

**EL COLEGIO DE MEXICO A. C.**

**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRAFICOS Y DE DESARROLLO  
URBANO**

**REGIMEN DE PROPIEDAD EN  
NONOALCO-TLATELOLCO**

Tesis para obtener el grado de  
Maestro en Desarrollo Urbano

Ma. Elena Loperena Ruíz

Mayo de 1990

Asesor: Antonio Azuela de la Cueva

## INDICE

I.	Introducción.....	1
II.	Marco teórico.....	6
	A. Estado Benefactor	
	B. Constitución y crisis del Estado Mexicano como Estado Benefactor	
III.	Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas.....	21
IV.	El proyecto Tlatelolco.....	25
V.	Administración y mantenimiento.....	32
VI.	Organización de los residentes.....	37
VII.	Régimen de propiedad.....	47
	A. El fideicomiso y sus elementos	
	B. El Certificado de Participación Inmobiliaria No Amortizable. Serie B. (CPI)	
	C. El Contrato de compra-venta del CPI	
	D. Acta de emisión del CPI	
VIII.	Conflicto por el cambio de régimen de propiedad.....	63
IX.	Situación del Programa de Cambio de Régimen de Propiedad, después de los sismos de 1985 ..	68
X.	Conclusiones.....	72
	Bibliografía.....	76

## AGRADECIMIENTOS

La idea de estudiar el régimen de propiedad en la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco surgió de mi trabajo en el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) en la época en que ya se había iniciado el Programa de cambio de régimen de propiedad (1985-1986).

Formé parte del equipo de trabajo al que se encargó un estudio de la actitud y reacción de los residentes ante el cambio de régimen de la tenencia en la unidad habitacional y la dura experiencia de los sismos de 1985.

A los miembros de este equipo agradezco el que hayan permitido apoyarme y utilizar parte del trabajo colectivo de investigación hemerográfica, así como de las entrevistas realizadas durante esa época, ellos son: Agner Guerrero, César Lemus, Tomás Oropeza, José Antonio Revah y Griselda Villegas.

Para iniciar este trabajo fue muy importante la desinteresada asesoría de la Maestra María Eugenia Negrete.

La asesoría formal y efectiva de la investigación estuvo a cargo del Maestro Antonio Azuela a quien le debo el haber entendido que el Régimen de Propiedad debía ser el núcleo e hilo conductor de esta tesis. Sin su entusiasta dirección este trabajo no hubiera sido posible, le agradezco esto y valoro también su amistad y hospitalidad.

Alonso Lujambio hizo atinados comentarios y sugerencias sobre el marco teórico, gracias por sus observaciones.

Quiero darle las gracias muy especialmente a Cecilia Ramos, Andrea Cano y Emilio Ballesteros por haber leído y corregido el texto en diversas ocasiones

También quiero agradecer la asesoría de Ana Isabel Zermeño Romero en el manejo del procesador de textos.

## I. INTRODUCCION

El presente trabajo pretende explicar las implicaciones sociales, políticas y económicas que un régimen de propiedad puede tener.

Para ello es necesario entender por qué el Estado mexicano realizaba obras sociales de la magnitud de Tlatelolco y además se comprometía legalmente a darle mantenimiento por muchos años. A esto se avoca el primer capítulo en donde se incluye al Estado mexicano en la corriente mundial de estados benefactores o sociales.

El Estado benefactor surgió como respuesta al conflicto entre los conceptos de mercado y de igualdad que tienen exigencias irreconciliables. El mercado y la lógica de la ganancia exigen la no intervención del Estado, mientras que la búsqueda de la igualdad, por el contrario, supone su presencia. Sin embargo, para que el Estado intervenga considerablemente en la economía deberá solvente.

En el segundo capítulo se caracteriza al Estado mexicano posrevolucionario, como un Estado de bienestar, desde el momento en que la Constitución de 1917 se establecieron las bases de la organización económica y social del país con base en avanzados criterios de justicia social. Con el tiempo el Estado mexicano se consideró además de benefactor, paternalista, autoritario y populista.

Para 1940 ya estaba constituido un Estado que tenía amplia intervención en la promoción de la economía; la cultura y la organización de la sociedad. Se inició además un acelerado proceso de industrialización que fue desigual por grupos sociales y por regiones. Al respecto la ciudad de México sufrió un crecimiento demográfico acelerado que obstaculizó la

adecuada dotación de vivienda y servicios para gran parte de sus habitantes.

A pesar del crecimiento económico la distribución del ingreso no fue equitativa. De 1940 a 1960 ni siquiera los obreros organizados en las centrales oficiales alcanzaron el nivel de salarios que se tenían en 1939. Fue por ello que el Presidente López Mateos tuvo que hacer frente a importantes conflictos en el terreno político y social. Tal vez, esto explica, entre otros factores, la expansión en las prestaciones sociales y económicas, así como la magnitud de la inversión gubernamental en la ciudad de México, escenario de los principales conflictos.

Solamente en este contexto, de conflicto social junto con la capacidad de respuesta económica por parte del Estado se explica la construcción del Conjunto Urbano Presidente Adolfo López Mateos (Nonoalco-Tlatelolco).

Sin embargo esto hubiera quedado como monumento a una época de bonanza, de no ser porque el tipo de propiedad con el que se asignó lo ha mantenido bajo la tutela estatal hasta la fecha, a pesar que desde 1982, con Miguel de la Madrid, se ha impulsado el cambio de régimen de propiedad como parte de la política de "adelgazamiento" del Estado.

En el tercer capítulo se trata específicamente la función del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas ya que es la institución estatal que se encargó del financiamiento del proyecto y construcción de Tlatelolco.

En el cuarto capítulo se describen las características físicas de cada edificio, dividiéndolos en general en edificios de interés social y económico.

Entre los edificios de interés social se encuentran: los 16 edificios que son arrendados por el ISSSTE y los que son propiedad de Banobras asignados vía los Certificados de Participación Inmobiliaria, se trata de siete diferentes tipos de edificios habitacionales. Los de interés económico son 4 diferentes modelos de edificación.

En el quinto capítulo se toca el tema de la administración y mantenimiento en los 84 edificios propiedad de Banobras, quien creó para estos fines, en el año de 1963, la empresa Administradora Inmobiliaria S.A. (AISA), encargada del mantenimiento de la Unidad Habitacional. Los aumentos en el monto de las cuotas para el mantenimiento y administración, aunado a la baja o nula calidad de dichos servicios, provocaron las primeras reacciones organizadas de los residentes desde 1973.

Como respuesta, algunas organizaciones de residentes optaron por la autoadministración de sus edificios formando, inclusive, un Consejo de Edificios en Autoadministración. Este es un importante antecedente de organización de los residentes en defensa de sus intereses.

Lo anterior se analiza en el capítulo seis donde queda de manifiesto que las Asociaciones de residentes de Tlatelolco se han formado principalmente por reivindicaciones de carácter económico. Sin embargo, cuando el gobierno del Presidente De la Madrid promueve el cambio de régimen, se encuentra en Tlatelolco con una población organizada y exigente que pondrá una serie de condiciones para que sean cumplidas antes de aceptar el cambio de régimen de propiedad.

En el séptimo capítulo se explica el régimen de propiedad. Como no se trata de un tipo de tenencia sencillo ni común, sus elementos serán expuestos por partes: En primer lugar el

fideicomiso y sus elementos, en segundo lugar el Certificado de Participación Inmobiliaria No Amortizable Serie B (CPI) en tercer lugar el Contrato de compra-venta del CPI y por ultimo el Acta de emisión del CPI.

El régimen de propiedad es el núcleo de este trabajo, sus repercusiones jurídicas obligan a Banobras, Fonhapo y a la Administradora Inmobiliaria, S.A. (AISA) a cumplir con una serie de funciones que merman el presupuesto que cada año el Gobierno Federal destina a la vivienda. Los residentes tienen el derecho de exigir que estas instituciones cumplan con sus obligaciones.

En el capítulo octavo se expone el conflicto entre los residentes de Tlatelolco y el Gobierno Federal provocado, fundamentalmente, por el proyecto del segundo de cambiar el régimen de propiedad en la unidad habitacional.

La crisis del estado mexicano como un Estado de bienestar explica el que en 1982 el gobierno haya tomado la decisión de dejar de sostener económicamente dicho conjunto habitacional. Para que esto fuera posible, los departamentos de Tlatelolco tenían que cambiar su régimen de propiedad, ya que el que prevalecía implicaba para el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) fuertes erogaciones. El Programa de Cambio de Régimen fue promovido por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) en 1982, cuyos objetivos entraron en conflicto con los intereses de los habitantes de Tlatelolco. El Régimen de propiedad responsabiliza a Banobras de la administración y mantenimiento de los edificios a su cargo.

En el noveno y último capítulo se habla de la situación del cambio de régimen de propiedad después de los sismos de septiembre de 1985. Los residentes de Tlatelolco, negociaron

la suspensión de dicho programa hasta que se termine con la reparación de los daños sufridos en los edificios de dicha unidad.

Los habitantes de Tlatelolco respondieron rápidamente ante los desastres causados por los sismos, ya que contaban con varias asociaciones de residentes.

Por su parte el Gobierno tuvo que escucharlos y tomarlos en cuenta, no solo por su organización sino por razones jurídicas. En el CPI se establece que en caso de sismo les restituiría sus viviendas. Esto es mas relevante en el gobierno de Miguel de la Madrid, que marca el inicio de una época de austeridad con la consecuente racionalización de subsidios siendo estos dirigidos a la población de escasos recursos. Esta política continúa en el gobierno de Salinas de Gortari por lo que es de esperarse que una vez terminada la reconstrucción de Tlatelolco, se continuará con el cambio de régimen para desvincular a dicha unidad habitacional de la tutela estatal.

## II. MARCO TEORICO

### A. Estado Benefactor.

El Estado benefactor, asistencial, social o de bienestar, surge como respuesta al régimen de mercado dominante en el siglo XIX en Occidente. Esto se debe a que con el mercado se agudizaron los fenómenos patológicos de la sociedad.

El tipo de Estado que exige la clase dominante, beneficiada por la libre competencia, es un Estado liberal, no interventor, que no corrija las leyes del mercado. Los miembros de esta clase dominante ven:

"En cualquier determinación dictada por consideraciones extraeconómicas un atentado a la "natural armonía" que se determina a través del libre juego de la oferta y la demanda ... Se abstiene de toda acción que pueda perturbar el mecanismo de la competencia". 1/

Entonces, la distancia entre las clases dominantes y las dominadas se hacía enorme, la miseria y la riqueza extremas eran inevitables. Es por esto que las clases inferiores reclamaron la reorganización de la sociedad. Se cansaron de ser ciudadanos de segunda y querían igualdad de derechos. Las diferencias fueron percibidas como ilegítimas.

---

<sup>1/</sup> Pellicani, Luciano. "Estado de Bienestar" en Bobbio y Mateucci, Diccionario de Política. Siglo XXI: México, D.F., 1979. p. 610.

En Europa del siglo XIX surge el conflicto entre los conceptos de mercado y de igualdad, por tener exigencias irreconciliables.

"Marx muestra ... que la desigualdad en la relación social básica (intercambio entre capital y fuerza de trabajo) es el origen de la imposible autonomía y autorregulación de la sociedad civil, en la medida en que de esta relación fundadora se deriva por mediaciones la crisis de acumulación de la sociedad y, a partir de ella, (lógica y no cronológicamente) la crisis de la institucionalidad social y política". .2/

El mercado y la lógica de la ganancia exigen la no intervención del Estado, mientras que la búsqueda de la igualdad exige la intervención del Estado. El Estado en el segundo caso, tratará de eliminar los obstáculos que impiden a los ciudadanos menos favorecidos gozar de los derechos políticos y sociales formalmente reconocidos.

Es así como la sociedad buscaría poner límites al inhumano mercado, y a la lógica capitalista. Se trataba de someter al mercado al control de la colectividad. Este control significa el fin del concepto de LAISSEZ FAIRE como se conocía hasta ese momento y el principio de una economía de mercado con enfoque social: no se abandona, únicamente se le socializa. Se trata de una solución moderada.

Tres condiciones facilitan el pasaje del Estado liberal al Estado asistencial:

1.- El Estado tiene que tener la riqueza necesaria para destinar una parte considerable a la inversión social. En este sentido fue importante el crecimiento de la riqueza.

<sup>2/</sup> Aguilar Villanueva, Luis. "Estado, régimen y sistema político (notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State)" en Teoría y Política en América Latina. CIDE: México D.F., 1983. p. 207

2.- La revolución keynesiana. Para Keynes el gasto gubernamental es una variable económica autónoma, por lo cual tiene un papel esencial para lograr el pleno empleo de recursos.

3.- La sociedad de libre mercado, en donde el Estado no interviene, había fallado en la acumulación de la riqueza social. Esto hizo que aumentaran los conflictos sociales, por lo que se requería de un Estado coercitivo que, aunque se abstuviera de intervenir en el ámbito económico, fuera capaz de controlar el estallamiento social.

Fue la crisis de la sociedad civil autoregulada la que hizo patente la necesidad de que el Estado asumiera la función de organizarla. El Estado social tiende a proteger, indemnizar y compensar a los grupos sociales económicamente débiles. Intenta proveerlos, cuando menos, de los bienes básicos (salud, educación, vestido y vivienda).

Los mecanismos que utiliza para ejercer sus funciones son: expansión de los servicios públicos, creación de un sistema fiscal basado en el principio de la tasación progresiva, vigilancia hacia el respeto de los derechos de los trabajadores, garantizar a todos los ciudadanos un ingreso mínimo y un empleo.

