxpana, Popotla, Verónica, Anzures y otras. Cabe resaltar que estas colonias (de las dos delegaciones) desempeñaron un papel relevante como organizaciones vecinales después de los sismos.

Haber detenido gran porcentaje de desalojos, aunado a la incidencia que se tuvo para la modificación del Código de Procedimientos Civiles, cobró un efecto publicitario positivo para la coordinadora. Esta experiencia inquilinaria que había logrado desarrollar la población residente del centro de la ciudad, fue determinante en su posterior participación durante el desarrollo del Programa de Renovación Habitacional Popular. Huelga decir también, que fueron las colonias que contaban con una organización previa a los sismos, las que después de éstos, desarrollaron las actividades de salvamento mejor coordinadas.

Lo anteriormente planteado, nos permite afirmar que la organización de los damnificados no fue espontánea, sino que se

había gestado previamente un fuerte proceso de participación vecinal, aunque esta se había desarrollado de manera puntualizada, lo que incidía para que los vínculos entre diversas organizaciones fueran muy endebles. Como veremos, el sismo lo que vino a hacer es haber despertado e incentivado esa capacidad de organización a través del Programa de Renovación Habitacional.

CUADROS CAPITULO I

Realizaciones del Sector Público en Materia de Vivienda:
 Número de Viviendas Construidas. (1925-1970).
 CUADRO I

ORGANISMO	<u>1925 a 1946</u>	<u>1947 a 1964</u>	<u>1965 a 1970</u>
	No. Viviendas Terminadas	No. Viviendas Terminadas	No. Viviendas Terminadas
Pensiones Civiles/ I.S.S.S.T.E.	9 600	45 302	1 300*
I.M.S.S.		10 600	
Pensiones Militares		1 100	3 800*
I.N.V./I.N.D.E.C.O.		10 600	
B.N.H.U.O.P./BANOBRAS		24 098	16 644
FOVI (Acción Directa)			15 572
D.D.F.		11 700	6 000
C.A.P.F.C.E.		2 000	
Const. IROLO		2 700	
PEMEX		13 100	
T O T A L (Financiamiento Público)	9 600	121 200	43 316
PROGRAMA FINANCIERO	-	-	76 443
T O T A L	9 600	121 200	119 759

* Cifras aproximadas.

Fuente: Cuadro tomado de COPEVI: "Investigación sobre vivienda: las políticas habitacionales del Estado Mexicano", Tomo III, México, 1977.

Número de Viviendas Promovidas por Organismos Durante 1971-1980.

(Viviendas Terminadas)

CUADRO 2

ORGANISMO	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1971-76	%	1977	1978	1979	1980	1977-80	%
INFONAVIT	-	-	5 084	22 112	35 554	38 472	101 222	51.7	20 544	30 447	40 991	37 737	129 719	76.3
ISSSTE*/FOVISSSTE	1 250	3 125	122	7 678	7 021	8 215	27 411	14.0	8 317	4 269 ^{1/}	8 268 ^{1/}	8 522 ^{1/}	29 376	17.3
INDECO	-	-	243	2 911	4 571	5 991	13 716	7.0	2 613	2 148	430	-	5 191	3.1
BANOBRAS/FMP	390	2 349	4 952	9 078	488	50	17 307	8.9	2 372	19	285	-	2 676	1.6
DDF/DGHP/CODEUR	-	13 091	8 093	2 568	495	6 610	30 857	15.8	-	1 094	110	305	1 509	0.8
FOVIMI/ISSFAM	-	-	-	250	410	906	1 566	0.8	271	403	421	485	1 580	0.9
FOVI(acción directa)	-	-	-	-	-	1 281	1 281	0.7	nd	nd	nd	nd	nd	nd
FIDEURBE	-	-	-	-	-	673	673	0.3	nd	nd	nd	nd	nd	nd
FIDEICOMISO L. CARDENAS	-	-	-	-	-	1 583	1 583	0.8	nd	nd	nd	nd	nd	nd
SUMA	1 640	18 565	18 494	44 597	48 539	63 781	195 616	100	34 117	38 380	50 505	47 049	170 051	100

CUADRO 3

Créditos Otorgados para Vivienda de Interés SocialPrograma Financiero de la Vivienda (PFV).

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1971-76	%	1977	1978	1979	1980	1977-80	%
PFV para Promociones Púlicas.	10 693 ^{2/}	7 894 ^{2/}	13 288	14 274	5 554	11 991	63 694	59.7	4 775	19	285	-	5 079	7.0
PFV para Promociones Privadas.	7 218 ^{2/}	5 328 ^{2/}	15 938	3 397	10 228	886	42 995	40.3	6 360	20 220	15 027	28 480	70 087	93.0
SUMA	17 911	13 222	29 226	17 671	15 782	12 877	106 689	100	11 135	20 239	15 312	28 480	75 160	100

* El ISSSTE administra por separado el pasivo acumulado de sus pasivos anteriores y sigue otorgando créditos habitacionales.

^{1/} Datos corregidos según el informe anual de organismo de 1984.^{2/} Cifras aproximadas.

Fuente Cuadros 2 y 3: Cuadros tomados de Schteingart, Martha: "El desarrollo Urbano en México, problemas y perspectivas", UNAM-Programa Universitario Justo Sierra, México, 1984.

Las cifras correspondientes a los años 1971-1972, se tomaron de COPEVI: "Investigación sobre vivienda: Las políticas habitacionales del Estado Mexicano". Tomo III, México, 1977.

2.- EFFECTOS DEL SISMO EN LA CIUDAD DE MEXICO

2.1.- Características del Subsuelo y Principales Zonas de Afectación

Para explicar los efectos físicos del sismo, es necesario referirse a la composición geológica y geográfica del sitio en donde actualmente se asienta la metrópoli, puesto que es sabido que la formación de la ciudad se hizo sobre un islote de lo que antes era el Lago de Texcoco, en la cuenca hidrológica del Valle de México.

Históricamente el nivel del lago fué bajando, permitiendo que en sus riberas se registraran distintos asentamientos humanos. Este aspecto incidió para que la ciudad se fuera configurando sobre las áreas de desecación del lago, fundamentalmente en las faldas de las montañas de las cordilleras y de las sierras. Se observó que también la población se asentaba en algunas zonas blandas que eran construidas por la población en forma de chinampas. Estos fenómenos sociales, aunados a las características naturales propias del Valle de México, dieron origen a que la población se asentara en cuatro zonas: A) La Zona de las Lomas, que sigue una orientación de noroeste a sureste y comprende áreas como Tacubaya, San Angel, Lomas de Chapultepec, Lomas de Plateros, Ciudad Universitaria, Copilco, Pedregal de Santo Domingo, etc. En general esta zona está formada por derrames basálticos, lo que hace que sean terrenos

compactos (Ver gráficas 1 y 2). B) La Zona de Transición que como se puede ver en la gráfica 2, se extiende desde el Cerro de la Villa a lo largo de la Avenida de los Insurgentes, hasta entroncar con la Avenida Ferrocarril Central. En la parte suroeste comprende toda la extensión de la Avenida Benjamín Franklin y Félix Cuevas; asimismo, las áreas que se encuentran cercanas a las intersecciones de las Avenidas Universidad y División del Norte y a la intersección de Ejército Nacional y Mariano Escobedo, la cuál se encuentra en el noroeste de la ciudad. Ambas están comprendidas en este tipo de zona. A grosso modo, esta zona de transición comprende colonias como Lindavista, Del Valle, Vértiz, Narvarte, entre otras, y se caracteriza por estar constituida por terrenos arcillosos intercalados con depósitos de otros materiales más resistentes. Finalmente, las Zonas C y D, una de las cuales comprende la antigua traza de la Ciudad de México (ubicada en los límites de las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez), la que a su vez concentra la zona más afectada por sobre cargas y bombeo, la otra, que estaría rodeando a esta y que se prolonga hacia el noreste y el sureste (Ver gráfica 2). Ambas van a estar formadas por terrenos arcillosos y se van a caracterizar porque su estructura se ha visto fuertemente alterada por las sobrecargas producidas por los fuertes bombeos de agua.

Las edificaciones más afectadas por el sismo fueron las que descansaban sobre zonas arcillosas, circunscritas éstas en las

tres delegaciones ya mencionadas (Cuauhtémoc, Benito Juárez y una porción de la Venustiano Carranza). A su vez, en estas delegaciones se encuentran las Unidades Habitacionales o Colonias que sufrieron los embates del sismo más drásticamente, como fue el caso del C. Urbano Presidente Juárez, Nonoalco-Tlatelolco, las construcciones que se encuentran a lo largo de la Avenida Chapultepec y en colonias como la Roma, el Centro, Juárez, Morelos, San Rafael, Guerrero, etc. (Ver gráficas 1 y 2).

La explotación irracional de los mantos acuíferos a la que se ha visto sometida la Ciudad de México, derivada de las necesidades de cubrir las demandas de este líquido de la ciudad más grande del mundo, han incidido en que estos disminuyan su nivel, trayendo como consecuencia asentamientos diferenciales y debilitando las construcciones, principalmente los de la zona céntrica. Aunado a este aspecto, se presenta la calidad y la antigüedad de las construcciones.

El área de mayor afectación se circunscribe principalmente a los límites de la Delegación Cuauhtémoc, delegación que tiene una superficie aproximada de 31.5 Km. La Delegación Cuauhtémoc está limitada al norte con la unidad habitacional Nonoalco-Tlatelolco, al oriente con la calzada de la Viga, Anillo de Circunvalación y Vidal Alcocer, al sur con el Boulevard Miguel Alemán y al poniente con el Circuito Interior.

Según un informe de la Comisión Metropolitana de Emergencia (Comisión Metropolitana de Emergencia, 1985), el 56% del total de edificios dañados (5728) se circunscribe a los límites de esa Delegación (Cuauhtémoc) siguiendo en importancia la Delegación Venustiano Carranza (18%) y la Delegación Benito Juárez (17%) (Cuadro 4).

Lo anterior nos permite afirmar que la localización de los efectos de los sismos, tuvo una estrecha relación con las características del suelo; si a esto se agrega el tipo de vivienda prevaeciente en la Delegación Cuauhtémoc (arrendamiento) y los acontecimientos sociales que se derivaron de la problemática habitacional, se puede explicar la dinámica sorprendente que tuvo la zona en el proceso de reconstrucción.

2.2 Descripción General de Daños y Efectos en el Sector Vivienda

El paisaje urbano de la Ciudad de México cambió notoriamente a raíz del sismo. La afectación de 5728 edificaciones (47% con daño menor, 38% con fracturas y despolome de sus estructuras y 15% con derrumbe total o parcial), aunado a la afectación del equipamiento urbano, trajo como consecuencia que algunas áreas de la ciudad cambiaran su fisonomía radicalmente. Esto reunió al menos 310 calles y avenidas. En éstas, la carpeta asfáltica, banquetas y guarniciones se vieron deterioradas; se registraron 5285 fugas de gas; el 40% del servicio de transporte de Ruta 100

se paralizó; el 13 % de las estaciones del metro tuvieron que cerrarse; 14,500 líneas telefónicas dejaron de funcionar en el interior del D.F; el servicio de larga distancia nacional e internacional se paralizó totalmente; el 40% de la energía eléctrica fué suspendida y se corría el riesgo de que este porcentaje se viera incrementado.

El sector salud perdió gran parte de su infraestructura de especialidad médica (especialidades como ginecología y pediatría), lo que llevó a que disminuyera en casi un 50% su capacidad a nivel metropolitano. El sismo también vino a dañar 716 escuelas oficiales, de las que el 2% fueron totalmente destruidas y 413 necesitaban reparaciones menores, 14 mil alumnos y 700 maestros se tendrían que reubicar de manera definitiva y 50 mil alumnos y 1,500 maestros de forma provisional.

El abastecimiento del agua se vió seriamente afectado por la ruptura de las redes primarias y secundarias de distribución, lo que provocó 1,500 fugas de agua, las que adicionadas a las ya existentes, hizo que la presión disminuyera y afectara la dotación a los asentamientos ubicados en las partes más altas de la ciudad.

En los 40 días siguientes se realizaron trabajos para la reparación de fracturas en los acueductos, reponiendo el caudal perdido de 7.6 m³ por segundo. Además, la Comisión de Aguas del Valle de México, aportó durante los primeros 30 días un caudal

adicional de 1.73 m³ por segundo, proveniente del sistema de Cutzamala. Esto trajo como consecuencia que el líquido tuviera que distribuirse de forma gratuita (en las zonas más afectadas) a través de 465 pipas (Rivas, Alejandro, "acciones inmediatas..."). No obstante, en este escenario de caos urbano, el sector vivienda sufrió las consecuencias más graves del sismo. De las 5728 edificaciones oficialmente reconocidas como dañadas, el porcentaje más elevado (65%) se concentró en inmuebles para uso habitacional (3746 inmuebles). Los de uso comercial representaron el 15% y los educacionales un 12%. De las edificaciones que sufrieron derrumbes, las más afectadas también fueron las de uso habitacional (Ver cuadros 5 y 6).

Se calculó que los daños de vivienda significaron unos 180,000 millones de pesos, cifra que se deriva de los derrumbes totales de 30,000 viviendas y de los daños menores sufridos por 60,000 (al respecto ver CEPAL: 1985). Sin embargo, otras declaraciones⁷, nos señalan que las viviendas afectadas fueron más de 100 mil.

Los cálculos de la CEPAL para la reconstrucción de la ciu-

⁷ Según declaraciones de la Coordinadora Unica de Defensa de Damnificados (CUD), hasta inicios del mes de septiembre de 1986, había 75 mil familias habitando inmuebles dañados, 30 mil en campamentos y sólo 5,200 tenían resuelto su problema de vivienda. En resumen 110,200 viviendas fueron dañadas por el sismo. Al respecto ver: periódico La Jornada, 10 de septiembre de 1986.

dad, indicaban que se requerirían 1.3 billones de pesos; o sea, 4,103.5 millones de dólares, lo que significaba el 2.8% del Producto Interno Bruto del año en que ocurrieron los sismos (1985). De estos 1.3 billones, el sector vivienda absorbería el 13.7%. Lo cierto de los cálculos oficiales es que la cuantificación del problema dependió de lo que se pensaba hacer al respecto, sobre todo de los recursos a la vista para atenderlo. Las versiones sucesivas de las estimaciones oficiales, iban cambiando de acuerdo con la evolución de las políticas de emergencia y reconstrucción habitacional. Es más, cifras contundentes y claras sólo se publicaron una vez que quedaron establecidos los programas de reconstrucción y, por supuesto, la magnitud de estas cifras siempre estuvo en relación con los alcances del mismo (Priscilla, Conolly: 1987, p.105)

Como mencionábamos en el inciso anterior, las construcciones dañadas por los sismos se concentraron fundamentalmente en las Delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez, respectivamente. Para el caso de los inmuebles destinados a habitación la localización de los daños fué similar. La encuesta que realizó el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y otras fuentes oficiales (SEDUE) corroboran esta aseveración⁸.

⁸.- Nos referimos a las 2926 encuestas realizadas por el Area de Sociología de la población del IISUNAM, cuyos resultados preliminares fueron publicados en la Gaceta UNAM, 24 Octubre de 1985. La otra fuente es el que proporcionó la Subsecretaría de Vivienda de la SEDUE, que es un seguimiento y control de la atención a damnificados. Al respecto ver cuadro 4.

El primer estudio nos señala que de las viviendas afectadas, el 50.9.% se circunscribía a la delegación Cuauhtémoc y a la Venustiano Carranza le correspondía el 41.5% . Por otro lado, la SEDUE nos señala que las principales Delegaciones donde vivían los damnificados beneficiados por el Programa de Vivienda Fase I, fueron Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez, con el 70.03%, el 6.32% y el 9.7% (Cuadro 10).

Hemos insistido cómo en la la Delegación Cuauhtémoc se concentraron no sólo los dañados por el sismo sino también aquellos destinados a fines habitacionales. Estos aspectos, sumados a los procesos de tipo político que se venían gestando en la Delegación debido a la expulsión de población hacia la periferia, hicieron de la misma el principal escenario político y social de la reconstrucción de la Ciudad de México. También fue el lugar donde se produjo una importante transformación política de sus habitantes, por lo cual el movimiento inquilinario en el centro de la Ciudad de México empezó a adquirir relevancia.

Los efectos de los sismos no se dieron exclusivamente en colonias como la Guerrero, Morelos y Tepito, donde habían existido luchas anteriores, sino también en colonias donde las organizaciones vecinales se dedicaban más bien a la administración de los edificios departamentales, aunque estos no presentaran una organización bien estructurada; este fue el caso

de la Colonia Roma y Narvarte, etc.

Otra situación fué la suscitada en Tlatelolco, donde las organizaciones se gestaron para coordinar la administración y mantenimiento de la unidad habitacional. No obstante, que aquí se había alcanzado un desarrollo político relevante, este fué demasiado focalizado.

Lo anterior permite percibir que los efectos del sismo incidieron en colonias donde sus residentes tenían una composición socio-económica diversa. Tenemos que colonias como la Morelos, Guerrero, etc., se caracterizaban por aglutinar una población cuyos ingresos eran predominantemente bajos y además inestables (carpinteros, comerciantes, zapateros, vendedores ambulantes, etc.). Por otro lado, tenemos colonias cuya composición socio-económica era diferente: burócratas, trabajadores del sector privado, etc., como fué el caso de la Unidad Tlatelolco. Ambos hechos, tanto la existencia de ciertos niveles de organización, como también sus características socio-económicas, fueron dos aspectos a vencer para lograr una mejor coordinación de acciones y demandar al Estado la resolución de la problemática habitacional de los damnificados de manera conjunta.

En las colonias donde existía una organización previa se observó que se contaba con una mayor coordinación entre los pobladores. Por otro lado, la situación socio-económica de los

damnificados, fué un factor determinante en el tipo de atención que les proporcionó el Estado, pues ésta se resolvía considerando como primera instancia su nivel de ingreso así como su estabilidad en el empleo. Por ejemplo, el Programa de Vivienda Fase I, estuvo encaminado a las personas que estaban incorporadas a algún organismo de vivienda, lo que excluía a la mayoría de los damnificados de este programa.

Otra acción que fué determinada por el nivel de ingreso de la población, fué el tipo de vivienda en la que la población afectada se iba a ubicar provisionalmente. A la gente de escasos recursos no le quedó otra alternativa que instalarse provisionalmente en los albergues y campamentos con todos los inconvenientes que esto significaba. Como observaremos posteriormente, la conjunción de estos aspectos tan disímiles fué uno de los problemas más relevantes para la Coordinadora Unica de Damnificados, Coordinadora que en términos cuantitativos fué la que tuvo una mayor representatividad de los damnificados. La importancia política de esta Coordinadora se debió a que logró concertar los diversos intereses de los damnificados.

2.3 Primeras Respuestas del Estado

Los sismos de septiembre mostraron la incapacidad del Estado para dar una respuesta organizada a fenómenos de esta naturaleza. A pesar de las declaraciones de funcionarios públicos de que

"todo estaba bajo control" y de organizaciones como la CEPAL que señalaban cierto optimismo al asegurar que "inmediatamente después de ocurrido el primer terremoto el gobierno se movilizó rápida y organizadamente" (CEPAL: P.8,1985), la sociedad civil fué la principal promotora de acciones concretas y organizadas, con las limitaciones que marca la espontaneidad.

Las primeras acciones del estado se caracterizaron por perderse en el engranaje burocrático, resultado de dar vida a un sinnúmero de coordinaciones, programas, comisiones, comités, etc. (Ver cuadro 7), las que en ocasiones sirvieron para que varios Secretarios de Estado los utilizaran con fines de proyección política.

Las declaraciones de las organizaciones sociales acerca de cómo debería realizarse la reconstrucción de las viviendas afectadas, así como de la ciudad en su conjunto, pero fundamentalmente algunas acciones específicas que realizó, fueron la materia prima para la elaboración de los proyectos encaminados a la reconstrucción o para atender problemas específicos que posteriormente propuso el Estado. Las autoridades, en los primeros días, carecieron de un conocimiento integral de los efectos del sismo en el sector vivienda y en otros sectores, lo que condujo a subestimar la magnitud del problema y, por ende, a no tener un plan de reconstrucción preciso.

A pesar de que inmediatamente se puso en funcionamiento el Plan DN-III -cuyo objetivo era aplicar medidas de emergencia a través de los apoyos proporcionados por las diversas dependencias del Sector Público-, la Comisión Nacional de Emergencia - que serviría para concentrar las aportaciones solidarias de otros países así como de organismos o sociedades civiles nacionales e internacionales -, no fué sino hasta la primera semana del mes de octubre con el surgimiento de la Comisión Nacional de Reconstrucción, cuando consideramos se evidencian acciones concertadas para atender el problema de forma integral.

Esta comisión estaría conformada fundamentalmente por cinco comités de auxilio (Ver cuadro 7) en uno de los cuales (Comité de Auxilio Social) estaría integrada una coordinación de vivienda cuya dirección la asumiría la SEDUE. A pesar de que antes de la formación de esta comisión habían surgido algunos programas para atender el problema de la vivienda (programas de emergencia de instituciones como el FOVI, FSTE y SEDUE) es hasta el surgimiento de la misma cuando se ve la necesidad de hacer una evaluación de los efectos del sismo en la vivienda y lograr tener una apreciación más objetiva.

El reconocimiento de que los efectos de los sismos fueron diferenciales socialmente, obligó a definir 3 grupos de damnificados;

- Los Residentes de grandes conjuntos habitacionales,

como fué el caso de las Unidades Nonoalco-Tlatelolco y Benito Juárez, mismos que se encontraban administrados por entidades de carácter público.

- Damnificados de Colonias habitadas por personas de clase media cuyos inmuebles eran propiedad de quienes los habitaban o bien se encontraban arrendados por inquilinos (Colonia Roma, Narvarte, Del Valle, Doctores, etc).
- Damnificados cuyas viviendas se encontraban en las colonias populares del centro de la ciudad, ubicándose en vecindades de construcción antiguas, donde habitaban varias familias.⁹

El Estado estableció dos tipos de programas encaminados a resolver el problema de vivienda de estos 3 grupos de población. Para los dos primeros, inicialmente se establece el Programa Emergente de Vivienda Fase I, el cual se encamina a ofertar las viviendas en existencia dentro de la ZMCM construidas por los diversos organismos públicos de este sector.¹⁰ Sin embargo la demanda fué superior a la oferta, lo que ocasionó que se dejara

⁹.- SEDUE, Acciones de Emergencia, documento interno de la Subsecretaría de vivienda.

¹⁰.- Entrevista a José Luis Mecatl M. Subdirector de Investigación de vivienda de la SEDUE, abril, 1986.

fuera de este programa a una gran cantidad de afectados que no propiamente estaban incorporados a dichos organismos, o porque simplemente no eran sujetos de crédito, como fue el caso de las familias que habitaban los cuartos de servicios de la Unidad Tlatelolco, algunos jubilados que residían en el conjunto Juárez, etc. Para el caso de los residentes de los cuartos de servicio, el posterior grado de organización que alcanzaron les permitió a una parte que fueran incorporados al Programa de Renovación Habitacional, gracias al apoyo de los mismos residentes en departamentos de Tlatelolco.

La atención a las colonias populares del centro de la ciudad, le correspondió al programa Emergente de Renovación Habitacional Popular, instituido por decreto presidencial bajo la responsabilidad del Gobierno Capitalino el 14 de octubre de 1985. Estos programas inmediatos a los sismos, posteriormente tendrán que verse complementados ante la presión de las organizaciones de Damnificados, como fue la ejercida por los residentes de Tlatelolco, quienes logran que el gobierno concerte acciones específicas con sus representantes para la reconstrucción de esta Unidad Habitacional, dando origen al Programa de reconstrucción Democrática de Tlatelolco. Por otro lado, tenemos que la movilización de los habitantes del centro de la ciudad, organizados a través del Directorio de Defensa de Damnificados-incorporados al PST- y la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD), logran impulsar el programa adicional de vivienda denomi-

nado Fase II. Este programa tiene como objeto brindar financiamiento a grupos organizados de arrendatarios cuyos inmuebles fueron dañados por los sismos y no se vieron beneficiados con el decreto de expropiación, y que desean repararlos y adquirirlos en propiedad.

