

El tema de la vivienda es uno de los más relevantes de la problemática urbana. México se ha convertido en uno de los centros más poblados del mundo, por las distintas necesidades poblacionales que tiene que cumplir, y que se agudizaron después de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985. La demanda de los ciudadanos afectados por los sismos se convirtió en un factor de presión para el Estado mexicano, única entidad con capacidad para escuchar esa demanda y para ofrecer una respuesta satisfactoria.

Este trabajo constituye un intento para sistematizar y analizar la información generada por los propios organismos gubernamentales encargados de los programas habitacionales de reconstrucción. Con base en la información expuesta, los autores se proponen abrir las interrogantes para futuros trabajos de investigación sobre los problemas sociales derivados de los movimientos telúricos de 1985 y sus posibles soluciones.

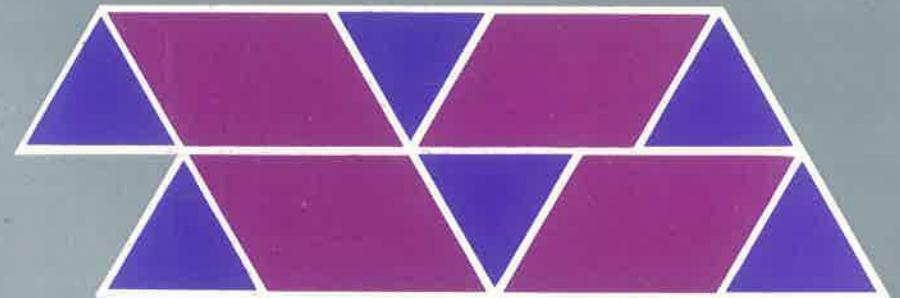
Además del conjunto de experiencias concertadas en los programas de reconstrucción habitacional, donde confluyeron universitarios, técnicos de asociaciones civiles y funcionarios, pudieron estar representados los propios afectados por los sismos, que vieron satisfecha su demanda básica, inédita en otros lugares afectados por los sismos, de ver surgir sus nuevas viviendas en sus barrios originales.

El año de 1987 fue declarado por Habitat-ONU Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar. Este trabajo quiere ser una contribución al mismo.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CASA A LOS DAMNIFICADOS

CASA A LOS DAMNIFICADOS



José Luis Mecatl
Marco Antonio Michel
Alicia Ziccardi



CASA A LOS
DAMNIFICADOS

José Luis Mecatl
Marco A. Michel
Alicia Ziccardi

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

ÍNDICE

Presentación	9
I Introducción	13
II Política de vivienda y reconstrucción	17
III Las acciones de emergencia	25
IV El Programa Emergente de Vivienda Fase I	29
V El Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco	43
VI El Programa de Renovación Habitacional Popular	55
VII El Programa Emergente de Vivienda Fase II	79
VIII Acciones de organismos no gubernamentales (ONG)	87
IX Propositiones finales	99
Bibliografía	105

Edición al cuidado de: Adriana Guadarrama

Portada: Juan Curiel

Primera edición: 1987

D.R. © 1987, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria. México 20, D. F.

Instituto de Investigaciones Sociales
Torre Dos de Humanidades 7º. Piso
México, D. F. C. P. 04510

Impreso y hecho en México

ISBN 960837671-X

PRESENTACIÓN

Entre los temas vinculados al estudio de la problemática urbana, el de la vivienda resulta de los más relevantes, en particular cuando se trata de las grandes ciudades. México, Distrito Federal, se ha convertido en el paradigma de los centros más poblados del mundo por las distintas necesidades poblacionales que tiene que cumplir.

La vida cotidiana, afectada por el crecimiento de la ciudad de México, está vinculada al movimiento diario de millones de personas. Pero sólo una parte corresponde a la exterioridad de la vida social; en el trabajo, en la calle, en los centros de esparcimiento, en el medio de transporte transcurre un tiempo parcial de ese acontecer. Es en la casa donde transcurre la mayor parte de la socialidad. Por todo ello, la habitación adquiere una importancia fundamental.

Se parte del supuesto, expresión viva de la realidad, del déficit habitacional en las grandes ciudades, al cual no se sustrae la de México. Este problema endémico, podría decirse, se acrecentó luego de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985. En esos días el cataclismo según la vida de numerosos habitantes de ciertas zonas del Distrito Federal, pérdida irreparable que siempre tendrá que lamentarse. Las viviendas destruidas, aunque significaron pérdidas materiales de cuantiosa valía, podrían sustituirse reconstruyendo las dañadas y construyendo otras nuevas donde fuese necesario.

La demanda de la ciudadanía, afectada drásticamente por el fenómeno, constituyó un motivo de presión no sólo real sino también formal para el Estado mexicano, única entidad con capacidad para escuchar esa demanda y dar una respuesta que permitiera satisfacerla.

Ahora, cuando apenas han transcurrido dos años, se constata lo realizado por un programa gubernamental con la eficacia y prontitud que deberían extrapolarse a la satisfacción de otras necesidades. Después de varios ensayos y luego de lograr la concertación de esfuerzos tanto de la sociedad como del Estado, funcionarios públicos, contratistas privados y profesionales egresados de nuestras instituciones de educación

superior se empeñaron en el esfuerzo común de construir y asignar viviendas para aquellas familias que resultaron más afectadas.

Este trabajo constituye un intento por sistematizar y analizar la información generada por los propios organismos gubernamentales encargados de los programas habitacionales de reconstrucción. Es verdad que con el tiempo podría ampliarse, pero aquí se avanza en el camino que los investigadores interesados en el estudio del problema tendrán que recorrer.

Por ello, uno de los objetivos que se han propuesto los autores es que, sobre la base de la información expuesta, se abran las interrogantes sobre los problemas sociales derivados de los movimientos telúricos de 1985 y sus posibles soluciones. En este sentido, la *Revista Mexicana de Sociología*, en su entrega número 2 de 1986, avanza en los estudios que se desprendieron de una encuesta realizada inmediatamente después del sismo sobre los problemas de la población damnificada, donde evidentemente se incluye la habitación, el problema del empleo, tanto de los hombres como de las mujeres, y la desagregación familiar en las áreas urbanas. También se dio cuenta de la población movilizada en distintos tipos de organizaciones, convirtiéndose en un actor social con el cual el Estado tuvo que alternar.

Por supuesto, aún falta mucho por hacer en un seguimiento de las familias más afectadas que, además de revelar sus necesidades básicas en términos materiales, incluyese también la posibilidad de entender los impactos psíquicos del terremoto. A lo cual puede añadirse la obligación de extender esos estudios a los afectados por la carencia de los servicios básicos e infraestructura de escuelas y hospitales, así como los programas que se desarrollaron desde el sector público para aliviarla.

En los programas de reconstrucción habitacional, además de acumularse la experiencia concertada de diversos especialistas (universitarios, técnicos de asociaciones civiles y funcionarios), tuvieron representación los propios afectados. Esto hizo posible que se atendiera una demanda básica: la de que las viviendas fuesen erigidas en las mismas localidades en que se encontraban antes del desastre —cuando los interesados así lo quisieron—, lo cual significa un hecho inédito. En fin, todo esto no es sino una parte del problema y por lo tanto, harán falta nuevos elementos para una necesaria confrontación de otros estudios sobre la cuestión urbana de la ciudad de México.

Este texto ha sido preparado por tres acuciosos investigadores en la materia. Aunque Marco Antonio Michel funge actualmente como Director General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda

de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, colabora animado por su espíritu académico y como investigador del cual dan fe sus anteriores publicaciones; José Luis Mecatí, sociólogo, subdirector de Investigación en la misma Dirección General, y Alicia Ziccardi, investigadora de este Instituto, quien hizo el esfuerzo indispensable para que este trabajo pudiese llevarse a cabo y hacer posible la publicación que, sin lugar a dudas, será fuente de otros estudios sobre la situación urbana de la ciudad de México.

CARLOS MARTÍNEZ ASSAD

Director

Instituto de Investigaciones Sociales de la
Universidad Nacional Autónoma de México.

I. INTRODUCCIÓN

Los problemas habitacionales de las grandes ciudades latinoamericanas constituyen una preocupación central para los estudiosos de las cuestiones urbanas del área. Habitar nuestras metrópolis significa, para un amplio sector de población, aceptar por muchos años condiciones de vida precarias. Barrios centrales deteriorados y masivas urbanizaciones periféricas constituyen las principales formas habitacionales a las que acceden las clases populares de nuestras grandes ciudades. Sin embargo, esta situación de elevado grado de deterioro y degradación de la vida urbana puede confrontarse con otros espacios que reúnen un nivel habitacional acorde con las expectativas y posibilidades económicas de los sectores medios y, también, con auténticos enclaves de viviendas de lujo, expresión espacial de la marcada concentración de la riqueza.