El Estado Benefactor o Welfare State resultó de un cambio de mentalidad política en Occidente. Esto empezó a manifestarse a partir de la Gran Depresión. Sin embargo es después de la Segunda Guerra Mundial cuando se afianzan estos principios, con los que se socializará el sistema de mercado.

Sin embargo, esto no sucedió de la misma manera y al mismo tiempo en todos los países occidentales. En América Latina podemos encontrar desde sistemas que se definen como "democracias" hasta dictaduras militares que "se convierten en

rudimentarios Estados de Bienestar: es decir, bienestar y apoyo oficial a cualquier grupo que pudiera perjudicar la estabilidad". 3/

## **B. Constitución y crisis del Estado Mexicano como Estado Benefactor.**

En México, el Estado nacido de la Revolución, se preocupó por el desarrollo económico y por la protección de las clases populares. Esto último quedó plasmado en la Constitución de 1917.

La Constitución Mexicana como un documento con contenido social, fue de las primeras en el mundo. (Ya vimos que en Europa esto no se logró sino hasta después de la 2ª Guerra Mundial). Este adelanto se debe a que hacia el año de 1913, el movimiento político adquiere dimensiones de tipo social y con ello surge la necesidad de que se promulgue una nueva Ley Fundamental que efectivamente dé satisfacción a las aspiraciones del pueblo de México en lo relativo a justicia social.

La Constitución de 1857 era únicamente política, en tanto que la Constitución de 1917 rompe con los moldes clásicos al incluir respuestas a demandas de carácter social además de las de orden político, con el fin de resolver los problemas que aquejaban el país.

Se puede pensar en el Estado Mexicano como un Estado de Bienestar desde el momento en que en la Constitución quedó plasmada una nueva concepción de los fines del mismo. Ya no sólo se refería a la organización y al funcionamiento del poder público y a la protección de los derechos individuales (Estado liberal), sino que establecía las bases fundamentales de la

<sup>3/</sup> Salinas de Gortari, Carlos. "Tríptico de la Dependencia: Frustración, Concesión y Limitación en la

organización social y económica del país. La Constitución actual introdujo avanzados criterios de justicia social aplicables a la educación, a la propiedad, a la tutela del trabajador, a la asistencia y a la seguridad social.<sup>4/</sup>

La incorporación de las cuestiones sociales en la Constitución fue respuesta a la presión ejercida por los grupos villistas y zapatistas con los que hubo que negociar. Para Carlos Pereyra:

"... después de la insurrección campesina y de la guerra civil... comienza la lenta reconstrucción del Estado mexicano, que sólo avanza en la medida que el grupo político victorioso adquiere legitimidad por la vía de incorporar en el programa de gobierno las demandas campesinas y populares básicas".<sup>5/</sup>

Así la restructuración del Estado Mexicano después de la lucha armada, no puede dejar de lado las reivindicaciones de corte social. En esos momentos en México, el Estado ya necesitaba para legitimarse, de la inclusión de estas demandas en la Constitución. De no haberlo hecho, la pacificación del país se habría postergado. Es entonces a partir de la Constitución Mexicana de 1917 que se inicia la nueva etapa conocida como la del Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar, en la cual la organización política y jurídica de la sociedad reconoce su estructura colectiva en donde es necesario armonizar los intereses de los diferentes grupos sociales, económicos, políticos y culturales a través de los principios de justicia social.

---

Visión" en Revista Plural. México, D.F. noviembre de 1974, p. 30.

<sup>4/</sup> Hernández Melgar, Gabriela. "Comentarios a los Artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" tesis de licenciatura en derecho; México, D.F.: Escuela Libre de Derecho, 1988), p. 3

<sup>5/</sup> Pereyra, Carlos. "Estado y Sociedad" en México Hoy, Siglo XXI Editores, México, D.F. 1979, p. 289 y 290, citado por Paoli en Estado y Sociedad en México; 1917-1984, Editorial Océano, México, D.F., 1985, p. 31.

Nuestra Constitución integró concepciones específicas del Estado Benefactor; encaminadas a destruir el latifundio y a regular las relaciones de los dos factores primordiales de la actividad económica: el capital y el trabajo. Para Arnaldo Córdova:

"...la verdadera y fundamental novedad del nuevo orden (son) las reformas sociales, contenidas en los artículos 27 y 123, que dan al Estado ese carácter ambiguo, entre paternalista y reformista, que durante mucho tiempo constituyó un enigma para los estudiosos de nuestro país". 6/

Siguiendo este razonamiento el Estado mexicano, si es un Estado de Bienestar con la particularidad de que al mismo tiempo en que es paternalista, es autoritario. Las bases para el fortalecimiento del Estado quedaron plasmadas en la Constitución que otorgó un amplio margen legal a la conformación del nuevo Estado. Entre 1920 y 1930 promueve la reconstrucción del país invirtiendo en infraestructura y servicios públicos: carreteras, escuelas y hospitales.

En el terreno político, la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 incluye a los sectores populares como su base principal. Cuando cambia a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1937 se formaliza la inclusión de estos sectores quedando institucionalizada su pertenencia al partido oficial vía las centrales obreras y campesinas. Por este comportamiento, el Estado mexicano no sólo se ha considerado benefactor paternalista y autoritario, sino también populista. Para 1940 ya estaba constituido un Estado que tenía amplia intervención en la promoción de la economía, la cultura y la organización de la sociedad.

---

\*/ Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. Ediciones Era. México, D.F., 1974, c1972, p. 20.

El Estado mexicano no sólo es intervencionista o asistencial, no es un mero mediador entre partes que se enfrentan, es un Estado que, como dice Paoli: "...opta por deglutir los conflictos, asimilarlos en su seno y abrir espacios institucionales para su expresión y solución".<sup>7/</sup>

En México se colocó la política de industrialización en el centro de la acción económica del Estado. Para ello crea:

"Las obras de infraestructura que la industria requiere, tomando medidas de protección aduanera, organizando la circulación monetaria y el crédito, fundando empresas claves para el desarrollo industrial, estableciendo mecanismos de apropiación del excedente, en fin, dando a luz a la burguesía industrial".<sup>8/</sup>

Otro punto importante de esta política es el control de los trabajadores por parte del Estado. La Ley Federal del Trabajo de 1931 tiene un papel primordial en este sentido. Sin esto el proceso de industrialización en México no hubiera sido tan acelerado.

Sin embargo, este proceso de industrialización trajo consigo marginación y miseria, así como desigualdades regionales. Ya desde la época de Porfirio Díaz, el Estado se había encargado de modelar el espacio nacional de manera desigual privilegiando a la ciudad de México. Esto obedeció a una racionalidad no sólo política sino también económica.

"La centralización del poder exigía una ciudad acorde a sus requerimientos de dominación y grandeza. Además de las acciones estrictamente políticas que habían logrado consolidar un Estado fuerte, el gobierno de Díaz elaboró una estrategia de política económica que

---

<sup>7/</sup> Paoli, *op. cit.*, p. 45.

indudablemente tendría implicaciones en la configuración del Estado nacional". 9/

Esta, al igual que otras tendencias del porfirismo, permanecieron después de la Revolución. El poder continuó siendo personal (presidencialismo), prevaleciendo

"la sumisión, de grado o por la fuerza de todos los elementos opuestos a este Régimen, o la conciliación de los intereses económicos en una política de privilegios, de estímulos y de concesiones especiales". 10/

Esto nos enseña a no creer que el desarrollo industrial en México se inició en 1940. Las bases de este quedaron sentadas a finales del siglo XIX; bajo la misma lógica de intervención estatal. Ejemplo claro de esto es la inversión en ferrocarriles y en electricidad.

La preferencia de los inversionistas por la ciudad de México, desde la época de Porfirio Díaz, trajo serias repercusiones como la concentración demográfica en la Ciudad de México, ya que es una de las principales causas del aumento del déficit de vivienda, en esta ciudad.

El proceso de industrialización en México se inició desde 1876. Sin embargo, para 1913 se había destruido prácticamente toda la red ferroviaria debido al movimiento armado. Tal vez por esta razón se tiende a pensar que en 1940 se inició de cero. Sin embargo, el crecimiento experimentado en esos años fue notable. De 1941 a 1945 el PIB creció un poco más del 7% anual. La inversión bruta se triplicó al final del sexenio (de Avila Camacho), y aumentó significativamente la inversión en el

9/ Velasco, Ciro. El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940: las bases del proceso de industrialización en Desarrollo y crisis de la economía mexicana, Rolando Cordera, compilador. Fondo de Cultura Económica, p. 58-59.

sector industrial. Aumentó también el ingreso per-cápita y el consumo. 11/ En este periodo se creó el Seguro Social.

Con Miguel Alemán se sigue intensificando la industrialización favoreciendo sobre todo a la inversión privada y a los consumidores. Durante este período se cambió el nombre del partido oficial a Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El Estado mexicano en esa época continuó aumentando su intervencionismo. La norma que seguían los procesos políticos era la negociación mediada por el Estado. A todos los grupos, y en especial a sus dirigentes, se les conceden posiciones de poder, de prestigio y aun algunas de donde derivan beneficios económicos.12/

Al principio del sexenio de Miguel Alemán se aseguró que los sectores menos favorecidos no pagarían los costos de la industrialización. Se les prometía que tendrían mejores niveles de vida en el corto plazo. Sin embargo, se habló de la prioridad del crecimiento antes de la distribución.

---

9/ Garza, Gustavo. La concentración económico-espacial en el capitalismo. El proceso de industrialización de la ciudad de México. Tesis doctoral, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, p. 54.

10/ Córdova, op. cit. p. 13.

11/ Paoli, op. cit., p. 46.

12/ Ibid., p. 50.

"Crecer ahora, redistribuir después, era la meta explícita del grupo gobernante que veía con optimismo la posibilidad de que el avance de la industrialización resolviera a largo plazo, los problemas sociales planteados". 13/

Es en este sexenio cuando se inicia el llamado desarrollo estabilizador. El Estado mantuvo una política de protección a la industria cuyos efectos se verían a fines de los años sesentas. Se impidió la importación de artículos que se producían en el país y se otorgaron diversos subsidios a la industria.

Mientras tanto, se había creado una distancia enorme entre las metas de justicia social y el mejoramiento real del nivel de vida de los campesinos y obreros. De 1940 a 1960 ni siquiera los obreros organizados, el sector con mayores posibilidades de lograr algunas reivindicaciones, pudieron alcanzar el nivel de salarios existente en 1939. 14/

Esto explica que en el último año de gobierno de Ruíz Cortines hayan surgido brotes sociales de protesta. Pero es con López Mateos cuando los conflictos irrumpen en el escenario político y social. Ejemplo de esto son los movimientos de ferrocarrileros y de maestros.

El gobierno de Adolfo López Mateos, a partir de iniciativas presidenciales, propició un período de incremento de las prestaciones salariales y sociales. La ampliación de éstas se debe indirectamente a las luchas populares. Sin embargo, es el Estado el que establece la forma y los límites de su desarrollo. El país se organiza en torno al Estado.

---

<sup>13/</sup> Pellicer de Brody, Olga y Reyna, José Luis. El afianzamiento de la estabilidad política. Historia de la Revolución Mexicana. Período 1952-1960. El Colegio de México. México, 1981, p. 7.

<sup>14/</sup> Ibid., p. 9.

De 1959 hasta mediados de la siguiente década:

"El crecimiento del producto interno real ha sido superior al registrado en el período precedente y ha tenido la tendencia a acelerarse; el incremento medio de los precios ha sido sensiblemente inferior al del volumen de bienes y servicios, se ha mantenido el tipo de cambio en condiciones de libre convertibilidad y ha mejorado paulatinamente la participación de los sueldos y salarios en el ingreso nacional". 15/

Asimismo, durante este período "la inversión gubernamental en la Ciudad de México llegó a representar la sexta parte del gasto en obras públicas."16/

Solamente en este contexto de bonanza económica se explica la construcción del "Conjunto Urbano Presidente Adolfo López Mateos" (Nonoalco-Tlatelolco). La concepción que se tenía de la vivienda de interés social era muy optimista. Se pensaba en la posibilidad de construir más unidades habitacionales del estilo, en la misma zona.

Se contaba con los recursos suficientes para construir edificios enormes y se creía que se podrían mantener en el futuro. Siguiendo esta lógica fue que se pensó en los Certificados de Participación Inmobiliaria (CPI) como forma de tenencia que comprometía al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (hoy Banobras) a mantener y administrar los edificios. Los multifamiliares se concebían como la gran solución, que permitiría la existencia de más áreas verdes al mismo tiempo en que atendería a miles de familias que necesitaban vivienda.

---

<sup>15/</sup> Ibid., p. 216

<sup>16/</sup> Banamex, Adolfo López Mateos, Un Pueblo Unido con su Esfuerzo, (México, D.F., Fomento Cultural Banamex, 1989) p. 85.

El Estado interviene en materia de vivienda, por las mismas razones que lo hace en casi todos los rubros sociales básicos: la lógica del libre mercado no satisface la demanda potencial. Sin la intervención estatal serían aun más limitados los sectores sociales, que tendrían acceso a una vivienda "digna". Sin embargo, en el caso de Tlatelolco por sus dimensiones, el Estado creó expectativas entre sus habitantes que más adelante no pudo satisfacer.

Además resulta importante señalar que nos encontramos ante una política estatal que favoreció no precisamente a los más necesitados, sino a las clases medias. Estos sectores se vieron favorecidos especialmente durante el período conocido como desarrollo estabilizador. Ello explica el hecho de que aproximadamente el 50% de las viviendas en este Conjunto se subarrendaran y los titulares de los Certificados de Participación Inmobiliaria (CPI) tuvieran acceso a una mejor vivienda.