Finalmente tenemos el programa de Vivienda de organismos no gubernamentales, como son los organismos civiles y sociales, entre los que se encuentran la Cruz Roja Nacional e Internacional, Fundación para el apoyo a la comunidad, A.C. Centro Cívico de Solidaridad-Sistema de Operación Socorro S.O.S., Unicef, etc. En varias situaciones, estas organizaciones no gubernamentales prefirieron entablar un contacto directo con la población para la entrega de los créditos cuya recuperación se realizó de acuerdo con las posibilidades económicas de cada una.

En total son 5 programas de vivienda los que estructuran todas las políticas de vivienda para sufragar las necesidades de vivienda derivadas de los sismos: Programa Emergente de Vivienda Fase I, Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco, Programa Emergente de Vivienda Fase II, Programa de Organismos No Oficiales y el Programa de Renovación Habitacional. Mencionaremos los más relevantes, así como sus características más trascendentales.

Estos diferentes programas lograron beneficiar un total de

88,116 familias (Ver cuadro 3). De estas 88116 acciones de vivienda, 85725 (97.3%) corresponden al gobierno y el 2.7% a los organismos no gubernamentales y particulares. De los programas gubernamentales, el de Renovación Habitacional es el de mayor importancia ya que absorbe el 55.4% de las mismas.

No obstante las grandes inversiones en la construcción y reconstrucción de vivienda, las mismas autoridades reconocen que los programas no lograron absorber a todos los damnificados. Pues quedarían, según declaraciones del Secretario de SEDUE de ese entonces -septiembre de 1986-, 10 mil familias que no se integraron a ningún programa de reconstrucción, que fueron los que tuvieron daños menores y que no representan riesgos para su vida y patrimonio. Por su parte, las organizaciones de damnificados nos señalan que 40 mil familias quedarán fuera de dichos programas. La implementación del Programa Fase I implicaba que los diferentes Organismos de vivienda canalizaran a los damnificados las viviendas que se encontraban disponibles en los municipios aledaños del D.F., (Tultitlán, Cuautitlán, Atizapan y Coacalco, fundamentalmente).

En algunos casos esto significó problemas para dichos organismos debido a que las viviendas ya estaban adjudicadas y la población beneficiada no quería tan fácilmente ceder sus derechos. La entrega de estas viviendas a los damnificados por los diversos organismos se caracterizó por una anarquía

evidente, e incluso el acta de entrega se utilizaba como mecanismo de legitimación de algunas organizaciones sindicales, como fué el caso de la FSTSE, donde el líder de la Federación entregó personalmente las viviendas a algunos de los 6 mil burócratas damnificados. El FOVISSSTE también proporcionó créditos hipotecarios para compra a terceros con "un monto máximo de 3 millones 9 mil pesos, exclusivamente para damnificados... así mismo, se estableció una línea de crédito emergente para reparación de viviendas afectadas por los sismos cuyos montos oscilaban entre 100 mil y 450 mil.

También como una opción de vivienda para los habitantes de escasos recursos, así como para trabajadores jubilados y pensionados, el FOVISSSTE puso a disposición departamentos para ser asignados en régimen de renta. No obstante, las rentas no eran compatibles con el sueldo de los damnificados de más escasos recursos o de los jubilados cuyos ingresos por pensión son raquíuticos. El FOVISSSTE se caracterizó por dar más créditos para vivienda que vivienda terminada, acción que se explica en parte por la crisis financiera por la que atravesaba el organismo. Para fines de 1986, de este programa se habían beneficiado 16,078 familias, de las que el 53.6% habían recibido viviendas y el porcentaje restante créditos para vivienda (Cuadro 9); sin embargo, estas acciones en relación a las necesidades reales se minimizaron, ya que varios afectados por los sismos señalaron que aunque presentaron solicitudes para disfrutar de esta prestación,

no se vieron beneficiados.

Algunos damnificados que subsanaron su problema de vivienda a partir de estos mecanismos, tuvieron que desechar esta posibilidad debido a lo retirado que quedaban de sus fuentes de trabajo, aspecto que implicaba una merma en sus ingresos. Por ejemplo, los que llegaron a habitar viviendas en Coacalco y Tultitlán, señalaron que además de los elevados costos de transporte, perdían cerca de 3 horas para trasladarse a la ciudad. Otras personas beneficiadas por estas acciones abandonaban las casas por carecer de servicios o porque las viviendas no estaban siquiera terminadas con los mínimos requisitos de habitabilidad. Se carecía de servicios, alumbrado, vigilancia, etc. Lo más paradójico, fué que cerca de 100 familias a las que se les asignó vivienda en el parque residencial Coacalco y que permanecieron habitables (Julio de 1976) las autoridades municipales les informaron que sus casas estaban embargadas. El ayuntamiento colocó sellos en las viviendas ocupadas por los damnificados debido a que ni el FOVI ni el ISSSTE habían finiquitado una serie de trámites administrativos.

Las actividades de los diferentes organismos de vivienda estuvieron coordinadas fundamentalmente por la SEDUE, cuyas funciones esenciales en ese tiempo fué el de identificar a los damnificados para canalizarlos a los diferentes organismos de vivienda. También era responsable de la identificación física de

las viviendas disponibles así como de establecer los trámites administrativos que debían seguir las solicitudes que se recogían en los 4 módulos creados expresamente para atender a los damnificados. Este programa quedó concluido hacia el mes de diciembre de 1986, habiendo realizado un total de 16,078 acciones, las que comprenden tanto la entrega de vivienda terminada como sólo de créditos.

En cuanto al Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco, es resultado del logro de espacios políticos de la población para participar en las decisiones de reconstrucción. Es un programa cuya trascendencia se explica por la capacidad de organización que se hizo evidente en las diferentes representaciones de los edificios que conforman la Unidad.

Este programa se implementa a partir de 3 acciones fundamentales: reparaciones menores, reparaciones estructurales (daños mayores) y el programa de demolición. El primero implica la reparación de 6346 departamentos distribuidos en 62 edificios de la Unidad. En segundo término, las reparaciones estructurales comprenden el desmantelamiento de los interiores de los departamentos, arreglo de pisos, etc., en 32 edificios de la unidad, los que también serán recimentados y reestructurados totalmente. Esta cifra incluye 9 edificios cuyos niveles serán reducidos debido a necesidades estructurales de los mismos. Finalmente, un total de 8 edificios serán demolidos totalmente en la Unidad Tlatelolco

por daños irreparables, lo que implicó la pérdida de 730 departamentos. Cabe señalar que la consecución del total de acciones en la unidad, implica la recuperación de 11,290 departamentos y se vieron involucrados todos los edificios que inicialmente tenía la Unidad (102).

Para llevar a cabo todo este programa, hasta junio de 1986 estaban interviniendo 38 compañías constructoras que absorbían entre 230 y 300 obreros.

El Programa Emergente de Vivienda Fase II es el programa más reciente y beneficia a la población damnificada que no fue incluida en el Programa de Renovación Habitacional Popular. Se podrá tener acceso a este programa cuando la población afectada esté organizada en Sociedades Cooperativas, Asociaciones o Sociedades Civiles. Este programa beneficiaría a doce mil familias aproximadamente. A pesar de que los créditos para reparaciones, rehabilitación y demolición reconstrucción son similares a los del Programa de Renovación Habitacional, así como los intereses y las mensualidades, existen 2 aspectos que lo diferencian y que da origen a que muchas familias queden fuera de este programa. El primero es que el beneficiario de Fase II debía contar con el 10% del costo total de la acción de la vivienda para que sirva de enganche. Esto, obviamente, anulaba a muchos damnificados, pues no podían reunir este capital, con lo que los desplazaban automáticamente del programa.

Por otro lado, y es el punto más trascendental, algunos vecinos han tenido problema para que el dueño del inmueble acceda a venderlo a los residentes actuales, ya que ante el aumento de este tipo de acciones, el valor comercial de los predios se ha incrementado, por lo que para los propietarios es más redituable venderlo a personas ajenas, que a los que están rentándolo actualmente.

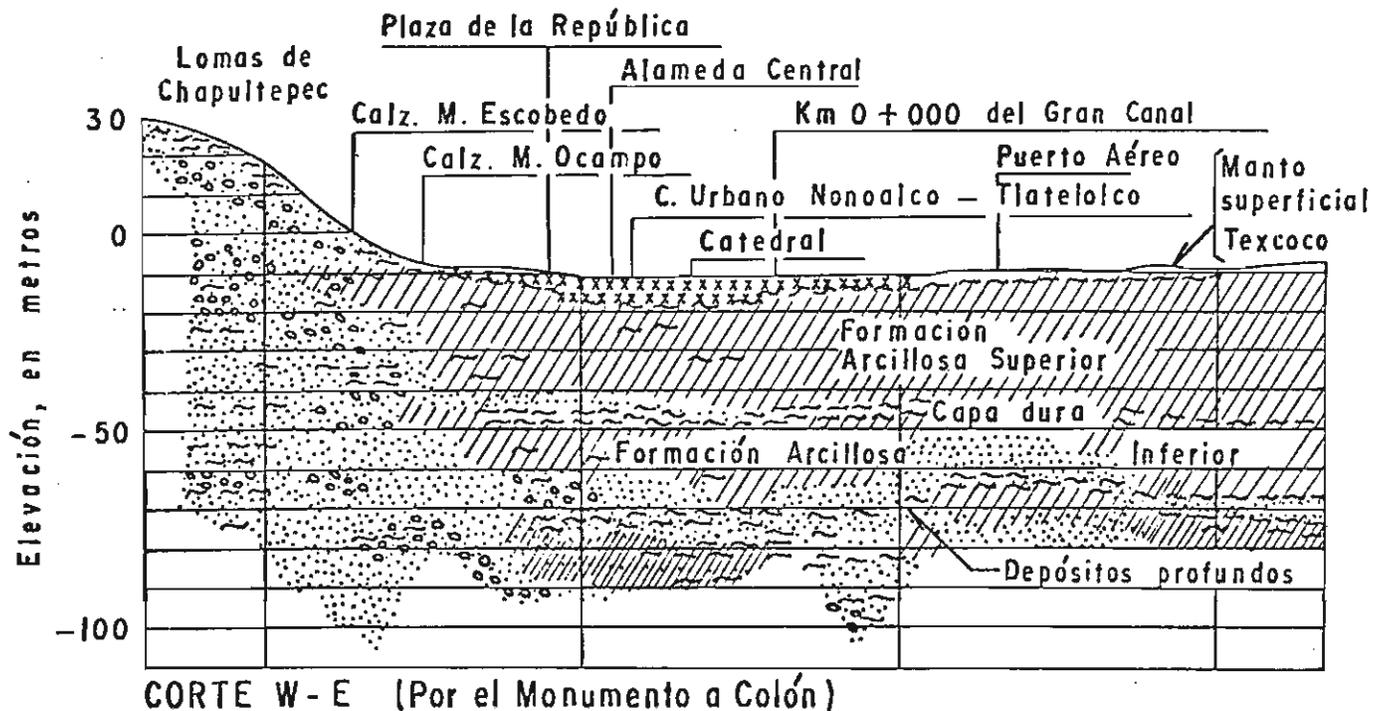
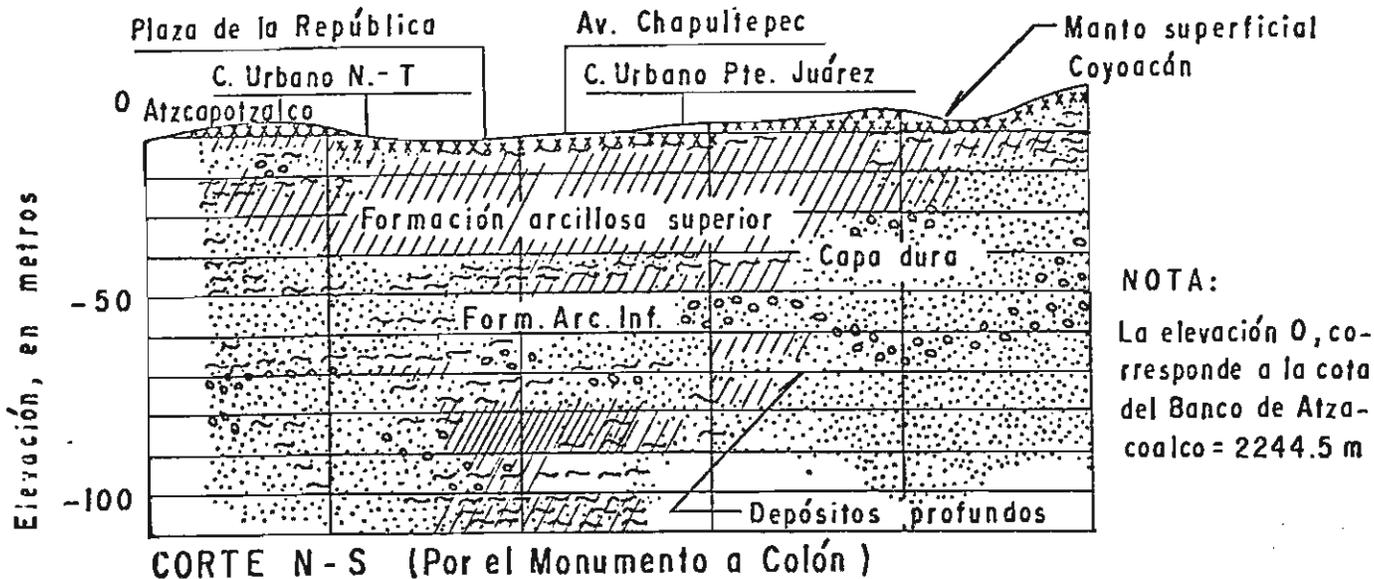
El Programa de mayor importancia fue el de Renovación Habitacional Popular, tanto en términos financieros como en la envergadura de las acciones de vivienda. Este ha logrado absorber más del 55% de las acciones de vivienda relacionadas con la reconstrucción. En total suma 46,358 acciones (sin considerar las financiadas por organismos no gubernamentales y particulares), de las cuales, el 83% serán habitaciones nuevas, el 12% rehabilitadas y el 1% reparaciones.

Este programa concertará sus acciones en los predios expropiados en más de 100 colonias del D.F., pero fundamentalmente en la Delegación Cuauhtémoc.

CUADROS Y GRAFICAS

CAPITULO II

CORTES ESTRATIGRAFICOS DEL DISTRITO FEDERAL



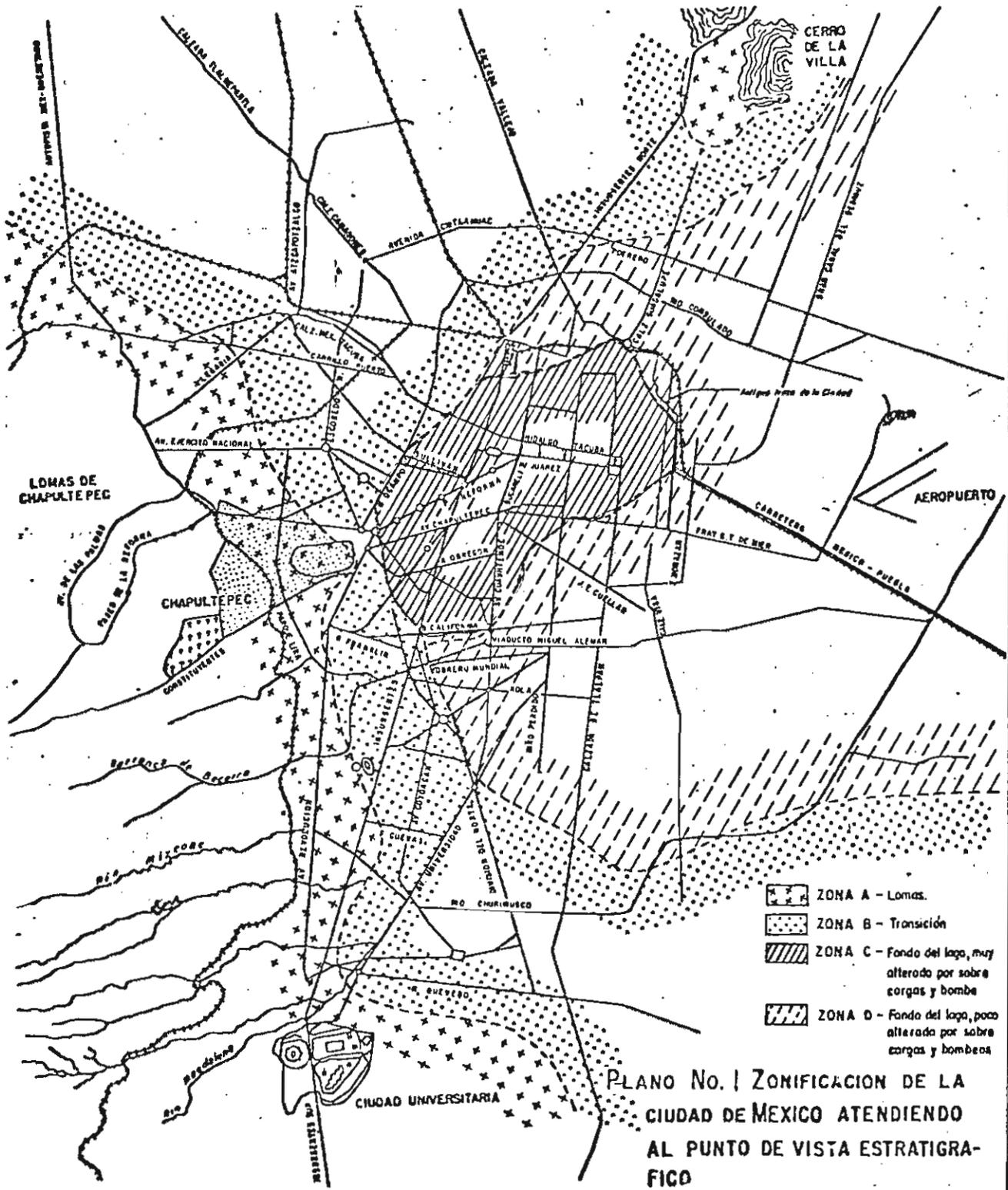
SIMBOLOGIA

- | | | |
|---------|-------|------------------|
| RELLENO | LIMO | GRAVA |
| ARCILLA | ARENA | ARCILLA COMPACTA |
- (según Marsal y Mazari)

Dibujó: Humberto Robles Ubaldo

Fuente: D.D.F, Mayo de 1976.

GRAFICO 2



Fuente: D.D.F, Mayo de 1976.

Cuadro 4
Localización Geográfica por Delegación
de las Construcciones Dañadas

	Absolutos	Relativos %
Cuauhtémoc	3 207	56
Venustiano Carranza	1 031	18
Benito Juárez	974	17
Otras Delegaciones	516	9
T O T A L	5 728	100

Cuadro 5
Uso de los Inmuebles Afectados por el Sismo

	Absolutos	Relativos %
Habitacional	3 746	65.4
Comercial	840	15.0
Educativo	704	12.0
Oficinas	345	6.0
Hospitalario	41	.7
Recreativo	33	.6
Industriales	19	.3
T O T A L	5 728	100.0

Fuente cuadros 4 y 5: Informe de la Comisión Metropolitana de Emergencia; México, septiembre-octubre, 1985.

Uso de las Edificaciones que Sufrieron Derrumbe

Uso de la Edificación	Edificaciones	%
Habitación	573	60.0
Comercial	248	26.0
Educación	48	5.0
Otros	85	8.9
T O T A L	954	100.0

Fuente: Informe de la Comisión Metropolitana de Emergencia; México, septiembre-octubre, 1985.

Cuadro 7
Organismos Creados por el Estado y Otras Instituciones
para Prestar Ayuda a los Damnificados
(19 de Septiembre al 22 de Octubre, 1985)

19 de Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> - Se pone en marcha el Plan DN-III - Comisión Nacional de Emergencia
20 de Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión especializada de la Cámara de Diputados^{2/}
22 de Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Intersecretarial para el auxilio de la Zona Metropolitana <ul style="list-style-type: none"> - Coordinación de Seguridad y Salvamento - Coordinación de Inspección y Peritaje - Coordinación de Servicios Médicos y Salud - Coordinación de Equipo pesado para rescate y demolición - Coordinación de Abasto de productos básicos y albergues - Coordinación de Alimentación y donación a la ciudadanía - Coordinación de Asuntos legales de siniestros y personas fallecidas - Coordinación de Servicios Hidráulicos - Coordinación de Servicios Urbanos - Transporte Colectivo - Coordinación de Servicios a comitivas extranjeras - Coordinación de Apoyo administrativo, información y comunicación. - Coordinación de Zonas críticas - Coordinación de Apoyo especial para zonas de desastre
23 de Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> - Programa alimentario Emergente (SECOFIN) - Programa de emergencia para dotar de casa a los afectados por el terremoto (FQVI)
24 de Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Apoyo Emocional (DIF)
25 de Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Abasto de Agua Potable (SARH y la Dirección de Obras Públicas del D.D.F.) - Comisión tripartita (UNAM, STUNAM, APAUNAM) - Programa Crediticio (15 mil millones para la reconstrucción de hoteles dañados; SECTUR)
30 de Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión evaluatoria del sismo - Programa de Vivienda (FTSE) - Programa de Vivienda (SEDUE) - Donativos para la atención de los damnificados y reconstrucción de las zonas dañadas (Contraloría General de la Federación)

(continuación cuadro 7)

4 y 8 de Octubre	- Comisión Nacional de Reconstrucción (Gobierno Federal) ^{1/} - Comité de Descentralización - Comité de Asuntos Financieros - Comité de Auxilio Social - Coordinación de Salud - Coordinación de Educación - Coordinación de Empleo - Coordinación de Vivienda ^{2/} - Comité de Auxilio Internacional - Comité de Prevención de Seguridad Civil
11 de Octubre	- Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana
15 de Octubre	- Programa de Renovación Habitacional
21 de Octubre	- Comité de Reconstrucción del Hospital General
22 de Octubre	- Consejo Consultivo del Fondo Nacional de Reconstrucción

* Tomado del periodico Uno Más Uno, 27 de octubre de 1985 y complementado con el informe de la Comisión Nacional de Reconstrucción, 1985.

^{1/} Esta Comisión Nacional de Reconstrucción sería un órgano de consulta y participación en las acciones que los sectores público, social y privado realicen en el ámbito nacional para enfrentar y resolver los problemas causados por los movimientos sísmicos recientes (Comisión Nacional de Reconstrucción, 1985).

^{2/} Tendría como objetivo esta coordinación de vivienda atender las necesidades de vivienda de los damnificados del sismo, apoyando la autoconstrucción y reparación y teniendo como prioridad la atención de las necesidades de las clases populares (Comisión Nacional de Reconstrucción, 1985).

^{3/} Se formó una Comisión Pluripartidista con el objetivo de proponer acciones en torno a la vivienda para evitar los juicios inquilinarios y desalojo de la vivienda por parte de los propietarios.

Cuadro B

Programa de Reconstrucción de las Viviendas en la Ciudad de México

Sector	Programa	Viviendas o Créditos Asignados	%
Público	Programa Emergente de Vivienda, Fase I	16,077	18.2
Público	Programa Renovación Habitación Popular	48,749 ^{1/}	55.4
Público	Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco	11,290 ^{2/}	12.8
Público	Programa Emergente de Vivienda, Fase II	12,000	13.6
	T O T A L	88,116	100.0

Fuente: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, Subsecretaría de vivienda, SEDUE (Tomado de Mecat1, José Luis, 1987).

^{1/} Incluye 2,395 viviendas financiadas por organismos no gubernamentales y particulares (significan el 2.7%).

^{2/} Comprende reparación menor de 6,346 departamentos, 4,214 reparaciones estructurales y 730 departamentos demolidos.

Cuadro 9

Programa Emergente de Vivienda (Fase I)
 Acciones por Organismo de Vivienda
 (Diciembre de 1986)

Organismos	Número de Viviendas	Número de Créditos	Total
INFONAVIT	3,802	461	4,263
FOVISSSTE	2,569	6,596	9,165
FOVI/BANCA	889	175	1,064
AURIS	807	-	807
PEMEX	169	66	235
CFE	23	41	64
FOVIMI/ISSFAM	13	-	13
OTROS	357	110	467
T O T A L	8,629	7,449	16,078

Fuente: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de vivienda, Subsecretaría de Vivienda, SEDUE, tomado de Mecatli, José Luis, 1987.