Ésta es a grandes rasgos la situación habitacional que prevalece en las metrópolis latinoamericanas. La ciudad de México no escapa a esta descripción. Las precarias condiciones de vida de las clases populares son un problema, un viejo problema. Lo nuevo, lo distintivo, es el hecho de que las colonias céntricas de la ciudad, a partir del terremoto de septiembre de 1985, comienzan a ser protagonistas de un proceso de mejoramiento de sus viviendas populares.

Con características distintas y valor histórico diferente, los distritos céntricos de las áreas metropolitanas de América Latina son un testimonio arquitectónico del pasado. Sin embargo, en mayor o menor medida presentan un elevado grado de deterioro. Un diagnóstico reciente señala que la destrucción de los centros históricos más importantes de las ciudades latinoamericanas se inicia en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras de este siglo, como resultado de la ausencia de inversiones para su conservación. Pero no hay duda de que es la rápida y creciente urbanización que experimentan las ciudades, a partir del desarrollo industrializador, la que acelera este deterioro a un ritmo sostenido.

La pérdida de algunas de sus funciones tradicionales, los cambios en el uso del suelo, el abandono de un elevado número de viviendas,

su utilización para propósitos diferentes a los que fueron destinadas originalmente estas construcciones (talleres, depósitos, etcétera), el desplazamiento de actividades comerciales y de funciones de administración y sobre todo cierto desinterés del sector público y privado en invertir en estos espacios céntricos, son las causas que confluyen para explicar la degradación de estos territorios (Hardoy, J.: 1982).

Por otra parte, debe recordarse que durante muchos años la conservación y rehabilitación de las áreas céntricas fue una tarea encomendada fundamentalmente a profesionales y técnicos preocupados por salvaguardar el acervo arquitectónico, principalmente por su valor estético y/o histórico. Bajo esta perspectiva, conservar un monumento histórico era lo prioritario.

Un fenómeno natural, el terremoto que vivió la ciudad de México en 1985, al afectar a uno de los centros históricos más valiosos de América Latina, obligó a los urbanistas, historiadores, antropólogos y encargados de la toma de decisiones a definir nuevas políticas de construcción y rehabilitación de la vivienda popular. En algunos casos, por tratarse de vecindades localizadas en un predio con valor histórico, constituyó un claro desafío para diseñadores y constructores. En otras colonias céntricas la nueva construcción reafirma la imagen urbana de un pasado más reciente.

El centro de la ciudad de México está ahora salpicado de construcciones nuevas que son viviendas populares dignas. El arraigo de la población que originalmente habitaba estas deterioradas vecindades fue uno de los principales objetivos de los programas gubernamentales de reconstrucción. Definidos éstos, se inició un complejo proceso social y técnico para concretar la intención gubernamental de atender las demandas de la población afectada por el desastre. Prácticamente no había experiencia en materia de planificación urbana que pudiera servir de apoyo a esta difícil tarea.

Los desastres naturales, particularmente las sequías y las inundaciones, han sabido concitar la atención de los estudiosos de los problemas urbano-regionales en los últimos años (Caputo, M.; Hardoy, J.; Herzer, H.: 1985).

En cambio, los desastres naturales de la gran ciudad han ocupado un lugar de importancia sólo en la reseña periodística. De manera tangencial, investigadores de los problemas urbanos se han ocupado de explicar por qué las inundaciones, por ejemplo, fueron recurrentemente utilizadas como el argumento central de las políticas de erradicación de

villas miseria y favelas, ensayadas en los años sesenta en Argentina y Brasil. A veinte años de distancia y con muchas investigaciones concluidas, puede recordarse que aquellos pobladores desalojados compulsivamente de sus viviendas originales pasaron a habitar viviendas provisorias que no mejoraban sus condiciones de vida anteriores, y que las más de las veces se transformaron en definitivas. En contrapartida, estas políticas permitieron recuperar terrenos de alto valor comercial localizados en áreas centrales de las metrópolis. Es decir, ante un desastre provocado por los efectos de un fenómeno natural sobre viviendas precarias, la respuesta fue el desalojo. En la ciudad de México, el terremoto de 1985 desembocó, por el contrario, en una política de arraigo de su población original y de mejoramiento de sus condiciones de vida. Por ello, esta experiencia deberá ser retomada en adelante por los urbanistas latinoamericanos como referencia de una política de vivienda que incorporó las demandas e intereses de los sectores populares.

Otra reflexión que cabe hacer sobre la relación gran ciudad-desastre natural, es que este tipo de fenómenos presenta ciertamente efectos multiplicadores al producirse en un espacio de la magnitud de una metrópoli. En el caso de la ciudad de México, a las condiciones naturales adversas se agregan una elevada densidad poblacional y el deterioro habitacional.¹ Pero esta descripción exige introducir también explicaciones —no sólo técnicas sino sociales— sobre los efectos de los desastres naturales.

Es evidente que los desastres naturales tienden a distribuir sus efectos desigualmente sobre el espacio y sobre la población. Los sectores sociales de menores ingresos habitan territorios y viviendas con un mayor grado de vulnerabilidad física, sea por razones naturales o por ausencia de obras de infraestructura y de mantenimiento de la vivienda indispensables. Por ello los mayores efectos de un desastre tienden a localizarse en espacios habitados por las clases populares.

En este sentido, los estudiosos de los desastres naturales han señalado que:

Las causas que originan las catástrofes son de naturaleza múlti-

¹ Aun cuando las delegaciones céntricas Cuauhtémoc y Venustiano Carranza perdieron población en las últimas décadas existía un elevado grado de hacinamiento y falta de conservación de los inmuebles (sobre algunas características de las delegaciones centrales de la ciudad de México véase Ziccardi, Alicia: 1986).

CUADRO 1
UNIDADES TERMINADAS POR TIPO DE PROGRAMA
1977-1986

Tipo de Programa	1977-1982	%	1983	1984	1985	1986	1983-1986	%
Vivienda Terminada ¹	430 159	66	106 323	112 682	154 950	126 209	500 164	53
Vivienda Progresiva	79 903	13	13 872	48 106	34 435	53 931	150 344	16
Lotes con servicios	70 592	11	1 898	39 401	33 260	27 267	101 826	11
Mejoramiento de Vivienda	16 719	2	1 455	61 215	39 894	9 740	112 304	11
Otros Créditos ²	53 174	8	14 781	18 842	24 706	25 773	84 102	9
TOTAL	650 547	100.0	138 329	280 246	287 245	242 920	948 740	100.0

¹ Vivienda terminada incluye en propiedad y en renta

² Otros créditos incluye adquisición a terceros, construcción en terreno propio y pago de pasivos.

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda.
Subsecretaría de Vivienda. SEDUE

CUADRO 2
PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1983-1986
INVERSIÓN EJERCIDA (MILLONES DE PESOS)*

Organismo	1983	1984	1985	1986	Total periodo
INFONAVIT	65 506.0	129 539.0	244 062.0	311 586.0	750 693
FOVISSSTE	12 395.7	29 734.7	41 628.7	84 071.3	167 830.4
FOVI	10 670.0	32 000	51 000.0	108 839.0	202 509
BANCA	63 526.0	142 426.0	256 657.0	377 132.0	839 741
FONHAPO	5 329.9	18 700.7	30 321.1	42 939.4	97 291.1
PEMEX	5 996.6	12 747.5	23 770.4	47 500.0	90 014.5
CFE	2 540.1	4 564.1	5 754.6	6 053.0	18 911.8
POVIMI/ISSFAM	652.7	926.5	791.1	5 102.4	7 472.7
FVIDESU	ND	1 797.1	7 508.7	4 610.5	14 016.3
ORG. SECTORIZADOS	113.3	396.5	326.7	1 888.9	2 725.4
ORG. ESTATALES	305.9	16 997.1	15 459.8	2 779.1	35 541.9
TOTAL	167 036.2	389 829.2	677 380.1	992 501.6	2 226 747.1

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda. Subsecretaría de Vivienda. SEDUE.

* Cifras preliminares

Notas aclaratorias:

1. Organismos sectorizados.

1983 La inversión reportada para este ejercicio incluye los siguientes organismos: F.P. Vallarta, DUPORT-Altamira y DUPORT-Ostión

1984 Incluye a F.P. Vallarta, DUPORT-Altamira, DUPORT-Ostión y Programa SEDUE.

1985 Se consideró la inversión de: F.P. Vallarta, DUPORT-Altamira, DUPORT-Ostión y Programa SEDUE.

1986 Incluye los montos ejercidos de: F.P. Vallarta, DUPORT-Altamira, DUPORT-Ostión y FISOMEX.

Cabe señalar que los recursos del Programa Regional de Empleo (PRE), del Programa de Desarrollo Regional (PDR), así como los recursos CUD, canalizados a través del Programa SEDUE, fueron contabilizados dentro de este rubro.