La industrialización, el desarrollo de las ciudades y en general el proceso de modernización de la sociedad mexicana, había producido un amplio sector de clases medias que algunos estudiosos calculan entre 25% y un tercio de la población Mexicana hacia finales de los años sesentas.<sup>17/</sup> Su acceso a la educación superior las hace concientes y exigentes. El Estado entonces, al otorgar vivienda barata para estos sectores, busca ganar consenso o fortaleza. Son grupos que buscan la democracia y que participan en la vida política económica y cultural.

Con el movimiento estudiantil de 1968 el Estado sufre una grave crisis política. Este movimiento, al igual que el de médicos de 1964 estuvieron protagonizados por las clases medias. Para

---

<sup>17/</sup> Paoli, op. cit., p. 17.

entonces, este sector había aumentado en número y en importancia.

Durante el período de Gustavo Díaz Ordaz se debilitó el consenso: se ponía en duda lo democrático del régimen. Fue un período en el que se hizo evidente una crisis de legitimidad.

Por esta razón, el Presidente Luis Echeverría intenta recuperar el consenso acercándose a los universitarios, profesionistas jóvenes y grupos populares. Sin embargo, su enfrentamiento con los empresarios provocó que al final de su sexenio se fugaran capitales en forma masiva, agravándose la crisis financiera por la que atravesaba el país.

La misma lógica siguió el sector empresarial cuando José López Portillo nacionalizó la banca. A partir de 1968 la crisis va transformándose de política a económica y es cada vez más profunda. En 1982, con la nacionalización de la banca se rompe un límite.

"La fecha que inicia la nueva era del Estado es justamente la de su última expansión histórica: el primero de septiembre de 1982, día en que el presidente López Portillo nacionalizó la banca. Fue el acto de mayor autonomía estatal desde la nacionalización del petróleo en 1938, pero también el encuentro de un techo de legitimidad y de consenso político para las facultades expropiatorias del Estado y, en particular, del Presidente".18/

Así, esta demostración de fuerza del Estado marcaba una nueva senda: la modernización ya no se daría expandiendo al Estado sino reduciendo su tamaño. Desde el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid el discurso oficial habla de la necesidad de adelgazar al Estado obeso. Las acciones tomadas en este

---

<sup>18/</sup> Aguilar Camín, Héctor. Después del Milagro. Editorial Cal y Arena. México, 1988, p. 22.

sentido fueron claras: recorte presupuestal, venta de paraestatales, reducción de subsidios, etcétera.

"Como muchas otras cosas de la historia mexicana, la bancarrota del Estado interventor posrevolucionario, luego de su ciclo mayor de auge, fue la expresión tardía o el aterrizaje imprevisto, de una corriente mundial: el ocaso del Estado benefactor, la era postkeynesiana".  
19/

A partir de 1982 la crisis económica se agudizó. Durante el sexenio del Presidente de la Madrid, el poder adquisitivo del salario se redujo en casi 50%, no se crearon nuevos empleos al tiempo en que se cerraron muchas fuentes de trabajo por lo que el desempleo aumentó notablemente. El endeudamiento externo había llegado a un límite. Ante esta situación económica el Estado se vio forzado a redefinir sus funciones.

Desde esta lógica se entiende que el Estado busque la desvinculación de las unidades habitacionales que sostiene. Tlatelolco, en especial, representa altos costos para la Federación. El programa de cambio de régimen pretendía acelerar los trámites para lograr la escrituración de todos los departamentos que estuvieran bajo la tutela de Banobras. El programa había avanzado satisfactoriamente. Sin embargo se detuvo hasta que no se termine la reconstrucción de la unidad fuertemente afectada por los sismos de 1985.

Es aquí donde es claro el límite que imponen los CPI a la acción del Estado. De no haber existido este tipo de tenencia en Tlatelolco, la ayuda otorgada por el Estado no hubiera sido tan cuantiosa. Las implicaciones legales del CPI determinaron la actitud estatal frente a Tlatelolco, al igual que la de los residentes.

---

<sup>19/</sup> Ibid. p. 24.

Este régimen de tenencia tiene implicaciones en torno a la política habitacional que involucran tres elementos fundamentales:

- el destino social del subsidio estatal;
- la seguridad en la tenencia de la vivienda, y;
- accesoriamente, la responsabilidad de la conservación de los inmuebles <sup>20/</sup>

En el caso de Tlatelolco, el tipo de tenencia distorsionó el destino del subsidio ya que muchos departamentos se subarrendaban e incluso en los cuartos de azotea vivían familias completas. Esto fue posible porque la naturaleza de los CPI se presta al subarriendo. En lo que se refiere a la seguridad en la tenencia, en los CPI se establece que la vivienda por ellos amparada es inembargable. Por último, es importante señalar que la responsabilidad del mantenimiento y conservación de los inmuebles, recae sobre Banobras.

El régimen de tenencia de los edificios de Tlatelolco, no fue el adecuado para ese tipo de conjunto habitacional. Los que decidieron transportar una figura financiera a una forma de tenencia, en un conjunto habitacional de tales dimensiones, no previeron que en el futuro, el mismo régimen de propiedad obstaculizaría la desvinculación del Estado de dicha unidad habitacional.

---

<sup>20/</sup> Azuela De la Cueva, Antonio. La ciudad la propiedad privada y el derecho, El Colegio de México, 1989. p. 133.

### III. Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas.

Esta es una de las instituciones más importantes a través de las que el Estado ha actuado en materia de vivienda. Es la primera que se creó para atender, junto a otros servicios públicos, el problema de la vivienda en zonas urbanas y dentro del sistema de financiamiento bancario oficial. Se fundó en 1933 con el nombre de Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, (BNHUOPSA).

En 1966 cambia su nombre al de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BNOSPSA) 21/

Los objetivos de la institución, según queda establecido en su Ley Orgánica, artículo 2o., son:

I.- Promover y encauzar el financiamiento y dirigir la inversión de capitales en obras y servicios públicos o de interés social;

II.- Asesorar técnicamente a personas morales de derecho público en la planeación, financiamiento y ejecución de obras y servicios públicos o de interés social;

III.- Actuar como consejero técnico y agente financiero, en materia de obras y servicios públicos o de interés social, a solicitud del Gobierno Federal, del Departamento del Distrito Federal, de los Gobiernos de los Territorios Federales, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios;

IV.- Actuar como agente financiero del Gobierno Federal en los financiamientos a obras y servicios públicos o de interés

<sup>21/</sup> Garza, Gustavo y Schteingart, Martha. La acción habitacional en el Estado de México. El Colegio de México, 1978, p. 84.

social y, a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contratar directamente créditos del exterior con instituciones privadas, gubernamentales o intergubernamentales;

V.- Realizar las operaciones fiduciarias autorizadas por la Ley; y

VI.- El que le fijen otras leyes.

En 1954 el Banco extiende su acción en materia de vivienda con la creación del Fondo de las Habitaciones Populares, sus funciones serían amplísimas, lo cual muestra el grado de paternalismo del Estado. En el artículo 47 de la Ley del Banco se establece que el fondo deberá ser destinado:

I.- A cubrir los gastos de administración y cobranza del mismo Fondo.

II.- A proyectar y construir habitaciones populares.

III.- A fraccionar y urbanizar terrenos para el servicio de habitaciones populares.

IV.- A demoler y substituir tugurios y acondicionar habitaciones defectuosas.

V.- A adquirir los muebles e inmuebles necesarios para los fines del servicio.

VI.- A otorgar préstamos inmobiliarios como los que prevé esta Ley para habitaciones populares.

VII.- A fomentar actividades científicas, técnicas, industriales o financieras en general, relacionadas con el servicio de habitaciones populares.

VIII.- A otras medidas de fomento, sostenimiento, inspección, vigilancia, estudio, consulta y propaganda del servicio de habitaciones populares, inclusive aquellas que excluyan toda recuperación.

En cuanto a la población atendida por este fondo, lo único que podemos inferir es que tenían que ser sujetos de crédito. Esto es, sólo atendía a sectores que pudieran pagar. Por lo cual no se le puede considerar como instrumento encaminado a hacer del Banco un negocio rentable, ya que se menciona que en muchos casos no importa la recuperación de los créditos..

El diseño y la construcción de los conjuntos del banco se encargaba a particulares. En el caso de Tlatelolco se contrató al arquitecto Mario Pani, quien se encargo del diseño y de la construcción.

Los conjuntos financiados y construidos por esta institución son administrados por administradoras inmobiliarias que el Banco creaba. Estas se hacían cargo de la administración, mantenimiento, vigilancia y problemas legales, hasta que se terminara de pagar el crédito. En el caso de los CPI hasta que se pague su monto se realiza la asamblea de tenedores y se elige un Régimen de propiedad y mientras tanto el banco sigue siendo el responsable de los rubros antes mencionados.

Los residentes deberán pagar los gastos de administración y mantenimiento.

"Mediante cuotas mensuales que varían entre 15 y 20% de las mensualidades pagadas para cubrir el costo de adquisición de la vivienda, las

cuales se incrementan, cada dos años en un 10%". 22/

Este cálculo indica la falta de previsión de los encargados de estos programas. La inflación fue pronto mayor. Las cuotas, por lo tanto, insuficientes. Esto provocó que los residentes protestaran por los aumentos de cuotas.

---

<sup>22/</sup> Ibid., p. 95.

#### IV. EL PROYECTO TLATELOLCO.

Este proyecto fue realizado a partir de 1958 por el entonces Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, S.A. Estuvo a cargo de él, el arquitecto Mario Pani, quien asegura que:

"Yo quería que Tlatelolco fuera una patria chica y creo que es lo que hay que tratar de hacer: Una serie de patrias chicas, de células urbanas que hacen que la gente se quede en su lugar." 23/

Tlatelolco fue concebido como un gran proyecto de regeneración urbana que sería parte de uno más amplio que pretendía acabar con la herradura de tugurios que existía en la zona.

"El Conjunto Habitacional, llamado "Nonoalco-Tlatelolco", construido sobre una superficie aproximada de 769,000 m<sup>2</sup>... tiene una longitud de 2.5 Km y una anchura que varía entre 400 y 600 metros; esta dividido en tres secciones que comprenden 102 edificios con 11,956 departamentos".24/

Es este proyecto de tan grandes dimensiones se pretendía el logro de los siguientes objetivos:

1.- El Conjunto "Presidente López Mateos" sería un conjunto autosuficiente y autónomo.

Se pretendía con esto rescatar la vida de barrio, los habitantes de dicho conjunto urbano podrían satisfacer todas sus necesidades sin tener que salir de la unidad.

<sup>23/</sup> Pani, Mario. "Cada cambio de sexenio es una tragedia". Primero de tres artículos publicados en Excelsior, 29 de junio de 1964, p. 9.

<sup>24/</sup> Sura, José. "Tlatelolco: retrospectiva y actualidad" en Revista Urbana, Año 1, Num. 1. México, abril de 1963, p.1.

Todo esto quedaría solucionado dentro del Conjunto Nonoalco-Tlatelolco, ya que se proyectó la existencia, en su interior, de todos los servicios entre los cuales se encuentran escuelas, deportivos, comercios, clínicas, cine y otro tipo de diversiones.

Sin embargo, ha habido un obstáculo frente al propósito de hacer vida comunitaria en Tlatelolco; el hecho de que algunos edificios son demasiado grandes y en general, en toda la unidad, la densidad de población es muy elevada. Además hay mucha gente que renta el departamento en el que vive y esto hace que tenga poco interés por los problemas que aquejan a la unidad.

El hecho de que sea tan barato vivir en Tlatelolco ha permitido que sus habitantes aumenten su nivel de consumo en muchos renglones, entre otros los paseos fuera de la unidad;

"La tenencia de un vehículo propio desempeña un papel importante, ya que facilita el desplazamiento de los residentes fuera de Tlatelolco. El resultado es que se empobrece el uso de las áreas comunes, generándose una marcada debilidad de los contactos "cara a cara" tan necesarios para realizar todo tipo de empresas comunes."<sup>25/</sup>.

En cuanto a la prestación de servicios al interior de la Unidad, para estimular la permanencia en ella sí funcionó en un principio pero en la actualidad sólo de manera parcial. Los tres deportivos han dejado de dar servicio y lo mismo ha pasado con algunas escuelas y clínicas. Lo que si ha proliferado es el comercio en los locales de los edificios y fuera de éstos creando mucha basura e infecciones en el conjunto urbano.

---

<sup>25/</sup> Cuevas, J. Aurelio. El movimiento de residentes en Tlatelolco; un caso de participación vecinal en la Ciudad de México. Mimeo, México, 1985, p.26.

## 2.- Vivienda de Interés Social.

No todos los edificios de Tlatelolco fueron construidos y planeados bajo el criterio de interés social. También hubo edificios denominados de interés económico para que funcionara como subsidio de los edificios construidos bajo el primer criterio.

El proyecto contemplaba cuatro tipos de edificios de interés social y otro de interés económico.

### Edificios de Interés Social.

Tipo "A". Dentro de éstos hay también diferencias (A, A-1, A-2, y A-3) pero en general se puede decir que son los más austeros de la unidad. Este tipo de edificios sí se puede considerar verdaderamente de interés social en cuanto a su estructura y sus costos de mantenimiento. No sucede lo mismo si pensamos en quién lo habita, ya que en Tlatelolco no vive la gente más necesitada de nuestra ciudad, excepto en los cuartos de servicio.

Los edificios "A" tienen ocho pisos en los que se distribuyen 112 departamentos. Los "A-1" suman en total 64 departamentos iguales a los "A". Los "A-2" son los de cinco pisos y alojan 140 departamentos. Los "A-3" también son de cinco pisos pero alojan 100 departamentos.