Cuadro 10
Programa Emergente de Vivienda (Fase I)
Distribución de Familias Atendidas por Delegación Política
(porcentajes)

DELEGACION	%
Cuauhtémoc	70.03
Benito Juárez	9.70
V. Carranza	6.32
Iztacalco	3.60
Iztapalapa	3.31
Gustavo A. Madero	2.44
Coyoacán	1.11
Azcapotzalco	1.08
Otras Delegaciones*	1.87
Municipios Conurbados del Estado de México	.54
T O T A L	100.00

Fuente: Dirección General Política y Coordinación de Programas de Vivienda, Subsecretaría de Vivienda, SEDUE.
Tomado de MecatI, José Luis, 1987.

* Incluye las Delegaciones : Alvaro Obregón, Cuajimalpa, Contreras, Milpa Alta, Miguel Hidalgo, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

3.- EL RENOVACION HABITACIONAL: DESCRIPCION DE SUS LOGROS Y ACIERTOS

3.1 Contexto en el que surge el PRHP y la expropiación

Antes del surgimiento del Programa de Renovación Habitacional, el movimiento de damnificados se había intensificado. Desde los primeros días después de los sismos, se empezaron a registrar acciones tendientes a coordinar la movilización de los damnificados. El 21 de septiembre se realizaron las primeras acciones tendientes a la formación del Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción (COPOSORE), organización que sirvió de base para la posterior constitución de la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD). Por otro lado, el Directorio de Defensa de Damnificados, organización adscrita al Partido Socialista de los Trabajadores (PST), también empezó a hacer su aparición pública a través de marchas y mítines.

Los primeros intentos de estas organizaciones para subsanar los efectos del mismo sobre las vecindades afectadas de manera más drástica por los sismos, fué la de iniciar, aunque todavía de forma desorganizada, la promoción entre sus representados de acciones tendientes a la construcción de viviendas nuevas o simplemente, a su reparación. Sin embargo, esto se vió obstaculizado por los problemas emanados de la irregularidad de la tenencia de los predios donde se encontraban sus viviendas, pues surgieron una serie de "propietarios" que querían vender el predio, aspecto

que en muchas ocasiones no lo podían hacer porque nunca pudieron comprobar tal propiedad. Algunos de estos "propietarios" se empeñaron desde un principio en desalojar a los residentes, pero, en la mayoría de los casos, no pudieron emprender ningún procedimiento de tipo jurídico por la falta de documentación que los amparara como tales. Estos aspectos configuraban el contexto en el cual se da el primer decreto expropiatorio del 11 de octubre de 1985, acción que se empezó a impulsar desde fines del mes de septiembre del mismo año en el Departamento del Distrito Federal con la integración de un listado de predios ubicados en diversas delegaciones del D.F. que serían susceptibles de expropiarse. Se consideró el criterio de que fueran predios con vivienda plurifamiliar en mal estado y con evidencias de daños por el sismo, altos niveles de deterioro, ausencia de servicios o uso comunal de los mismos y que estuvieran bajo el régimen de arrendamiento. En este mismo padrón se contemplaron predios abandonados y baldíos. Posteriormente, también a nivel interno, se realizó una primera depuración, completando el padrón con el número oficial y la cuenta predial de cada predio, proceso en el cual se presentaron dificultades por la indispensable premura y confidencialidad. También se registraron duplicidades y omisiones, producto de la falta de actualización del catastro y los diversos criterios empleados en la definición de predios a expropiar. (Renovación Habitacional, 1988: 14). La fundamentación de las acciones fue por motivos de utilidad pública y con un interés de sustentación social para satisfacer necesidades colectivas emanadas de los

sismos. Este primer decreto del 11 de octubre, concentraba 5438 predios diseminados en las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Benito Juárez, destacando las dos primeras, ya que la Cuauhtémoc concentró 3694 predios, equivalente al 67.9% del total, y la Venustiano Carranza 1479, cantidad que representaba el 27.2% (ver cuadro 11).

La respuesta social derivada del decreto adquirió diversos matices. Los vecinos y las diversas organizaciones de damnificados recibieron la acción con júbilo, al grado de que algunas de sus opiniones giraban en torno a la buena disponibilidad del Estado por resolver su problema. La mayoría de los partidos políticos, incluyendo al PRI, apoyaron la medida. Los partidos de oposición, exceptuando al PAN, invitaron al gobierno a la ampliación del mismo, pues consideraban a la expropiación como una acción que posibilitaría la reforma urbana, así como una real justicia a los sectores de más escasos recursos. Por su parte, las organizaciones empresariales, más que oponerse frontalmente, aprovecharon la oportunidad para reiterar su discurso sobre el "estatismo". El presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana declaraba que se trataba "de una decisión inquietante que puede provocar desconfianza... esperamos que no incremente la propiedad estatal y no signifique la estatificación de la reconstrucción" y, solicitó indemnizaciones justas y oportunas para los afectados; además que las nuevas viviendas por edificar se enajenen en propiedad privada (Azuela, Antonio, 1987: 79-80).

El hecho de que no hubiera un criterio muy claro en la selección de predios expropiados, dado que se incluían viviendas no afectadas por el sismo, inmuebles no dañados con uso comercial, y en cambio no se incluían inmuebles fuertemente afectados, trajo como consecuencia que las autoridades hicieran una revisión y rectificación del primer decreto. Para ello, el D.D.F. instaló oficinas en toda el área afectada a fin de recibir las inconformidades de los propietarios y vecinos y, en su caso, rectificarlos y recibir los primeros recursos legales en su contra. (Memoria de la Reconstrucción, 1985: 15). Algunas uniones vecinales, las más organizadas, canalizaron a las autoridades listas de predios que por los efectos del sismo sobre las viviendas debían de expropiarse. El resultado positivo de estas gestiones les otorgó prestigio en la comunidad, lo que significó, en algunos casos, que aglutinaran en torno a su organización un mayor número de familias. Días después del primer decreto, se publicaron una serie de rectificaciones del mismo, en donde también se excluyeron totalmente 44 predios circunscritos a la delegación Benito Juárez que en el primer decreto se habían incorporado. Por su parte (según decreto del 22 de octubre), las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza veían mermado el número de predios en un 19.6% (entre ambas), disminuyendo la cifra inicial de 5173 predios, a sólo 4156. El total de predios bajó de 5438 a 4383. Las rectificaciones realizadas se

fundamentaban en que se eliminarían los predios que no estaban ubicados en colonias populares, por errores de numeración oficial o por aclaraciones hechas por propietarios de que sus viviendas eran unifamiliares. Se podrá observar en el cuadro 11, que las colonias que se vieron beneficiadas por la expropiación fueron principalmente la Buenavista, Centro, Doctores, Guerrero, Morelos, Obrera, Peralvillo y la Vallegomez, algunas de las cuales se habían caracterizado porque desde antes del sismo se habían emprendido acciones de defensa inquilinaria y, otras, porque después del sismo se organizaron inmediatamente para realizar acciones de rescate. Algunas, dada su ubicación en el centro de la ciudad, tenían antecedentes de haberse visto involucrados en las políticas de renovación urbana que el Estado había emprendido en años anteriores, lo que había acentuado los conflictos entre residentes y autoridades.

Las resoluciones a los amparos interpuestos por los propietarios afectados por el decreto expropiatorio y algunas resoluciones administrativas para destinar algunos para otros fines (monumentos históricos, oficinas, reservas, etc.), dió como resultado que la zona final de trabajo del PRHP comprendiera 2,985 predios diseminados en 77 colonias, 21 pertenecientes a la delegación Cuauhtémoc, 40 a la Venustiano Carranza (4 de estos localizados en ambas delegaciones) y 20 en la Gustavo A. Madero (Memoria de la Reconstrucción, 1988: 16), predios que absorbieron las 46358 acciones de vivienda y comercios del PRHP y, los que a

su vez, se encontraron ubicados principalmente en colonias como Doctores, Morelos, Guerrero y Centro, concentrando el 9.07%, 24.88%, 12.97% y 12.31% respectivamente (ver cuadro 12).

Cabe hacer la observación de que más allá del grado en que pudo haber influido la movilización de los damnificados en la decisión presidencial de la expropiación, lo cierto es que ésta había rebasado ampliamente los mecanismos habituales de control político y resultó incorporada como un elemento fundamental en la definición gubernamental de la situación (Duhau, Emilio, 1987, p. 77-78). Y esto se evidenciaba a partir de las constantes declaraciones del regente de la ciudad, en las cuales plasmaba su preocupación por mantener la paz social en la capital.

Para llevar a cabo la reparación, rehabilitación o construcción de vivienda en los predios expropiados, se hizo necesario la creación de un programa que ejecutara estas acciones de renovación habitacional. Este programa de Renovación Habitacional debería de atender a una población que se caracterizaba por tener más de 20 años de vivir en la zona (67%); además de que un 45% de la población tenía más de 20 años de vivir en la vivienda (ver cuadro 13). Cabe señalar que casi un cien por ciento de las familias que habitaban en los predios expropiados rentaba su vivienda. Dado que un número importante de estos predios concentraban viviendas cuya renta era congelada, en algunos casos este pago era simbólico. Podemos observar en el cuadro 14, que el 54% de

los arrendatarios pagaba hasta 2000 pesos de renta mensual y el 80% pagaba hasta 5000 pesos mensuales, lo que sustenta lo antes dicho. Por otro lado, la participación femenina en la responsabilidad del hogar es considerable, puesto que un 38% tiene este atributo. El promedio de edad de los jefes de familia es de 43 años (incluyendo a los jefes hombres).

La mayoría de la población obtenía ingresos entre 1 y 2 salarios mínimos (57%), mientras que el 14% percibía una cantidad menor a 1 vez el salario mínimo (ver cuadro 15). La población que sería beneficiada por este programa, vivía en una superficie promedio de 22m² y, más del 60 por ciento, carecía de baño propio. Cerca de un 30 por ciento tenía que compartir su cocina. Finalmente, un indicador que nos muestra el grado de hacinamiento de la población beneficiada por el PRHP es el número promedio de habitantes por vivienda, este era de 4.6.

En términos formales, el Programa de Renovación Habitacional surge por decreto el 14 de octubre de 1985 y, sus funciones, serían de carácter temporal. El organismo contaría con patrimonio y personalidad jurídica propia para cubrir los siguientes objetivos, principalmente:

- i) Reconstruir y reorganizar las zonas marginadas que fueron afectadas por los sismos en el Distrito Federal, con base en principios de reordenamiento urbano y

desarrollo social;

- ii) Establecer una política de desarrollo social que considere la vecindad, el arraigo y tienda a garantizar la propiedad y el disfrute de una vivienda digna y decorosa, ordenar el uso anárquico del suelo, dotar los servicios urbanos complementarios, tales como los de salud, educación, recreación, agua potable y otros básicos;
- iii) Combatir la especulación del suelo urbano y promover el adecuado uso y destino del suelo. (Diario de la Federación, 14 de octubre de 1985).

Como se podrá observar, los objetivos principales de este programa eran más ambiciosos que las acciones que realmente desarrolló el programa. Dichos objetivos no se circunscribían a la realización de los tres tipos de acciones de vivienda que finalmente desarrolló el programa (rehabilitación, reparación y construcción de vivienda) sino también a la dotación de equipamiento urbano y evitar la especulación del suelo urbano. Valdría la pena investigar si se concretaron y, en caso afirmativo, en qué consistieron.

Una de las funciones que debería desempeñar este organismo y que es importante recordarlo, es que él debería establecer

sistemas de apoyo técnico y financiero hacia los programas de autoconstrucción, así como el apoyo de cooperativas de vivienda. También propiciaría la participación de la comunidad en la ejecución de obras. Pensamos que la institucionalización de la participación de la comunidad en el PRHP fué un aspecto que consolidó internamente a algunas organizaciones vecinales, puesto que veían como una obligación del PRHP involucrar a éstos en varias de las acciones que emprendería; incluso, esto conllevó a que sus organizaciones presionaran políticamente para establecer mecanismos precisos de su participación. Estos mecanismos se plasmaron posteriormente en el convenio de concertación democrática del PRHP, que se estableció en el mes de marzo del año siguiente.

El inicio de la implementación del PRHP se vió momentáneamente frenado por dos problemas: uno que se refería a la relación de éste con otras autoridades gubernamentales, y otro que tenía que ver con la relación entre el programa y las organizaciones vecinales. Desde fines del mes de noviembre se empezó a observar una incertidumbre entre los beneficiarios del programa y en las organizaciones vecinales, derivada de las declaraciones de funcionarios del PRHP que señalaban que el régimen de propiedad y de administración de los inmuebles quedaría a criterio de los beneficiarios. Dos meses después se rectificó esta disposición, anunciando que el régimen de propiedad que prevalecería sería el de Condominio. La respuesta de las organizaciones no se hizo esperar

y ellas manifestaron públicamente su descontento por el cambio de la disposición. En contraposición, las organizaciones vecinales manifestaron varias alternativas a la problemática del régimen de propiedad, las que dependían de la forma de agrupación en que se encontraban inmersas. Existían grupos de vecinos que estaban organizados como cooperativas, o como asociación civil. También existían las organizaciones que estaban incorporadas a la junta de vecinos o que, ya estaban constituidas como consejos de renovación habitacional. Así, resultó que algunos grupos plantearon que el régimen de propiedad debería ser el de co-propiedad, principalmente los organizados en cooperativas. Otros señalaron que el régimen debería de ser el de condominio. Existieron también los que manifestaron que se les escriturara en forma individual (Programa de Renovación Habitacional, s/f, documento interno, págs. 3-4).

La respuesta de los partidos políticos al régimen de propiedad que sustentaba el PRHP también se manifestó públicamente. Las alternativas planteadas por los partidos de oposición fueron fundamentalmente dos: convertir a las viviendas en patrimonio familiar y, con ello, en bienes no enajenables ni embargables (PSUM); definir el régimen de co-propiedad con diversas restricciones a la disposición individual de las viviendas (PRT), entre ellas, que los vecinos sólo podrán ceder sus derechos si son autorizados por el voto favorable de las dos terceras partes de la asamblea de vecinos; prohibición de arrendamiento y pérdida

de los derechos como tal del vecino que deje de habitar su vivienda por un lapso de seis meses sin causa justificada (Azuela de la Cueva, 1987: 96). Por su parte el PRI, argüía que la mejor forma sería la del régimen de condominio con algunas modificaciones para que se sustentara como condominio de "interés social". La propuesta del PRI fué la que prosperó debido a que la oposición no presentó un proyecto consistente (Azuela de la Cueva, 1987: 67).

Esta propuesta sufrió algunas correcciones de forma, aunque en esencia fué la que se aprobó finalmente. A nuestro entender, dicha propuesta recogió la principal preocupación de la mayoría de los beneficiarios, dado que estos expresaron sus propósitos de que en su momento el Organismo les transmitiera la propiedad exclusiva de cuando menos del área que habitaban (Programa de Renovación Habitacional Popular, s/f. p. 8). Lo anterior conllevó a que la Ley sobre el Régimen en Condominio de Inmuebles fuera adicionada según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de mayo de 1986, con una nueva figura de propiedad en condominio que se denomina "de carácter vecinal" (PRI, Manual de Autoadministración en Condominio de Carácter Vecinal, p. 15). El mismo decreto establece que este tipo de régimen sólo es para viviendas de interés social e incluidas en el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del D.D.F. El decreto también establece que para estas viviendas se elimina el requisito de cajones de estacionamiento y el pago del

impuesto de traslado de dominio.

El otro problema al que hacíamos alusión en líneas anteriores, era el consistente a la relación que estableció el PRHP con otras autoridades gubernamentales. Efectivamente, la existencia de una serie de procedimientos administrativos que tenía que cubrir el PRHP para disponer de los predios expropiados, implicaba detener el avance del programa, lo que afectaba la relación entre éste y las organizaciones vecinales, pues su concreción se postergaba. Lo anterior conllevó a que se le dieran una serie de atribuciones al Programa para hacer que éste avanzara. Se realizaron convenios con los responsables de las delegaciones políticas del Departamento del D.F. involucradas, tendientes a agilizar los procedimientos relacionados con la adquisición de los inmuebles; también se solicitó que El Colegio de Notarios propusiera mecanismos que permitieran soluciones para que dichas acciones se efectuaran con rapidez para lograr su realización con el menor costo posible y que la transmisión de dominio no redundara negativamente en la economía de los beneficiarios del programa. Se propuso por parte de El Colegio de Notarios, la publicación de un acuerdo de facilidades administrativas y fiscales que evitaran el cumplimiento de una serie de disposiciones legales innecesarias y, en otros casos, que se delegaran facultades en el Organismo Renovación Habitacional Popular para llevar adelante actos tales como fusiones, subdivisiones o relotificación de predios. Asimismo, se deberían de

hacer declaraciones generales aplicables a todos los bienes, materia del programa, tales como referentes a usos del suelo, autorizaciones para constituir condominios, etc. (Martínez Urquidi, E., 1988: 5). A fines del mes de abril de 1986 estas propuestas fueron aprobadas por medio de un decreto de la Federación en el que se le daban al PRHP las atribuciones anteriormente señaladas. Por otro lado, para abatir el costo fiscal y con fundamento en las disposiciones establecidas en el Código Fiscal de la Federación, se publicó el Artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, el que eximía, por una sola vez, el pago de las contribuciones por adquisición de inmuebles y derechos registrales a las personas que adquirieran una vivienda en el Distrito Federal, a fin de reponer la que se destruyó por los sismos. Asimismo, se estableció que los damnificados de viviendas, titulares de los certificados personales de derecho expedidos por las autoridades competentes, gozarían también de las facilidades para el trámite de las escrituras públicas que al efecto se otorgasen (Martínez Urquidi, E., 1988: 5).

La necesidad de contar con la infraestructura administrativa señalada, aunado a los problemas de organización interna del programa, hicieron que desde su inicio (14 de octubre de 1985) hasta el mes de marzo de 1986 se registrara una evidente incredulidad de los diferentes aglutinadores de los damnificados hacia el programa. Desde fines del mes de noviembre de 1985 se venía

observando un agotamiento de los mecanismos de contención de la inconformidad social como era el caso de la entrega de los certificados de derechos, los cuales funcionaban como una garantía del gobierno hacia los beneficiarios del programa de que se respetaría su carácter como tal, aunque en esencia no ofrecían ningún derecho específico.

Si bien es cierto que la repartición de los certificados de derecho era para disminuir la presión social, la carencia de un control en dicha repartición y en su misma emisión, así como la falta de claridad en el tipo de financiamiento y las características físicas de la vivienda por recibir, incrementaron la desconfianza hacia el organismo, lo que produjo la protesta pública del Directorio de Defensa de Damnificados y de la CUD. Este malestar incluso fue sentido en las organizaciones adheridas al PRI. El 13 de marzo de 1986, fecha en que se realizó una evaluación del programa y en cuyo acto el presidente tomó la protesta de las mesas directivas de los Comités de Reconstrucción del PRI, se mencionó como un problema de primer orden por resolver, el determinar la repartición de los certificados de derecho a los damnificados antes del mes de marzo de ese mismo año (De la Madrid, Miguel, 1986: 6). Si bien hasta mediados de marzo se habían entregado alrededor de 20,000 certificados, 18,000 más faltaban para cubrir la cifra total.

Además de las deficiencias registradas en la entrega de los

certificados de derecho, se observó una reiteración en los problemas suscitados en las viviendas provisionales. Si bien el Programa de Vivienda Provisional se inició en el mes de febrero, en el mes siguiente se empezó a manifestar una serie de inconformidades sociales. Algunos campamentos fueron quemados, faltaba señalización vial en algunos de ellos, las láminas del techo eran muy delgadas, etc. En el mes de marzo, el organismo empezó a rehabilitar los campamentos construidos por vecinos y organismos no gubernamentales así como varios de los que él mismo había ya instalado. Esto significó la rehabilitación de un 82% de las unidades. También se empezó a observar una serie de confusiones y de contradicciones del Director en lo concerniente al financiamiento del organismo. Se señalaba en un primer momento, que se contaba con los suficientes recursos para emprender el programa y, uno o dos días después, se argüía que los recursos eran mínimos. Por otro lado, las constructoras no recibían proyectos de construcción claros y mucho menos incentivos económicos para iniciar las obras. Mientras tanto, se percibían las críticas al programa por parte de la Cámara de Diputados, de algunos delegados políticos y del PRI nacional a través de Jesús Salazar Toledano, presidente del PRI del D.F. Otro aspecto notorio, era precisamente que ante la pérdida de credibilidad de las organizaciones hacia el Programa, los conflictos en los módulos (que eran los puntos de enlace inmediato de los vecinos con el programa) se incrementaron.

A pesar de haberse realizado una reestructuración interna del organismo en el mes de marzo, por medio de la cual se crearon dos direcciones generales adjuntas (de construcción y administración) tendientes a hacer más eficaz el programa, la credibilidad social de éste fue en descenso. A este hecho se aunó la incredibilidad política que las autoridades tenían hacia Parcero López, director del organismo. La dirección general adjunta de construcción formó grupos de trabajo a partir del personal comisionado de otras instituciones (CFE, SEDUE, COVITUR, etc.), lo que le permitió emitir opiniones más objetivas y más apegadas a las necesidades de los beneficiarios. La dirección general adjunta de Administración se dedicó de forma prioritaria a resolver un esquema de crédito para los beneficiarios, que había sido un problema neurálgico del organismo desde 6 meses antes.

Como mencionamos, no obstante estos cambios en la forma de administrar, el deterioro de las relaciones entre las organizaciones vecinales y los representantes del Programa de Renovación Habitacional se incrementaba.

3.2 El cambio de director del PRHP, una necesidad impostergable

El cambio de Director del PRHP implicó una nueva forma de negociar, aspecto que aunado a la firma del Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular, que se celebró entre el

Gobierno Federal, las organizaciones sociales de damnificados, las entidades educativas y grupos de apoyo, dió un cambio en la relación del PRHP y los sectores sociales interesados en la reconstrucción de la vivienda que tenían relación con el PRHP. Este convenio implicaba el establecimiento de compromisos entre ambas partes.

La firma de este Convenio de Concertación fué producto de una serie de reuniones realizadas entre las autoridades involucradas en el PRHP y las organizaciones, técnicas y sociales, que tenían que ver con la reconstrucción de viviendas afectadas por el sismo en el centro de la ciudad. Es indiscutible que el antecedente inmediato a dicho convenio fueron algunos convenios de colaboración que se habían establecido entre autoridades y organizaciones, por medio de los cuales se iban definiendo formas de participación.

Conviene rescatar los puntos centrales de dicho convenio para ver su trascendencia política. Este fué aprobado el 13 de mayo de 1986 con la firma del Gobierno Federal representado por SEDUE, del DDF representado por el PRHP y por 51 organizaciones de Damnificados, la Federación del Comité de Reconstrucción, 9 institutos Académicos y Universidades, 10 Fundaciones y Asociaciones Civiles, 8 Colegios y Cámaras y 15 Grupos Técnicos de Apoyo. (Memoria de la Reconstrucción, 1986: 58). Este comprende 10 cláusulas, cuyas ideas centrales son las siguientes.

I. Las organizaciones firmantes del convenio se comprometieron a orientar a los beneficiados en la firma de contratos de compra-venta para que se realicen de mejor manera las viviendas.

II. Con el propósito de evitar múltiples trámites y garantizar jurídicamente todos los derechos de los damnificados, se firmaría un sólo contrato de compra-venta y obtención de crédito, en el que se especificaría el costo, las condiciones de pago, así como la forma en que surtiría la apropiación del inmueble. Se estableció, además, que los comerciantes que ocupaban accesorias en los inmuebles incluidos en el programa de Renovación Habitacional Popular, podrían adquirir locales comerciales de por lo menos 20 m², en condiciones similares a las establecidas por la vivienda nueva.

Esta misma cláusula nos señala que los compradores se obligarían a utilizar el inmueble únicamente como casa-habitación y a ocuparlo personalmente con su familia, a no otorgar a terceros su uso o disfrute, por arrendamiento, como dote o cualquier otro título jurídico. A no gravarlo o enajenarlo en forma alguna, en tanto no hayan cubierto totalmente el precio de venta.

III. Debido a la imposibilidad de desarrollar las obras construc-

tivas con los inmuebles ocupados por los beneficiarios, el organismo ofrecería opciones de vivienda provisional o definitiva, siendo éstos:

- a) Se daría una ayuda de 30 mil pesos mensuales durante el tiempo que durase la construcción de las viviendas; además una ayuda de gastos de mudanza para salida y otra cantidad similar para retorno.
- b) Los derechohabientes del INFONAVIT, podrían hacer uso de algunas de las 1500 viviendas ya construidas en la zona metropolitana.
- c) Se ofreció vivienda temporal, con nuevos criterios constructivos, a quienes no utilizaran las anteriores opciones.