2. Organismos estatales.

Dentro de este rubro se consideraron los recursos propios de los organismos de vivienda, los recursos estatales y federales, así como los correspondientes al PRE, PDR y CUD no canalizados a través del Programa SEDUE.

dió a desconcentrar los recursos y acciones fuera de las tres áreas metropolitanas. Pero la emergencia vino a modificar la tendencia de atender prioritariamente las necesidades habitacionales del interior del país.

En este contexto se inscribió el proceso de reconstrucción de vivienda popular del centro de la ciudad de México. Éste implicó un incremento sustancial y no previsto de los recursos dedicados a los sectores más pobres de la gran metrópoli. A la vez, adoptó un estilo de acción pública diferente basada en la participación directa del beneficiario.

Ante el desastre, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SE-DUE) hizo efectiva su capacidad, legalmente asignada, de coordinar las acciones de vivienda del sector público (Ley Federal de Vivienda de 1984). Fue esta dependencia junto con el Departamento del Distrito Federal (DDF) la que después de los sismos atendió las demandas habitacionales de la población damnificada. Para ello se puso en marcha cuatro programas: 1) el Programa Emergente de Vivienda Fase I (PEV I), destinado a ofrecer alternativas a los trabajadores afiliados a algún sistema de seguridad social, principalmente a familias de ingresos medios, a la totalidad de los damnificados del conjunto habitacional Juárez e, inicialmente, a la población afectada de la unidad Tlatelolco; 2) el Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, diseñado especialmente para la rehabilitación de esta unidad; 3) el Programa de Renovación Habitacional Popular (PRHP), que en un principio se circunscribió a la reconstrucción de las vecindades expropiadas, y 4) el Programa Emergente de Vivienda Fase II (PEV II) destinado a atender las demandas de las vecindades dañadas por el terremoto y no expropiadas.

Como se verá, estos programas representan en su conjunto 86 621 acciones de vivienda con una inversión total estimada de 546 882.2 millones de pesos, localizada en el territorio de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) (cuadro 3). De esta forma, las instituciones gubernamentales incrementaron sustancialmente la inversión pública por concepto de vivienda para hacer frente a la situación de emergencia generada por los sismos.

El complejo proceso de reconstrucción habitacional en la ciudad de México atravesó dos etapas:

1) La inaugurada a partir del 19 de septiembre de 1985 y que se prolongó hasta febrero de 1986 (Ziccardi, A.: 1986). Es el período en que se atiende la emergencia y se cumple particularmente con los objetivos del Programa Emergente de Vivienda Fase I. También es el mo-

CUADRO 3
PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Sector	Programa	Inversión de (Millones de pesos)	Vivienda o crédito asignado	Fecha de inicio	Fecha de término
Público	Programa Emergente de Vivienda Fase I	80 385	16 077	Oct. 85	Feb. 86
	Programa Renovación Habitacional Popular	274 624.5	48 800 ²	Oct. 85	Feb. 87
	Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco	57 000	9 744	Sep. 85	Jun 88
	Programa Emergente de Vivienda Fase II	94 000	12 000	Jul. 86	Mar. 88
	SUBTOTAL	506 009.5	86 621		
Privado	Programa de Organismos no Gubernamentales		3 451	Oct. 85	
	TOTAL:		90 072		

¹ Estimación a principios de 1987.

² Incluye 2 457 viviendas financiadas por organismos no gubernamentales.

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda. Subsecretaría de Vivienda. SEDUE.

mento en que se decreta la expropiación de predios y se crea Renovación Habitacional Popular (RHP); se establece una primera estructura institucional, se identifica a la población destinataria de su acción y se otorga los certificados de derechos que acreditan su condición de damnificados para participar en el programa.

2) La que se inicia en febrero de 1986, con los cambios producidos en los más altos niveles de decisión gubernamental de la SEDUE y con posterioridad en RHP². Esta etapa logra combinar, a nuestro entender, tres factores o requisitos para echar a andar la política de vivienda de reconstrucción del centro: a) concretar un proceso de concertación entre los diferentes actores sociales involucrados en la reconstrucción, particularmente instituciones civiles y gubernamentales y organizaciones de damnificados; b) gestionar y obtener importantes recursos financieros internos y externos, y c) poner en marcha un complejo proceso técnico de construcción de viviendas nuevas y de reconstrucción-reparación de viviendas dañadas.

Durante esta última etapa, lo político adquirió forma y contenido peculiares. La concertación adquirió un significado preciso: incorporar en la política habitacional las demandas de los damnificados para elaborar con ellos un programa de acción. Convocar a una amplia variedad de actores sociales a participar en la elaboración de esta política constituía un nuevo estilo de relación gobernantes-gobernados para resolver los graves problemas que presentaban estos espacios urbanos destruidos, y las formas de ocupación y el uso de territorio en el futuro. Se trató de impulsar entonces una acción gubernamental eficiente y a la vez participativa.

A principios de 1986, la situación de los damnificados era compleja y delicada debido a la lentitud que presentaba el proceso de reconstrucción y los temores de que se desvirtuaran los objetivos enunciados al crearse RHP (Massolo, A.: 1986 y DGPCPV: 1986 A). La nueva orientación demostró su intención de concretar una acción en la que los diferentes sectores sociales involucrados pudieran exponer sus intereses y lograr sus objetivos. Se suscribió un acuerdo formal, un compromiso explícito. El Convenio de Concertación Democrática para la Recons-

trucción significó precisamente una formalización institucional de las demandas; la definición de un universo poblacional por atender; la aceptación de formas de participación de organizaciones sociales creadas antes y después del sismo, y la elaboración de requisitos (sociales, económicos, técnicos) para el logro de los objetivos propuestos. Pero por encima de todo ofreció a los damnificados credibilidad en la acción institucional. Sus demandas fueron discutidas e incorporadas a un programa de reconstrucción gubernamental. El compromiso de su cumplimiento se hizo público. Con ello se expuso la gestión urbana a un control social que trascendía a los afectados por el terremoto.

El terremoto vino a modificar la acción institucional de vivienda en la ciudad de México. Hasta entonces sólo los destinatarios directos de los programas habitacionales tenían puntualmente acceso a las autoridades. Esto no había sido muy diferente para los grupos de profesionales, los centros de educación superior, las organizaciones y representaciones autónomas de la sociedad civil. No habían existido espacios abiertos definidos para crear una gestión pública no sólo institucional, sino social y participativa. Pero la reconstrucción debía ser necesariamente una acción gubernamental y social de amplias dimensiones. La condición de ciudadano y la presencia de organizaciones sociales de damnificados de diferente tipo eran elementos clave de la política de reconstrucción de vivienda popular.

² En febrero de 1986 fue nombrado secretario de la SEDUE el licenciado Manuel Camacho Solís, quien reemplazó al arquitecto Guillermo Carrillo Arena. Meses después el licenciado Manuel Aguilera Gómez sustituye al arquitecto José Parcero López como director del organismo RHP.

III. LAS ACCIONES DE EMERGENCIA

La pérdida de la vivienda creó, para una gran cantidad de familias de la ciudad de México, una situación de la cual, si bien no existían antecedentes, tenía que generarse una respuesta gubernamental rápida y masiva.

El día del primer sismo (19 de septiembre de 1985), se establecieron por instrucción presidencial la Comisión Metropolitana de Emergencia y la Comisión Nacional de Emergencia. El propósito de estas comisiones era crear instancias institucionales capaces de proveer los recursos necesarios para superar la emergencia y restablecer los servicios esenciales en las ciudades afectadas. Se creó también una instancia denominada "Coordinación de Vivienda" que formaba parte del Comité de Auxilio Social de la Comisión Nacional de Reconstrucción. Al mismo tiempo, diferentes instancias gubernamentales comenzaron a diseñar programas de atención a la población damnificada en el ámbito de su competencia, los que empezaron a operar una vez superada la etapa más crítica de la emergencia. En estos primeros momentos de intensa solidaridad social, atender las necesidades habitacionales generadas por el desastre implicaba que las instituciones pudieran ejercer una función organizativa eficiente.