Estos departamentos son de dos y tres recámaras, con uno o dos baños respectivamente. Carecen de cuartos de servicio. Tienen lavaderos y rejas para tender la ropa en las azoteas. Son 44 edificios tipo "A" en todo el Conjunto Nonoalco-Tlatelolco.

Edificios tipo "B".

"Cada departamento cuenta con un patio anexo a la cocina que tiene lavadero e instalaciones... para lavadora eléctrica." 26/

Están contruidos con mayores espacios que los de tipo "A". Los tipo "B" cuentan con cuartos y baños de servicio en las azoteas en donde también hay jaulas para el tendido de ropa. Los departamentos son de dos y tres recámaras con uno y dos baños según el número de dormitorios. También estos departamentos cuentan con un patio anexo a la cocina, como ya se indicó.

Edificios tipo "C".

"Considerados de lujo dentro del Conjunto Urbano los edificios tipo "C" tienen 14 pisos, y alojan 288 departamentos." 27/

En realidad al interior del conjunto, estos edificios no son los más lujosos; más bien dentro de los cuatro considerados como habitaciones de interés social, si se les puede llamar lujosos. Si no tomamos en cuenta los edificios de interés económico y viendo hacia afuera del Conjunto si se pueden considerar como departamentos de lujo por los amplios espacios que los componen, así como por los acabados. Estos departamentos disponen de un patio anexo a la cocina de cuartos de baños de servicio en las azoteas y de jaulas para tender la ropa.

Edificios tipo "I"

Son nueve en total, en los cuales se distribuyen 112 departamentos. Hay departamentos de dos ,y tres recámaras.

---

<sup>26/</sup> Banco Hipotecario y de Obras Públicas, S. A. Conjunto Urbano Presidente Adolfo López Mateos (Nonoalco-Tlatelolco), una realización del Presidente Adolfo López Mateos, México, 1958, p.146.

<sup>27/</sup> Ibid., p. 147.

Estos últimos "disponen de 2 baños y cuarto para criados integrado al propio departamento".<sup>28/</sup>

Los de dos recámaras tienen un baño y el cuarto de servicio está en la azotea.

Hasta aquí los edificios llamados de interés social. Al respecto me parece interesante comentar la definición que el BNOPSA plantea:

"Resultaría incongruente emprender cualesquiera obras de beneficio social sin otorgar primera importancia a las familias de menores recursos económicos." <sup>29/</sup>

Según esta definición, resulta incongruente que los edificios de interés social cuenten con cuartos de servicio, ya que los sirvientes son personas más necesitadas que aquéllas para quién trabajan.

### **3.- Vivienda de interés económico:**

"Su ubicación magnífica, cercana a las principales avenidas y parques los hace atractivos para la inversión." <sup>30/</sup>

Edificios de Interés Económico.

Los edificios tipo "K", son de doce pisos con 52 departamentos en cada uno. Cada departamento tiene tres recámaras, una con baño integrado y un baño compartido para las restantes.

"La estancia-comedor se comunica con una terraza...tiene anexos el cuarto con baño para la servidumbre y un patio con lavadero. Por

<sup>28/</sup> Ibid., p. 153.

último el pent-house aloja cuatro departamentos con estancia comedor, dos recámaras con baño privado cada una y medio baño en el hall".<sup>31/</sup>

Edificios tipo "L".

Tienen catorce pisos en los cuales se alojan 86 departamentos de una, dos y tres recámaras.

Edificios tipo "M".

Son torres de 22 pisos con 82 departamentos de los cuales 80 son de tres recámaras, dos baños y patio de servicio.

Edificios tipo "N".

En estos edificios se alojan 80 departamentos de dos recámaras y patio de servicio en cada piso. En el pent-house se encuentran dos departamentos.

Todos estos edificios son considerados de interés económico;

"En virtud de su clasificación como unidades en condominio...incluyen mejores acabados que los destinados para rentarse." <sup>32/</sup>

Como se puede ver se pensaba que los de interés económico se venderían mientras que los de interés social se rentarían. En realidad solamente los 16 edificios de ISSSTE se rentan y los demás se adquirieron mediante Certificados de Participación Inmobiliaria a excepción de las Torres Tecpan que se vendieron

<sup>29/</sup> Ibid., p. 137.

<sup>30/</sup> Ibid., p. 157.

<sup>31/</sup> Ibid., p. 160.

<sup>32/</sup> Ibid., p. 160.

a un particular. Los edificios del ISSSTE son considerados de interés social y están numerados a diferencia de los de Banobras que cada uno lleva un nombre.

Los que planearon Tlatelolco consideraron que lo mejor para construir barato y de buena calidad era hacerlo en altura. Esto permitiría la existencia de áreas verdes y un aprovechamiento real del espacio. Además se ahorra en agua, drenaje y pavimento.

A lo largo de los años se ha visto que Tlatelolco no es costeable a pesar de que construir en altura si abarata costos, ya que los edificios son demasiado altos y alojan muchos departamentos por lo cual son muy difíciles de mantener en buen estado físico y financiero.

Esta ha sido una de las razones del conflicto el cambio de régimen de propiedad en Tlatelolco, ya que los residentes se tomaron todo el tiempo posible para pensarlo. Con el sismo se vuelve difícil, ya que en la concertación con SEDUE se postergó la resolución del cambio de régimen hasta solucionar por completo la reconstrucción y reubicación de habitantes de Tlatelolco.

## V. ADMINISTRACION Y MANTENIMIENTO

El Régimen de propiedad trajo serias implicaciones para Banobras en cuanto a su obligación de administrar y mantener en buen estado la unidad habitacional. Los residentes tienen el derecho de reclamar que esto se cumpla conforme a la ley. Por esto Banobras creó la Administradora Inmobiliaria, S.A. (AISA) en febrero de 1963, cuyo capital social ascendió a un millón de pesos y quedó suscrita de la siguiente manera:

BANDBRAS (BNOPSA)-----	70%
Asociación Hipotecaria Mexicana, S.A. -----	25%
Crédito Hotelero -----	03%
Compañía Operadora de Teatros -----	01%
Cinematográfica Cadena de Oro, S.A.-----	01%

BANDBRAS celebró con AISA un contrato y se le encomendó la administración, el mantenimiento y la cobranza mensual de las cuotas de los residentes. Desde 1970 el patrimonio de AISA se limitó a estas entradas lo cual ocasionó que la cantidad y la calidad de los servicios de administración y mantenimiento se fuera deteriorando, lo que provocó el descontento entre los residentes. Esta no sería la primera vez que se presentaría conflicto entre los habitantes de Tlatelolco por los servicios prestados por AISA.

Casi al terminar el año de 1973, AISA aumentó las cuotas de mantenimiento en un 20%. Los residentes reaccionaron organizadamente y lograron por vía legal la consignación de

cuotas, es decir, continuaron depositándolas sin el aumento en Nacional Financiera.

Para marzo de 1974 cuatro mil familias que representan una tercera parte de los habitantes de Tlatelolco, consignaban sus cuotas. Fue entonces que algunos residentes se plantearon una nueva alternativa en los siguientes términos:

"O aceptar imposiciones de cuotas de mantenimiento con los pésimos servicios habituales, lo que significaba dejarse robar sin presentar ya oposición alguna, o aceptar la autoadministración que redundaría en servicios eficientes... y la continuación de la lucha".<sup>33/</sup>

Por autoadministración se entendía la independencia respecto a AISA, lo que implicaba que los residentes se harían cargo de la administración y mantenimiento, formando un grupo que sería el responsable de cobrar las cuotas y vigilar que los edificios estuvieran en buenas condiciones. Los edificios que optaron por este sistema dejaron de pagar sus cuotas a AISA. La autonomía favoreció a los residentes y cumplió con los objetivos del Programa de Cambio de Régimen de Propiedad.

En septiembre de 1974 AISA anunció otro aumento de cuotas del 18% que entraría en vigor en octubre. Para ese momento ya "totalizaba el incremento de las cuotas más del 41% en un lapso de diez meses".<sup>34/</sup>

Esto no sucedió pues los tlatelolcas consiguieron una audiencia con el presidente de la República, Lic. Luis Echeverría, donde obtuvieron resoluciones satisfactorias, entre las que destacan: la suspensión del aumento hasta el primero de diciembre de 1974

---

<sup>33/</sup> Mendizábal, Max. Movimiento Vecinal en Tlatelolco. Ediciones Unidad Urbana. México, 1985, p.17.

<sup>34/</sup> Ibid., p.26.

y la anulación, para todos los residentes, del aumento del 10% que BANOBRAS había programado para octubre.

Los edificios que optaron por la autoadministración buscaban un mejor servicio que permitiera dar el mantenimiento adecuado y necesario a su inmueble. Aun cuando se logró la cooperación y convivencia entre los residentes, lo más común fue "que solo un núcleo de personas participaba en las asambleas de los edificios...el mayor número era apático."<sup>35/</sup>

Esta falta de interés ha sido uno de los principales problemas de la autoadministración, así como la poca experiencia conocimiento de los sistemas contables y administrativos y el cambio frecuente del personal tanto de limpieza y mantenimiento como de administración.

Otros residentes se han resistido abiertamente a la autoadministración ya que:

"...la gente al pensar que de dejar AISA y de meterse en autoadministración va a tener nuevos problemas pues...han habido transas...por ejemplo en el Tamaulipas. En otras una división feroz como el Guelatao, entonces la gente al ver eso piensa:... (mejor) estar en lo malo conocido, que es AISA,... (ya que) lo malo desconocido puede ser peor, en el Niños Héroes ya han salido a balazos, tubazos, etc." <sup>36/</sup>

Otro problema al que se enfrentan los residentes de los edificios en autoadministración es la falta de cohesión entre ellos, ya que no todos los edificios pertenecen al Consejo de Edificios en Autoadministración (COEA), constituido el 5 de mayo de 1976.

<sup>35/</sup> Entrevista con Jesús Verver Nava, residente del edificio Chihuahua y presidente de la Asociación de Residentes de Tlatelolco de 1980 a 1982, México, D.F., 1985.

<sup>36/</sup> Entrevista con Raúl de la Torre, candidato a diputado por el PRT en el II distrito electoral en las elecciones de julio de 1985, México, D.F., mayo de 1985

Para 1980 en veintidós edificios ya se contaba con autoadministración, mientras que AISA seguía administrando alrededor de sesenta edificios. Entre los primeros que optaron por este tipo de administración están: Atizapán, José María Arteaga, y Miguel Lerdo de Tejada. Estos dos últimos formaron la Asociación Arteaga-Lerdo (AAL) durante el movimiento de huelga de pagos de 1974.

En 1983 AISA aumentó nuevamente las cuotas de administración y mantenimiento, a lo que los residentes respondieron otra vez con la consignación de cuotas:

"El descontento que ha provocado entre los residentes de Tlatelolco el aumento arbitrario, injustificado, ilegal y unilateral a las cuotas de administración y mantenimiento, nos ha unido y hemos decidido (...) no pagar estos aumentos." 37/

Se acusaba a AISA de prestar servicios deficientes, de tener un enorme y costoso aparato burocrático y de un mal manejo de fondos. Por lo anterior se decidió mantener la consignación legal de pagos hasta que:

- El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) llegara a un acuerdo con los residentes sobre el tipo y costo de los servicios de administración y mantenimiento.
- Una comisión de residentes participara en la aplicación de las cuotas.
- Se destituyera al gerente de AISA junto con los responsables de los servicios de mantenimiento.

---

<sup>37/</sup> Revista Unidad Urbana. Vol. 1, num.1, abril de 1983.

Los residentes de Tlatelolco que buscaban autoadministrarse pedían que FONHAPD les ayudara organizando seminarios para conocer más acerca de la administración de los edificios. Además se pedía que los edificios fueran entregados en buen estado físico y financiero para hacerse cargo en adelante del mantenimiento.

En opinión de los residentes las ventajas de la autoadministración son:

- Determinar qué servicios necesitan.
- Administrar cuotas sin intermediarios.
- Fijar las cuotas anualmente y en asamblea
- Contar con facultad de decisión sobre sus derechos
- Evitar que otros medren la economía familiar.<sup>38/</sup>

Para julio de 1984 se consiguió que el gerente de AISA, Martínez Aguilar, fuera sustituido por el Arq. Jorge González Camarena, quién permaneció en el cargo hasta la intervención de AISA por SEDUE en octubre de 1985.

Para septiembre de 1985 había 46 edificios en proceso de autoadministración, 11 en la primera sección, 14 en la segunda y 21 en la tercera, los cuales, sumados a los 22 que ya se autoadministraban arrojaban un total de 68. Para septiembre de 1985 AISA todavía tenía a su cargo 18 edificios.

---

<sup>38/</sup> Ibid.

## VI. ORGANIZACION DE LOS RESIDENTES

En Tlatelolco las asociaciones de residentes se han formado por reivindicaciones económicas como el aumento de cuotas de administración y mantenimiento por parte de la Administradora Inmobiliaria, S.A. (AISA), esta fue la causa del primer movimiento de residentes en 1974.

" Los 84 edificios manejados por BANOBRAS comenzaron a resentir el descuido y el abandono al paso del tiempo (...) hacia 1973 el deterioro físico de varios edificios era ya palpable. Mientras se mantuvieron inalteradas las cuotas de pago de residentes estas anomalías se soportaron."<sup>39/</sup>

Como lo menciona uno de los residentes más activos en Tlatelolco, sus vecinos jamás se organizaron si no veían afectado su ingreso. Así, tenemos que los residentes no aceptaron el aumento de cuotas de mantenimiento y se organizaron aglutinándose en el Comité Coordinador Provisional. Esto surgió después de que Lima Zuno ( Gerente de AISA) ofreció dar a los residentes los edificios en autoadministración.