IV. Los grupos que trabajaran con proyectos propios y con programas de autoconstrucción y autogestión, deberían de contar con proyectos ejecutivos y supervisión de obra adecuada. Para ello, se formaría un comité de proyectos, en que participarían diferentes grupos de apoyo técnico, junto con personal de Renovación Habitacional y la SEDUE.

V. Las organizaciones que realizan obras con recursos financieros propios o de organismos no gubernamentales garantizarán

que sus precios de venta y sus condiciones crediticias no rebasen los establecidos por Renovación.

- VI. Se convocaría a las organizaciones civiles y no gubernamentales de México y de otros países, a un segundo esfuerzo de solidaridad para obtener más recursos y canalizarlos a las familias afectadas en los casos no considerados por el Programa de Renovación Habitacional.
 - VII. Cada una de las organizaciones firmantes se comprometía a respetar la voluntad de cada vecindad y familia para escoger libremente la asesoría profesional que más le convenga.
 - VIII. En caso de que el crédito de Renovación Habitacional Popular resulte insuficiente para la ejecución de los proyectos que se realicen en inmuebles considerados monumentos históricos, el gobierno federal absorbería el excedente (SEDUE, 1986. ver también, Mecatl, José Luis, 1986 y 1987).
- El convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción significó una institucionalización de las demandas; la definición de un universo poblacional por atender; la aceptación de formas de participación de organizaciones sociales creadas antes y después de los sismos y la elaboración de requisitos (sociales, económicos, técnicos) para el logro de los objetivos propuestos. Pero por encima de todo, ofreció a los damnificados credibilidad

en la acción institucional (Mecat1, José Luis, 1987: 23), puesto que entre otros aspectos, varias de las demandas de las organizaciones sociales eran consideradas en este convenio, implicando un reconocimiento por parte del Estado de un conjunto de organizaciones sociales ajenas al esquema corporativo de organizaciones populares controlado desde el propio Estado y desde el partido oficial (Duhau, Emilio, Estudios Demográficos y Urbanos No.4, p.93). En algunas de estas mismas organizaciones existe el consenso de que por primera vez el Estado reconoció la pluralidad de la sociedad, además de que no existen precedentes por sus características, dado que si bien antes del sismo se habían dado algunas experiencias de producción de vivienda en el centro de la ciudad con apoyo institucional, estas eran acciones contadas, dinámica que se vió modificada a partir del PRHP.

A su vez el Estado reconoció que no obstante la pluralidad política y social de los actores sociales intervinientes en la reconstrucción, era posible llegar a la concertación que el Presidente buscó desde los primeros minutos después de los sismos. De hecho el problema del programa no era la realización del mismo, sino que el verdadero reto, era lograr una concertación que se logró gracias a la cristalización del convenio (SEDUE, 1987).

La concertación permitió así que las acciones de Renovación Habitacional tuvieran la seguridad y precisión que faltó en los primeros meses de la reconstrucción. El diálogo de sordos que parecía prevalecer entre organizaciones sociales y autoridades fué sustituido por el surgimiento de acuerdos tomados en forma colectiva (Cisneros, Armando, 1988: 344).

3.3 De los logros y las estrategias: concreción del PRHP

El compromiso fundamental que se establecía en el convenio de concertación, implicaba que se tendrían que realizar acciones de vivienda para una población de 250,000 habitantes, lo que originó una programación inicial de 44,347 viviendas (SEDUE, 1987 b: 3) Esta cobertura se amplió por incluir a población damnificada de bajos ingresos que inicialmente no estaba contemplada en el PRHP. Así el programa ampliado comprendió un total de 48,749 viviendas y accesorias (Programa de Renovación Habitacional, 1988: 67), cifra que significó un incremento del 10%.

El cambio de la nueva administración del organismo inmediatamente se hizo sentir. El "fachadismo" que había caracterizado a Parceró López, así como la política de dictámenes fáciles, se cambió por un incremento de la producción de vivienda habiéndose realizado nuevos dictámenes técnicos, (los que antes se habían realizado de manera superficial). Esto implicó una reestructuración de las acciones por tipo de programa, dando como

resultado un incremento de 35.5% en la reconstrucción de viviendas y accesorias nuevas, disminuyendo, asimismo, las de reparación menor y rehabilitación (ver cuadro 16). Este cambio también obedece a las constantes solicitudes de las organizaciones sociales para que se efectuara nuevamente un gran número de dictámenes.

El PRHP se llevaría a cabo a partir de 3 líneas de estrategia: social, técnica y financiera, las que se impulsarían con 14 módulos sociales coordinados por el área central (Gamboa, Jorge, 1985: 5). En la práctica fué en estos módulos donde se registraron muchos de los conflictos entre el programa y las organizaciones vecinales, pues era el puesto de enlace entre ambos.

Estos módulos sociales o Superintendencias de Zona, se conformaron según los límites territoriales de las colonias y vialidades primarias. Dicha división se realizó también respetando las demarcaciones geopolíticas de las delegaciones (Programa de Renovación Habitacional Popular, 1988: 27). El predominio de edificios con determinadas características físicas, permitió distinguir 3 tipos de Zonas ¹¹: La zona típica, donde prevalecían edificios históricos y que comprendió los módulos sociales o superintendencias, 3 y 13; La Zona de Transición, con combinación de edificios históricos y de épocas más recientes. Esta comprendió los módulos o superintendencias 1, 2, 4, 5, 8, 9 y un bajo

¹¹.- Algunas de estas zonas se integraban con módulos que aglutinaban edificios de diferentes características físicas.

porcentaje de la 10; la Zona Atípica con inmuebles sin valor histórico. Esta comprendió los módulos o superintendencias números 6, 7, 9, 10, 11 y 12 (Programa de Renovación Habitacional Popular, 1988: 2).

Cabe resaltar que hubo módulos o superintendencias de zona donde el programa de renovación (sin considerar las efectuadas por los organismos no gubernamentales) realizó más acciones. Por ejemplo, las zonas 4 y 8, (^{1ª}) que de forma conjunta conforman la colonia Morelos, aglutinan el 25% del total de acciones de vivienda que desarrollo el PRHP. Le sigue en orden de importancia la zona 6, la que comprende colonias como la Atlampa, Santa María Insurgentes, Vallejo, etc. La colonia Guerrero, que es considerada como la zona 5, ocupa el tercer sitio en importancia. El cuarto y quinto sitio, le corresponde a la colonia Centro (zonas 3 y 13) y a la colonia Doctores, las que absorben el 12.32% y el 9.07% de las acciones del PRHP, respectivamente. Es importante resaltar que en cada una de estas zonas, los usos del suelo, la superficie de los terrenos, así como la edad de las construcciones marcó matices diferentes, incidiendo en la forma de organización de los grupos sociales circunscritos territorialmente a ellos. La colonia Morelos, (conformada por las zonas 4 y 8) que se caracterizó porque el uso del suelo de los predios expropiados era mixto; o

^{1ª}.- La zona 4 comprende Peralvillo-Tepito, y se encuentra en los límites de la delegación Cuauhtémoc. La zona 8 se encuentra ubicada dentro de los linderos de la delegación Venustiano Carranza; no obstante, ambas conforman la colonia Morelos.

sea, en la colonia el uso del suelo cumplía no sólo con fines habitacionales, sino también artesanales (talleres de zapatos y maquila para confección) y comerciales. La superficie de estos predios en su mayoría rebasaba las 500 m², además de haber existido sobre ellos construcciones entre 41 y 88 años (ver cuadro 17). Las demandas específicas de las organizaciones de la colonia Morelos se caracterizaron porque exigían no únicamente la reconstrucción de sus viviendas, sino la reconstrucción de sus lugares de trabajo, que eran pequeñas accesorias donde se desarrollaban actividades artesanales, permitiéndoles a los pobladores obtener ingresos para su manutención. Observamos el caso de la zona 5 (que corresponde a la colonia Guerrero) y en donde prevalecía un uso del suelo para fines habitacionales. No obstante aquí podemos observar la existencia de un porcentaje considerable de lotes baldíos (10.1%). Se observa, además, que la superficie de los terrenos es en su mayoría de más de 500 m².

El alto porcentaje de lotes baldíos, es una evidencia del carácter especulativo que se gestaba en la colonia Guerrero con ellos. En varios de estos predios existían anteriormente vecindades las cuales, debido al nulo mantenimiento de los propietarios, se derrumbaron, o los vecinos, de manera deliberada ante el peligro de derrumbes tuvieron que desalojarlas. En otros casos, las familias fueron desalojadas por los "propietarios". Se observó que posteriormente los "propietarios" de los predios dejaban el terreno al juego de la especulación. Muchos de estos propietarios

no pudieron realizar ninguna transacción comercial de estos por no poderse legitimar como tales, debido a la ausencia de documentos que los acreditaran. Este aspecto explica el porqué de las demandas de algunas organizaciones sociales, quienes exigían la expropiación de estos lotes y que en ellos se emprendieran acciones de vivienda. El mismo aspecto se suscitó para el caso de la zona 3, donde se observa un porcentaje similar de lotes baldíos (10.6%). De lo anunciado, podemos inferir que existe una estrecha correlación entre el nivel de acciones del PRHP por zona y el nivel de participación social de la población antes y después de la expropiación. Es indiscutible que las colonias Morelos, Atlampa, Guerrero, Centro y Doctores, fueron colonias donde se observó una mayor participación social antes y después del sismo, aspecto que muy probablemente les valió una mayor concentración de las acciones del PRHP en sus límites territoriales; sin embargo, esta aseveración debe considerarse como una hipótesis tentativa.

3.3.1 La estrategia social

Como señalábamos en líneas anteriores, el PRHP se llevaría a cabo a partir de 3 líneas de estrategia, que serían la social, la técnica y la financiera. Cada una de estas líneas de estrategia incorporó acciones a desarrollar.

Lo social implicaba la entrega de los certificados de derechos, los cuales legitimaban a los futuros beneficiarios como

inquilinos y residentes de los inmuebles expropiados, que a su vez los hacia acreedores del PRHP. En este proceso se constituyen los Consejos de Renovación como instancias de representación vecinal (SEDUE, 1987a: 153). Estos consejos validarían la acreditación de derechos a los beneficiarios, además de mantener la comunicación entre la población beneficiada y el Programa (Programa de Renovación Habitacional, s/f: Folleto: 2). Para la constitución de un Consejo, se realizaba una asamblea entre los vecinos, en donde se elegía un presidente, un secretario y tres vocales. En un principio se observaron varias dificultades en la constitución de los Consejos, fundamentalmente las que tenían que ver con la poca claridad con respecto al tipo de producto, tipo de financiamiento y tipo de propiedad que iba a ofrecer, etc. Además, se derivaron algunas dificultades políticas como, por ejemplo el desconocimiento, en ocasiones, de las organizaciones de vecinos previamente establecidas al Consejo de Renovación; la manipulación que a partir de estos consejos se trataba de hacer a los vecinos; el empecinamiento por parte de las autoridades, porque los consejos estuvieran representados por simpatizantes del PRI, etc. Se observaron, también, dificultades en la estructuración de los consejos por parte del propio Organismo. Todo lo anterior condujo a que se dejara a criterio de la población el tipo de organización que más conviniera a sus intereses, organización que no dejó de desempeñar un papel importante en su relación con el PRHP y que obligó a establecer una serie de convenios con este organismo. En algunos de estos convenios se establecía que las agrupaciones se responsa-

bilizarían de obtener de los ocupantes de los inmuebles su conformidad con respecto a planos, proyectos, etc. Asimismo, la organización, en ciertas situaciones, se debía responsabilizar de obtener de los beneficiarios su anuencia para la desocupación de los inmuebles y que el programa pudiera desarrollar sus actividades de reconstrucción; también la de supervisar las obras para que se cumplieran las normas establecidas por el organismo, así como la de asegurarse de que los planos no se modificarían sin previa autorización del organismo.

Esta misma estrategia social, debería promover el uso de los alojamientos provisionales, que para la etapa más intensa, implica 41,952 familias que vivían fuera de los predios; 22,283 en viviendas provisionales y 19,669 con ayuda de renta. Cada vivienda abarcaba en su mayoría una superficie de 18 m², agrupadas en más de 400 campamentos (SEDUE, 1987b: 5). Para los casos en que las familias fueran de más de 6 miembros, algunas organizaciones vecinales lograron que se les adjudicaran 2 módulos (al respecto ver: Massolo y Schteingart: 35).

Hubo casos en que desde la instalación de las viviendas provisionales se presentaron problemas. En la colonia Lindavista, según informó en el mes de septiembre de 1986 el titular del PRHP en tres predios alquilados a un organismo del sector público hubo problemas para instalar las casas provisionales porque los vecinos de la zona no aceptaban su instalación. Las autoridades debie-

ron darles amplias garantías de que la presencia de estas viviendas no alteraría su cotidianeidad (Mecat1, 1987: 72).

Hubo campamentos que se distinguieron por su colaboración con las autoridades del PRHP, como fueron los casos de los ubicados en la colonia Guerrero, Morelos y Doctores. En otros se dió una serie de fenómenos de descomposición social, como pandillerismo, drogadicción, etc., por lo que el organismo tuvo que normativizar el comportamiento de los habitantes de los campamentos. Ello dió origen a que el Área de Desarrollo Social adscrita al PRHP creara un reglamento interno de los campamentos, y el cual tenía como objetivo, señalar algunas recomendaciones mínimas que se tendrían que cumplir en los campamentos de vivienda provisional para lograr una convivencia armónica (Programa de Renovación Habitacional Popular, s/f, documento b). Esta convivencia armónica comprendía elevar las condiciones de salud, impulsar la solidaridad entre los habitantes de los campamentos, etc. Lo anterior implicaba la creación de comisiones integradas por los mismos habitantes de los campamentos de las cuales las que desarrollaron un papel más activo fueron las de orden-vigilancia-seguridad y la de mantenimiento de servicios.

Como otra alternativa a los campamentos y ante el reconocimiento de la incapacidad de las autoridades de instalar más alojamientos provisionales éstas dieron como alternativa el alquiler de hoteles, ayuda económica para alquiler de viviendas y la

construcción de viviendas pre-fabricadas. De hecho el alquiler de hoteles no fructificó debido a su nula operatividad social. La ayuda de renta consistió en la entrega de 50 mil pesos como ayuda de mudanza de ida y el pago de 30 mil pesos mensuales por ayuda de renta. Por su parte, la vivienda pre-fabricada cumplió con dos objetivos: albergar momentáneamente a las familias cuya vivienda estaba en proceso de rehabilitación o construcción y, otro objetivo, fué de servir como vivienda definitiva a las familias "adostas" o "desdobladas", que eran aquellas familias que según el estudio socio-económico realizado con anterioridad formaban una familia independiente al interior de la vivienda que fué afectada por el sismo.

Para la construcción de esta vivienda prefabricada, se firmó un acuerdo entre Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) y el PRHP para su edificación en terrenos de ASA ubicados en la colonia Arenal, cerca del Aeropuerto. Esta acción abarcó 1 200 viviendas concentradas en 33 condominios (con un número variable de 25 a 48 viviendas cada uno) y una superficie promedio de 23 m² (Programa de Renovación Habitacional Popular, 1988: 64). El PRHP adquirió posteriormente otros 10 predios para desarrollar acciones del mismo tipo, cubriendo un total de aproximadamente 2000 familias desdobladas (Programa de Renovación Habitacional Popular, 1988: 63).

3.3.2 La estrategia técnica

La estrategia técnica implicaba la necesidad de realizar las obras de accesorias y de vivienda exigidas en correspondencia a ciertos períodos que, como mencionamos en líneas anteriores, el total de acciones ascendieron (incluyendo viviendas y accesorias) a 48 749, de las que correspondieron el 95% al PRHP y el 4.9% a las organizaciones no gubernamentales (ver cuadro 18). De manera más específica, estas organizaciones no gubernamentales desarrollaron 2,122 acciones de vivienda, que representaron el 4.7% del total de acciones en este rubro. Como podemos observar en el cuadro 19, el organismo no gubernamental que desarrolló más viviendas fué la Fundación de Apoyo a la Comunidad (FAC) ¹³, quien aportó 453 viviendas (el 1% del total de acciones de este tipo-desarrollados por el PRHP y organismos no gubernamentales). La Unión de Vecinos y Fideicomiso Colonia Guerrero, impulsó la construcción de 225 viviendas; finalmente al Centro de Ayuda de la Comunidad (CEPAC), le corresponde el tercer sitio el haber desarrollado 197 acciones de vivienda. En lo que se refiere a la construcción de accesorias, también la Fundación de Apoyo a la Comunidad (FAC), construyó más accesorias y fué la organización no gubernamental que utilizó más predios para llevar a acabo sus

¹³ Los efectos del sismo sobre la vivienda, trajo como consecuencia que se crearan o impulsaran algunos organismos no gubernamentales encaminados a resolver el problema habitacional, tal fué el caso de la Fundación de Apoyo a la Comunidad, el Centro de Ayuda a la Comunidad (CEDEPAC), el Programa Metodista de Vivienda (PROMEVI), etc. Su participación social entre la comunidad fue de suma importancia.

acciones.

Cabe destacar que algunos de estos organismos no gubernamentales también desarrollaron acciones de vivienda independientemente de que se estableciera una relación con el PRHP, de lo que se puede inferir que la cobertura de estas fue mayor.

Prácticamente las acciones del PRHP empezaron en el mes de abril de 1986 y terminaron en mayo de 1987, implicaron la participación de 1,350 empresas privadas, entre las que se contaron 800 constructoras, 70 supervisoras, 200 proveedores y 280 empresas de servicios como estudios y proyectos (Gamboa, Jorge, 1987: 7). En la dictaminación de daños y en las medidas de seguridad consideradas, que fué otra de las actividades circunscritas a esta estrategia, la participación vecinal fué importante. Los dictámenes del estado físico de algunos inmuebles tuvieron que ser modificados, y esta fué, una de las razones explicatorias del cambio de las acciones por tipo de programa.

Se concibieron 7 distintos tipos de vivienda que se pueden combinar entre sí con el objeto de satisfacer la diversidad de predios (Gamboa, Jorge, 1987: 8). Las viviendas cuyo tipo de programa era obra nueva, debía tener como mínimo una superficie de 40 m², que, según el organismo, respondía a los requerimientos para una familia de 5 miembros. Por su lado, las viviendas adscritas a los programas de rehabilitación y de reparación menor deberían tener una área mínima de 24 m². Por las características

de las obras que se iban a realizar en los predios, el Programa de Rehabilitación fué el que presentó mayores dificultades en su realización, debido a que se refería a las viviendas que se encontraban en los edificios considerados como monumentos históricos. Esto implicó la confrontación de 2 criterios: el criterio social y el arquitectónico. El primero se refería a la necesidad de construir viviendas en estos predios, lo que significó en algunas situaciones modificar la estructura del edificio. Esto permitió la satisfacción de la inquietud de los residentes de los edificios históricos, quienes veían la reestructuración del edificio como una satisfacción social. El otro criterio incluía una concepción más estética de los edificios y, las políticas que lo sustentaban, estaban orientadas principalmente a la unificación, enriquecimiento y fortalecimiento de la identidad nacional y cultural, donde el significado de monumento resulta testimonial y el valor que se le reconoce es el de ser fuente de identidad (Paz Arellano, Pedro, 1988: 32).

El convenio de concertación democrática que se da en el mes de mayo de 1986, logra establecer un acuerdo para resolver esta discrepancia en el tratamiento de los edificios históricos. Dada la importancia de mantener este legado cultural, en caso de que el crédito que otorgara el organismo de Renovación Habitacional no fuera suficiente, el gobierno financiaría el diferencial. Posteriormente, las organizaciones sociales y las demás

instituciones gubernamentales y académicas involucradas, lograron establecer con el PHRP que se optaría para todos los casos la rehabilitación de estos edificios históricos, dejando de lado conceptos confusos para su tratamiento, como el de reparación, restauración o construcción. La rehabilitación se adoptó de acuerdo a las situaciones específicas de los inmuebles.

3.3.3 La estrategia financiera

La estrategia financiera comprendió la elaboración de alternativas conducentes a financiar el programa, en otras palabras, encontrar mecanismos para aglutinar recursos para el financiamiento del programa. Además, esta estrategia debería precisar los costos de las viviendas según el tipo de programa, así como los términos financieros de la recuperación de los créditos otorgados a los beneficiarios.

En un primer momento, se contemplaron dos posibilidades de obtención de recursos. La primera, fué la creación de un fondo con la asignación de recursos fiscales propios, créditos del FOVI y transferencias de recursos de distintos organismos de vivienda. Las limitaciones de operación de esta propuesta radicaban en el manejo de distintas condiciones crediticias, la renuencia de los organismos a financiar a la población no cotizante, así como la dificultad para su administración. La segunda, fué la obtención de financiamiento externo con objeto de reducir la inversión con recursos fiscales que en ese momento eran escasos, para lo cual

en octubre se establecieron negociaciones con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial (BIRF) (Programa de Renovación Habitacional Popular, 1988: 26). Esta segunda alternativa fué la que prosperó. Se dispuso de un crédito del BIRF por un monto de 400 millones de dólares, para financiar programas de reconstrucción en los sectores de salud, educación y vivienda. Dicho crédito incluyó la transferencia de 81.8 millones de dólares del crédito PACDU.¹⁴ Del crédito total, al programa de RHP se le asignaron inicialmente 132.0 millones de dólares (Programa de Renovación Habitacional Popular, 1988: 26).

Los recursos externos, se complementaron con otros provenientes de organismos nacionales e internacionales con características asistenciales o religiosos, además de recursos fiscales asignados de manera deliberada a la reconstrucción o construcción de vivienda. El FONHAPO fué un organismo que desempeñó una actividad determinante en el tiempo de existencia del Programa de Renovación Habitacional. No únicamente la experiencia de este organismo con grupos sociales de bajos recursos y con sus dispositivos como organismo (reglas de operación) le habían permitido recuperar el porcentaje mínimo de recuperación de los

¹⁴.- Es un crédito que se había autorizado a México para el impulso del programa de acción concertada para el Desarrollo Urbano de la Zona Costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec. Este tipo de financiamiento, por su magnitud prácticamente era nuevo para el país, ya que si bien otros países latinoamericanos (El Salvador, por ejemplo) habían tenido este tipo de recursos, México estrenaba esta modalidad. La única experiencia que existía era un proyecto de autoconstrucción cerca de Ciudad Lázaro Cárdenas, Michoacán.

préstamos que sus acreedores externos exigían, aspecto que le permitió fungir no solamente como aval para que el BIRF otorgara dichos préstamos, sino que incluso incidieron para que FONHAPO se hiciera corresponsable, junto con el PRHP, de la definición del esquema de préstamo a los beneficiarios del PRHP. Estos recursos (el 50% como mínimo) serían destinados a través de este fideicomiso, para la construcción de vivienda popular en el resto del país (Gamboa de Buen, Jorge, 1987: 11). Otras de las exigencias que se deberían de cubrir, serían las concernientes a las tasas de interés que se debían ajustar anualmente; además, las cuotas de los beneficiarios deberían ser reestructuradas de acuerdo con la evolución del salario mínimo.

La fuente de recursos mencionada se vió modificada en varias ocasiones por la necesidad de acondicionar el presupuesto a los cambios económicos del país y a la modificación misma del programa, que como se recordará, el tipo de acciones por programa se vió modificado notoriamente. Este presupuesto del programa comprendió dos rubros fundamentales: la Inversión Elegible y la No Elegible. El primer tipo se refería fundamentalmente a la obra civil, el que englobaba los materiales y mano de obra utilizados en las acciones de Reparación menor, Rehabilitación y Reconstrucción y Vivienda Nueva. La inversión no elegible, consideraba principalmente los estudios y proyectos del programa, los reforzamientos, las demoliciones, la supervisión y el impulso a la vivienda provisional. La separación en estas dos modalidades fué

imperativa por las condicionantes que había impuesto el Banco Mundial, en el sentido de que los empréstitos externos se canalizaran como inversión elegible, sin duda, por la seguridad misma de que las canalizaciones hacia este renglón aseguraba la recuperación del crédito en los términos que el organismo internacional había requerido. Este aspecto lo podemos observar en el cuadro 20, en donde contemplamos que toda la fuente de recursos externos fueron canalizados a inversión elegible. Aunque en el presupuesto que incluye la primera y segunda ampliación se observa que 13,997.7 millones de pesos fueron aparentemente considerados como inversión no elegible, posteriormente, previo acuerdo de los acreedores del PRHP, se consideraron como inversión elegible.