La SEDUE convocó a los representantes de los diversos organismos públicos encargados de administrar programas habitacionales, a fin de suspender temporalmente la asignación de las viviendas que tuvieran disponibles en el área metropolitana de la ciudad de México, para dedicarlas a la atención de las necesidades de la población damnificada.³

Se iniciaron también negociaciones para establecer convenios de colaboración con instituciones y gremios profesionales, que de una u otra manera intervendrían en el proceso de adjudicación de la vivienda disponible.

³ Como resultado de estas acciones, se logró integrar un inventario de vivienda disponible para la atención de la población damnificada, distribuida de la siguiente manera: INFONAVIT 5 618 viviendas; FOVISSSTE 2 794 viviendas; FOVIBANCA 5 954 viviendas; AURIS 1 620 viviendas; FONHAPO 160. En total fueron 14 146 viviendas.

Como resultado, se logró los siguientes acuerdos de carácter excepcional: 1) la banca nacionalizada acordó diferir el pago del enganche en la adquisición de las viviendas financiadas por ella, a través de un crédito adicional por cinco años en favor de los beneficiarios, con una tasa anual de 4%; 2) el Departamento del Distrito Federal (DDF) y el gobierno del estado de México decidieron exentar impuestos y derechos estatales en el proceso de adjudicación de viviendas, y 3) los colegios de notarios de la ciudad de México y del estado de México se comprometieron a escriturar gratuitamente las viviendas que se adjudicaran a los damnificados.

Las instituciones responsables de la administración del conjunto habitacional Adolfo López Mateos (Nonoalco-Tlatelolco) y del centro urbano Presidente Juárez, se dedicaron a elaborar los dictámenes preliminares sobre la condición de los edificios y los censos de identificación de las familias afectadas. Al mismo tiempo se efectuaban las primeras reuniones con agrupaciones que comenzaron a plantear de manera organizada diversas demandas de la población damnificada (Michel, M. A., Cuéllar, J. L. y Mecat, J. L.: 1986).

El 30 de septiembre, en las instalaciones de la SEDUE, se reunió la Comisión Metropolitana de Emergencia. En esta ocasión, los miembros de la Comisión reconocieron que el hecho de que varios miles de familias se encontraran sin hogar, obligadas a residir en albergues e incluso a cielo abierto, constituía un grave problema social y que las acciones que se habían diseñado para resolverlo eran insuficientes ante la magnitud de la situación. Era necesario diseñar una estrategia global que permitiera atender a la población damnificada en su conjunto y en función de sus características socioeconómicas.

El universo de la población afectada estaba constituido por tres grandes grupos. Para cada uno de ellos se elaboró una estrategia de atención diferente.

— El primer grupo lo constituía la población residente en las unidades habitacionales Nonoalco-Tlatelolco y Presidente Juárez. En ambos casos se reconocía la existencia de una serie de problemas técnicos y sociales que se fueron acumulando a través de los años y que se agudizaron con el terremoto, inclusive con consecuencias fatales al perder la vida decenas de las familias que habitaban el edificio Nuevo León y cinco edificios de la unidad Benito Juárez que se vinieron

abajo, y al producirse en un número considerable de edificios daños estructurales graves.

- El segundo grupo lo formaban los residentes en condominios privados de colonias de clase media (Roma, Narvarte, Condesa y aledañas a la zona centro). Las características socioeconómicas de esta población afectada, permitían elaborar soluciones habitacionales diferentes. Sin embargo, estos dos grupos estaban constituidos de manera predominante por sectores asalariados de ingresos medios.
- El tercer grupo representaba el problema más grave. Eran los habitantes de las vecindades o construcciones viejas destruidas total o parcialmente, localizadas en las colonias y barrios de Tepito, Peralvillo, Morelos, Guerrero y el resto de la antigua área céntrica de la ciudad. Se trataba principalmente de trabajadores manuales que en una elevada proporción desempeñaban actividades por cuenta propia. La permanencia de esta población en sus colonias, dado su profundo arraigo económico y cultural, era un factor fundamental para elaborar un programa de reconstrucción acorde con las demandas populares (véase Michel, M. A., Cuéllar, J. L. y Mecat, J. L.: 1986 y Ziccardi, Alicia: 1986).

Para atender a este conjunto social de los damnificados de manera diferenciada fue necesario establecer, sucesivamente, bases para la ejecución de programas mediante los cuales se asignaran los recursos disponibles. A continuación veremos las características que asumieron dichos programas durante estos dos años de reconstrucción habitacional.

IV. EL PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA FASE I

El 1o. de octubre de 1985 inició sus trabajos el Programa Emergente de Vivienda Fase I (PEVI) coordinado por la SEDUE y el DDF. Este programa atendería a la población que recurriese a las instituciones estatales para hallar una opción habitacional ante la pérdida de sus viviendas. La heterogeneidad que presentaba el conjunto social de los damnificados llevó a que se distinguieran diferentes grupos, a los cuales se atendería teniendo en cuenta principalmente su nivel de ingreso y su pertenencia o no a un sistema de seguridad social. De esta forma la acción institucional identificó las familias por atender de la siguiente manera:

- 1) Habitantes de condominios construidos por el sector privado que residían en el momento del desastre en viviendas en propiedad o rentadas. A este conjunto se le denominó "población abierta", en tanto que incluía a todas aquellas familias que no pertenecían a los conjuntos habitacionales administrados por el Estado.
- 2) Inquilinos del conjunto habitacional Presidente Benito Juárez, administrado por el ISSSTE, institución que asignó sus departamentos bajo un régimen de renta.
- 3) Residentes del conjunto habitacional Presidente Adolfo López Mateos (Nonoalco-Tlatelolco). La envergadura de las acciones a desarrollar en este caso, llevó a que se elaborara un programa especial conocido como Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco, que se analiza en el próximo capítulo

El PEVI debió actuar en un clima de solidaridad social intenso. Pero al mismo tiempo debía crear bases para que los damnificados depositaran en las instituciones del Estado cierto grado de confianza y que la situación de desastre no desembocara en un conflicto social.

Un año después de iniciado el programa y de considerarse concluido, las cifras oficiales indicaban que se había beneficiado a un total de 16 077 familias; 8 629 accedieron a una nueva vivienda y 7 449 a

un crédito hipotecario para adquisición de vivienda de terceros (cuadro 4):

El rubro "población abierta", aquella que habitaba viviendas del sector privado, representaba un total de 13 585 familias (84.51%) a las que se les otorgó viviendas terminadas y créditos hipotecarios.

CUADRO 4
PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA (FASE I)
ACCIONES POR ORGANISMO DE VIVIENDA
(Diciembre de 1986)

Organismos	Número de viviendas	Número de créditos	Total
INFONAVIT	3 802	461	4 263
FOVISSSTE	2 569	6 596	9 165
FOVI/BANCA	889	175	1 064
AURIS	807	—	807
PEMEX	169	66	235
CFE	23	41	64
FOVIMI/ISSFAM	13	—	13
OTROS	357	110	466
TOTAL	8 629	7 449	16 077

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, Subsecretaría de Vivienda, SEDUE.

En Tlatelolco 1 726 y en la unidad Juárez 766 familias damnificadas, fueron atendidas por este programa recibiendo una vivienda o un crédito de los organismos financieros. Un 83.52% fueron viviendas y créditos que aportaron INFONAVIT y FOVISSSTE para damnificados acreditados (cuadro 4). Las 2 649 familias restantes fueron atendidas por otros organismos del sector público que contaban con viviendas disponibles y que las asignaron a los damnificados ante la emergencia.

El PEV I atendió a damnificados provenientes de las diversas zonas afectadas de la ciudad de México, pero en la delegación Cuauhtémoc vivía el 70% de las familias atendidas por el programa, (cuadro 5). Este dato es revelador de la magnitud y concentración espacial del desastre.

CUADRO 5
PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA (FASE I)
DISTRIBUCIÓN DE FAMILIAS ATENDIDAS POR DELEGACIÓN POLÍTICA
(En porcentajes)

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

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

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, Subsecretaría de Vivienda, SEDUE.

Desde una perspectiva socioeconómica, poco menos de la mitad de la población atendida por el PEV I (el 48.34%) presentaba niveles de ingreso menores a dos veces y medio el salario mínimo (cuadro 6). Esto implicó que el PEV I ideara alternativas muy distintas tanto para las familias de muy bajos ingresos como para las familias damnificadas de ingresos medios y altos.

Mientras que a la población de Tlatelolco se le ubicó en buena medida en los estratos de ingresos más altos, los casos de "población abierta" y unidad Juárez se ubicaron en los estratos intermedios. A su vez, la participación en los rangos de ingresos más bajos fue mayor para estos dos últimos grupos (cuadro 7).