De este Comité surgieron dos tendencias; una que mantuvo una postura de enfrentamiento con BANOBRAS, y otra que tomó la autoadministración como solución a la mayoría de las dificultades. La primera tendencia se constituyó más tarde como el Comité Coordinador de Asociaciones de Residentes, que,

"intentó conseguir reivindicaciones más radicales ... tales como pedir la devolución del pago por servicios municipales no prestados por el Departamento del Distrito Federal desde

---

<sup>39/</sup> Cuevas, op. cit., p.8.

el convenio de noviembre de 1968 con  
BANOBRAS..."40/

En la otra tendencia se formó la Asociación Arteaga Lerdo (AAL) para conseguir la autoadministración en estos dos edificios que la formaron. Obtuvieron lo que buscaban en 1975. Después, esta asociación formaría parte del Consejo de Edificios en Autoadministración de Tlatelolco (COEA).

Este consejo se formó el 5 de mayo de 1976 con el nombre de Consejo de Autoadministración en Tlatelolco. Era el "frente solidario donde se consolida la autoadministración (que era) el objetivo principal de la lucha organizada de los residentes."  
41/

El COEA por medio de sus representantes señalaba como aspectos que afectan a la organización vecinal los siguientes:

- Incumplimiento en los pagos por parte de aquéllos residentes que mantienen una relación privilegiada con AISA.
- Falta de conciencia de los residentes de la importancia de conseguir que se repararan los daños causados por los sismos en los edificios.
- Carencia de sitios recreativos y deportivos, así como de un local donde se realizaran las reuniones de los residentes.
- Conflictos causados por alquilar los cuartos de servicio.

Además de estos puntos, cabe señalar que no todos los edificios en autoadministración pertenecen al COEA. Sin embargo, esto no

---

<sup>40/</sup> Mendizábal, op. cit., pp.28-29.

<sup>41/</sup> Cuevas, op. cit., p. 12.

es una señal de desunión si pensamos que dentro del COEA muchos dirigentes de edificios decidieron actuar por cuenta propia y en algunos casos pactaban con las autoridades sin consultar previamente al Consejo. Este problema queda más claro si mencionamos la ocasión en que uno de los dirigentes de la AAL perteneciente al COEA:

"apoyó un iniciativa según la cual cada asociación debía tratar por separado sus problemas con el Banco, acudiendo al COEA sólo en caso de que las demandas no se atendieran. Se vulneró así, desde el núcleo, la robustez y eficacia de este organismo". 42/

En 1980 el COEA se ensanchó con la llegada de nuevos miembros cuyas demandas eran en esencia las mismas, destacando la marginación de los residentes de esta Unidad Habitacional en la resolución de sus problemas y la necesidad urgente de esta participación.

Del COEA se puede decir, en síntesis, que fue un intento por fortalecer la organización de residentes. Sus miembros lucharon por Tlatelolco en conjunto y por su edificio en especial. Para lograr esto se ofrecía asesoría sobre asuntos específicos en cada una de las reuniones semanales. Este organismo no guardaba vínculos con otros de igual naturaleza de otras zonas habitacionales, ni con ningún partido político. El COEA buscaba participar en la solución de los problemas de la Unidad, inclusive llegó a pedir al delegado de la Delegación Cuauhtémoc participación en la orientación del presupuesto de la Subdelegación en Tlatelolco. 43/ El COEA obtuvo logros como la recimentación y nivelación en varios edificios, así como el aumento de la participación vecinal.

---

<sup>42/</sup> Mendizábal, op. cit., p. 38.

<sup>43/</sup> Ibid., p. 40.

Otra organización de residentes es la constituida por los Comités Cívicos de Manzana, instituida en 1977 y cuyo nombre es el de Asociación de Residentes de Tlatelolco. Esto forma parte del sistema de organización vecinal del Distrito Federal. Existen juntas de vecinos por delegación, formadas por asociaciones de residentes en cada colonia o unidad habitacional.

En Tlatelolco existe un Comité Cívico por edificio, y cada uno tiene su representante: por lo tanto, había cien, que correspondían al número de edificios habitacionales.

Uno de los presidentes de la Asociación de Residentes de Tlatelolco, el Dr. José Antonio Espinoza, refiriéndose a la organización vecinal comentó:

"Los residentes de Tlatelolco...hemos aprendido que debemos organizarnos a nivel de cada edificio, que nuestra organización debe ser democrática e independiente de los organismos e instituciones ligadas al poder político, e igualmente independiente de partidos y organizaciones políticas". 44/

Para la Asociación de Residentes de Tlatelolco (ART) los siguientes puntos eran primordiales :

- Mantenimiento de las áreas verdes.
- Limpieza y recolección de basura.
- Alumbrado exterior.
- Conservación de las áreas recreativas.

---

<sup>44/</sup> Espinoza, José Antonio. Unidad Urbana, Vol. 1, núm 2, junio de 1983, p. 2.

- Vigilancia policiaca.
- Conservación de la red de agua potable y su sistema de bombeo.
- Control de plagas.

El presidente de la Asociación de Residentes de Tlatelolco es auxiliado por cuatro personas elegidas en una asamblea general.

De los representantes de esta asociación; cuatro son de los edificios a cargo de FONHAPO y uno es por parte de los edificios del ISSSTE. Lo anterior obedece a una representación proporcional de los edificios.

Aunque legalmente, las asociaciones tienen por objeto representar los intereses de los vecinos, de hecho la Asociación de Residentes en Tlatelolco es un organismo de apoyo a las actividades de la Subdelegación en Tlatelolco. Sin embargo, se ha logrado que se tome en cuenta a los residentes en la elección de sus dirigentes sin que el subdelegado intervenga en esta decisión.<sup>45/</sup>

"Los cien presidentes reunidos a la semana siguiente de su elección, eligieron pese a la labor de la Subdelegación, a cuatro de cinco miembros no comprometidos con las autoridades para representar a todo Tlatelolco como Asociación de Residentes, ante la Junta de Vecinos de la Delegación Cuauhtémoc.<sup>46/</sup>

Dejando a un lado la Asociación de Residentes de Tlatelolco y retomando al movimiento de los habitantes de Tlatelolco en general, podemos decir que de 1976 a 1982 este se replegó. No

---

<sup>45/</sup> Entrevista con Cuevas, en México, D.F. en abril de 1985.

<sup>46/</sup> Mendizábal, op. cit., p. 50.

fue hasta que AISA aumentó nuevamente las cuotas de administración y mantenimiento, que los residentes se organizaron para protestar. Las consignas fueron en esta ocasión, prácticamente las mismas que diez años antes.

Se realizó una asamblea general para plantear una acción conjunta. La asistencia fue de tres mil residentes aproximadamente y se contó con la presencia de representantes de AISA y de FONHAPO. Se acordó lo siguiente:

- No aceptar el aumento de cuotas.
- Que el Fideicomiso apoyara la autoadministración.
- Que FONHAPO rehabilitara los edificios en profundo deterioro por malos servicios y el paso del tiempo.
- Realizar una auditoría a AISA.
- Que cada edificio realice un acuerdo con AISA para fijar las cuotas de pago. 47/

Se organizaron asociaciones de residentes en los edificios donde no existían y no se pagaron los aumentos, volviendo a consignar las cuotas. Se buscaba la autoadministración en los sesenta y un edificios que todavía administraba AISA. Una de las principales demandas era la rehabilitación de los edificios.

Aunado a todo esto se aproximaba el programa de cambio de régimen de propiedad. En este punto tanto Aisa, FONHAPO y los residentes tenían gran interés aunque en diferentes sentidos.

---

47/ Cuevas, op. cit., p. 21 y Revista Unidad Urbana, año 1, núm.5, pp. 3-5.

Dada esta situación los residentes involucrados hicieron todo lo posible por alentar la participación.

"Se logró que trabajaran unidas las organizaciones más representativas de Tlatelolco (...). Esperamos que los grupos que por alguna razón fundamentada o no, se encuentran al margen de esta lucha, se integren a ella.<sup>48/</sup>

Se sugería empezar por la organización mas simple; la de cada edificio, después por sección y finalmente lograr la comunicación entre toda la Unidad.

Para julio de 1984 el movimiento de residentes seguía progresando. Sin embargo, sus dirigentes no se encontraban satisfechos del todo, ya que la mayoría no participaba.

Uno de los edificios más organizados para entonces era el Yucatán. Este edificio realizó un convenio con FONHAPO que más adelante sería el convenio modelo ya que muchos edificios lo adoptaron como el ideal y pactaron con FONHAPO en los mismos términos. Los puntos tratados fueron:

- Garantías para la recimentación y renivelación del edificio.
- Corrección de fallas estructurales y vicios de origen.
- Recuperación de billetes de depósito sin cargo para los consignantes.
- Garantías para la autoadministración; obteniendo la documentación necesaria del edificio como: planos, póliza de

---

<sup>48/</sup> Unidad Urbana, Ibid.

seguros y el Certificado de Participación Inmobiliaria, entre otras cosas.

La organización de este edificio se extendió con éxito. Las personas interesadas en promover la acción común trataron de canalizar la participación vecinal que en esos momentos se estaba manifestando.

Durante este intento de unión quedó de manifiesto que los residentes de Tlatelolco, en su mayoría, no estaban organizados en asociaciones civiles o estaban en proceso de formarlas. Por eso se pensó necesario crear un foro de expresión. En septiembre de 1983 se formó el Frente de Residentes de Tlatelolco. Uno de sus objetivos principales era agrupar a todas aquellas personas que querían participar activamente y que no se podían integrar al COEA por vivir en un edificio que no se autoadministraba. En cuanto a la ART se puede decir que no tiene capacidad para representar a los edificios no organizados.

El Frente de Residentes es una de las organizaciones más representativas de este conjunto urbano. Pretendía representar a los residentes, tanto de los edificios autoadministrados como de los que no lo estaban y de los que ni siquiera estaban organizados. Esta organización no tuvo una estructura orgánica bien definida. Entre sus dirigentes están: Max Mendizábal, Cuauhtémoc Abarca y el Dr. José Antonio Espinoza. 49/

Pasando a otro plano analizaremos ahora la organización de los habitantes de los cuartos de servicio en las azoteas. Estos cuartos se adquirirían por separado, lo cual significa que no

---

<sup>49/</sup> Cuevas, entrevista abril, 1985.

todos se vendieron. Se podía comprar el departamento sin el cuarto de servicio.

Estos espacios se volvieron problemáticos. Se rentaron como vivienda para una persona o para familias enteras. Las rentas de estos cuartos en ocasiones eran muy altas, de manera que muchos de los dueños de los departamentos cubrieron con el importe de este alquiler todos sus gastos de vivienda.

Las personas que habitaban las azoteas de Tlatelolco se quejaban de ser maltratados por sus vecinos, ignorados por AISA y culpados de los robos, drogadicción y en general de todo lo malo que sucedía.

Para defenderse y para buscar una vivienda en mejores condiciones se formó la Coordinadora de Cuartos de Azotea. Su representante era José Antonio García quién opinó que FONHAPO fue muy benevolente ya que es claro que en gran parte de Tlatelolco se rentaban los cuartos indebidamente. 50/

La Coordinadora funcionó por comisiones formadas por sus integrantes. Tenían relaciones cordiales con la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) pero no estaban integrados a ella.

"A lo que si estamos incorporados es a la Coordinadora Inquilinaria, donde está la Martín Carrera, la Guerrero, la Morelos. En fin, una serie de colonias organizadas". 51/

El mayor enfrentamiento lo tuvieron con los edificios en autoadministración. Se trataba de que los habitantes de las

---

<sup>50/</sup> Entrevista con José Antonio García, residente del Conjunto Habitacional Nonoalco Tlatelolco y miembro de la Coordinadora de Cuartos de Azotea, México, D.F., abril de 1985.

<sup>51/</sup> Ibid.

azoteas se fueran, por lo que se les hostigaba cortándoles el suministro de agua o cerrando los baños.

"Nosotros ya nos dimos cuenta que no es FONHAPO el que corta los servicios; son las mesas directivas...que están imitando lo que hacía AISA antes de la autoadministración." 52/

Después de los sismos de 1985 se logró que SEDUE les diera crédito para vivienda, por medio de FONHAPO. En el caso del edificio Nuevo León se atendió desde un principio a los exhabitantes de cuartos de azotea aunque lo que recibieron no fue lo mismo que los dueños o inquilinos de departamentos.

---

<sup>52/</sup> Ibid.

## VII. Régimen de propiedad.

El régimen de propiedad en la Unidad Habitacional Presidente Adolfo López Mateos, Nonoalco Tlatelolco, lo constituye para la mayoría de los edificios los Certificados de Participación Inmobiliaria serie "B" (CPI) los cuales son materia para la constitución de un Fideicomiso por edificio. El fiduciario, Banobras, emitió unos títulos de crédito para inversionistas y otros que daban derecho a la ocupación de viviendas, que son los Certificados de Participación Inmobiliaria series "A" y "B", respectivamente. Los dieciséis edificios que son del ISSSTE fueron entregados en arrendamiento.

Los edificios de Banobras son la mayoría y son el objeto de estudio de este trabajo. La propiedad de estos ha sido por medio de la emisión de títulos de crédito que son "los documentos necesarios para ejercitar el derecho literal que en ellos se consigna" 53/

Esto significa que sin la presentación del documento no se puede ejercer el derecho relativo y ese derecho solamente puede ser ejercido en los términos que constan en el propio documento.

Como puede apreciarse no se trata de un tipo de propiedad sencilla y los diferentes elementos que la constituyen deben ser explicados uno a uno. Parece esencial este desglose de términos ya que para todo aquél que no maneje el lenguaje jurídico no es fácil de comprender este tipo de propiedad.

---

<sup>53/</sup> Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Art. 59, p. 230).