En este mismo cuadro podemos contemplar que el presupuesto inicial se incrementó en más de un cien por ciento, lo que quiere decir, que los 200,512.6 millones iniciales con los cuales el programa desarrollaría sus acciones, se incrementaron a 423,597.5. Esto nos lleva a pensar que el programa dispuso de un gran apoyo financiero, lo que posibilitó su éxito. No fué únicamente la capacidad de organización que internamente desarrolló el programa, así como su capacidad de concertar acciones con los grupos sociales o las diversas instituciones tendientes a impulsar el PRHP, sino que hubo capacidad financiera, aspecto que diferencia al PRHP de otros, los que al ver disminuido su potencial económico han fracasado.

El cuadro aludido también nos señala que, ante la necesidad de incrementar en una tercera ocasión el presupuesto del programa, y dada la incapacidad de obtener más recursos externos, se tuvo que recurrir a otras instancias financieras. Así, contemplamos que el concepto "otros", fué incorporado tras la obligación de aportar ingresos suplementarios que inicialmente iban a ser canalizados a otros rubros de la reconstrucción. En lo referente al monto y recuperación de los créditos otorgados a los beneficiarios, se suscitaron una serie de modificaciones, derivadas, muchas de ellas, de la concertación que se venía registrando entre autoridades gubernamentales y organizaciones sociales. Si bien en un principio, se había planteado como alternativa económica la otorgación de préstamos en función del ingreso del beneficiario responsable, dando como resultado que con estas políticas de crédito se podrían construir viviendas con superficies que oscilarían de los 25 a los 50 m² de superficie a la que tendrían acceso los beneficiarios según su nivel de ingreso, pronto esta alternativa se abandonó por los inconvenientes que presentaron dichas organizaciones. Lo anterior implicó la modificación de las condiciones de pago que el programa bajo la administración de Parceró López, había establecido; ellas fueron: el costo de la vivienda por reparación menor implicaba la erogación de 945 mil pesos; por rehabilitación 1.8 millones de pesos y por vivienda nueva 2.9 millones de pesos (Revista Proceso, 11 de abril de 1986: 24). Con la posterior administración de Manuel Aguilera, tanto el costo final de la vivienda así como el crédito de la vivienda se

vieron modificadas según el cuadro 21, en el que observamos que el costo final de la reparación de la vivienda ascendió a 1.298 millones de pesos; la rehabilitación en 2.473 millones y la reconstrucción de vivienda fué de 3.217 millones, con pagos mensuales de 9,900, 12,375 y 14,850 pesos respectivamente.

Durante el mes de abril de 1988 hubo algunos cambios en esta forma de pago, derivado de las protestas de organizaciones vecinales. Se empezaba a hacer evidente la incapacidad de pago de algunos beneficiarios ante el constante aumento de los precios, además de que se manifestaba ya objetivamente la insolvencia de beneficiarios que desde un principio tuvieron problemas para que el programa los considerara como sujeto de crédito, como eran los jubilados y pensionados, entre otros. Lo anterior condujo a que, por acuerdo presidencial, se otorgara una reducción de la afectación al porcentaje del salario mínimo, además de un descuento del 40% del saldo insoluto en caso de efectuar lo que se consideró "pronto pago", entre otros aspectos.

El programa oficialmente debía terminar a más tardar a fines del mes de septiembre de 1987, según decreto publicado en el mes de abril de ese mismo año. De estas declaraciones se derivó una serie de expresiones de las organizaciones vecinales. Inmediatamente apareció en los medios periodísticos una serie de inconformidades, tanto de los que se habían caracterizado porque su relación con el partido oficial siempre fué de total indepen-

dencia, como la del Centro y la de la colonia Morelos, hasta organizaciones que manifestaron su incondicionalidad a las propuestas que hizo desde un principio el PRI. Hasta el mes de mayo de 1987 el PRHP reconoció haber recibido 3,967 quejas por defectos de construcción, de los cuales, se habían atendido 3,471 y, el resto, resultó, según el organismo, improcedente. (Periódico El Día, 1ro. de mayo de 1987).

Dado que resulta difícil efectuar una evaluación de la calidad de las construcciones realizadas por las distintas constructoras incorporadas al PRHP, debido a que ese no es el objetivo de esta investigación, sólo resta señalar una idea a nivel especulativo. En alrededor de 25 entrevistas que realizamos entre mediados y fines de 1988, un gran porcentaje de las personas entrevistadas tenían conocimiento de la aparición de defectos en la construcción, aunque éstas fueron mínimas, técnicamente hablando (grietas, humedecimientos, etc.). No obstante, sería de suma importancia realizar investigaciones con mayores niveles de profundidad en el futuro, para realizar una apreciación al respecto más objetiva.

CUADROS CAPITULO III

Cuadro 11
Predios expropiados por colonia y delegación
DELEGACION CUAUHEMOC

COLONIA	DECRETO OCT. 11	DECRETO OCT. 22	M ² EXPROPIADO
Algarín	24	11	2.600.0
Ampliación Asturias	23	12	1.840.0
Asturias	14	2	4.645.0
Atlampa	89	70	55.247.0
Buonavista	109	131	76.336.0
Buenos Aires	55	35	14.939.0
Centro	383	486	334.122.0
Doctores	396	297	157.007.0
Esperanza	30	14	8.877.0
Ex-Hipódromo Peralvillo	79	42	12.119.0
Felipe Pescador	8	4	594.0
Guerrero	445	368	239.455.0
Maza	17	18	7.960.0
Morelos	489	325	271.068.0
Obrera	560	467	89.422.0
Paulino Navarro	45	20	5.467.0
Peralvillo	233	189	73.046.0
San Simón Tolnahuac	133	84	24.599.0
Tránsito	98	45	24.720.0
Valle Gómez	78	54	25.718.0
Vista Alegre	11	15	2.324.0
Hipódromo Condesa	11	-	-
Cauhtémoc	25	-	-
Juárez	81	-	-
Revolución	14	-	-
Roma	145	-	-
Sta Ma. la Ribera	60	-	-
San Rafael	39	-	-
Sta Ma. Insurgentes	2	-	-
Nicolás Bravo	1	-	-
Alamos	5	-	-
Américas Unidas	1	-	-
SUBTOTAL DELEGACION	3,694 (67.94%)	2,689 (61.35%)	1'432.114.0

DELEGACION VENUSTIANO CARRANZA (cont.11)

10 de Mayo	2	20	11,541.0
20 de Noviembre	-	10	880.0
Aaron Sáenz	5	5	857.0
Aeronáutica Militar	5	2	565.0
Alvaro Obregón	28	12	2,308.0
Ampliación 20 de Noviembre	15	10	1,426.0
Ampliación Michoacán	3	3	484.0
Ampliación Penitenciaria	-	19	34,541.0
Artes Gráficas	26	18	15,264.0
Aviación Civil	18	12	3,198.0
Azteca	20	12	3,479.0
Caracol	7	6	1,006.0
Centro	135	267	118,497.0
Cuatro Arboles	8	7	1,958.0
Cuchilla Pantitlán	21	15	4,258.0
Damián Carmona	20	11	2,730.0
Emilio Carranza	40	91	30,394.0
Federal	34	19	3,929.0
Felipe Angeles	11	10	1,695.0
Ignacio Zaragoza	-	17	3,819.0
Jamaica	7	10	10,347.0
Janitzio	33	19	3,291.0
Lorenzo Boturini	9	9	9,993.0
Magdalena Mixhuca	13	17	3,694.0
Merced Balbuena	84	60	28,462.0
Moctezuma	38	15	4,105.0
Morelos	277	412	227,739.0
Nicolás Bravo	-	24	7,511.0
Penitenciaria	19	30	16,082.0
Popular Rastro	-	21	9,676.0
Puebla	49	11	2,173.0
Quinto Tramo 20 de Nov.	45	38	5,471.0
Pueblo Magdalena Mixhuca	39	32	9,871.0
Romero Rubio	19	15	5,046.0
Sevilla	10	7	1,462.0
Siete de Julio	-	3	921.0
Santa Cruz Aviación	1	1	400.0
Venustiano Carranza	36	21	3,690.0
Valentín Gómez Farías	23	20	5,226.0
Valle Gómez	175	136	38,312.0
Peñon de los Baños	29	-	-
Simón Bolívar	21	-	-
Ampliación Simón Bolívar	17	-	-
Pensador Mexicano	103	-	-
Primero de Mayo	11	-	-
Del Parque	16	-	-
Ampliación Aviación Civil	2	-	-
López Mateos	5	-	-
SUBTOTAL DELEGACION	1,479	1,467	636,401.0
	(27.20%)	(33.47%)	

DELEGACION BENITO JUAREZ (cont. 11)

Américas Unidas	1	-	-
Narvarte	1	-	-
Del Carmen	2	-	-
Independencia	2	-	-
Mixcoac	1	-	-
Nativitas	2	-	-
Niños Héroes	4	-	-
Nonoalco	2	-	-
Portales	5	-	-
Pueblo Xoco	1	-	-
Vertiz Narvarte	2	-	-
San José Insurgentes	1	-	-
San Simón	5	-	-
Tlacoquemecatl	1	-	-
Santa Cruz Atoyac	4	-	-
Zacahuitzco	1	-	-
Río Blanco	10	-	-
SUBTOTAL DELEGACION	44	-	-
	(.80%)		

DELEGACION GUSTAVO A. MADERO (cont. 11)

2da. Sec. Gertrudis Sánchez	54	6	902.0
7 de Noviembre	60	39	9,033.0
Aragón Inguarán	5	6	998.0
Bondojoito	-	9	1,901.0
Casas Alemán	-	1	136.0
Emiliano Zapata	2	1	132.0
Faja de Oro	-	2	247.0
Gertrudis Sánchez	23	33	7,043.0
Héroes de Nacoziari	-	9	2,178.0
La Joya	-	14	2,337.0
La Joyita	22	4	895.0
Malinche	4	17	3,670.0
Martín Carrera	-	1	830.0
Mártires de Río Blanco	-	12	2,156.0
Peralvillo	-	2	1,875.0
Río Blanco	-	11	1,848.0
Tablas de San Agustín	51	16	2,991.0
Vallejo	-	43	17,431.0
SUBTOTAL DELEGACION	221	227	56,853.0
	(4.06%)	(5.18%)	
GRAN TOTAL	5,438	4,383	2,125,368.0
	(100.00%)	(100.00%)	

Fuente: DIARIO OFICIAL. "Decreto por el que se expropián por causa de utilidad pública, los inmuebles de propiedad particular que se señalan", viernes 11 de octubre de 1985 y martes 22 de octubre de 1985.

Cuadro 12

Acciones del Programa de Renovación Habitacional Popular por Zona de Trabajo

Zona	Colonia	Población 1985 Hab.	Densidad Bruta Hab/ha 1985	Acciones RHP	% de Acciones	Orden Según Acciones del PRHP
01	<u>Obrera</u>	54,891	345	2,734	5.90	7
02	<u>Doctores</u>	63,096	224	4,207	9.07	5
03	<u>Centro</u>	65,827	190	2,205	12.31 (Incluye Zona 13)	4 (Incluye Zona 13)
04	<u>Morelos</u> Peralvillo-Tepito	36,572	262	6,629	24.88 (Incluye Zona 8)	1 (Incluye Zona 8)
05	<u>Guerrero</u>	65,351	184	6,012	12.98	
06	Atlampa, Sta. Ma. Insurgentes, San Simón Tolnáhuac, Peralvillo, Ex-Hipodromo, Maya, Felipe Pescador, Héroe de Nacozari, Vallejo Poniente, Vallejo Industrial y Guadalupe Victoria	137,643	261	6,581	14.20	
07	Valle Gómez, Popular, Rastro, Nicolás Bravo, Emilio Carranza, Janitzio y Felipe Angeles	64,051	372	345	.74	
08	Morelos	34,955	420	4,904	-	
09	10 de Mayo, Tomatlán, Merced, Candelaria	25,310	216	3,929	8.48	
10	Algarín, Asturias, Ampl. Asturias, Vista Alegre, Paulino Navarro, Tránsito, Artes Gráficas, Esperanza, Jamaica, Sevilla, Merced Balbuena, El Parque, 24 de Abril, Lorenzo Boturini, A. Obregón, M. Mixhuca, Aarón Saenz	113,782	230	2,465	5.32	

(Continuación cuadro 12)

11	20 de Noviembre, Simón Bolívar, Iro. de Mayo, Damián Carmona, Romero Rubio, Aquiles Serdán, Aragón, Inguarán, Tablas de San Agustín, Gertrudis Sánchez, Casas Alemán, La Joya, Nueva Tenochtitlán, Mártires de Río Blanco, Cerro Prieto, 7 de Noviembre, E. Zapata, La Joyita, Bongojito	394,965	490	1,317	2.84
12	Michoacana, 20 de Noviembre, Venustiano Carranza, Penitenciaría, Progresista, Revolución, Tres Mosqueteros, 7 de Junio, 4 Arboles, Ampl. Aviación, A. López Mateos, El Arenal, Cuchilla Pantitlán, Caracol, Jardín Balbuena, Moctezuma, Sta. Cruz Aviación, Bómez Fariás, Federal, Ignacio Zaragoza	307,937	238	1,525	3.28
13	Centro	48,577	304	3,505	-
T O T A L		1'412,957	287,4	46,358	100.0

Fuente: Memoria de la Reconstrucción; PRHP, SEDUE y DDF, México, D.F., Agosto de 1988.

Cuadro 13

Tiempo de Residencia de los Beneficiarios del PRHP en su
Vivienda y en la Zona

Rango	Misma Zona %	Misma Vivienda %
Menos de 9 años	15.0	30.0
10 a 19 años	18.0	25.0
Más de 20 años	67.0	45.0
T O T A L	100.0	100.0

Fuente: Implicaciones de Uso y Exploración del Impacto de los
Proyectos de Vivienda RHP, CEDUV, 1987.

Cuadro 14

Pago Mensual de Renta

Pago mensual de Renta (pesos)	%	% Acumulado
500	29.5	29.5
501 - 2,000	25.0	54.5
2,001 - 5,000	26.0	80.5
5,001 - en adelante	19.5	100.0
T O T A L	100.0	

Fuente: Memoria de la Reconstrucción, PRHP, SEDUE, D.D.F.,
México, agosto de 1988: 32.

Cuadro 15
Distribución de Salarios por Tipo de Empleo

Tipo de Empleo	Menos de 1 V.S.M.	1 -2 V.S.M.	Más de 2 V.S.M.	%
Eventual	20.8	58.1	21.1	100
Planta	10.7	57.2	32.1	100
Confianza	9.3	53.1	37.6	100
T O T A L	13.7	57.0	29.4	100

Fuente: Renovación Habitacional Popular en el D.F., "Síntesis de la Memoria del Programa, octubre, 1985 - marzo, 1987", PRHP, 1987.

Cuadro 16
Número de Acciones del Programa de Renovación Habitacional

Tipo de Programa	Programa Original ^{1/}		Programa Ampliado ^{2/}		Acciones Organizaciones no Gubernamentales			
	Viviendas	Accesorias	Subtotal (b + c)	Viviendas	Accesorias	Subtotal (e + f)	Total (b+c+e+f)	
Reparación Menor	4 486	397	75	472	n.d.	n.d.		
Rehabilitación	11 649	4 770	730	5 500	n.d.	n.d.		
Reconstrucción y Vivienda Nueva	28 302	35 897	2 459	38 356	n.d.	n.d.		
T O T A L	44 437*	43 094	3 264	46 358	2 122	269	2 391	48 749
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)		

* En este primer universo de trabajo, las fundaciones participarían con 2,437 acciones.

1) PRHP, Síntesis de la Memoria del Programa octubre 1985 - marzo 1987, 1987.

2) PRHP, Memoria de la Reconstrucción, 1988.

3) Este total se refiere exclusivamente a las acciones del PRHP.

Cuadro 17

Características Físicas de las Superintendencias

Indicadores %	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	Total
<u>Uso del suelo (%)</u>														
Vivienda	62.4	48.1	25.1	32.8	46.4	61.9	73.3	37.7	36.3	67.0	81.7	73.5	35.7	52.0
Mixto	33.4	44.6	51.9	58.6	38.7	31.6	25.5	59.1	52.9	26.2	16.4	26.5	52.9	44.0
Baldío	2.7	3.5	10.6	6.1	10.1	3.8	1.0	2.2	1.9	1.0	1.0	-	5.4	4.0
<u>Superficie terreno (%)</u>														
200 m ²	44.2	16.7	11.0	5.0	7.3	40.6	40.3	7.8	27.5	42.2	67.8	44.2	20.5	23.4
200 - 300	37.2	17.8	14.4	11.0	16.1	22.4	19.3	12.8	14.8	15.7	19.2	33.1	10.0	19.8
300 - 400	7.7	11.8	10.5	13.4	15.8	13.9	13.6	15.3	12.2	12.5	6.7	6.6	8.6	22.7
400 - 500	5.4	14.6	15.0	8.9	11.4	7.8	6.2	13.7	10.2	7.9	2.9	5.5	11.9	10.0
+ de 500	5.5	39.1	49.1	61.7	49.4	15.3	20.6	50.4	35.3	21.7	3.4	10.6	49.0	24.1
<u>Edad construcción (%)</u>														
0 a 20 años	3.1	2.9	1.4	2.4	2.6	3.7	2.5	4.5	3.4	11.0	13.6	7.2	8.8	7.2
21 a 40 años	38.4	13.2	12.2	7.2	10.5	26.6	31.0	14.0	19.5	37.7	66.5	59.9	29.1	24.1
41 a 88 años	58.5	81.0	42.2	87.3	83.9	69.7	66.5	81.5	74.0	51.3	19.9	32.9	62.1	35.4
+ de 88 años		2.9	44.2	3.1	3.0				3.1					34.3

Fuente: Planificación y Construcción Ejecutiva, 1987, tomado de PRHP, 1988.

Acciones del PRHP y otros organismos (Cuadro 18)

	Predios	Acciones		Total	%
		Viviendas	Accesorias		
Total de Beneficiarios del Programa	2,985	45,133	3,616	48,749	100.0
Universo de Construcción de RHP	2,855	43,011	3,320	46,358	95.1
Universo de Construcción organismos no gubernamentales y particulares	130	2,122	296	2,391	4.9

Fuente: Memoria de la Reconstrucción, PRHP, SEDUE y D.D.F., México, agosto, 1988: 109.

Cuadro 19
Número de Predios, Viviendas y Accesorias en Donde Intervinieron Organismos No Gubernamentales

Agentes	Número de Predios	Número de Viviendas	Número de Accesorias
Fundación de Apoyo a la Comunidad (FAC)	22	453	25
Centro Ayuda a la Comunidad (CEPAC)	20	197	2
Peña Morelos	13	177	8
Unión Nuevo Amanecer del Barrio	9	132	10
Unión de Vecinos y Fideicomiso Colonia Guerrero	11	225	12
Unión de Vecinos de la Colonia Doctores	12	85	20
Cruz Roja Suiza	7	151	19
Programa Metodista de Vivienda (PROMEVI)	6	103	6
Fundación para Apoyo de la Comunidad y Ayuda Infantil (FUNDECAI)	4	48	9
Cofinanciamiento de los Vecinos, Cruz Roja Mexicana y (RHP)	6	158	3
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	7	61	2
Unión Nueva Tenochtitlán	2	42	11
Comité Ecuménico Mexicano de Ayuda a los Dañificados (CEMAD)	1	8	2
Particulares	10	282	140
T O T A L	130	2,122	269

Fuente: Documentación interna del PRHP y Memoria de la Reconstrucción; PRHP, SEDUE y D.D.F., México, agosto de 1988: 109.

Cuadro 20
Evolución del Presupuesto Asignado al PRMP
(millones de pesos)

	Presupuesto Inicial Fuente de Recursos			Primera y Segunda Ampliación del Presupuesto Fuente de Recursos			Tercera Ampliación del Presupuesto Fuente de Recursos			
	Total	Externos	Fiscales	Total	Externos	Fiscales y Propios	Total	Externos	Fiscales y Propios	Otros
Presupuesto total	200 512.6	97 409.5	103 103.1	326 758.0	164 554.0	162 204.0	423 597.5	174 014.4	198 992.3	50 590.8
Inversión Elegible	126 043.4	97 409.5	28 633.9	192 000.0	151 156.3	40 843.7	227 470.0	174 014.4	53 455.6	-
Inversión No Elegible	70 263.2	-	70 263.2	129 497.2	13 397.7	110 099.5	182 766.7	-	132 175.9	-
Gasto Corriente	4 206.0	-	4 206.0	11 260.8	-	11 260.8	13 360.8	-	13 360.8	50 590.8

Fuente: PRMF, "Memoria de la Reconstrucción", 1989.

Cuadro E1
Condiciones de Crédito y Recuperación

Programa (1)	Costo (millones)			Afectación a un salario mínimo (%) (3)	Pagos mensuales 1er. año (pesos) (4)	Tiempo aproxima do de pago (años)
	Final	Crédito (2)	Enganche (% del crédito)			
1.- Reparación menor	1,288	1,160	10.0	20.0	9,900.00	5.5
2.- Rehabilitación	2,473	2,225	10.0	25.0	12,375.00	8.0
3.- Reconstrucción de vivienda	3,217	2,895	10.0	30.0	14,850.00	9.5

Fuente: Documentación proporcionada por el PRMF y Memoria de la Reconstrucción; PRMF, SEDUE y D.D.F., México, agosto de 1989: 51.

- (1) Los locales comerciales tienen costos y condiciones iguales por programa para un área de 20 m².
- (2) El cálculo del costo para acciones con superficies menores o mayores a las de los prototipos, se hizo en función al costo por metro cuadrado de edificación y suelo por tipo de programa.
- (3) Capitalizaciones anuales.
- (4) El pago del crédito se inicia al segundo mes de ocupación de la vivienda.

4.- EL PROGRAMA RENOVACION HABITACIONAL Y SU RELACION CON LAS ORGANIZACIONES VECINALES

4.1 Importancia de las experiencias de la organización vecinal antes de los sismos y su posterior participación

Cabe retomar la idea que señalamos en el inciso 1.4, donde aludimos a la incipiente organización vecinal antes de los sismos en las áreas donde intervino el PRHP; ello se derivaba de que el frente de organización vecinal se había logrado impulsar principalmente en las colonias periféricas de la ZMCM. Se distinguieron tres vertientes políticas, fundamentalmente, a las que estas organizaciones del centro de la ciudad (pocas de ellas consolidadas y otras apenas en gestación) estaban incorporadas. Algunas vecindades habían emprendido acciones de organización con el PRI, pero estas se reducían exclusivamente a campañas electorales, por lo que eran efímeras. Hubo otras que habían desarrollado una participación más activa bajo los lineamientos del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), participación que se realizaba por medio de los comités de base que se habían logrado impulsar al interior de las vecindades. También existían organizaciones vecinales que se encontraban bajo la adscripción política de la CONAMUP, o de algún otro partido político de izquierda. Estas posteriormente dieron vida a la Coordinadora Unica de Damnificados.

Si nos remitimos a la capacidad de organización de estos entes políticos, las tres vertientes de las que hablábamos se reducen a dos: El Directorio de Defensa de Damnificados y la CONAMUP, la cual aglutinaba, como mencionamos, también a militantes de otros partidos de izquierda, aunque sin una presencia orgánica de estos. Se logró observar algo común en las acciones que emprendieron estos dos entes políticos después del sismo; la experiencia que habían acumulado en torno a la defensa del barrio, los llevó a actuar de manera más organizada para sufragar los embates de los sismos, en contraste con aquellas colonias donde se carecía de algún tipo de organización vecinal.

La experiencia política que estas organizaciones habían desarrollado antes del sismo, les permitió una mejor participación tanto en las tareas de salvamento como de reconstrucción. Las respuestas de los damnificados con una experiencia de participación social previa, se caracterizaron por el hecho de no limitarse exclusivamente al apuntalamiento de viviendas, coordinación de brigadas para la remoción de escombros, rescate de personas y bienes, etc., sino incluso la realización de actividades cuyos fines eran eminentemente políticos.

Algunas de estas uniones de colonos tuvieron capacidad de entablar mejores condiciones de negociación con el Estado que en aquellas cuya población estaba desorganizada. Por ejemplo, organizaciones como las de las colonias Atlampa, Morelos, Guerrero

y Doctores, entre otras, no sólo constituyeron la base para organizar a los afectados, sino que se convirtieron en las principales instancias de la forma en que se reconstruirían sus respectivas zonas (Llorens, 1986: 42).