El 60% de la población de Tlatelolco manifestó ingresos superiores a tres veces el salario mínimo, participación que disminuye a poco menos del 40% para la población abierta y que alcanza el 30% para el caso de los habitantes del centro urbano Benito Juárez. Por otra parte, en el rango más alto de ingresos, más de seis veces el salario mínimo,

CUADRO 6
PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA (FASE I)
DISTRIBUCIÓN DE FAMILIAS ATENDIDAS POR ESTRATOS SALARIALES
(En porcentajes)

<i>Veces el salario mínimo vigente</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
0.01 a 0.50	0.54	0.54
0.51 a 1.00	6.25	6.79
1.01 a 1.50	10.87	17.66
1.51 a 2.00	17.32	34.98
2.01 a 2.50	13.36	48.34
2.51 a 3.00	10.59	58.93
3.01 a 4.00	17.59	76.52
4.01 a 5.00	9.16	85.68
5.01 a 6.00	5.70	91.38
6.01 y más	8.62	100.00
TOTAL	100.00	100.00

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, Subsecretaría de Vivienda, SEDUE.

se ubicó el 19.83% en Tlatelolco, el 7.16% para "población abierta" y el 4.21% en la unidad Juárez (cuadro 7).

Estos datos confirman la idea de que Tlatelolco alberga un número importante de familias pertenecientes a las capas medias de la población, en particular profesionales. Por el contrario, en la unidad Benito Juárez de construcción más antigua habitaba una considerable población inactiva (pensionados y jubilados) cuyo ingreso era predominantemente bajo. La llamada "población abierta", que cubría un espectro más amplio, estaba compuesta de familias de escasos recursos en su mayoría.

En cuanto a la situación habitacional que tenía antes del terremoto, se advirtió que sólo el 15% de las familias habitaba en vivienda de su propiedad, más del 80% la rentaba, y en un 4.86% era prestada. En Tlatelolco se encontró un mayor número de familias que manifestaron la propiedad de la vivienda (51.54%) (cuadro 8).

En el caso del centro urbano Juárez, la totalidad de sus ocupantes

CUADRO 7
PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA (FASE I)
DISTRIBUCIÓN DE FAMILIAS ATENDIDAS POR ESTRATOS SALARIALES
Y POR GRUPO DE POBLACIÓN
(En porcentajes)

<i>Veces el salario mínimo vigente</i>	<i>Tlatelolco</i>	<i>Población abierta</i>	<i>Juárez</i>
0.01 a 0.50	.08	.62	.23
0.51 a 1.00	3.70	5.94	20.09
1.01 a 1.50	6.92	11.64	7.24
1.51 a 2.00	8.42	18.55	19.15
2.01 a 2.50	10.00	13.85	13.55
2.51 a 3.00	9.21	10.95	7.47
3.01 a 4.00	19.42	17.39	16.13
4.01 a 5.00	11.96	8.79	8.42
5.01 a 6.00	10.46	5.11	3.51
6.01 y más	19.83	7.16	4.21
TOTAL	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, Subsecretaría de Vivienda, SEDUE.

CUADRO 8
PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA (FASE I)
DISTRIBUCIÓN DE FAMILIAS ATENDIDAS POR TIPO DE TENENCIA
DE LA VIVIENDA Y POR GRUPOS DE POBLACIÓN
(En porcentajes)

<i>Tenencia</i>	<i>Tlatelolco</i>	<i>Población abierta</i>	<i>Juárez</i>
Propia	51.54	10.37	—
Rentada	37.73	85.41	99.78
Prestada	10.73	4.22	.22
TOTAL	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, Subsecretaría de Vivienda, SEDUE.

eran formalmente arrendatarios. Sin embargo, existían situaciones de tenencia confusa generadas a partir de que se traspasó el usufructo del inmueble por diversos motivos (herencia, subarriendo a otras familias).

La "población abierta" estaba predominantemente compuesta de inquilinos que en un 85% rentaba la vivienda.

A partir de los sismos se modificó el tipo de vivienda, la forma de tenencia de la misma y los gastos destinados a satisfacer esta necesidad primaria para un número considerable de familias. Estudios futuros deberán develar, mediante un seguimiento, en qué medida estas familias damnificadas mejoraron sus condiciones de vida y cuáles fueron los costos económicos y sociales que debieron afrontar. Por ello es importante detenerse en algunas de las particularidades que presentaba inicialmente la población de los distintos grupos atendidos, así como la magnitud y características de la acción estatal.

Los habitantes de condominios privados

En la segunda semana de operación del PEV I, los damnificados de los condominios dañados o derrumbados en las colonias Roma, Condesa, Narvarte, Cuauhtémoc y otras del centro de la ciudad, comenzaron a acudir a las oficinas del programa en busca de una solución habitacional. Se trataba de manera predominante de sectores medios asalariados.

El principal objetivo del Programa Emergente de Vivienda Fase I era asignar las viviendas disponibles a las familias afectadas que así lo solicitasen, estableciéndose que ante la emergencia, la situación legal de posesión del inmueble no fuese obstáculo para la atención de la población. Para ello se instalaron módulos de información en lugares próximos a las unidades habitacionales Nonoalco-Tlatelolco y Presidente Juárez, y cuatro Centros de Atención a Damnificados ubicados en diferentes puntos centrales (San Borja, Juan Cuamatzin, Crisantemos y Parque México).

La emergencia obligaba a alterar prácticas institucionales tradicionales. Muchos funcionarios, sobre todo en las primeras semanas del desastre, debieron dejar sus oficinas y acudir al lugar del siniestro a atender a la población damnificada que se alojaba en campamentos, en la vía pública y en albergues. Diversas dependencias y sus organizaciones sindicales recogieron las demandas de sus trabajadores damnificados y

se establecieron convenios de responsabilidad compartida. Esta acción la llevó a cabo un módulo especial ubicado en las oficinas centrales de la SEDUE.

Según las características socioeconómicas de las familias damnificadas, su adscripción a un sistema de vivienda institucional y el grado de daño sufrido por los inmuebles que habitaban, se ofrecieron las siguientes alternativas:

- a) Adjudicación de vivienda nueva. Una vez comprobados los daños de sus viviendas, los damnificados fueron canalizados a los organismos de vivienda, de manera que la población derechohabiente fuese atendida por INFONAVIT o por FOVISSSTE respectivamente. A la población no derechohabiente, se le ofreció diversas opciones de financiamiento posibles en el sistema bancario, AURIS o FIVIDESU. Los miembros de las fuerzas armadas fueron atendidos por su propio Instituto de Seguridad Social y su Fondo de Vivienda, mientras que los trabajadores de PEMEX y la CFE recibieron apoyo directo de estas empresas.
- b) Crédito hipotecario. A los derechohabientes del FOVISSSTE y el INFONAVIT se les ofreció crédito hipotecario para compra a terceros o construcción en terreno propio, en tanto que el FOVI dispuso una línea de crédito especial con este mismo propósito para atender a la población no derechohabiente.
- c) Reparación de vivienda. En los casos en que la vivienda propiedad del afectado fuera susceptible de ser reparada, la SEDUE y el DDF, con el apoyo de CANACINTRA, pusieron en operación un parque de materiales en el cual los damnificados pudiesen adquirir un paquete básico de insumos para construcción a precios inferiores a los vigentes en el mercado, contando además con líneas especiales de crédito de los organismos para este propósito.
- d) Los casos de inquilinos de inmuebles que podían ser reparados, fueron canalizados a la Procuraduría Federal del Consumidor a efecto de realizar la conciliación de intereses con los propietarios y acordar la reparación a cuenta de renta, convenir en la compra-venta del inmueble o lograr cualquier otro acuerdo satisfactorio para las partes.
- e) Otras opciones. Al avanzar el Programa se fue encontrando personas de escasos recursos, jubilados o pensionados que no tenían los ingresos económicos suficientes para adquirir vivienda en las con-

diciones ofrecidas por los organismos. Para atenderlos, se estableció el mecanismo de solidaridad familiar mediante el cual una parte de los pagos de amortización fuese cubierta por otro miembro de la familia. En algunos casos se utilizó viviendas desocupadas de unidades habitacionales del ISSSTE para asignarlas en renta, y en otros, se contó con la ayuda de instituciones de beneficencia y organizaciones cívicas que proporcionaron una parte o la totalidad de los recursos necesarios para acceder a una vivienda.