## A. El fideicomiso y sus elementos.

Villagordoa en su libro sobre el tema, define al Fideicomiso como:

"Un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quién está obligado a disponer de los bienes.... para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario." 54/

El fideicomitente es la persona que constituye el fideicomiso y transmite la titularidad para el cumplimiento de una finalidad lícita y, desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes. Pueden ser fideicomitentes las personas físicas o las personas jurídicas y las autoridades judiciales o administrativas.

Para ser fideicomitente es necesario ser titular de los bienes o de los derechos sobre los cuales se constituye el fideicomiso. Esto es indispensable para transmitir estos bienes o derechos al fiduciario. El fiduciario será, entonces, el único titular del patrimonio del fideicomiso.

El fideicomitente debe transmitir al fiduciario los bienes y derechos materia del fideicomiso. Esta es su principal obligación. Sin embargo, puede reservarse el derecho de exigir responsabilidades al fiduciario, y en caso extremo pedir su remoción.

En cuanto al fiduciario, éste deberá cumplir los fines del fideicomiso ejerciendo los derechos que le transmite el fideicomitente. Solamente pueden ser fiduciarios aquellas

---

<sup>54/</sup> Villaagordoa, José M. Doctrina General del Fideicomiso. Asociación de Banqueros de México, 1976, p. 132.

instituciones autorizadas por la Ley General de Instituciones de Crédito. Esta ley establece que se es fiduciario gracias a una concesión del Gobierno Federal. El fiduciario, según la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito no podrá delegar sus funciones, lo que sí puede es designar auxiliares para poder llevar a cabo los fines del fideicomiso. El fiduciario tendrá que rendir cuentas al fideicomitente y a veces al fideicomisario.

Por último el fideicomisario es quien recibirá los beneficios del fideicomiso. Puede ser fideicomisario casi cualquier persona física o jurídica que pueda recibir los beneficios del fideicomiso. En los fideicomisos de propiedad, el fideicomitente transmite la propiedad, del bien o los bienes al fiduciario para que al término del fideicomiso sean transmitidos al fideicomisario o a quién el designe. En estos fideicomisos se concede el uso y goce de los bienes al fideicomisario.

El fideicomisario tiene el derecho de exigir al fiduciario el exacto cumplimiento de su función y además puede reclamar que los bienes fideicomitados que hayan salido del patrimonio del fideicomiso sean reintegrados. Si son varios los fideicomisarios y tienen los mismos derechos, sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos.

Existen casos especiales; puede suceder por ejemplo que:

El fideicomitente cuando sea una institución de crédito con la autorización especial, se designa a sí misma fiduciaria de determinado bienes de su propiedad, para alcanzar fines que se proponga en favor del o de los fideicomisarios que señale. 55/

---

<sup>55/</sup> Ibid., p. 186).

En cuanto al fin que persigue el fideicomiso, puede ser cualquiera que el fideicomitente señale. Este fin será cualquier actividad jurídicamente lícita, posible y determinada. Además se debe determinar en forma concreta.

En relación a la forma que reviste el Fideicomiso, debe constar por escrito. Cuando se trata de una transmisión de valores al portador, como es el caso de los CPI, es suficiente que conste en contrato privado, que se otorga con la intervención del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario.

En el caso de Tlatelolco la materia del fideicomiso son los CPI y existe un contrato de compra-venta de dicho certificado para cada comprador. Más adelante se expone en qué consiste este CPI y cómo es que al irlo amortizando se adquiere el derecho de ocupar un departamento.

El término del fideicomiso varía. Villagordoa señala que esto ocurre en las siguientes situaciones:

- Por el transcurso del término señalado por las partes.
- Porque transcurra el término máximo señalado por la Ley.
- Porque se cumpla la condición resolutoria a que se haya sujetado esta operación.
- Porque se cumplan los fines para los cuales fue constituido el fideicomiso.
- Porque se haga imposible el cumplimiento de los fines del fideicomiso.
- Porque tanto el fideicomitente como el fideicomisario manifiesten expresamente su conformidad, en el sentido de dar por terminado el fideicomiso.

- Porque el fideicomitente revoque el fideicomiso cuando expresamente se haya reservado este derecho.
- Porque renuncie o sea removido el fiduciario y se haga imposible su sustitución. 56/

En cuanto a su duración máxima, la ley establece que un fideicomiso no puede durar mas de treinta años a menos que el fideicomisario sea una institución de beneficencia o de orden público.

Hasta el momento se ha expuesto los elementos del fideicomiso que tiene relevancia para el caso del régimen de propiedad en Nonoalco-Tlatelolco. Sin embargo es importante agregar el caso del fideicomiso público.

Se trata de una categoría administrativa que el Gobierno Federal constituye, ya por disposición de la ley, o por el mandato de otros ordenamientos administrativos, pero siempre por conducto de su fideicomitente, para que un fondo patrimonial autónomo integrado con bienes y derechos de su propiedad, se transmita a una institución fiduciaria con el fin de que ésta proceda a administrarlo, suministrando los recursos patrimoniales mencionados, en beneficio de quienes designe como beneficiarios.

Los fideicomisos públicos surgen no sólo del acto de vivos o del testamento sino también de las disposiciones de la ley, decreto o autorización del Ejecutivo Federal.

La institución fiduciaria será la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y de las estipulaciones contractuales.

---

<sup>56/</sup> Ibid.

En los fideicomisos públicos habrá un comité técnico que debe integrarse con un representante del coordinador del sector, bajo el cual se agrupe dentro de la administración pública federal (en el caso de Tlatelolco es Sedue). El fideicomitente de los fideicomisos públicos es la Secretaría de Programación y Presupuesto, anteriormente era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### **B. El Certificado de Participación Inmobiliaria No Amortizable. Serie "B". (CPI)**

Los títulos emitidos para Tlatelolco son Certificados de Participación Inmobiliaria y son, según la definición del diccionario jurídico: "títulos valor emitidos en serie por instituciones de crédito autorizadas para realizar operaciones fiduciarias. Confieren a su propietario el derecho a los rendimientos, a una cuota del importe de venta o a una parte de la propiedad o titularidad".<sup>57/</sup> Esto cambia según la serie de que se trate.

Existen Certificados de Participación Inmobiliaria para bienes muebles e inmuebles. Cuando se trata de bienes inmuebles como departamentos, la emisora puede, para beneficio de sus habitantes, establecer el derecho de aprovechamiento directo del inmueble.

Los Certificados de Participación pueden ser amortizables y no amortizables. En Tlatelolco se vendieron los dos tipos de certificados que fueron adquiridos por personas con intereses diferentes; los que querían una vivienda y los que nada más deseaban hacer una inversión.

---

<sup>57/</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV, E-H. México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1983. Definición de Acosta Romero Miguel.

BANOBRAS emitió los Certificados de Participación Inmobiliaria serie "A" y serie "B". Los primeros son amortizables y son para inversionistas, los segundos son para los que requieren vivienda.

En el caso de los Certificados No Amortizables la ley establece que: la sociedad emisora no está obligada a hacer el pago del valor nominal de ellos a sus tenedores en ningún tiempo.

En lugar de un rendimiento por la inversión hecha, como en el caso de los certificados amortizables, la compra de los no amortizables de contado o a plazos, da derecho al uso y disfrute de la vivienda. Este derecho se puede transferir previa autorización de la fiduciaria. Cuando el certificado no se ha pagado totalmente se habla del derecho "anticipado" de ocupar el inmueble. Es una compra con reserva de dominio, hasta que no se pague el valor nominal del certificado y se extinga el fideicomiso. En el pago de contado sucede lo mismo, pero se habla de una compra venta lisa y llana, y si el ocupante ha cumplido con sus obligaciones lo único que le queda es esperar a que sus vecinos de edificio terminen de amortizar para así poder realizar la asamblea y decidir en que régimen se escriturará.

El CPI que compraron los residentes de Tlatelolco permanece en poder del fiduciario hasta que no se termine de pagar. En el momento de adquirir la titularidad de un CPI y con ello el derecho de ocupación de un departamento, los titulares celebraron un contrato de compra venta con BANOBRAS, al cual se anexaba una copia del acta de emisión del certificado de su edificio en donde se señalan los derechos y las obligaciones del fiduciario y del fideicomisario. BANOBRAS y tenedores de CPI respectivamente.

### C. El contrato de Compra-Venta del CPI.

Este contrato lo celebra BANOBRAS que en ese entonces se llamaba Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas y el comprador.

Se señala como propietario de los terrenos al Fideicomiso denominado Fondo de Habitaciones Populares que estaba constituido en el Banco antes mencionado el cual como institución fiduciaria emitió

"...por declaración unilateral de voluntad certificados de participación inmobiliaria no amortizables serie "B", sobre el edificio arriba mencionado, del que forma parte el departamento concretamente identificado...en.. este contrato."58/

Entonces la emisión se hizo para cada edificio. En este contrato se establecen los derechos y las obligaciones que otorgará el CPI en términos generales, pero se aclara que existe un acta de emisión de estos certificados en donde las cosas son más claras. Además una copia simple de esta acta se entregará al comprador en el momento de firmar el contrato de compra venta.

Se aclara que el comprador conoce el departamento en cuestión y que está comprando un título que le permite la ocupación anticipada de la vivienda. Este derecho se lo otorga la fiduciaria bajo una serie de condiciones que quedan establecidas en las dieciocho cláusulas de este contrato.

A continuación se mencionan algunos de los requisitos señalados en el contrato de compra-venta del CPI:

---

<sup>58/</sup> Contrato de compra-venta C.P.I., ver Anexo.

- Que el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. vende el CPI al comprador con reserva de dominio.
- El fiduciario no está obligado a entregar el CPI hasta que el comprador haya cumplido todas las obligaciones que en este contrato adquiere.
- Entre estas obligaciones están: el pago de 192 mensualidades (16 años) que corresponden a precio, intereses y gasto de administración.
- El comprador puede cubrir anticipadamente el precio que se fija en este contrato.
- Es obligación del comprador mantener en buen estado el departamento y sus instalaciones y no podrá variar su forma.
- No podrá ceder o traspasar los derechos que este contrato le confiere ya sea total o parcialmente sin la autorización de la fiduciaria. Este permiso debe darse por escrito. Lo mismo sucede en el caso de que se pretenda dar otro uso al departamento del habitacional.
- Lo referente a la rescisión y a la reserva del dominio se establece expresamente en el acta de emisión del CPI.
- Si el comprador termina de pagar el importe del CPI continuará pagando mensualidades por administración y gastos generales hasta que se extinga el fideicomiso.

Los puntos anteriores son algunas de las obligaciones y los derechos del comprador o fideicomisario y del Banco como fiduciario.

Esto es válido hasta que se extinga el fideicomiso. Una vez sucedido esto los titulares de los CPI deberán decidir en Asamblea General el tipo de propiedad bajo el cual desean escriturar.

En realidad parece ser que muchos compradores no poseen el acta de emisión del CPI, y sólo tienen en su poder el contrato de compra-venta aquí expuesto.

#### D. Acta de Emisión del CPI.

Al igual que el contrato de compra-venta del CPI, esta acta esta escrita en letras pequeñísimas muy difíciles de leer. Tal vez este sea el motivo de que muchos titulares de CPI no lean detenidamente estos documentos. Esto no sólo sucede en Tlatelolco. También Villa Olímpica, Villa Coapa, Acueducto de Guadalupe son ejemplos de unidades habitacionales con el mismo tipo de propiedad donde sus habitantes conocen estos documentos sólo de vista.

El acta de emisión de los CPI señala la superficie del Conjunto Urbano y del edificio en cuestión, así como sus linderos. Se especifica el número de cada departamento clasificándolos por entrada.

Contiene 16 cláusulas referentes todas a los CPI. En éstas se señala, entre otras cosas lo siguiente:

La emisora de los CPI es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. 59/ En cuanto a los CPI de esta serie se denominan "Certificados de Participación Inmobiliaria No Amortizables", Conjunto Urbano "Presidente López Mateos", Zona Nonoalco-Tlatelolco, México, Distrito Federal, Edificio ("NOMBRE DEL EDIFICIO") Serie "B" y estarán representados por títulos uno por departamento y local comercial de los que forman parte del citado edificio, cuya numeración corresponderá a la de los departamentos y locales comerciales a que los títulos se refieren. 60/

Los CPI dan a sus titulares el derecho de aprovechamiento directo del inmueble materia de la emisión. El fiduciario, no está obligado a hacer el pago de su valor nominal a sus titulares.

En la cláusula sexta se señala que el fiduciario se reserva tanto la propiedad como la tenencia de los títulos hasta que se celebren los contratos de compra-venta. Mientras los adquirentes de estos CPI serie "B" no hayan acabado de pagar estos títulos, el fiduciario conservará el dominio sobre los mismos. Es por esto que no pueden ser objeto de embargo ni de gravamen u operación alguna que los afecte en beneficio de terceros. En cuanto a la entrega de los CPI a los compradores, en la cláusula sexta se establece:

"Una vez que todos los adquirentes hayan cubierto íntegramente el valor nominal de sus títulos, liquidado todas las prestaciones económicas a las que estén obligados y cumpliendo con las demás obligaciones y condiciones que para ellos se establezcan en los contratos de compra-venta...relativos a estos Certificados, se les entregarán transmitiéndoles dichos documentos, con todos

---

<sup>59/</sup> En el contrato de compra-venta también se le llama Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, S.A.

<sup>60/</sup> Cláusula cuarta.

los derechos y obligaciones incorporadas en ellos".<sup>61/</sup>

Mientras no se extinga el fideicomiso, y aunque los tenedores hayan terminado de pagar el CPI, deberán cumplir con los derechos y obligaciones que en esta acta se establece.