El conocimiento que tenían los dirigentes de esas organizaciones de las capacidades de los habitantes de las diversas colonias fué fundamental para la formación de diversas comisiones. Este conocimiento previo de las capacidades de las personas les permitió coordinar actividades que estaban en condiciones de desempeñar mejor.

En las colonias céntricas, donde existía algún tipo de organización vecinal, se observa una lucha férrea por el espacio que habitan. El mantenimiento de sus costumbres, de la relación habitación-lugar de trabajo, fué una lucha constante con las autoridades. Los deseos de permanecer de esta población en sus barrios, seguir arraigados en sus calles, tendajones y talleres, incentivó la concientización en estos barrios.

En lo que concierne a las organizaciones vecinales que surgieron después del sismo, en algunos casos su inexperiencia las condujo a que las actividades se realizaran desordenadamente, provocando cierta apatía entre los colaboradores. Hay consenso en que varias de estas organizaciones fueron frágiles ante la cooptación de algunas instituciones gubernamentales.

En la medida que se iba gestando un control sobre la situación del desastre las diferencias políticas que existían desde antes de los sismos empezaron a resurgir. Al principio, se registró un olvido de la ideología a la que pertenecía, pero después que hubo un control de la situación, aparecieron en el escenario político de las zonas afectadas por los sismos tres entes aglutinadores de los damnificados: los Comités de Reconstrucción del PRI, El Directorio de Defensa de Damnificados del PST, y la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD).

4.2. El programa de Renovación Habitacional y el Directorio de Defensa de Damnificados del P.S.T.

De los partidos de oposición, el que más participación tuvo en el proceso de reconstrucción de vivienda relacionado con el PRHP, fue el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) a través del Directorio de Defensa de Damnificados (DDD). Aunque no se descarta la presencia de otros partidos de izquierda, como fue el caso del Partido Mexicano Socialista (PMS) o del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), consideramos que su participación se limitó a que algunos de sus militantes de manera individual desarrollaron algunas actividades pero sin tener una presencia orgánica a nivel partidario. Sin embargo estos militantes desempeñaron un papel relevante en la posterior organización de los damnificados a través de la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD), aunque siguiendo una línea ideológi-

ca independiente de los postulados políticos de los partidos a los que estaban afiliados. Para comprender algunos de los conflictos suscitados en el seno del PST, que trajo como consecuencia el cambio de parte de sus dirigentes hacia otros partidos políticos (entre los cuales el PMS fué uno de los receptores), así como los conflictos generados entre la dirigencia del PST y el Directorio de Defensa de Damnificados (organización que canalizó la inconformidad de los damnificados), es necesario recordar que ese partido, desde antes del sismo, venía experimentando lo que se llamó el proceso de reconstrucción partidario. Dicho proceso obedecía, según sus representantes, a los cambios económicos, políticos y sociales del país, lo que obligaba al partido a crear nuevas formas de conducir los movimientos sociales y de ampliar su incidencia entre la población. Pero esa reestructuración no se supeditaba exclusivamente al cambio del nombre del partido (lo que se plasmó en la posterior configuración del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, PFCRN) sino que uno de sus objetivos era atraer más simpatizantes e incidir con ello de manera más trascendental en la política nacional. Sin duda, los sismos de 1985 le presentaron al PST esta oportunidad, ya que el descontento de los damnificados sirvió de base para la ampliación de sus cuadros políticos. Así, se trató de incorporar el Directorio de Defensa de Damnificados, de manera formal, al PST; no obstante, esta incorporación no se logró de acuerdo con los objetivos iniciales de la dirigencia del PST, ya que los

militantes del Directorio rechazaron los mecanismos utilizados para efectuar esa incorporación, los cuales tenían un símil con la corporativización de organizaciones sociales y políticas que hace el partido oficial, el PRI.

Desde antes del sismo el PST tenía una presencia bastante destacada en varias colonias o áreas donde los efectos del sismo fueron drásticos, como consecuencia de la actividad que se venía realizando en vecindades incorporadas a los comités de base del partido (las formas embrionarias de organización por medio de las cuales el partido se estructura). Los primeros comités nacieron en aquellas zonas donde la construcción de los ejes viales habían originado formas de expresión de descontento vecinal, una de las cuales se dió precisamente a través de estos comités de base. Hubo algunos que se distinguieron por su extrema combatividad como sucedió en las colonias Atlampa y Morelos (Tepito). En esta última también se organizó un grupo de comerciantes en torno al partido, como fue el caso de la agrupación 18 de marzo.

Otro factor clave en la organización vecinal, tuvo que ver con los intentos de desalojo de los propietarios de las vecindades para poder recuperar sus predios, y también con los aumentos de las rentas. Las colonias donde este fenómeno se suscitó de manera más intensa y en donde hubo presencia del PST, fueron: Morelos, Vallegómez, Centro, Vallejo y, de manera incipiente, la colonia Guerrero.

Es importante señalar que el nivel de organización que había logrado para ese entonces la colonia Guerrero, sirvió como catalizador para el surgimiento de otras agrupaciones de vecinos en colonias aledañas. Este fué el caso de las colonias Peralvillo, Hipódromo de Peralvillo y Vallejo. Algunos militantes de estas colonias reconocieron que participaron en el PST y de que sus primeras experiencias políticas fueron en la colonia Guerrero.

Lo anterior nos da elementos para afirmar que en las áreas donde las viviendas fueron afectadas por el sismo, no existían exclusivamente organizaciones consolidadas, en proceso de consolidación o simplemente en incipiente formación, adscritas políticamente a organizaciones vecinales independientes (las que posteriormente formarían la CUD) sino que también había una participación plena, en varios casos, de militantes adscritos al PST. Ello nos permite también explicar porque se dió una importante presencia del Directorio de Defensa de Damnificados en la reconstrucción y, de manera más específica, en el logro de espacios de negociación con el PRHP.

Efectivamente, los primeros brotes de organización del Directorio se dieron en vecindades donde existían comités de base del partido o en vecindades que tenían conocimiento de la existencia del partido en la zona, por el hecho de que habían emprendido acciones de defensa del barrio previas al sismo. A

este factor hay que agregar el que algunos de los militantes del partido que vivían en las Delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza o Gustavo A. Madero vieron afectadas directamente sus viviendas por el sismo.

Bajo las circunstancias aludidas, los militantes del PST canalizaron sus primeras acciones de rescate a través de los comités de base previamente establecidos. El 22 de Septiembre se organizaron brigadas de ayuda a los afectados en donde se observa también una participación activa de miembros del Comité Central del partido. Ya para estas fechas se veía la necesidad de crear un organismo que aglutinara a los damnificados de manera formal al partido, pero para evitar que se le catalogara como oportunista, se consideró pertinente impulsar un ente político que diera la imagen de que aunque hubiera surgido en las vecindades donde el partido había tenido ingerencia, su constitución se viera como un proceso natural. Sin embargo, como mencionamos, desde un principio el objetivo era adherirlos, incorporarlos al partido de una manera corporativa, como lo hace el partido oficial con las organizaciones sociales. Este aspecto se evidenció desde que el Directorio de Defensa de Damnificados quedó virtualmente integrado. Desde un principio su dirección recayó en dos militantes que fueron designados por el presidente del Comité Central, Rafael Aguilar Talamantes; ellos ni siquiera estaban desarrollando su práctica política en la Cd. de México, sino en los Estados de Coahuila y Zacatecas. En cambio las funciones de

menor importancia (como la de finanzas, cuya responsable fué Haydé Solís) recaían en líderes de la zona que se habían caracterizado por tener una presencia destacada entre los damnificados.

En síntesis, se puede señalar que hubo desde un principio en la dirección del Directorio de Defensa de Damnificados dos puntos de vista de cómo llevar a cabo las negociaciones entre el PRHP y los damnificados. Una que era la que se imponía desde el Comité Central y, la otra, era la que surgía directamente de las bases del partido.

Una de las primeras acciones del Directorio (cuyo nombre fue tomado de la experiencia de otros países) fué ocho días después del sismo, en una reunión en la colonia Morelos. Allí se planteaba a las familias afectadas la necesidad de organizar y canalizar las necesidades de los damnificados. Las primeras alternativas de solución al problema de la vivienda de los damnificados demuestran que, aunque los comités de base en las zonas afectadas fueran reactivados, sus acciones habían sido exclusivamente de defensa de barrio. No se había logrado hacer un planteamiento integral de regeneración o desarrollo de la zona.

No es sino hasta que se propone la expropiación de predios, como una tercera alternativa, cuando consideramos que la táctica del PST empieza a ser trascendental. La primera de las alter-

nativas mencionadas, se refiere a que la lucha se diera como una exigencia a los dueños de los predios para que se construyeran viviendas nuevas. Esta propuesta fué rechazada pues se consideraba que si algo querían los caseros era precisamente sacar de sus viviendas a los habitantes. La segunda propuesta se refería a que se construyeran viviendas con recursos propios. También este planteamiento fue desechado, ya que se argumentó que una vez reconstruida la vivienda los propietarios de los terrenos los desalojarían. La tercera propuesta, que fué la que más trascendió entre los damnificados, fué la de expropiar los terrenos. De hecho esta demanda ya se había planteado como elemento prioritario para la reconstrucción, entre organizaciones que posteriormente formaron la CUD, como fueron las que existían en las colonias Guerrero y Morelos. Lo anterior hace suponer que la propuesta de expropiación que hizo el PST por medio del Directorio de Defensa de Damnificados, estuvo estrechamente vinculada a las que otras organizaciones independientes del partido oficial habían presentado con anterioridad.

Para precisar los predios por expropiar, algunos militantes del partido asumieron la tarea de levantar un censo de las vecindades que se consideraron dañadas y presionaron a las autoridades para que estos fueran expropiados.

A la primera marcha que se realizó el 1 de Octubre de 1985, asistieron más de 1,500 familias, principalmente del barrio de Tepito. También asistieron personas de otras áreas de la colonia

Morelos que estaban organizadas en torno al Directorio. Esta marcha fué apoyada por otros sectores del PST. En ésta se solicitaba la expropiación de las vecindades para convertirlas en propiedad familiar .

El 9 del mismo mes se realizó una segunda marcha a la que asistieron más de 3,500 familias para exigir respuesta al pliego petitorio presentado con anterioridad (El Insurgente Socialista, Octubre, 1985). Se realizó una tercera un día después, la cual se consideró como determinante para la solución del problema de los damnificados incorporados al Directorio de Defensa, ya que en esa marcha entregaron expedientes de 800 vecindades a las autoridades, de las cuales la gran mayoría fue expropiada según el primer decreto.

Existe un reconocimiento de las agrupaciones de diferentes géneros políticos, de que el Directorio realizó una intensa movilización, lo que se concretó en las continuas marchas que realizaron y la toma constante de las oficinas de Renovación Habitacional y de los campamentos o de los módulos de PRHP. La capacidad de movilización de este partido se evidenció en la marcha del 13 de Octubre de 1985 , que se denominó "Marcha de la Solidaridad y Responsabilidad". Esta fué para apoyar la acción presidencial de la expropiación y fué recibida por el Presidente al que se le solicitó la ampliación del decreto expropiatorio, mencionándose además de que el partido impulsaría la idea de que

en cada predio se izaría la bandera nacional, como símbolo de soberanía y legalidad. Por otro lado, se impulsaría la organización de cada una de las vecindades para constituirse en vecindades insurgentes y así poder desarrollar programas de autoconstrucción. Esto implicaba, en algunos casos, la creación de comités de base al interior de las vecindades, según la estructura partidaria, para poder impulsar el programa de autoconstrucción, el que posteriormente se supeditó a los lineamientos del PRHP. A partir de esta acción comenzó un fortalecimiento notorio del Directorio de Defensa de Damnificados.

Se consideraba que para estas fechas el PST tenía alguna incidencia en más de 1500 vecindades, muchas de las cuales tenían su comité de base. Fué precisamente en este álgido momento político, cuando se trató de incorporar abruptamente el Directorio al partido, decisión que había emanado del secretario general, Rafael Talamantes. Esto trajo aparejado que las primeras vecindades comenzaran a retirarse del Directorio de Damnificados. De manera sintética podemos señalar que en la dirección del Directorio se experimentaban dos formas de hacer política: Una que sugería que había que respetar la dinámica propia del Directorio y que no habría que incorporarla necesariamente al partido, porque eso implicaba una pulverización de la organización, además de crear gran desconfianza entre los damnificados. Esta propuesta emanaba de la gente que realizaba

actividades más directas con la población y, por ende, era la más comprometida con el movimiento. Una segunda forma, se refiere a la propuesta de capitalizar a la brevedad el Directorio de Defensa e incorporarlo al partido, para cubrir con ello una de las necesidades del mismo, propuesta emanada, como ya mencionamos, del presidente del Comité Central, Rafael Aguilar Talamantes. Estas divergencias en cuanto a la forma de establecer la relación del Directorio con el PST constituyeron uno de los factores que incidieron posteriormente para que muchos de los militantes del PST se separaran del partido y de que el Directorio de Damnificados desapareciera.

Como dijimos el intento de incorporación corporativizada para incrementar las filas de un partido político, es un método común del partido oficial; sin embargo, lo que diferencia de este caso, es que al menos el partido oficial, en la mayoría de las situaciones, consigue sus objetivos; o sea, logra aglutinar a la base, aunque sea parcialmente. En el caso del Directorio de Defensa de Damnificado, esta acción resultó contraproducente pues pulverizó y casi desintegró al movimiento, dejando a muchos militantes sin alternativa de organización pero, además, haciéndolos presa fácil de su incorporación al PRI; efectivamente, muchos militantes o simpatizantes del PST pasaron a engrosar las filas del tricolor.

El nivel de organización alcanzado por el Directorio de

Defensa de Damnificados (DDD) fué originado por la relación que éste había establecido con el PRHP. Los logros ante este programa había creado expectativas entre la población, logrando incrementar sus filas. Las primeras convocatorias del DDD para realizar las asambleas de las vecindades, se impulsaron alegando que debían ser los damnificados los que construyeran sus propias viviendas y no el Programa de Renovación Habitacional directamente.

Esto mismo provocó en varias situaciones que los vecinos incorporados al DDD manifestaran ante el PRHP que se respetara la decisión presidencial de que los damnificados "no se dejarán imponer modelos de viviendas"; así, manifestaron que el Directorio de Defensa de Damnificados "Vecindades Insurgentes", con su equipo técnico de arquitectos e ingenieros y su ejército de trabajadores de la Liga de Soldadores, iban a construir sus viviendas. También exigieron ante Renovación Habitacional que cualquier constructora ajena a su organización saliera de inmediato de sus respectivos predios (Acta de conformidad, PST/DDD, s/f) La capacidad de movilización que pudo lograr el DDD, le permitió que la mayoría de los proyectos que la Sociedad Cooperativa de Producción "Promotora de Vivienda Social Insurgente", S.C.L., promovidos ante el Programa de Renovación Habitacional Popular fueran aceptados. Esto hizo que el DDD, a través del PST, presentara diseños constructivos propios.

Desde un principio se empezó a observar que en los acuerdos de mayor importancia del DDD, los canales de negociación directa con el PRHP se establecían a través del Presidente del Partido Aguilar Talamantes y del presidente y vice-presidente del DDD. Se excluía de estos acuerdos a los demás integrantes del Directorio como, por ejemplo, a la encargada de las finanzas del Directorio y, por supuesto, a las jerarquías menores, como fué el caso de los representantes de los comités de base (entrevista a Háyde Solís, Febrero 1989). Estos acuerdos que se tomaron sin la participación de la población fueron dos: uno con el Programa de Renovación Habitacional y otro con las constructoras que sugirió el PST al PRHP, para que llevaran a efecto los proyectos por éste diseñados.

El primero consistía en que la Sociedad Cooperativa de Producción "Promotora de Vivienda Social Insurgente", S.C.L. se obligaba a realizar los estudios técnicos, proyectos ejecutivos, planos, especificaciones y programa de obra, así como la memoria descriptiva del inmueble y los planos de cada una de las viviendas y locales, en los inmuebles que acordaran ambas partes (convenios entre PST y PRHP). El segundo consistía en que esta cooperativa convenía con las constructoras que impulsarían las viviendas, de las cuáles ésta había realizado los proyectos, que la Cooperativa tuviera como comisión cantidades que oscilaban entre el 5% y el 10%. Desafortunadamente la falta de fuentes de información no nos permiten profundizar mucho en este segundo

apartado.

Por lo que respecta al primer punto, se establecieron con el PRHP 4 convenios que significaron un importe de 52 millones de pesos. Esto implicaba la realización de proyectos en aproximadamente 1,290 viviendas y en 73 accesorias, concentrándose ambas acciones en 76 predios (Ver cuadro 22). Son evidentes las zonas donde el DDD tuvo mayor incidencia en la construcción en base a los diseños del PRHP. Podemos observar en el cuadro número 12, que la zona que concentró más acciones comprendió las números 6 y 8, correspondientes a colonias como Atlampa y Morelos, respectivamente. También esa zona concentra mayor número de proyectos para accesorias y de predios. Es importante recalcar que en estas dos colonias fué donde precisamente el PST había realizado antes del sismo una actividad de organización trascendental, lo que le valió una importancia notoria en las posteriores negociaciones con el PRHP relacionadas con la reconstrucción de vivienda en la zona.

Consideramos ineludible relacionar las acciones del DDD con las de los organismos no gubernamentales para ver más objetivamente su importancia. Si relacionamos el cuadro en cuestión con el cuadro número 8, podemos observar que el número de viviendas donde intervinieron organismos no gubernamentales, (con la observación de que estos, en relación a las acciones del PST, intervinieron directamente en la construcción, mientras que el PST sólo intervino en el diseño de proyectos de las viviendas,

así como de mediador entre algunas constructoras y el PRHP), fué de 2,122 acciones que se realizaron en 130 predios. El DDD, por su lado, logró intervenir en los términos señalados, en 1,290 viviendas y en 76 predios, lo que equivale al 61 y al 58 por ciento respectivamente de esta cifra.

Las constructoras sugeridas por el PST respondían a intereses del presidente del partido. Talamantes supo utilizar la fuerza que había logrado alcanzar el DDD, para de manera individual negociar las acciones que el DDD realizaría, supeditándose a los diseños arquitectónicos del PRHP, algunos de los cuales el propio partido había realizado.

De manera simultánea se empezaba a experimentar en el seno del DDD una emigración política de mucha importancia, que consistía en que varios de sus militantes de base, que estaban adscritos a ese Directorio empezaron a engrosar las filas del Partido Revolucionario Institucional. También otros dirigentes cambiaron de partido, pero estos lo hicieron hacia el Partido Mexicano Socialista. Ello se originó por la desconfianza que se empezaba a suscitar en lo que respecta al manejo de los dividendos obtenidos de la realización de los diseños de los proyectos realizados al PRHP. Se consideraba que el presidente del partido había convenido con las autoridades como persona y no como representante de la organización de los damnificados: "consideramos que se nos engaño, se nos dijo que una parte de los

dividendos se iban a canalizar a los fondos del partido, pero las finanzas de éste nunca se incrementaron con estas supuestas aportaciones; ningún cheque de este tipo llegó a las arcas del partido" (entrevistas a: Solís, Haydé, secretaria de finanzas del DDD, y Fernando Sánchez, militante del DDD, Febrero de 1989).

Otro de los acuerdos tomados a espaldas del DDD, pero a nombre de éste, fué el que estableció el presidente del partido con las compañías constructoras Kamar, Bahasa, Constructora del Sur, Exico, Esquinca, etc (Revista Proceso, 16 de marzo de 1987). Este acuerdo implicaba la entrega de una comisión que oscilaba entre un 7 y un 10% y cuya captación final rebazaba los 600 millones de pesos (Documento Interno, PST, Defendamos al PST, s/f). "Algunos militantes del partido no podían concebir como gente cercana a Talamantes, de la noche a la mañana tenían carro último modelo", (entrevista a Juan Manuel Cardozo, ex-miembro del PST, Febrero de 1989).

Estos hechos incidieron en que, definitivamente, el DDD se empezara a extinguir. En el mes de abril de 1987, en una asamblea realizada por 1200 damnificados, en la cuál se llevaba la representación de 28 vecindades de la colonia Atlampa, 14 vecindades de la colonia Peralvillo y 6 de la Delegación Venustiano Carranza, con un total de 48 vecindades (cantidad que rebazaba el 50% de las vecindades que conformaba el DDD), se desconoce a Francisco Navarro Montenegro y a José Pelayo Lepe como máximos

dirigentes de este organismo (personas impuestas por Talamantes).

Al conflicto aludido se agregó posteriormente el referente al desconocimiento de Rafael A. Talamantes como secretario general, debido a que nunca pudo explicar el porqué del cambio del nombre del partido y el hecho que un grupo de la dirección haya considerado que se había distorsionado el centralismo democrático que era una las tesis centrales del partido, habiendo asumido Talamantes las funciones en forma unilateral.

Los hechos anteriores incidieron en el desgaste interno del DDD hasta su casi extinción en Noviembre de 1987. De 1,500 vecindades que logró aglutinar desde los primeros ocho días después del sismo, quedaron sólo unos 110; algunos de ellos, a su vez, algunas estaban a la deriva. Pudimos observar también que una cantidad de organizaciones vecinales que se habían distinguido por una ardua combatividad, se muestran hoy indiferentes a cualquier indicio de organización; no obstante, esto no descarta la formación de líderes naturales que buscan mecanismos nuevos de organización vecinal.

4.3 El Programa de Renovación Habitacional y la Federación de Comités de Reconstrucción (PRI)

La instrumentación del Programa de Renovación Habitacional implicó la creación de los Consejos de Renovación, a través de

los cuales se organizarían, por medio de mesas directivas, los beneficiarios de cada uno de los predios expropiados. Estos serían los encargados de llevar a cabo la participación de la comunidad en la ejecución de las acciones del Programa de Renovación. Su constitución era importante no sólo en cuanto a la instrumentación del programa sino que además, políticamente, trataron de ser utilizados como un medio para organizar a la población desde el Estado, ante el notorio nivel de organización independiente de la población.

En su configuración se observaron dos aspectos: por un lado, su promoción fué llevada a cabo por el mismo Programa de Renovación y, por otro, el PRI del Distrito Federal, fué el instrumentador de estos consejos.

Es lógico suponer una coordinación entre la promoción y la instrumentación de los consejos; empero, se hizo evidente una contradicción. Por un lado, Renovación Habitacional se veía obligado a respetar, debido a la presión constante de la CUD y del DDD, las mesas directivas que ya se habían formado en algunos predios. Estos organismos habían participado activamente a través de sus organizaciones para tal fin. Una de las demandas que enarboló principalmente la CUD era el respeto a las mesas directivas de la CUD. Se demandó reiteradamente ante Renovación ese respeto, por medio, incluso, de la movilización de los damnificados. Por su parte, el PRI, dado que se había involucrado

tardamente en la organización vecinal (lo cual originó que su representatividad ante los damnificados del centro de la ciudad fuera nula, optó por emprender la organización desde el PRI capitalino y decidió denominar a dichos Consejos de Renovación, Comités de Reconstrucción tratando, así, de erigirse en principal interlocutor.

Para inicios del mes de febrero de 1986, según Renovación Habitacional, se habían formado 3,838 Consejos de Renovación de los cuales, para marzo del mismo año, el PRI del Distrito Federal concentraba 2,175, incorporando a 28,000 familias del Programa de Renovación; o sea más del 50% de las familias que finalmente fueron beneficiadas. Obviamente que esta capacidad de movilización que el PRI declaraba tener, era para mostrar a la opinión pública su capacidad de único interlocutor ante el Programa de Renovación Habitacional, aunque en la práctica no lo fuera. Cabe señalar que esta capacidad de movilización es sumamente dudosa por dos aspectos:

- 1) Siempre se observó que la capacidad de movilización de los damnificados por el PRI capitalino fue mínima. En sus primeras cuatro marchas, como las del 18 y 27 de noviembre de 1986, en las que era de esperarse una capacidad de movilización importante, sólo llegaron a concentrar entre cinco y siete mil personas. La máxima movilización ocurrió en el primer aniversario del sismo, pero debido a la recurrencia de sus métodos tradicionales. Antes

de que se realizara la marcha, el PRI trataba de reclutar gente para el acto público repartiendo tortibonos y despensas entre damnificados y habitantes de colonias periféricas.