Las solicitudes requerían la presentación de un número mínimo de documentos. Con ello se abría un expediente a cada familia. Los comprobantes requeridos eran una identificación del solicitante, un comprobante de domicilio y una constancia de dictamen técnico expedida por la delegación política correspondiente en la cual se diera fe de los daños sufridos por la vivienda. Pero la necesidad de tener un techo no admitía demoras y los damnificados expresaron su descontento. La simplificación en los trámites no garantizó la ausencia de los obstáculos burocráticos que implica la solicitud y gestión de un crédito otorgado por un fondo habitacional. Por ejemplo, FOVISSSTE, para asignar el crédito hipotecario solicita un número mínimo de comprobantes.⁴ Sin embargo, en los hechos, cumplir con estos requisitos no es algo fácil de lograr. En la ciudad de México, cientos de miles de predios están en una situación ilegal desde el punto de vista jurídico. Esto se da predominantemente para las viviendas de las colonias populares, pero un elevado número de viviendas de las clases medias no se encuentra tampoco bajo una tenencia formalmente legalizada. La escrituración, el traspaso de bienes inmuebles entre propietarios, los contratos de renta, los planos de construcción, el conjunto de licencias de construcción y permisos que supone el realizar una obra en la "legalidad" llevan a que en los hechos se construya o se compre una vivienda a través de un documento privado sin que medie la presencia de notario o de institución alguna. Todo esto está presente en el momento de ejercer o de disponer de un crédito. Por ello, entre el momento en que el crédito se

⁴ Llenar cédula socioeconómica y presentar comprobantes de ingresos del jefe de familia, acta de casamiento o divorcio, escritura del inmueble, planos, recibo de pago de renta, estimación de obra en caso de crédito para construir o avalúo del inmueble en caso de vivienda terminada, alineamiento y número oficial en caso de régimen de condominio.

otorga y el momento en que el usuario accede a los fondos transcurre un tiempo considerable.

Otro problema fue el relacionado con la localización de las viviendas ofrecidas por los fondos habitacionales. Por lo general, se trataba de unidades habitacionales localizadas en la periferia de la ciudad. Para esta población damnificada la lejanía con el centro de la ciudad era una situación muy difícil de superar, puesto que estaba acostumbrada a vivir en una localidad céntrica. Era en esa ubicación donde contaba con una actividad económica remunerada. Por otra parte, entre las familias que optaron por una vivienda en un conjunto habitacional de la periferia existieron fuertes reclamos sobre la calidad de vida que poseían.⁵ El ser propietario no es necesariamente una aspiración que compense las ventajas que ofrece a un inquilino habitar un medio adecuado a sus expectativas y hábitos de vida.

No obstante, en tanto que el PEV I fue diseñado para cumplir los objetivos ya señalados, se prosiguió atendiendo a las familias que estaban dispuestas a sacrificar su ubicación original a cambio de solucionar en un tiempo relativamente corto su problema habitacional. Sin embargo, las organizaciones sociales de los sectores medios reiteraron sistemática y enfáticamente el hecho de que para ellos no existían programas acordes con sus necesidades y expectativas habitacionales.

La acción en el conjunto Presidente Juárez

Al igual que otros proyectos de su tipo, el centro urbano Presidente Juárez constituyó en su momento la posibilidad para que una parte de la población trabajadora al servicio del Estado obtuviera, con un bajo desembolso económico, una vivienda.⁶ Inaugurada el 16 de septiembre de 1952, la unidad contaba con 1 024 departamentos que fueron

⁵ Las quejas que presentan estos ciudadanos son las relacionadas con un deficiente suministro de agua, transporte, escuelas, etcétera. Por ejemplo, la prensa informó que la Unidad de INFONAVIT, CTM 14, en Ecatepec, ha sido objeto de reiteradas quejas de sus vecinos que manifestaron su intranquilidad porque presenta ya hundimientos e inclinaciones. Igualmente se quejan de falta de equipamiento (cfr. *La Jornada*, 13 y 31 de enero de 1987).

⁶ Como primer antecedente de este tipo de unidades se puede mencionar al centro urbano Presidente Alemán, inaugurado en 1949 y concebido dentro de la antigua Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro. Este organismo promovió la construcción del centro urbano Presidente Juárez en 1950.

asignados en renta a igual número de familias de burócratas por la desaparecida Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro (cuadro 9). De esta manera, la propiedad formal de los inmuebles quedó inicialmente en manos de esta Dirección y luego pasó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

El conjunto habitacional tenía 35 edificios agrupados en cuatro módulos. En total, habitaban el conjunto aproximadamente unas 5 000 familias.

Las pérdidas más importantes fueron las numerosas vidas; en cuanto a la vivienda, el efecto inmediato de los sismos del 19 de septiembre fue el derrumbe total de cinco edificios (A-5, A-6, A-7, A-8 y C-4) y la pérdida de 132 departamentos. Con el movimiento telúrico registrado un día después, se derrumbó parcialmente un edificio más (B-2) que tenía 80 departamentos. En suma, los sismos del 19 y 20 de septiembre inutilizaron 6 edificios con un total de 212 departamentos y dejaron daños graves en varios edificios más que hacían imposible su recuperación.

Los habitantes se organizaron inmediatamente nombrando a un representante por edificio y constituyendo el Consejo de Representantes del Centro Urbano Presidente Juárez, que asumió las gestiones necesarias para lograr atención para los damnificados. A partir del 27 de septiembre de 1985 la SEDUE estableció una representación en las instalaciones de la biblioteca Benito Juárez. El 1o. de octubre se inició el PEV I, se reinició la atención a los damnificados del conjunto y se instaló el Centro de Atención de Damnificados Núm. 1, "San Borja". Sin em-

CUADRO 9
CENTRO URBANO PRESIDENTE JUÁREZ
DISTRIBUCIÓN DE DEPARTAMENTOS POR EDIFICIO Y MÓDULO

Módulos	No. Edificios	No. de Deptos.
A	8	192
B	5	400
C	4	144
D	18	288
TOTAL	35	1 024

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, Subsecretaría de Vivienda, SEDUE.

bargo, las dificultades para ejercer de manera inmediata una acción institucional que respondiese a las demandas de los damnificados no eran pocas.

El Consejo de Representantes sostenía que las opciones ofrecidas no eran acordes con las posibilidades económicas de un elevado número de familias damnificadas, cuyos responsables eran población inactiva (jubilados y pensionados) (cfr. *Uno Más Uno*, 4 de octubre de 1985).

Efectivamente, un análisis de 453 casos registrados por la SEDUE indica que 55 jefes de familia manifestaron ser pensionados y 63 jubilados. Es decir, aproximadamente una cuarta parte de esta población damnificada poseía un ingreso muy bajo.

En 118 casos (27.5% del total) las familias manifestaron tener un ingreso de hasta 1.5 veces el salario mínimo vigente. En el otro extremo, poco más del 30% de estos damnificados declararon un ingreso superior a tres veces el salario mínimo (cuadro 10).

La forma de tenencia de prácticamente la totalidad de las viviendas era el alquiler. Los habitantes del Benito Juárez pagaban cantidades mensuales muy bajas que oscilaban de \$ 700.00 a \$ 800.00 aproximadamen-

CUADRO 10
DISTRIBUCIÓN DE FAMILIAS POR ESTRATOS SALARIALES
CENTRO URBANO PRESIDENTE JUÁREZ

Veces salario mínimo	Cédulas registradas	%
0.01 a 0.50	1	.23
0.51 a 1.00	86	20.09
1.01 a 1.50	31	7.24
1.51 a 2.00	82	19.15
2.01 a 2.50	58	13.55
2.51 a 3.00	32	7.47
3.01 a 4.00	69	16.13
4.01 a 5.00	36	8.42
5.01 a 6.00	15	3.51
6.01 y más	18	4.21
TOTAL	428	100.00

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, Subsecretaría de Vivienda, SEDUE.

te. Las opciones que podían ofrecer las instituciones gubernamentales exigían que los usuarios pudieran y aceptaran pagar un monto más alto por una vivienda en propiedad en un conjunto habitacional de la periferia.

Un acuerdo celebrado entre los responsables del programa y la representación de los damnificados, estableció que el importe de las rentas de los derechohabientes del centro urbano se tomaría como abono hasta por el 10% del monto del crédito hipotecario que estaba entregando el FOVISSSTE (\$ 3 009 000.00). También se estableció que a los jubilados y pensionados de menores ingresos que recibieran créditos o vivienda se les descontaría un monto no mayor de la sexta parte de su ingreso mensual.

El 15 de octubre se creó una comisión mixta formada por representantes de la SEDUE, el FOVISSSTE, la FSTSE y el Consejo de Representantes con la finalidad de agilizar, supervisar e informar sobre los mecanismos de asignación de vivienda, el otorgamiento de créditos hipotecarios y de otro tipo de viviendas bajo el régimen de arrendamiento. Dicha comisión se reuniría periódicamente para evaluar las actividades y acordar los casos particulares.