En cuanto a los derechos tenemos: los titulares legítimos de los CPI y sus familiares tienen derecho a la ocupación y aprovechamiento directo del departamento o local comercial a que se refiera el CPI así como a las áreas comunes. También tienen derecho a endosar sus títulos y los derechos y obligaciones que estos incorporan. Esta operación deberá inscribirse en el Registro de la Emisora, así como el propio título y será suficiente con notificar la operación al Fiduciario para que este otorgue su autorización por escrito a menos de que exista algún impedimento.

El derecho de arrendar el departamento o local comercial se otorga a quienes hayan pagado todas las prestaciones económicas a su cargo y tengan en su poder los títulos respectivos y la condición es que el arrendatario cumpla con los compromisos que el arrendador como titular de CPI adquirió al firmar el contrato de compra-venta.

En el caso de que aun no se extinga el fideicomiso se deberá dar aviso al fiduciario de la operación.

Los tenedores de CPI tienen el derecho de exigir que el Fiduciario cumpla con sus obligaciones. También tienen derecho a asistir a las asambleas y participar en ellas por medio del voto.

---

<sup>61/</sup> Clausula sexta.

En cuanto a las obligaciones se establece: el titular del CPI y su familia deben usar el inmueble para uso habitacional exclusivamente. En el caso de los locales comerciales su uso debe ser solamente el de comercio. Deben mantenerlos en buen estado y no se permiten modificaciones que afecten la estructura de su departamento o local o del edificio.

Mientras no se extinga el fideicomiso, la administración del conjunto quedará a cargo del fiduciario, o de la persona que él designe. El administrador determinará el monto de los gastos de mantenimiento y conservación de las partes comunes, instalaciones y servicios generales del edificio. Deberá cumplir estas funciones de manera eficaz para lo que se realizarán revisiones periódicas.

Si el presupuesto de gastos no alcanza para las obras ordinarias o si se presentan emergencias no contempladas, el fiduciario podrá solicitar créditos.

Los titulares de los Certificados están obligados a contribuir a los gastos de administración y mantenimiento "en proporción al porcentaje que sus títulos representan en el importe nominal de la emisión a los gastos generales que deban efectuarse". 62/ Los bienes que por su naturaleza no se consideran de uso común deberán pagarse por cada titular.

En cuanto a la extinción del fideicomiso el acta de emisión del CPI serie "B" establece que esto sucederá cuando:

- Todos los compradores de certificados no amortizables hayan cumplido con sus obligaciones y pagado todas sus deudas.

---

<sup>62/</sup> Ibid.

- Se haya realizado la Asamblea General extraordinaria de Tenedores. El plazo para que ésta se lleve a cabo es de un año desde el momento en que el fideicomiso solicite el Representante Común de los tenedores que la convoque

"Si dentro de dicho plazo de un año no llegase a celebrarse la Asamblea General Extraordinaria, o si habiéndose celebrado no se adopta válidamente alguna resolución respecto al destino del inmueble, el fiduciario con su sola comparecencia procederá a otorgar la escritura pública de copropiedad a favor de los tenedores de los Certificados de Participación Inmobiliaria No Amortizable." 63/

Si dentro del plazo fijado se realiza la Asamblea General se podrá optar por:

- La venta del inmueble.

- La adjudicación de inmueble a favor de los tenedores de Certificados adoptando cualquier régimen de propiedad compatible con las características del inmueble. "En este caso el fiduciario otorgará la escritura en los términos que procedan quedando extinguido el fideicomiso a partir de este momento".64/

Las obligaciones del fiduciario estarán vigentes mientras no se extinga el fideicomiso. Deberá permitir a los titulares de los CPI y a su familia el uso del inmueble y de las áreas comunes. Esto lo hará siempre y cuando los adquirentes cumplan con sus obligaciones.

El fiduciario tiene la obligación de administrar el edificio dentro de lo cual tiene que contratar un seguro suficiente

---

<sup>63/</sup> Cláusula séptima.

<sup>64/</sup> Ibid.

contra siniestros como incendio, rayo o temblor y vigilar su vigencia.

En cuanto al Representante Común se establece que vigilará que el fiduciario cumpla con sus obligaciones, convocará las asambleas de tenedores y de CPI y conservará las actas de éstas, para que los titulares de los CPI puedan consultarlas. Este cargo puede terminar por renuncia o por remoción. El Representante Común deberá convocar las asambleas ordinarias y extraordinarias. Esto puede hacerlo por iniciativa propia siempre y cuando el asunto a tratar sea de la competencia de los tenedores de los CPI. También debe hacerlo si por lo menos un 10% de los tenedores de CPI se lo solicitan.

En cuanto a la votación se establece que:

"Los tenedores de certificados tendrán derecho a un voto por cada \$100.00 (CIEN PESOS 00\100 MONEDA NACIONAL) y tendrán derecho a tantos votos como les correspondan, según el valor de su título." 65/

Este número de votos quedará especificado en el CPI mismo que no tienen los tenedores, pero sí pueden sacar el cálculo con su contrato privado de compra-venta.

Con la presentación en este apartado de los elementos que conforman el régimen de Propiedad de Tlatelolco, se espera que haya quedado lo suficientemente claro para entender el conflicto que surgió cuando FONHAPD lanzó el Programa de Cambio de Régimen en 1982. Este conflicto también se explica por los

---

<sup>65/</sup> Cláusula décima.

problemas de administración y de mantenimiento que, como ya vimos, son responsabilidad del fiduciario. Estos temas se analizarán a continuación.

### VIII. CONFLICTO POR EL CAMBIO DE REGIMEN DE PROPIEDAD.

El cambio de régimen de propiedad en Tlatelolco se convirtió en un problema por varias razones:

- El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) no quería seguir sosteniendo dicho conjunto.
- Los residentes antes de escriturar querían que sus edificios les fueran entregados en buen estado.
- Existía una aparente imposición del régimen de condominio por parte del FONHAPO.
- AISA no había cumplido sus funciones y los residentes la acusaban del mal manejo de cuotas.

Este conflicto demuestra, una vez más, que el proyecto Tlatelolco representa un problema tanto económico como político, social y jurídico para el gobierno federal. Queda además de manifiesto el paternalismo con que el Estado mexicano enfrenta este conflicto y cómo los residentes lo aceptan sin mayor cuestionamiento. Ejemplo de ello es el reclamo por parte de los habitantes de esta unidad habitacional, de que FONHAPO les informe sobre los diferentes tipos de propiedad por los que pueden optar y los capacite para lograr la administración y el mantenimiento del conjunto cuando se extinga el Fideicomiso.

FONHAPO, por su parte, aceptaba este papel y organizaba seminarios para que los residentes conocieran las diferentes opciones de propiedad y aprendieran a manejarse por sí mismos. Con esto se pretendía lograr a la brevedad el cambio de régimen. Los residentes entonces acusaron a FONHAPO de manipular la información para lograr una escrituración acelerada, cuestión que podía implicar la elección equivocada del régimen de propiedad.

En realidad no es el tipo de régimen futuro lo que preocupaba a los residentes, sino la extinción del Fideicomiso, con la consecuente pérdida de la protección estatal.

Las relaciones entre FONHAPO y los residentes estaban mediadas por AISA. Esta administradora comunicaba la posición de los responsables del programa de cambio de régimen propuesto por la Gerencia de Desarrollo Inmobiliario, a cargo de Guillermo Bistrain, y que coincide con ellos en la inclinación hacia el régimen de condominio. Sin embargo, esta no era la postura de la Dirección General de FONHAPO, en ese entonces a cargo de Roberto Eibenschutz, para la cual el tipo de régimen no importaba.

AISA, como empresa en la que FONHAPO tiene la mayoría de la participación, forzosamente comparte el desprestigio que tradicionalmente ha tenido entre los residentes por la calidad de sus servicios y por el manejo de cuotas.

Se puede pensar entonces que AISA no era el medio ideal para comunicar e impulsar el programa de cambio de régimen. Por el contrario, ha sido un obstáculo en la consecución de éste.

La definición del régimen de propiedad se hubiera resuelto "encontrando los procedimientos adecuados y manejando una respuesta para el deterioro de los edificios, el incremento de costos y los cuartos de servicio" <sup>66/</sup>

Los habitantes de Tlatelolco que se organizaron en grupos de carácter local y que tomaron una posición clara en el conflicto fueron:

Frente de Residentes de Tlatelolco (FRT).

---

<sup>66/</sup> FONHAPO, Coordinación de Apoyo a Programas, p.43.

Asociación de Residentes de Tlatelolco (ART).

Consejo de Edificios en Autoadministración (COEA).

Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco (CCAT).

De estas organizaciones ya se habló anteriormente. Sin embargo, no se ha tratado su postura en cuanto al cambio de régimen de propiedad, la que en la mayoría de los grupos fue de oposición al régimen de condominio.

Los argumentos más usados en contra de este tipo de propiedad eran, el que, en su opinión, no se favorecía la copropiedad o la cooperativa, por lo que se dañaba el espíritu colectivo y el quedar expuestos a la especulación inmobiliaria. Empero, lo que realmente deseaban los residentes era la prórroga del Fideicomiso. Sin embargo, el conflicto parece haberse desarrollado en torno al régimen de condominio.

"Va en contra de los intereses económicos de los residentes... por ningún motivo es aceptable, ya que se incurriría en violación a la misma ley...esta indica que un condominio... no puede tener más de 120 departamentos y en el caso de nuestro inmueble existen 288" 67/

Continúa diciendo que la ley de condominio no se adapta a las características y necesidades de Tlatelolco y que FONHAPO lo quería imponer. También habla de la negativa de FONHAPO a entregar los CPI ya liberados.

---

<sup>67/</sup> Entrevista con el presidente del edificio Miguel Hidalgo, publicada en la revista Vida de Tlatelolco, año 1 num. 2, diciembre de 1984, p. 4.

El temor real era hacia los altos costos de administración y mantenimiento de los edificios, sobre todo los de magnitudes gigantescas. Al respecto este mismo residente nos dice:

"Tlatelolco desde su creación es especial, por lo tanto FONHAPO debe de instrumentar un régimen especial que tendrá que contemplar la combinación de una cooperativa de vivienda con un fideicomiso de administración donde no se pierda el interés social que evite la elevación de los impuestos y de los servicios"<sup>68/</sup>

Pero no es sólo la administración lo que preocupaba a los tlatelolcas, ya que varios edificios se autoadministraban desde 1983, cuando se inició el programa de cambio de régimen. Lo que más los asustaba era la recimentación que muchos edificios requerían. Es por esto que FONHAPO, para lograr el cambio de régimen, condicionó la recimentación a aquellos edificios que realizaran su Asamblea General de Tenedores.

Esto parece haber surtido efecto, ya que según un informe de BANOBRAS, antes de los sismos de 1985, 52 edificios habían realizado su Asamblea General optando por el régimen de condominio, el cual fue difundido preferentemente por FONHAPO durante algún tiempo. Esto lo demuestra la siguiente declaración de González Camarena, exgerente de AISA:

"Hay dos tipos de escrituras en Tlatelolco, una para constituir el régimen de condominio y otra de escrituración individual. Entonces la constitución del régimen se deriva de la asamblea..."<sup>69/</sup>

Declaraciones de este tipo se presentaban frecuentemente por parte de los funcionarios de AISA y de FONHAPO, las cuales confundían y creaban desconfianza por el régimen de condominio

---

<sup>68/</sup> Ibid., p. 5.

<sup>69/</sup> Vida de Tlatelolco, Ibid.

que en realidad no presentaba desventajas en relación a otras opciones. Sin embargo, al presentarlo como la mejor opción, daba la impresión, a los ojos de algunos residentes, de quererlo imponer.

## IX. SITUACION DEL PROGRAMA DE CAMBIO DE REGIMEN DE PROPIEDAD DESPUES DE LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 1985.

Cuando ocurren los sismos de 1985, el 60% de los edificios a cargo de FONHAPO ya habían realizado su Asamblea General, optando por el condominio. Quedaban 33 edificios pendientes, de los cuales aproximadamente una tercera parte se autoadministraba, por lo que se podía pensar que pronto se lograría convocar a la Asamblea General, ya que se contaba con experiencias colectivas y ya estaban organizados por edificio.

Sin embargo, la demanda que inmediatamente presentaron los damnificados de Tlatelolco fue la de suspender el programa de cambio de régimen y prorrogar el Fideicomiso por 10 años.

Los residentes de Tlatelolco se encontraban organizados en varias asociaciones de residentes, lo cual les permitió responder rápidamente ante los desastres causados por los sismos.

Pero no fue esto lo único que hizo que se les escuchara y tomara en cuenta, sino que también poseían la razón jurídica. Al respecto, demandaban la restitución de sus viviendas y pertenencias, lo cual establece en los CPI. BANOBRAS no podía pasar por alto el compromiso que claramente contrajo al emitir los CPI no amortizables. Esto consta en el acta de emisión del CPI, que establece las obligaciones del Fiduciario y es lo que más compromete:

"(Dentro de sus obligaciones esta la de) contratar y mantener en vigor, un seguro suficiente contra incendio y/o rayo, temblor y explosión, sobre el inmueble materia de esta emisión y los bienes destructibles del mismo, durante el tiempo que dicho inmueble permanezca afecto al Fideicomiso o resuelva lo contrario la Asamblea de Tenedores. El Fiduciario deberá

comprobar que ha cumplido con esta obligación cuando así lo solicite el Representante Común y, en caso de ocurrido el siniestro, estará obligado a invertir la indemnización precisamente en la reparación o reconstrucción del edificio dañado o reconstruido, así como de sus elementos, objetos, instalaciones y demás bienes perjudicados por el siniestro, en la forma que en su caso determine la Asamblea".70/

Estas obligaciones habían sido descuidadas por BANOBRAS-FONHAPO, ya que cuando se presentó el sismo de 1985, todavía se les debían a los residentes los seguros de daños de sismos anteriores. Sin embargo, en esta ocasión, ante la magnitud del siniestro ocurrido, los muertos por el derrumbe del edificio Nuevo León y el visible mal estado de muchos otros edificios que casi se caen, BANOBRAS-FONHAPO tenía que tomar cartas en el asunto. Además los residentes estaban dispuestos a hacer valer sus derechos (que como fideicomisarios podían exigir) ya que se trataba de la pérdida total o parcial de su vivienda. Es por esto que SEDUE, como cabeza de sector, realizó directamente las negociaciones con los habitantes de Tlatelolco.