2) Por otro lado, un Comité de Reconstrucción no implicaba necesariamente representar a todas las familias del predio, o, al menos, a su mayoría. Según el Reglamento de Comités de Reconstrucción en su artículo 47, un Comité se podía constituir con un mínimo de dos personas. En términos cuantitativos, esto nos muestra que la cifra mínima que requería el PRI para representar a los 2,175 predios que ostentaba aglutinar, era de 4,350 personas.

Los comités, al estar basados en la estructura orgánica del Partido Oficial, daban origen a 3 jerarquías organizativas. En una primera instancia estaba el Comité de Reconstrucción como tal; en una segunda, se constituían los Consejos Distritales (en base a delimitaciones electorales) y finalmente, se encontraba la Federación de Comités de Reconstrucción que aglutinaba a los distritos involucrados en el Programa de Renovación. Como señalábamos anteriormente, para constituir un Comité de Reconstrucción se requería un mínimo de dos personas. Para configurar un Consejo Distrital era necesaria la concurrencia de dos Comités de Reconstrucción cuando menos y que sumaran un mínimo de 14 personas; o sea, que en distritos electorales como el II, III, XXXIII y VI (de la Delegación Cuauhtémoc) en los que

hubo mayores acciones del PRHP, el PRI podía tener representación con el hecho de que en cada uno de ellos se sumarían 14 personas únicamente, siendo un total de 56 personas para estos 4 distritos.

La vinculación de la Federación de Comités de Reconstrucción (que aglutinaba a todos los comités de reconstrucción) al PRI, permite observar uno de los mecanismos de incorporación corporativa de las organizaciones al partido oficial. Esta Federación se encontraría incorporada a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) a través de la Federación de Organizaciones Populares del Distrito Federal (FOP), quién tenía una ingerencia directa en la Federación de Comités de reconstrucción. Las gestorías serían canalizadas a través del Diputado Federal Propietario del PRI en cada distrito.

El PRI, a través de estos comités, puso en práctica dos acciones políticas que le sirvieron como elemento para tener ingerencia entre los damnificados: la de adjudicarse las demandas de la CUD y la de asumir una actitud más beligerante al exigir a sus correligionarios atención inmediata a sus demandas, poniendo en práctica una acción poco común, como era el realizar mitines y marchas.

El proceso de afiliación al PRI fue también un aspecto que

se observaba, fundamentalmente en los módulos de atención zonal. Ello rompía con los esquemas políticos de Aguilera de buscar una mayor participación de la población pero respetando sus organizaciones, las que en frecuentes ocasiones se manifestaron en contra de la afiliación forzosa, o en contra de las acciones tendientes a deslegitimarlos, por no compartir los postulados políticos del PRI. Los módulos fueron los agentes que más se incorporaron a esta actividad deslegitimadora, viéndose apoyados ampliamente por la Federación de Comités de Reconstrucción.

La entrega de las viviendas terminadas y la consecuente participación de la población en la organización del mantenimiento de los espacios comunes, hizo a que esta Federación de Comités de Reconstrucción se convirtiera en la Federación de Condominios sociales. De hecho se mantenía la misma estructura orgánica y la misma incondicionalidad al partido oficial, aunque con una menor participación de la población. Se ha venido experimentando un desplazamiento de simpatizantes de esta Federación hacia otras organizaciones independientes del control estatal, como es el caso de la Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales. Esto se ha derivado de la pérdida de credibilidad hacia el PRI capitalino.

4.4. El Programa de Renovación Habitacional y la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD)

171

La Coordinadora Unica de Damnificados (CUD), fué la organización de mayor presencia y de mayor capacidad de movilización de las que se gestaron después del sismo, para coordinar las acciones de los damnificados. Su importancia radica, entre otras cosas, en que esta coordinadora tuvo la capacidad de aglutinar las necesidades de los principales sectores que vieron afectada su vivienda por el sismo. Dichos sectores son perfectamente identificables: Los residentes del Conjunto Tlatelolco, quienes establecieron una relación directa con el Fondo Nacional de la Habitación Popular (FONHAPQ) y con la SEDUE; por otro lado, los residentes de las antiguas vecindades, quienes entablaron relación estrecha con el Programa de Renovación Habitacional.

En contraste con la Federación de Comités de Reconstrucción, la CUD tuvo una verdadera representación de estos dos sectores sociales. El Directorio de Defensa de Damnificados, por su parte, supeditó sus acciones exclusivamente con los habitantes de las antiguas vecindades.

Los antecedentes del origen de la CUD, se remiten a la realización de una asamblea convocada por la CONAMUP y la Facultad de Arquitectura (Autogobierno) de la UNAM, para establecer mecanismos de solidaridad con los afectados por el sismo. Así es como surge el Comité Popular de Solidaridad y Reonstrucción (COPOSORE) el 21 de septiembre, dos días después de éste. A dicha asamblea acudieron organizaciones representativas

de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, Morelos, Guerrero, Asturias, Tránsito, Doctores, Valle Gómez, Centro, Santa María la Rivera y Puebla.

A pesar de que la COPDSORE estableció una estructura provisional de comisiones de trabajo (finanzas, proyecto de reconstrucción, auxilio, etc.) en la práctica tuvo una acción limitada puesto que las organizaciones que la integraron no concordaban en cómo concretar su apoyo. Hubo mucho debate y poca acción (Llorens, Carmen: 1986, p. 43). Otro aspecto que limitó su desarrollo, se derivó de no haber reunido necesidades exclusivas de damnificados, ya que las resoluciones de este comité se desprendían de organizaciones con campos de práctica política diferente (organizaciones sindicales, universitarias, culturales, populares, etc.) dando origen a que los damnificados de algunas colonias relizaran marchas y mítines de forma independiente. El 8 de octubre los habitantes de las colonias Roma, Doctores, y Condesa realizaron un mitin en el zócalo, etc. Consideramos que esta capacidad de movilización de la CUD, aunada a la capacidad de organización del Directorio de Defensa de Damnificados fué uno de los factores que dió origen a la primera expropiación que se realizó el 11 de octubre de 1985, acción que se complementa con el Programa de Renovación Habitacional, que sería el organismo encargado de llevar a cabo el programa de reconstrucción en los predios expropiados.

Con la expropiación y para minimizar el potencial político de la COPOSORE, se creó una campaña de desprestigio. El argumento fundamental fué que diferentes organizaciones izquierdistas se estaban disputando la dirección del movimiento de damnificados, por lo que el 22 de octubre, después de los trabajos de concertación previos, surge la CUD. La CUD se vió obligada a ponerse a la defensiva y vigilar con cuidado el carácter de damnificados de los contingentes que la conforman, en vez de llamar al agrupamiento de los diversos sectores urbanos en lucha (López A. y Verduzco C: 1986, p.26). Aunque en este momento la CUD posee su propia estructura y dinámica, su surgimiento fué impulsado por la existencia y solidaridad del COPOSORE (al respecto ver: Ramírez Saiz, Juan Manuel, 1986).

La CUD se caracterizó porque reunió a sectores con distintos niveles socio-económicos y organizaciones con diferente problemática de vivienda. Aglutinaba desde los damnificados de Tlatelolco que han luchado por la restitución de sus departamentos, hasta los damnificados de la colonia Valle Gómez que luchaban por la ampliación del decreto expropiatorio. En síntesis, se puede decir que las organizaciones que integraban la CUD en ese entonces, no forman un bloque homogéneo, lo que en un primer momento restó su potencial de organización. No obstante, se reunían circunstancias que aconsejaban la vinculación entre las organizaciones. De entre las más importantes podemos mencionar:

- . Tener como interlocutor común al Estado.
 - . La detección de tácticas divisorias del Estado.
 - . La experiencia de acciones conjuntas y nexos creados.
 - . Las ventajas comunes de crear un frente común de lucha.
- (Ramírez Saiz, Juan M; 1986, p.48).

Se puede afirmar que la CUD nace como instancia única de coordinación entre las diferentes organizaciones que se desarrollaban en las colonias de damnificados. Nace como una respuesta a las exigencias de los damnificados, así como una respuesta a la inoperancia de las autoridades gubernamentales, las cuales fueron rebasadas por los acontecimientos. A pocos días de la aparición de la CUD, se celebró la primera marcha en la que hubo una asistencia de más de 40 mil personas. Esta manifestación fué un antecedente para la entrega de un pliego petitorio unitario que contemplaba tanto la ampliación del decreto expropiatorio de viviendas y edificios con criterio de beneficio social, como la participación de la CUD en los programas (los que impulsaron FONHAPO y SEDUE en Tlatelolco y los que impulsaría el PRH) de reconstrucción urbana; en la regeneración de viviendas como de servicios urbanos, médicos y de rehabilitación de empleos, en la reconstrucción de escuelas e indemnización a familiares de muertos y mutilados; en la garantía de permanencia en albergues y campamentos y el compromiso de un alto a los desalojos. (INAH:1985).

La capacidad de movilización de la CUD, le permitió adquirir una fuerza notoria en pocos días. Para el 29 de octubre tras un plantón realizado en el zócalo se obtuvo una respuesta del gobierno que fué la negociación del Pliego Petitorio entre representantes de la CUD y funcionarios gubernamentales, entre los que se encontraba el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Titular de SEDUE. Estos se comprometieron a reconocer a la CUD como instancia de negociación entre autoridades y damnificados, a respetar albergues y campamentos, a mediar entre diversos funcionarios para realizar entrevistas y de esta manera tratar de dar soluciones favorables al problema (INAH:1985).

Para mediados del mes de noviembre de 1985, la CUD llegó a aglutinar a 120 mil damnificados, algo que no tenía precedentes en organizaciones anteriores; en sólo tres semanas de constituida una organización se llegó a esa cantidad. Además, en el primer foro realizado por la CUD, habían llegado representantes de 27 organismos, cantidad que se incrementó a 42 en la realización del segundo foro (9 de noviembre de 1985). Sin embargo, la CUD seguía sin ninguna respuesta concreta por parte de las autoridades. Sólo se habían conseguido algunas entrevistas con varios secretarios de Estado y funcionarios capitalinos.

Bajo estas circunstancias, esta organización convoca a una "Asamblea Nacional de Solidaridad con los damnificados del 19 de septiembre" en la cuál consideramos que se proponían dos ob-

jetivos fundamentalmente: 1) considerar las propuestas de otras organizaciones para enfrentar la reconstrucción; y 2), buscar una base de apoyo externo como forma de presionar más al Estado.

La consecución del primer objetivo le serviría como instrumento para buscar mejores alternativas de enfrentar la reconstrucción a partir de propuestas emanadas de la población; y el segundo, para la obtención de una correlación de fuerzas más favorable con el Estado para la resolución de sus problemas.

La convocatoria se hizo extensiva tanto a organizaciones religiosas, técnicas, políticas como a todas las que quisieran presentar opciones para enfrentar la reconstrucción. Asistieron aproximadamente 73 organizaciones, entre las que se encontraban partidos políticos, uniones de colonos, sindicatos, etc.

Las resoluciones principales fueron: que el presidente se reuniera con la CUD para resolver el pliego petitorio; el cese de convenios ilegales así como las presiones, calumnias y agresiones de la SEDUE; por un salario mínimo real que cubriera las necesidades del trabajador; que la cuenta número uno de Nacional Financiera fuera destinada a la construcción de viviendas para los damnificados.

Aún a pesar de que en la Asamblea Nacional de Solidaridad se consideró un apoyo de las organizaciones presentes a los damni-

ficados, las negociaciones fueron bastante lentas. Incluso, hasta el mes de marzo de 1986, los programas de ayuda seguían sin concretarse y hasta ese momento no se había entregado un sólo crédito para los afectados de las colonias populares (SIPROS, Marzo, 1986). Existía mucha desconfianza de los damnificados aglutinados en la CUD hacia el Programa de Renovación Habitacional Popular. No había claridad en el crédito que se le otorgaría al organismo, había problemas en los campamentos, el tipo de propiedad de las viviendas que se realizarían estaba sin determinarse, se había optado por una política de construcción más en términos, políticos que funcionales, debido a que a Parceró López se le acusaba de " fachadista ". Esto provocó que que la movilización de los damnificados empezara a declinar al interior de la CUD.

De 40 mil personas que la organización había logrado movilizar en la primera marcha que organizó el 26 de octubre, se bajó a 10 mil en la tercera marcha del 19 de marzo del año siguiente. Consideramos que esto acontecía debido a la etapa de reflujo momentánea que la CUD experimentaba, derivada de los diferentes niveles de trabajo práctico que sostuvieran las organizaciones. Si bien en un principio las 42 organizaciones que conformaban la CUD participaban de manera similar, aunque en diferentes niveles (políticos, sociales, de promoción, etc.), posteriormente los que más participaron fueron únicamente Tlatelolco, Peña-Morelos, Emilio Carranza, Roma, Doctores, etc.

Esto se debió fundamentalmente a los pocos logros que se veían en las negociaciones con las autoridades.

Un cambio notorio en las negociaciones entre la CUD y las autoridades se derivó del cambio de director del Programa de Renovación Habitacional durante los primeros días del mes de abril. Sin duda Aguilera, el nuevo director del PRHP, buscó un mayor consenso reconociendo la capacidad organizativa y de movilización de la CUD, la cual en comparación con la Federación de Comités de Reconstrucción del PRI, detectaba la lógica política que había detrás del Programa de Renovación. Lo anterior hizo que la CUD entrara en otro nivel de relación.

Se procedió a consolidar lo logrado pero ya en la mesa de negociaciones, sin olvidar las movilizaciones y las constantes denuncias. Esto coadyuvó a que se registrara una mayor fluidez de la participación de las organizaciones vecinales en torno a las acciones comprendidas en el PRHP.

Este cambio se hizo sentir en los módulos creados expresamente para resolver los problemas de la implementación e información del programa, aunque sin dejar de suscitarse situaciones en detrimento de la organización independiente, prevaleciendo acciones (con menor intensidad) como las irregularidades administrativas o el condicionamiento de la entrega de campamentos siempre que las organizaciones dejaran de pertenecer a la CUD o se

incorporaran al partido oficial. Este último aspecto permitió a las organizaciones detectar, de forma específica, una de las acciones divisionistas del Estado.

El desarrollo del PRHP incorporó las propuestas de diseño de vivienda de algunas organizaciones vecinales adheridas a la CUD. Las propuestas fueron fundamentalmente de las Uniones Vecinales con mayor experiencia organizativa, experiencia que logró incluso difundirse a través de las comisiones técnicas existentes en varias organizaciones, vinculándose el trabajo de participación vecinal con los proyectos comunitarios alternativos. Lo más importante de estas experiencias fué su carácter difusor. El haber sido el PRHP un punto de afluencia común, intensificó el intercambio de experiencias entre varias organizaciones, incidiendo en que éstas, posteriormente, impulsaran actividades de tipo político.

No obstante, el carácter masivo del programa y la urgencia de llevarlo a cabo en el menor tiempo posible, son factores que se opusieron a la participación amplia de la población afectada en el diseño de las viviendas. Un estudio (CEDUV, 1987) nos señala que son generalizadas las inconformidades de los beneficiarios, en donde afirman que los planos firmados en el acuerdo entre Renovación y los vecinos no corresponden a las viviendas construídas. Este mismo estudio menciona, atinadamente, que por las características del programa, en términos de temporalidad, así

como del manejo de los prototipos utilizados, el grado de participación de la población fué limitado. La aplicación del prototipo disminuye las posibilidades de participación de la comunidad en el diseño de la vivienda. Donde sí se observó una gran participación, fué en la supervisión de las obras realizadas por el PRHP, y en la gestión administrativa, en donde las mujeres realizaron una actividad crucial.

La participación de la mujer en las gestiones ante el organismo en cuestión fue relevante. Por primera vez las mujeres pudieron tener la oportunidad de ser reconocidas como interlocutoras válidas en las decisiones que se tomaron para el diseño de algunos proyectos, participando con sus opiniones y propuestas (ver Massolo y Shteingart, 1987).

Las mujeres asumieron la defensa de varios proyectos y se convirtieron en las gestoras más activas del conjunto de tareas que se debieron realizar para el logro de la vivienda: integrar comisiones para obtener información, hacer los trámites establecidos por las autoridades, demandar el cumplimiento de los acuerdos, insistir en la agilización de los trámites y ejecución de las obras, etc. (Massolo y Schteingart, op. cit.). La relación constante que mantuvieron con el Programa de Renovación Habitacional, les permitió el manejo de un lenguaje hasta antes incomprendible para ellas y ser interlocutoras en las negociaciones con este organismo. Incluso el peso relativo de este sector en

las movilizaciones organizadas por la CUD, siempre marcó un papel de primer orden.

Hemos señalado algunas de las experiencias de participación de las organizaciones vecinales en torno al Programa de Renovación Habitacional, sin descartar la posibilidad de que puedan existir otras con el mismo nivel de importancia. Es imprescindible ahora ver, en términos generales, la incidencia que tuvo dicha participación en la posterior organización de las agrupaciones vecinales del centro de la ciudad.

Consideramos que el proceso de politización y participación de las organizaciones a través de la CUD en torno al Programa de Renovación, dejó un saldo de activistas urbanos que dieron continuidad a la organización vecinal a partir de la problemática que dejó la reconstrucción (Dubau, Emilio; 1987, p.99). Algunos de estos activistas se forjaron en el proceso de existencia del Programa de Renovación y otros ya tenían experiencia de participación en alguna organización o partido político.

Lo importante de ambos es que su actividad trascendió más allá del Programa de Renovación y permitió crear, a partir de la Coordinadora Unica de Damnificados, una nueva organización con capacidad propia de convocatoria: la Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales, que surge a principios de marzo de 1987, concentrando inicialmente 4000 familias.

Aunque algunas de las organizaciones que configuran la actual Asamblea de Barrios habían pertenecido orgánicamente a la CUD, esta agrupación tendrá una dinámica política diferente, lo que se hace evidente si analizamos las características de los solicitantes de vivienda que agrupa: derecho-habientes que luchan por tener una vivienda a través del INFONAVIT y FOVISSSTE; familias de solicitantes que no tienen la posibilidad de comprar la vivienda que habita: cuartos de azotea, bodegas, etc.; además, los habitantes de las vecindades que parecían estar relativamente descuidados y cuya presencia se fué haciendo más importante después de la terminación del Programa de Renovación, debido a que los desalojos y los juicios de deshaucio se volvieron a intensificar en el centro de la ciudad. También se integran a esta organización, vecindades organizadas o edificios en renta susceptibles de ser compradas al propietario por los inquilinos; se incorporan también los inquilinos con problema de tipo legal (amenaza de lanzamientos, aumento de rentas).

De hecho esta agrupación surge como consecuencia de la experiencia que había dejado en el centro de la ciudad el PRHP. Inclusive dentro de los motivos de su surgimiento, se señala que la principal experiencia del programa fué la expropiación del suelo y su regularización en favor de quienes la ocupaban. Por otro lado, el carácter fragmentario del PRHP se evidencia en la imagen incoherente que deja en el espacio urbano donde actuó.

Quedaron juntas las viviendas reconstruidas y las deterioradas, las viejas vecindades de rentas congeladas con los nuevos edificios reconstruidos. Ellos son aspectos que, para subsanarse, requieren de la participación activa de los vecinos, participación necesaria que incluso es reconocida por algunas instituciones públicas.

La Asamblea de Barrios logra incorporar a anteriores organizaciones que venían desempeñando una lucha inquilinaria, lo que hace que ésta se consolide y cree mejores perspectivas para una organización (junto con las existentes), más estructurada en el centro de la ciudad.

CUADROS CAPITULO IV

Cuadro 22
 Predios Intervenido por la "Promotora de Vivienda
 Social Insurgente", S.C.L.
 (Total de Convenios)

Zona	Viviendas	Accesorias	No. de Predios
1	53	4	6
4	75	8	4
6	577	14	37
7	64	4	5
8	338	32	14
9	121	7	7
12	5	2	1
13	57	2	2
T O T A L	1,290	73	76

Fuente: Predios Intervenido (4 convenios) por la "Promotora de Vivienda Social Insurgente", S.C.L.; Renovación Habitacional. s/f. documento interno.

SINTESIS Y CONCLUSIONES

Las siguientes conclusiones tratarán de rescatar los aspectos más relevantes de la presente investigación. Consideramos que algunas ya han sido señaladas en los resultados de otras investigaciones relacionadas con el tema, aunque desde nuestro punto de vista, la mayoría de estas conclusiones nos muestran la superficialidad con que ha sido abordado el análisis del Programa de Renovación Habitacional. Esto nos obliga a retomar las más significativas, pero tratando de profundizarlas a raíz de nuestros propios resultados. Otras conclusiones se derivan exclusivamente de esta investigación.

1.- Dentro de la sociología urbana existen diferentes corrientes de pensamiento. Ello implica que se conciba el Centro de las ciudades desde diferentes enfoques. Algunas ven a este espacio de la estructura urbana como lugar de recreación social, otras lo ven como el sitio donde se concentra el legado histórico o cultural de un país o, simplemente, como un área heterogénea donde debido a este carácter se contraponen los intereses de los diversos agentes urbanos que en él intervienen. Sin embargo, la mayoría de estas interpretaciones reconocen que el centro de las

ciudades envejece y se deteriora y, que en ese proceso de envejecimiento y deterioro, se generan una serie de conflictos. Estas corrientes de pensamiento rescatan el carácter conflictivo del centro de la ciudad de diferente manera. Para algunas va a ser más relevante el conflicto que se genera alrededor de la funcionalidad de la ciudad. Se analiza el deterioro o la irrupción de funciones que antes eran tradicionales de esta área de la ciudad. Otras, realizan un análisis más de tipo sociológico al destacar los conflictos sociales derivados de la participación de los diversos agentes urbanos asentados en el centro. Lo que resulta relevante, es el hecho de que existe un reconocimiento de que el deterioro y envejecimiento de los centros urbanos implica deterioro de la vivienda que en éstos se concentra y, que las políticas de renovación, regeneración o de rehabilitación habitacional implementadas para su mejoramiento, conlleva una expulsión de la población originaria al no poder acceder ésta a las viviendas construídas o simplemente renovadas.

2.- Hasta la década de los ochenta, las políticas habitacionales desarrolladas en varios países latinoamericanos, se caracterizaron por satisfacer las necesidades de los sectores medios o las necesidades de aquellos grupos ocupacionales que son sujetos de crédito de algunos organismos de vivienda, dando como resultado, que la población de más escasos recursos se viera marginada de los beneficios de los programas desarrollados. Aunque se crearon casi de manera simultánea en varios países

latinoamericanos instituciones encaminadas a resolver esta problemática, ellos se caracterizaron por no lograr absorber a algunos sectores de la población. Cabe destacar, que de las políticas habitacionales implementadas, las que involucraron a los centros urbanos se distinguieron por su carácter experimental o exploratorio; además de que las incipientes acciones de vivienda aplicadas en esos centros, no tuvieron en cuenta la planeación integral del deterioro urbano de esa zona, encaminándose exclusivamente a resolver el problema de la vivienda.

La resolución del conflicto social que originaba el deterioro de la vivienda en los centros urbanos, adquirió tanta relevancia en algunos países latinoamericanos, que incluso, motivó la creación de Institutos de vivienda que se plantearon como objetivo central dar alternativas de solución; sin embargo, en la mayoría de los casos, sus resultados se quedaron a nivel propositivo.

Se puede afirmar que la única política a nivel latinoamericano que verdaderamente ha beneficiado a los residentes de los centros urbanos, es la concerniente a la congelación de rentas impulsada en varios países entre los años 1940 y 1950, pero su aplicación ha despertado fuertes conflictos entre los propietarios y los inquilinos.

3.- Como en la mayoría de los países latinoamericanos, en el caso mexicano hasta el principio de la década de los ochenta, las políticas habitacionales del Estado habían beneficiado a sectores de población que pertenecían fundamentalmente a la clase

obrera y a la clase media. Si bien es cierto que hasta antes de la creación del FONHAPO algunos organismos de vivienda, como es el INDECO y BANOBRAS, habían desarrollado programas de vivienda (vivienda progresiva, pie de casa, etc) dirigidos a los sectores que no se habían visto beneficiados por ningún organismo habitacional, es hasta 1981 con la creación de este Organismo cuando se proponen mecanismos importantes. No obstante, su cobertura no ha sido muy amplia.