Al tiempo que se atendían las necesidades más urgentes de los damnificados, se fueron realizando trabajos técnicos y peritajes con la profundidad que el caso requería. Debían dictaminarse los daños que presentaban los edificios que no se derrumbaron con los sismos. Finalmente, las autoridades consideraron que era necesaria la demolición de once edificios por representar un gran peligro para la población de la unidad. Así, se perdieron 736 departamentos y sólo se rescataron 18 edificios originales correspondientes al módulo "D" constituido por 288 departamentos habitables.

En principio, el número de viviendas que debía reponerse en el Conjunto Juárez se limitaba a los 736 departamentos señalados. A éstos se añadieron 30 solicitudes provenientes de edificios del módulo "D" que, aunque se consideraban habitables, se decidió brindarles atención con el propósito de generar en la propia unidad cierta oferta de vivienda en renta para pensionados y jubilados de bajos ingresos que habitaban en los edificios dañados.

A finales de 1985 se consideraba prácticamente resuelta la situación de la unidad. Se informó entonces que de los 698 expedientes registrados, se había atendido 531 familias, 248 a través de la asignación de vivienda y 247 por otorgamiento de crédito (cuadro 11). De los 167 ca-

CUADRO 11
CENTRO URBANO PRESIDENTE JUÁREZ
ATENCIÓN A DAMNIFICADOS
(Diciembre, 1985)

Concepto	Módulos				Total
	A	B	C	D	
Total de Departamentos	192	400	144	30	766
sin registro	32	23	13	—	68
con registro	160	377	131	30	698
Población Atendida	105	297	99	30	531
Vivienda asignada	52	192	40	—	284
—Zona metropolitana	42	153	34	—	229
—Provincia	6	24	6	—	36
—Vivienda en renta	4	15	—	—	19
Crédito Otorgado	53	105	59	30	247
—Ejercido	4	8	4	—	16
—En trámite	30	57	25	30	142
—No ejercido	19	40	30	—	89
Población no Atendida	55	80	32	—	167
Solicitudes canalizadas	45	68	29	—	142
Solicitudes no canalizadas	10	12	3	—	25

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, Subsecretaría de Vivienda, SEDUE.

sos que no se había atendido, en 142 era la indefinición de los propios solicitantes lo que impedía acceder a una opción habitacional y en el resto el hecho de haberse detectado diversas irregularidades en la elaboración de su solicitud.

Como puede advertirse en el cuadro 11, los que optaron por una vivienda de los organismos del sector público se localizaron mayoritariamente en la zona metropolitana de la ciudad de México. En cuanto a las familias que prefirieron un crédito, los trámites alargaron notablemente las posibilidades de resolver su problema habitacional.

Informaciones más recientes indican que en total se atendió a 715 familias del conjunto Juárez, mediante la asignación de 309 viviendas y 406 créditos otorgados por los organismos del Estado.

El desastre de 1985 afectó duramente a la población residente de dos conjuntos habitacionales que fueron construidos hace más de dos

décadas, con la intención de paliar el grave déficit habitacional de las clases populares urbanas.

En el caso del Benito Juárez, la destrucción de un gran número de viviendas afectó a una población de bajo ingreso, la cual, mediante el pago de bajas rentas podía habitar un espacio céntrico. Un número considerable de estas familias tuvo que aceptar ser ubicado en la periferia ante la emergencia. Por otra parte, desde tiempo atrás la acción del Estado en la vivienda en renta había sido cuestionada bajo el argumento de que el mantenimiento de estos conjuntos habitacionales exigía un elevado subsidio gubernamental. En realidad se carece de análisis profundos que permitan evaluar el monto y destino de este subsidio en relación con otras formas de asignar recursos gubernamentales requeridos para la producción o el consumo sociales. Pero ciertamente, el tema que también deberá incorporarse a las discusiones en materia de política de vivienda es el relacionado con la construcción de grandes conjuntos habitacionales; cuestión ésta que por motivos de diversa índole preocupa a técnicos y funcionarios latinoamericanos empeñados en ofrecer mejoras habitacionales a la mayoría de las clases populares.

V. EL PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA DE TLATELOLCO

El conjunto urbano Presidente López Mateos (Nonoalco-Tlatelolco) fue construido entre 1962 y 1965 sobre los terrenos de la antigua central de Ferrocarriles Nacionales. Inaugurado formalmente el 13 de agosto de 1964, constituyó una de las más grandes e importantes obras en materia de asentamientos humanos del país, ya que representó la consolidación de una nueva concepción urbanística y habitacional acorde con el crecimiento de la ciudad de México en aquella época.⁷

Conformado por 102 edificios para vivienda y con casi 12 000 departamentos, el mayor conjunto habitacional del país alojaba alrededor de 90 000 habitantes a mediados de los años ochenta. Entre sus ocupantes existían diferentes formas de tenencia de sus viviendas (cuadro 8).

En el momento del desastre existían distintos tipos de problemas que el gobierno debió enfrentar: 1) los habitantes de los 16 edificios administrados por el ISSSTE que usufructuaban una vivienda en renta; 2) los poseedores de certificados de participación inmobiliaria entre los que prevalecían distintas situaciones de tenencia, ya que en un alto porcentaje la población original los había traspasado. BANOBRAS fue la institución encargada del traspaso de la propiedad legal y del mantenimiento hasta que se creó AISA en 1963, organismo que pasó a formar parte de FONHAPO, al crearse este fondo en el año de 1981;⁸ 3) los habitantes de los cuartos de azotea que rentaban estos alojamientos a quienes poseían la tenencia de los departamentos y que representaban una po-

⁷ Existían ya antecedentes en los primeros multifamiliares de la Dirección de Pensiones Civiles y las unidades habitacionales del Seguro Social.

⁸ La creación del Fideicomiso de Habitaciones Populares (FONHAPO) se autorizó por acuerdo publicado en el *Diario Oficial* del 2 de abril de 1981 y surgió para atender la necesidad de vivienda de la población no asalariada con ingresos equivalentes a 2.5 veces el salario mínimo o menos. Esto se llevó a cabo con el patrimonio del encargo fiduciario del mismo nombre que existía en BANOBRAS y se sectorizó bajo la actual Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La administración de Tlatelolco fue traspasada de BANOBRAS al nuevo organismo y se creó AISA para ejecutar esta tarea particular.

blación de muy bajo ingreso (Cuevas Díaz, J.A., 1985), y 4) los habitantes de las Suites Tecpan (un tipo de servicio habitacional de hotelería).

Con el terremoto, Tlatelolco presentó un número elevado de pérdidas de vidas, al derrumbarse el edificio Nuevo León. En 20 años de existencia este conjunto había acumulado una serie de problemas técnicos y sociales que el desastre puso al descubierto. A ellos se agregaba ahora la pérdida material de un considerable número de viviendas.

Al reducirse a escombros 192 departamentos, los tlatelolcas se expresaron a través de sus organizaciones vecinales, a fin de presentar sus demandas ante diferentes organismos gubernamentales. Inicialmente los residentes demandaban: investigar las causas del derrumbe del edificio Nuevo León; restitución de su vivienda a los damnificados; indemnización por pérdida de pertenencias y pago de los seguros de vivienda.

Pero en Tlatelolco se habían gestado varias organizaciones con intereses distintos desde hacía muchos años.⁹ Ante la necesidad de expresar globalmente sus reclamos surgió la Coordinadora Única de Damnificados de Tlatelolco (CUDT), la cual presentó desde un principio un amplio conjunto de demandas tales como: deslinde de responsabilidades en el caso del edificio Nuevo León; realización de peritajes confiables; indemnización a residentes, habitantes de cuartos de azotea y locatarios de edificios desalojados; proceder conforme a derecho respecto a los Certificados de Participación Inmobiliaria; utilizar los terrenos conocidos como "La Consolidada" para construir el "Nuevo Tlatelolco"; ampliación del decreto expropiatorio; en casos de desalojo necesario, preservar los derechos de los residentes; expropiación de las Suites Tecpan y otros departamentos en manos de acaparadores; participación de la CUDT en la Reconstrucción Nacional, y detener la estrategia de atención por edificio.