En ese entonces el titular de la SEDUE era Guillermo Carrillo Arena, con quien las negociaciones avanzaron muy lentamente, y donde se promovía sobre todo el arreglo individual, al cual accedieron muchos de los habitantes de los edificios más dañados.

"A fines de 1895, 16 edificios habían establecido convenios con la SEDUE y se habían firmado 1,394 acuerdos individuales"71/

Los residentes seguían peleando por el cumplimiento de lo establecido en la Cláusula 8a. del acta de emisión de los CPI

---

<sup>70/</sup> Cláusula Octava.

<sup>71/</sup> Mecatl, José Luis, et. al. Casa a los damnificados: Dos años de política habitacional en la reconstrucción de la Ciudad de México (1985-1987). Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1987 p. 45.

No Amortizables. A estos damnificados se les presentaba el problema de que en Tlatelolco hay inquilinos y propietarios: el 50.22% eran propietarios residentes en su vivienda, el 39.76% rentaban y el 8.35% la tenían prestada <sup>72/</sup> Esto dividió la acción vecinal entre los que aceptaban rápidamente las propuestas de SEDUE, que eran los que rentaban, y otro grupo formado por los propietarios que sí vivían en sus departamentos y algunos propietarios no residentes. Estos últimos buscaban negociar en los mejores términos posibles y reivindicaban el derecho de arraigo.

Para enero de 1986, la negociación entre SEDUE y los residentes se había estancado, y no fue sino hasta que asumió la conducción de esta Secretaría Manuel Camacho Solís que el asunto se reavivó.

Camacho Solís, desde que tomó posesión de su cargo,

"...buscó unidad de criterio con la CRT en torno a los siguientes puntos: 1) programa de compras de departamentos en edificios deteriorados, 2) programa real de rehabilitación de inmuebles, 3) conocer resultados de los trabajos técnicos para determinar los inmuebles a derribar; 4) precisar las formas de participación de los damnificados en la reconstrucción; 5) deslinde de responsabilidades en el caso del Nuevo León." <sup>73/</sup>

El régimen de propiedad de Tlatelolco permitió que sus habitantes consiguieran la reconstrucción de su unidad habitacional sin tener ellos que aportar ni un centavo.

---

<sup>72/</sup> Marván, Ignacio y Cuevas, J. Aurelio. El movimiento de damnificados de Tlatelolco; septiembre de 1985-marzo de 1986, en *Revista Mexicana de Sociología*, Publicación Trimestral del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, año XLIX vol. XLIX num. 4, oct.-dic. de 1987, México p. 127.

<sup>73/</sup> *Ibid.*, p. 133.

"El triunfo de una minoría de damnificados de Tlatelolco que logró reivindicar para todos la reconstrucción de este conjunto habitacional se explica...porque además de estar organizados y movilizados, poseían la razón jurídica"<sup>74</sup>

Los vecinos de Tlatelolco lograron, entre otras cosas, que el cambio de régimen de propiedad se aplazara y que los costos del Programa de Reconstrucción corrieran a cargo de Aseguradora Mexicana (25%) y de los recursos del Programa (75%). Los logros de los Tlatelolcas quedaron de manifiesto en el Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco.

---

<sup>74</sup>/ Ibid., p. 112.

## X. CONCLUSIONES

El Estado mexicano posrevolucionario, puede considerarse como un Estado de tipo social, un Estado de bienestar. Esto queda plasmado en la Constitución de 1917, que es un documento social y político. Es el marco legal del nuevo Estado.

El sexenio de López Mateos fue un período en el que el Estado se dedicó a invertir en obras de beneficio social, lo cual era posible gracias a las condiciones macroeconómicas de la época; la estabilidad cambiaria y de precios. Además de la voluntad política para realizar estas obras y el comportamiento de las variables demográficas y socioeconómicas:

"Para el presidente López Mateos era evidente que había que realizar un enorme esfuerzo para poder atender a la creciente población, consecuencia de los avances que habían tenido lugar en la mejoría de la salud; había que dar empleo a una fuerza de trabajo, que con la población, aumentaba a ritmos sin paralelo histórico y al mismo tiempo crecer lo suficiente para mejorar los niveles de vida de los mexicanos"<sup>75/</sup>

Es en este contexto en el que se entiende la construcción de un conjunto urbano como Nonoalco Tlatelolco que beneficiaría a

---

<sup>75/</sup> Ortiz Mena, Antonio en . Adolfo López Mateos; un pueblo unido con su esfuerzo, Fomento Cultural Banamex, México, 1989, p.7.

doce mil familias de ingresos medios. A pesar de que en el proyecto se pensó en beneficiar a las familias más necesitadas, las características de los departamentos así como su precio, depuraron la demanda, quedando en Tlatelolco una población de clase media muy heterogénea:

"...desde una perspectiva socioeconómica ... en Tlatelolco vivía un heterogéneo conjunto social en situaciones habitacionales y condiciones de vida diversas. Del total de casos que registró la SEDUE, sólo el 19.12% de las familias manifestaron tener ingresos de dos veces el salario mínimo vigente o menos; más del 80% de los solicitantes manifestaron ingresos superiores a dos veces el salario mínimo, y resalta el hecho de que en el rango más alto, más de seis veces el salario mínimo, se ubicó...casi el 20% del total" 76/

La crisis del Estado Benefactor se manifiesta en México en 1982, como resultado de la crisis económica. El Estado mexicano ya no tiene la capacidad de mantener un gasto social fuerte. Se busca, desde entonces, reducir su tamaño delegando funciones a la sociedad. A nivel mundial, se habla también de la crisis del Estado de Bienestar.

Tlatelolco y su régimen de propiedad son secuelas del Estado Benefactor de los años del desarrollo estabilizador. La promoción del Programa de Cambio de Régimen obedece a la lógica de desincorporación de un Estado de corte neoliberal. Ahora se trata de reducir el gasto de gobierno para sanear las finanzas públicas. Sin embargo, la tradición del Estado que gastaba en

---

<sup>76/</sup> Mecatl, Ibid., pp.44-45.

obras de beneficio social, dificulta este paso. A los habitantes de Tlatelolco, que están acostumbrados a reclamar al gobierno en turno la adecuada administración y mantenimiento de sus edificios, les resulta difícil asumir la responsabilidad que conlleva el cambio de régimen de propiedad.

Los Certificados de Participación Inmobiliaria son una muestra del paternalismo estatal. En ellos se establece que BANOBRAS se encargaría de administrar, mantener, recimentar y reponer la vivienda, así como todo lo que en ella hubiere, en caso de siniestro.

Los que establecieron para Tlatelolco este tipo de tenencia fueron hombres optimistas que pensaron que el crecimiento económico de México sería continuo y que la vigencia del Estado Benefactor sería eterna.

Sin embargo, el milagro mexicano terminó, y con ello los subsidios indiscriminados. Actualmente el gobierno convoca a la sociedad a la participación activa en la solución de sus problemas. Al respecto, Aguilar Camín, señala que "llegó a su fin... un modelo de desarrollo ungido por el éxito y el crecimiento (...). El establecimiento milagroso de la posrevolución mexicana vive la paradoja, y paga las cuentas, de su eficacia. Las soluciones que ese sistema ofreció ayer, son los problemas de los mexicanos de hoy".<sup>77/</sup>

Así, el régimen de propiedad que constituyó una solución a la disyuntiva de rentar o vender los edificios de Tlatelolco, es hoy un problema que absorbe parte del presupuesto para vivienda. Además, dentro de un marco de austeridad y recorte

---

<sup>77/</sup> Aguilar Camín, Héctor Después del milagro. Cal y Arena. México, 1988, pp. 15 y 16.

del gasto de gobierno, resulta que los residentes de Tlatelolco fueron los damnificados de los sismos de 1985 mejor atendidos, y no por ser los de menores ingresos sino porque gracias al régimen de propiedad podían exigir este trato.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel en: Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV E-H. México, D. F. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

Azuela de la Cueva , Antonio. La ciudad, la propiedad privada y el derecho, El Colegio de México, México, 1989.

Aguilar Camín, Héctor. Después del milagro. México. Editorial Cal. Arena, 1988.

Aguilar Villanueva, Luis F. Estado, régimen y sistema político; notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State en: Vega, Enrique. (coord.) Teoría y Política en América Latina. México. CIDE, 1983.

Banamex. Adolfo López Mateos; Un pueblo unido con su esfuerzo. México, D. F. Fomento Cultural Banamex, 1989.

Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. Conjunto Urbano Presidente López Mateos (Nonoalco-Tlatelolco); una realización del presidente Adolfo López Mateos. México, 1958.

Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. Quienes intervienen en el proyecto y construcción del Conjunto Urbano Nonoalco-Tlatelolco. México, D. F.

Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. México, D.F.. Serie Popular Era, 1974.

Cuevas, J. Aurelio. El movimiento de residentes en Tlatelolco; un caso de participación vecinal en la ciudad de México. México, D.F.. MIMEO, 1985.

Garza, Gustavo. La concentración económico-espacial en el capitalismo. El proceso de industrialización en la ciudad de México. Tesis doctoral Facultad de Economía. Departamento del Doctorado. México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

Garza, Gustavo y Schteingart, Martha. La acción habitacional del Estado en México. México, D.F.. El Colegio de México, 1978.

Kaës, Rene. Vivir en los grandes conjuntos. Madrid, España. Euramérica, S. A., 1970.

Hernández Melgar, Gabriela. Comentarios a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tesis de licenciatura en derecho; México, D. F. Escuela Libre de Derecho, 1988.

Marván Ignacio y Cuevas, J. Aurelio. El movimiento de damnificados de Tlatelolco ; septiembre de 1985-marzo de 1986, en: Revista Mexicana de Sociología, publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México: Año XLIX/VOL. XLIX/Núm. 4, octubre-diciembre de 1987. México, D. F.

Mecatí, José Luis, et al. Casa a los damnificados; dos años de política habitacional en la reconstrucción de la ciudad de México (1985-1987). México, D.F.. Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.

Mendizábal, Max. Movimiento vecinal en Tlatelolco. México. Ediciones Unidad Urbana, 1985.

Paoli, Francisco. Estado y Sociedad en México; 1917-1984. México, D.F.. Editorial Océano, 1985.

Pani, Mario. Cada cambio de sexenio es una tragedia. México, artículo publicado en Excelsior, 29 de junio de 1984.

Pellicani, Luciano. Estado de Bienestar, en: Bobbio y Mateucci. Diccionario de Política. México,. Siglo XXI, 1979. pp. 609-614

Pellicer de Brody, Olga y Reyna, José Luis. El afianzamiento de la estabilidad política. Historia de la Revolución Mexicana. Período 1952-1960. México, El Colegio de México, 1981.

Salinas de Gortari, Carlos. Tríptico de la dependencia; Frustración, concesión y limitación en la visión, en: Revista Plural. México, D. F. Noviembre de 1974.

Sura, José. Tlatelolco; retrospectiva y actualidad, en: Revista Unidad urbana, revista trimestral publicada por Editorial Unidad Urbana. Año 1, Núm. 1. México, abril de 1983.

Velasco, Ciro. El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940; las bases del proceso de industrialización, en: Cordera, Rolando (compilador). Desarrollo y crisis de la economía mexicana. México, D.F. Fondo de Cultura Económica, 1983..

Villagordo, José M. Doctrina general del Fideicomiso.  
México, D. F. Asociación de Banqueros de México, 1976.

Se consultaron las siguientes publicaciones periódicas:

Periódicos:

Excélsior, años 1983 y 1984.

Revistas:

"Boletín Informativo" publicado por la Administradora Inmobiliaria, S. A. Números del 1 al 8, de octubre de 1983 a agosto de 1984. (Aparición irregular).

"Unidad Urbana". Revista trimestral publicada por los residentes. Editorial Unidad Urbana. Se consultaron los números 1 - 7, correspondientes al período de abril 1983 a diciembre 1984..

"Vida de Tlatelolco". Revista mensual. publicada por residentes. Se consultaron los números: año 1, núm. 2 y año 1 núm 5, correspondientes a diciembre de 1984 y marzo de 1985 respectivamente.

Documentos:

FONHAPO. Coordinadora de Apoyo a Programas. Cambio de Régimen de Propiedad en Tlatelolco; diagnóstico. México, 1985.

Entrevistas realizadas en abril de 1985 a:

Aurelio Cuevas, residente y autor de varios trabajos sobre Tlatelolco.

José Antonio García, residente y líder de la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco.

Max Mendizábal, residente y uno de los dirigentes de la Asociación Arteaga-Lerdo y del Consejo de Edificios en Autoadministración..

José Antonio Espinoza, residente y dirigente de la Asociación de Residentes de Tlatelolco (ART). Candidato a diputado por el II Distrito Electoral por el Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

Jesús Verber Nava, residente y presidente de la Asociación de Residentes del Edificio Chihuahua, dirigente de la ART.

Raúl de la Torre, candidato a diputado por el III Distrito electoral por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).