Al analizar las políticas asumidas por el Estado mexicano, las referentes al centro de las ciudades se distinguieron más por su carácter exploratorio y propositivo. Algunas de estas propuestas que se llevaron a cabo, no cumplieron con los objetivos sociales que le dieron origen, ocasionando un deterioro en las condiciones de vida de la población originaria. Algunas de ellas se implementaron para cumplir con una necesidad política o, simplemente, para hacer frente a los efectos que originaron la construcción de obras viales desarrolladas por las autoridades capitalinas, como fué el caso de los ejes viales. Podemos poner como ejemplo a la Dirección General de Habitación Popular (DGHP), que una vez que cumplió de manera relativa con sus objetivos, los programas se extinguieron. Esto dejó sin resolver los problemas habitacionales de muchos habitantes.

Los casos de BANOBRAS y de INDECO, que también fueron organismos promotores de vivienda en la parte céntrica de la ciudad, son otra muestra evidente de la inoperatividad de las acciones de vivienda desarrolladas en esta área. La falta de recursos

propios de estos organismos coadyuvó a una dependencia de los mecanismos tradicionales de recuperación de los créditos establecidos por otros programas financieros de vivienda, incidiendo en un encarecimiento de las viviendas promovidas, aspecto que las hacía inaccesibles a un gran porcentaje de la población para la que originariamente se habían planeado.

4.- Pudimos observar en el desarrollo de esta investigación, que cuando se realizó alguna acción de mejoramiento o de construcción de vivienda en el centro de la ciudad, se construyeron obras de equipamiento (Palacio Legislativo, oficinas bancarias, etc), o se impulsó la creación de obras viales (ejes viales), ellas incidieron directamente en la revalorización del área. Este aspecto acentuó los mecanismos tradicionalmente utilizados por los casatenientes para expulsar a la población. A su vez, dichos mecanismos coercitivos de desalojo fueron determinantes para incrementar el grado de concientización y de participación política de la población residente, la que se canalizó a través del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y de algunas organizaciones que estaban incorporadas a la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP). Entre estos ha destacado la CONAMUP, que si bien hasta antes de los sismos se distinguió sobre todo por su participación política en la periferia de la Ciudad de México, había también tenido una presencia, en el centro.

Lo señalado en esta conclusión, nos sirve como referencia para ver cual era la situación socio-política en el centro de la Ciudad de México antes de los sismos de 1985, pero sobre todo, nos permite afirmar, en contraposición a otras aseveraciones, principalmente oficialistas, que en esta porción del área urbana sí existía una organización de la población previamente a los sismos de 1985, con las observaciones ya aludidas. Esta afirmación desecha el carácter espontáneo de la organización vecinal después de los sismos. Por otro lado, en base a esta experiencia de organización vecinal previa a los acontecimientos de 1985, podemos aseverar que el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) tuvo una presencia importante, por lo que en futuras investigaciones que se refieran al análisis de este momento histórico, debe de considerarse este hecho.

Como observamos a lo largo de la investigación, el PST había creado algunos comités de base (formas embrionarias de organización del partido) para evitar la expulsión de la población de la zona centro, sobre todo por la construcción de los ejes viales. Hubo algunos comités que se distinguieron por su combatividad, como los de las colonias Atlampa y Morelos. El PST también defendió a los inquilinos ante la fuerte presión de los propietarios. No obstante esta capacidad de movilización que el partido había logrado desarrollar, hubo un aspecto que limitó su fuerza política. Nos referimos a su incapacidad para dar una alternativa urbana y jurídica a estos dos problemas, convirtiéndose en un partido contestario.

Las acciones del PRI en la defensa inquilinaria son de sobra conocidas: aparición únicamente en épocas de campaña, desinterés por una defensa jurídica en beneficio de los inquilinos, irresponsabilidad de sus líderes, etc., factor que explica la mínima presencia de éste en el centro de la ciudad antes de los sismos de 1985.

Una de las distinciones básicas entre el PST y las organizaciones vecinales vinculadas con la CONAMUP, es que precisamente la CONAMUP sí había logrado crear un grupo de apoyo jurídico y de asesoría urbana, obteniéndose, incluso, resultados positivos: se lograron detener desalojos, se presentaron algunas veces proyectos alternativos de desarrollo urbano, se tenía un conocimiento sorprendente del uso del suelo, etc., experiencias que sin duda habían servido para tener un conocimiento más amplio de la ciudad. Estas organizaciones de ser sólo contestatarias se convirtieron además en propositivas, ante los problemas surgidos por el crecimiento contradictorio del área central.

A pesar de las limitaciones del PST señaladas, este había logrado crear una infraestructura política a través de sus comités de base, aspecto que le valió una participación notoria en la etapa de reconstrucción de la ciudad y, de manera específica, en el Programa de Renovación Habitacional.

5.- Los efectos del sismo, al concentrarse fundamentalmente en las delegaciones céntricas, afectaron a colonias que previamente se habían distinguido por su participación en forma

organizada en la defensa de sus barrios. Se pudo observar que fueron precisamente esas colonias las que tuvieron una participación más activa y coordinada en las acciones de rescate, e incluso, en las negociaciones con las autoridades, concretamente con el Programa de Renovación Habitacional.

6.- El nivel de participación alcanzado por las organizaciones ya creadas y por otras que se fueron generando posteriormente a los sismos, fué uno de los factores determinantes que incidieron tanto para la expropiación como para la firma del Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda del Programa de Renovación Habitacional. Este convenio reconocía, por primera vez, la aceptación de formas de participación de organizaciones sociales para el logro de sus objetivos, además de que recuperó la credibilidad perdida de las acciones institucionales. La firma del convenio incentivó, en un primer momento, la fusión o concordia entre algunas organizaciones sociales, permitiendo con ello ejercer una mayor presión hacia las autoridades para que se cumpliera el Programa de Renovación Habitacional. Este nivel de participación alcanzado, también permitió cambiar algunos términos relativos a la forma en que se iba a construir, rehabilitar o reconstruir la vivienda, en base a las experiencias que las organizaciones sociales y grupos de apoyo habían alcanzado antes y después de los sismos. Esto mismo permitió un intercambio de experiencias técnicas entre organizaciones,

coadyuvando a su fortalecimiento.

7.-Uno de los aspectos fundamentales que permitieron el éxito relativo del Programa de Renovación Habitacional, fue el haber contado con recursos propios. En relación a anteriores programas de vivienda que se desarrollaron en el centro de la ciudad en situaciones sociales diferentes, ha sido el único programa que ha tenido un apoyo financiero sin ningún tipo de obstáculos. Este aspecto, aunado a la capacidad de organización administrativa, técnica y social del programa, fueron aspectos determinantes para la obtención de sus resultados positivos.

8.- La relación entre el PRHP y sus beneficiarios se estableció fundamentalmente a través del Directorio de Defensa de Damnificados, organización adherida al Partido Socialista de los Trabajadores (PST), la Federación de Comités de Reconstrucción (PRI), y de la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD).

El Directorio de Defensa de Damnificados tuvo una participación relevante en las negociaciones con el PRHP, pero las fuertes discrepancias entre los dirigentes del Directorio y su base de sustentación social, coadyuvaron a que muchos de sus adeptos entraran en un proceso de apatía de participación política. Dicho proceso de apatía se derivó, a nuestro entender, de 3 razones:

- 1) En la mayoría de los casos, las negociaciones trascendentales entre el Directorio y las autoridades del Programa de Renovación Habitacional se hacía básicamente entre dichas autoridades y el

presidente del Partido, además del presidente y/o vice-presidente del Directorio, originando desconfianza entre varios representantes de menor jerarquía. Sólo cuando se requería ejercer presión sobre las autoridades para la agilización de trámites o para que se consideraran los puntos de vista de la población damnificada, los demás líderes participaban, aunque posteriormente se volvía a los cauces tradicionales. Lo anterior permite suponer que en muchas situaciones el presidente del Partido Socialista de los Trabajadores y el presidente del Directorio llegaron a convenir como personas y no como representantes reales de la organización de los damnificados;

2) al punto aludido, habría que adicionar la fuerte inconformidad de la población damnificada hacia los dirigentes del Directorio porque estos, de manera unilateral, seleccionaron las compañías constructoras que iban a realizar los proyectos para la construcción de más de 1000 viviendas para los damnificados. La poca transparencia en el manejo de los fondos financieros originó un mayor alejamiento entre el Directorio y los damnificados; 3) un tercer elemento que cabe mencionar, es el referente a la forma en que la dirección del PST trató de corporativizar al Directorio. El Partido, únicamente en un principio, respetó la dinámica propia del Directorio; posteriormente, en los momentos más álgidos de organización y de movilización del Directorio, se insistía en su adhesión a ese partido. Este aspecto contrastaba con las formas particulares de organización del Directorio, dando origen a fuertes conflictos.

Sin duda, estos tres aspectos fueron determinantes para que en 1987 el Directorio de Defensa de Damnificados se separara del PST y presentara de manera autónoma, en 1988, un programa alternativo: El Directorio de Defensa de Condominos Vecinales, organización que establecería la relación entre el Programa de Renovación Habitacional y los damnificados beneficiados por este programa.

Una resultado más de la ruptura del Directorio con el PST, fué la emigración de algunos de sus antiguos militantes hacia otras organizaciones, como fué la Asamblea de Barrios o el entonces Partido Mexicano Socialista, en el que posteriormente se realizó una fuerte actividad organizativa entre la población. La extinción del Directorio dió vida al actual Movimiento de Vivienda Digna, el cual lograba aglutinar, hasta mediados de 1989 cerca de 5000 personas. Esta organización ha establecido un mayor vínculo con otras agrupaciones políticas, pero evitando su corporativización; incluso, ha logrado establecer alianzas en acciones específicas. Consideramos que el haberse establecido como una necesidad crear una mayor apertura para la participación con estos grupos, es una muestra de un avance cualitativo.

Por lo que respecta a los Comités de Reconstrucción impulsados por el partido oficial, algunos de sus militantes de base también se cambiaron a otras organizaciones, ya sea al anterior PST, o la Asamblea de Barrios, aunque la incorporación a esta última organización vecinal se dió en menor medida. Ello se

ha originado debido a la pérdida de credibilidad hacia el PRI capitalino. A pesar de que los Comités de Reconstrucción se crearon exprofeso para organizar a la población y para que el PRI capitalino fuera el principal interlocutor en las negociaciones entre el PRHP y sus beneficiarios, ello también facilitó que los beneficiarios se organizaran de forma independiente.

9.- En lo referente a la CUD, esta organización llegó a ser una coordinadora que concentró grupos vecinales con un desarrollo político diferente. Impulsó demandas habitacionales de grupos de población pertenecientes a diversos estratos socio-económicos. La CUD pudo crear proyectos alternativos que involucraron los diversos intereses de la población damnificada; es decir, el sismo impulsó a que se viera como una necesidad la vinculación de los sectores medios y populares para crear un frente más amplio ante el Estado.

10.- En un principio, la CUD se consolidó, en parte, debido a algunos incumplimientos de las autoridades en la entrega de las viviendas construidas, reconstruidas o renovadas. Estos incumplimientos se refieren a la no entrega de las viviendas en los plazos previstos o a que ellas presentaran deficiencias en sus acabados. Dichos aspectos colaboraron en el aumento de la unión entre los damnificados.

11.- Consideramos que la capacidad de organización y

movilización alcanzada por la CUD, fué determinante para la firma del Convenio de Concertación Social y, con ello, el surgimiento del Programa de Renovación Habitacional Popular. En dicho programa se incorporaron las propuestas de diseño de algunas organizaciones vecinales. Un aspecto importante de la CUD, es el haberse planteado la necesidad de existir como una organización permanente que pudiera rebasar los límites coyunturales, ampliando con ello sus programas de acción. Se consideró que una vez terminado el programa de vivienda, habría que utilizar esa infraestructura política para la creación de un movimiento político más amplio. No obstante, las diferencias políticas entre sus dirigentes motivó que en 1987 se creara la Asamblea de Barrios, emanada de la CUD. La Asamblea de Barrios pasó a ser el ente aglutinador principal de las organizaciones del centro de la Ciudad. En esa organización, al igual que en la CUD, se comenzaron a dar discrepancias político-ideológicas, lo que sin duda le resta y le ha restado fuerza política. Un ejemplo de estas discrepancias se pudo observar en las elecciones de diputados y asambleístas, en donde si bien es cierto que se había logrado una presencia importante de algunas organizaciones independientes en el centro de la ciudad, la descoordinación para presentar candidatos comunes incidió en los magros resultados electorales obtenidos. Aunque recientemente han habido intentos de buscar una identidad política para generar una alternativa conjunta entre las distintas organizaciones que tienen presencia en el centro de la ciudad (Convención del Anahuac, Frente

Metropolitano), los avances en este sentido han sido mínimos, permaneciendo el problema de la disgregación política.

Cabe señalar, que si bien es cierto que el PRHP en un primer momento sirvió como agente impulsor de la organización vecinal, habiéndose logrado con ello incidir de manera determinante en las decisiones gubernamentales, en un segundo momento la organización vecinal alcanzada se ha visto menguada por la fuerte atomización de las organizaciones, derivada de las diferencias ideológicas y de las tácticas de lucha de los diferentes grupos políticos existentes en el centro. Ello ha implicado mayores dificultades en la concientización de la población residente en este espacio de la Ciudad.

12.- Haciendo una evaluación general del PRHP, consideramos que él ha implicado una orientación adecuada del Estado para hacer frente a la problemática habitacional en la coyuntura del sismo. Programas como estos deben de impulsarse en los centros de las diferentes ciudades del país, ya que permiten una permanencia de los residentes en el lugar donde han habitado por muchos años, sin romper con las redes sociales que históricamente han ido creando. De hecho, el Programa de Renovación Habitacional es un ejemplo bastante excepcional en este sentido, ya que la mayor parte de los programas desarrollados anteriormente en los centros urbanos de diversos países, prácticamente no habían logrado mantener a los residentes de más escasos recursos en el centro de la Ciudad.

BIBLIOGRAFIA

- Acta de Conformidad, Partido Socialista de los Trabajadores/Directorio de Defensa de Damnificados, s/f.
- Azuela de la Cueva Antonio, "De Inquilinos a Propietarios. Derecho y práctica en el Programa de Renovación Habitacional Popular" en Estudios Demográficos y Urbanos, No. 4, El Colegio de México, México, enero-abril, 1987.
- Berra Stoppa, Erika; "El movimiento inquilinario en la ciudad de México", 1916-1926, Tesis, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, México, 1980.
- Carrión, Fernando; "Quito: crisis y política urbana", Editorial: El Conejo y Ciudad (centro de investigaciones), Quito, 1987.
- Castells, Manuel; "La cuestión urbana"; Siglo XXI, México, 1972.
- , "Problemas de investigación en Sociología Urbana", Siglo XXI, México, 1971.
- Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI-A.C.); "Justificaciones públicas y Organizaciones Sociales frente al mejoramiento de cuatro asentamientos en la Ciudad de México"; Investigaciones (6), Centro de estudios del habitat popular-CEHAP. Universidad Nacional de Colombia-seccional Medellín, 1986.
- Centro de las Naciones para los Asentamientos Humanos (CNAUH-HABITAT); "La participación de la comunidad en la ejecución de proyectos de vivienda popular", Kenya, 1984b.
- , "Tierra para los Asentamientos Humanos", Kenya, 1984c.
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C.; Investigación sobre vivienda: "Las políticas habitacionales del Estado Mexicano, COPEVI, Tomo III, México, 1977.
- Cisneros Sosa, Armando, "Organizaciones Sociales en la Reconstrucción Habitacional de la Ciudad de México", en Estudios Demográficos y Urbanos, No. 8, El Colegio de México, México, mayo-agosto, 1988.
- , "Políticas Urbanas y Mercado Inmobiliario en el Centro Histórico" en: 'Tercera Reunión para Definir una Política Nacional de Conservación de Monumentos', Instituto de Antropología e Historia, Dirección de Monumentos Históricos, INAH, 1985.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), "Daños causados por el movimiento telúrico y sus repercusiones sobre la economía, México, octubre de 1985.

- Comisión Metropolitana de Emergencia; "Informe", Excelsior, México 19 de septiembre- 19 de octubre 1985, México.
- Comisión Nacional de Reconstrucción; "México está en pié", México saldrá adelante porque esta unido. Presidencia de la República, México, Octubre, 1985.
- Connolly, Priscilla, "La política habitacional después de los sismos", en Estudios Demográficos y Urbanos, No. 4, El Colegio de México, abril, 1987.
- Consultores en Desarrollo Urbano y Vivienda, S.A. (CEDUV), "Implicaciones de uso y exploración del impacto urbano de los proyectos de vivienda de Renovación Habitacional", México, junio de 1987 (2da. parte).
- Convenios de Investigación y Apoyo Técnico entre la Cooperativa Insurgente de Vivienda y el Programa de Renovación Habitacional Popular, varias fechas.
- Coordinadora Inquilinaria del Valle de México, Boletín Informático, Diciembre de 1984, México.
- Coulomb Bose, René; "La Vivienda en Renta y Dinámica Habitacional en la Ciudad de México" en: 'Procesos habitacionales en la ciudad de México'. Cuadernos Universitarios # 51, coordinado por Michel Marco, A. SEDUE y UAM-I, México, 1988b.
- , "Políticas Urbanas en la ciudad central del área Metropolitana de la Ciudad de México"; en: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. Año 4, núm. 9, junio-diciembre, UAM-I, México, D. F., 1983.
- y Duhau, Emilio (coordinadores); "La ciudad y sus actores; conflictos y estrategias socioespaciales frente a la transformación de los centros urbanos"; UAM-A, Diciembre, 1988.
- Departamento del Distrito Federal, El medio natural del Distrito Federal, mayo de 1976, México.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, "Discurso ante la Mesa Directiva de los Comités de Reconstrucción del PRI", México, marzo, 1986.
- Diario Oficial de la Federación, 14 de octubre de 1985.
- Documento Interno del PST (Defendamos al PST), s/f.
- Duhau, Emilio, "La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la Ciudad de México", en Estudios Demográficos y Urbanos, No. 4, El Colegio de México, México, enero-abril, 1987.

- , "Política habitacional para los sectores populares en México; la experiencia de FONHAPO", en: Medio Ambiente y Urbanización, año 7, núm. 24, Septiembre, Buenos Aires, 1988.
- Gamboa de Buen, Jorge, "Como participa la sociedad y el Estado en la solución del problema de los que no tienen techo (La situación de un organismo del Estado para la Reconstrucción de Vivienda en la Ciudad de México)", mimeo, México, 1987.
- Garza, Gustavo y Schteingart, M; "La acción habitacional del Estado de México", El Colegio de México, México, 1978.
- Gertz Manero, Federico; "La vivienda congelada en el D. F.", Porrúa, México, 1949.
- González, Salazar Gloria. "El Distrito Federal. Algunos problemas y su planeación", UNAM, México, 1983.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia, "Foro: Efectos sociales del sismo en la Ciudad de México", México, noviembre, 1985 (mimeo).
- Insurgentes Socialistas: Organo Informativo del PST, Octubre 1985.
- Lander, Luis; "La tierra y la vivienda en la política del Estado Venezolano desde 1974", en: Revista Interamericana de Planificación, Volumen XII, número 46, junio de 1978, México.
- Laquian, A. Aprodicio; "Vivienda básica: políticas sobre lotes urbanos, servicios y vivienda en los países en desarrollo", International Development Research Centre, Canadá, 1985.
- López Monjardín, Adriana y Verduzco Ríos, Carolina, "Vivienda Popular y Reconstrucción", en Cuadernos Políticos No. 45, enero-marzo, 1986.
- Llorens, Carmen F., "La Coordinadora Unica de Damnificados vista a través de sus militantes", en El cotidiano, UAM-Azcapotzalco, mayo-junio, 1986.
- Machado, da Silva Luis A. "Aspectos de la política habitacional en Brasil", mimeo, s/f.
- Massolo, Alejandra y Schteingart, Martha (comp.), "Participación social, reconstrucción y mujeres. El sismo de 1985", El Colegio de México-UNICEF, 1987.
- Mecatl, José Luis, et al., "Casa a los damnificados; dos años de política habitacional en la reconstrucción de la ciudad de México, 1985-1987", UNAM, México, 1987.
- _____, et al., "Gobierno y sociedad en la reconstrucción de vivienda de la ciudad de México", mimeo, agosto, 1986.

- Martínez Urquidí, Eduardo, "Participación del notariado en los programas especiales de vivienda, 1982-1988", Seminario coordinado por el Instituto Sedue y por la UNAM, mimeo, México, 1988.
- Mercado, Angel; "Estudio de Regeneración Urbana". Plan Director para el Desarrollo Urbano del D. F." Dirección General de Planificación. Subdirección General. Subdirección del Plan Director. México, D. F., octubre 1976.
- , "Resistencia de los pobladores en el centro de la Ciudad de México", en: los movimientos sociales en el Valle de México (1), coordinado por Jorge Alonso. Colección Miguel Othón de Mendizabal, 8, SEP, México, 1986.
- Partido Revolucionario Institucional, "Manual de Autoadiestramiento en condominio de carácter vecinal", s/f, PRI, México.
- Paz Arellano, Pedro, "El Programa de Renovación Habitacional Popular y la rehabilitación de monumentos históricos", Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1988.
- Pérez, Miriam; "Las políticas de vivienda del Estado Costarricense y su impacto en el espacio urbano Metropolitano". en: Medio Ambiente y Urbanización, año 7, núm. 25, Diciembre. Buenos Aires, 1988.
- Portillo, Alvaro; "Las alternativas del alquiler de vivienda" en: Revista Habitación, año 1, núm. 1, Enero-Marzo, 1981, México.
- Pradilla, Emilio; "Capital, Estado y Vivienda en América Latina", Fontamara 27, México, 1987.
- Programa de Renovación Habitacional Popular: "Problemática del Régimen de Propiedad a que se sujetarán las viviendas que se enajenaron mediante el Programa Emergente de Renovación Habitacional", documento interno, s/f.
- Programa de Renovación Habitacional, Departamento del Distrito Federal y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, "Memoria de la Reconstrucción", México, agosto de 1988.
- Programa de Renovación Habitacional Popular", Consejos de Renovación", folleto, s/f.
- Programa de Renovación Habitacional Popular, "Reglamento interno para el funcionamiento y organización de campamentos de viviendas provisionales en el D.F.", s/f, mimeo, documento b.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel, "Organizaciones Populares y Lucha Política" en Cuadernos Políticos No. 45, enero-marzo, 1986.
- Revista Proceso, 16 de marzo de 1987. México.

- Riofrío, Gustavo; "Papel del Estado y de los poderes locales frente a las demandas de vivienda de los sectores populares: El caso de Lerma", en: Revista Interamericana de Planificación, V. XII, No. 65, Marzo 1983, México.
- Rivas Vidal, Alejandro et al., "Acciones inmediatas para enfrentar los sismos de 1985 en la ciudad de México", en Atlas de la Ciudad de México, Departamento del Distrito Federal y El Colegio de México, México, 1987.
- Rodas Maltez, Francisco; "El inquilinato en la Ciudad de Guatemala: El caso de la zona 8" en: Medio Ambiente y Urbanización, año 7, núm. 25, Buenos Aires, 1988.
- Sánchez, Abelardo; "Tugurización en Lima Metropolitana". Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), Lima, 1986.
- Schteingarth, Martha; "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", en: El desarrollo urbano en México; problemas y perspectivas, UNAM-Programa Universitario Justo Sierra, México, 1984.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, et al., "Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción y Vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular", 13 de mayo de 1986, mimeo.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, "Los actores de la reconstrucción, mimeo, 1987a.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, "Síntesis de la Memoria del Programa de Renovación Habitacional", octubre 1985-marzo, 1987, México, 1987b.
- Servicios Informativos Procesados, A.C., "Información de marzo de 1986, Información de octubre, 1985-Diciembre 1986", México, D.F.
- Solís, Hayde (Entrevista, 1ro. de Febrero de 1989), Secretaria de Finanzas del Directorio de Defensa de Damnificados.
- Stolarsky, Nohemi; "La vivienda en el D. F.: situación actual y perspectivas" D.D.F., México, 1982.
- Villavicencio, Judith; "El centro de la Ciudad de México. Consideraciones preliminares para la definición de su función a nivel metropolitano", en 'Cuestiones Metropolitanas'. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. UAM-A, Septiembre-Diciembre, 1988.
- William, Alonso; "Las teorías históricas y estructurales de la forma urbana: sus implicaciones para la renovación urbana- mimeo s/f.

Yujnovsky, Oscar; "Claves politicas del problema habitacional argentino 1955-1981", Grupo Editorial Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, 1984.