Desde una perspectiva socioeconómica, debe pensarse que en Tlatelolco vivía un heterogéneo conjunto social en situaciones habitaciona-

⁹ Los Consejos de Edificios en Autoadministración (CEA) surgieron en 1974 como consecuencia de la falta de mantenimiento de la unidad. La Asociación de Residentes de Tlatelolco (ART) nació en 1979 como un primer intento de conjuntar los intereses de los habitantes de la unidad. El Frente de Residentes de Tlatelolco (FRT) fue creado en 1983, y además de tratar de cumplir el objetivo de la Asociación, fortaleció las demandas de los habitantes de los edificios que habían sufrido inclinaciones, especialmente el Nuevo León. Asimismo, la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco (CCAT) se creó en 1983 como una forma de defensa ante la segregación y el rechazo de los habitantes de los edificios.

les 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 la mayor cantidad de casos, casi el 20% del total (cuadro 12).

La negociación que entablaron las diversas organizaciones con la SEDUE, previa intervención de AISA, es fundamental para comprender globalmente el proceso político y social que desembocó muchos meses después en la firma del Convenio de Concertación Democrática de Tlatelolco.

El 1o. de noviembre de 1985 se firmó el acuerdo con el Nuevo León, luego de haberse concretado nueve acuerdos previos con los representantes de igual número de edificios. A fines de 1985, 16 edificios habían establecido convenios con la SEDUE y se habían firmado 1 394 acuerdos individuales.

CUADRO 12
PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA TLATELOLCO
DISTRIBUCIÓN DE FAMILIAS POR ESTRATOS SALARIALES

<i>Veces salario mínimo</i>	<i>%</i>
0.01 a 0.50	.08
0.51 a 1.00	3.70
1.01 a 1.50	6.92
1.51 a 2.00	8.42
2.01 a 2.50	10.00
2.51 a 3.00	9.21
3.01 a 4.00	19.42
4.01 a 5.00	11.96
5.01 a 6.00	10.46
6.01 y más	19.83
TOTAL	100.00

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, Subsecretaría de Vivienda, SEDUE.

En la mayoría de los convenios se establecía: pago inmediato de seguros; compensar una proporción del deducible del seguro o, en su caso, las irregularidades que se observaron en el pago de la prima por parte del FONHAPO; apoyo para mudanza; pago de terreno; acceso al Programa Emergente de Vivienda, y garantía de preferencia para adquirir o rentar, en caso de volver a construir en el mismo terreno.

El convenio para el edificio Nuevo León, donde la situación era más grave, incluyó 20 cláusulas que cubrieron entre otras cosas: indemnización a deudos de las personas fallecidas; indemnización por incapacidad física; pérdida de algún miembro o lesiones; menaje de casa diferencial en relación con departamentos en pie, que tuvieron un monto menor en daños o derrumbados, y dentro de éstos, según el número de recámaras; pago del seguro de daños por los sismos de septiembre de 1985; pago del terreno según valor comercial vigente el 19 de septiembre de 1985; incorporación al PEV sin enganche, sin pago de escrituración, ni impuesto por traslado de dominio; pago de \$ 200 mil por automóvil perdido en el siniestro; proporcionar el número de expediente que se integró contra quien resultara responsable en el siniestro del edificio, así como la mesa en que se tramitó dicha averiguación; incorporar a los ocupantes de cuartos de servicio a programas de vivienda popular.

Hubo casos en que las mesas directivas que firmaron convenios fueron desconocidas por grupos de familias que no estuvieron de acuerdo con lo establecido.¹⁰ En contrapartida, otros grupos reafirmaron públicamente su aceptación.

La SEDUE obtuvo información de las familias damnificadas y a partir de estos datos socioeconómicos ofreció distintas alternativas habitacionales como lo hacía con el conjunto de los damnificados. Desde un principio existió un núcleo de pobladores que expresó su intención de que se reconstruyeran los edificios dañados total o parcialmente, pero también hubo un conjunto de familias que aceptaron la opción de una vivienda o un crédito de los organismos financieros.

Como resultado de difíciles negociaciones, de un total de 1 726 familias, 1 205 aceptaron una vivienda y 521 un crédito en el marco del

¹⁰ El 29 de octubre los habitantes de los edificios Guelatao y Churubusco desconocieron a sus mesas directivas, que habían acordado pago de indemnizaciones y desalojo de sus bienes.

PEV I, mientras que la gran mayoría reivindicaba la reconstrucción del conjunto.

Las representaciones de los edificios dañados del ISSSTE (10 y 11) acudieron a las oficinas de la SEDUE a negociar su situación independientemente. Sus habitantes, cotizando en el ISSSTE, tenían derecho a optar entre una vivienda del FOVISSSTE o un crédito del mismo organismo para adquirirla. Ante este hecho, el trámite a realizar era mucho más simple que en el resto de los casos. En diciembre de 1985, de un total de 576 familias, se había efectuado el trámite correspondiente en el 92% de los casos.

En octubre se formalizó la creación de una comisión especial integrada por representantes de la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco (CCAT) y de la SEDUE. La mayor parte de esta población estaba conformada por empleadas domésticas, obreros y subempleados con bajos ingresos. La Comisión decidió canalizar estos casos —alrededor de 500— hacia los programas de vivienda popular manejados por AURIS y el FONHAPO.¹¹

En síntesis, hasta principios de 1986, al tiempo que se dotaba de una nueva vivienda a los casos más urgentes, se celebraba convenios con diferentes agrupaciones que manifestaban la representación de cada uno de los edificios afectados. Dichos convenios tenían un carácter provisional, en vista de las cláusulas condicionales que sujetaban el acuerdo de los habitantes a la expedición de dictámenes técnicos definitivos que estaban en proceso y de los que dependía la elaboración de un conjunto de acciones integrales de reconstrucción del conjunto habitacional.

El 19 de febrero de 1986 se produjo un cambio en la titularidad de la SEDUE, lo cual pareció revitalizar y acelerar el proceso de negociación entre autoridades y damnificados, quienes recibieron con beneplácito el nuevo nombramiento:

Durante una reunión de los integrantes del Frente de Residentes de Tlatelolco y la Coordinadora Única de Damnificados expresaron que ya se envió el Telegrama al Presidente de la República agradeciéndole el cambio del Titular de la SEDUE y puntualizán-

¹¹ El 2 de abril de 1987 se reportó que las familias damnificadas que habitaban en cuartos de azotea y en estacionamientos de Tlatelolco hacían un total de 700. De ellas, 220 recibían en esa fecha sus nuevas viviendas construidas por el Programa de Renovación Habitacional Popular. Igualmente, se anunció que las 480 familias restantes serían atendidas a través del Programa Emergente Fase II (cfr. *El Nacional*, 2-IV-87).

dole sus esperanzas de una apertura al diálogo para llegar a objetivos comunes, ya que "nuestras peticiones son justas y están basadas en el derecho" (*Excelsior*, 19-II-86).

Desde el punto de vista de los damnificados de Tlatelolco, quedaban por resolver las siguientes cuestiones: 1) el Programa de compras de departamento en los edificios dañados; 2) el programa real de rehabilitación de inmuebles; 3) precisar los resultados de los trabajos técnicos a fin de conocer cuáles inmuebles serían demolidos; 4) definir las formas de participación de los damnificados en la reconstrucción, y 5) deslindar responsabilidades sobre el derrumbe del edificio Nuevo León.

Ante esta situación, se generó un proceso de negociaciones globales entre autoridades y damnificados, marcado por un alto contenido de participación de la comunidad tlatelolca que derivó en la elaboración del Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco anunciado por la SEDUE y el DDF el 14 de marzo de 1986.

En el contenido del Programa se enfatizaba: la participación de la comunidad en la revisión de los dictámenes y proyectos, así como en las decisiones sobre el destino del suelo que sería desocupado; las acciones de reconstrucción no estarían sujetas al cambio de régimen de propiedad; los costos de reconstrucción serían absorbidos íntegramente por el pago de los seguros correspondientes (25%) y los recursos provenientes del Programa de Reconstrucción aprobado por el H. Congreso de la Unión (75%). El costo estimado del Programa que se concluiría en quince meses, a precios de febrero de 1986, se fijó en 38 103.5 millones de pesos, de los que el 85% se destinaría a reparaciones estructurales, el 5.25% a la reparación de acabados, el 5% a las demoliciones y el 4.75% a accesos y obras.

Igualmente, se anunció la creación de una vocalía ejecutiva que se encargaría de la ejecución de las obras y una comisión técnica asesora con las más amplias funciones de consulta y revisión de los procedimientos técnicos que se emplearían en la reconstrucción de la unidad.¹⁷

En el mismo documento, se dio a conocer el programa de obras que

¹⁷ La comisión técnica asesora es un órgano externo al Programa, integrado por los directores de escuelas y facultades de ingeniería y arquitectura de las principales universidades y centros de enseñanza superior del país, así como presidentes de colegios, sociedades, institutos y cámaras del ramo, además de representantes técnicos de los residentes de la unidad habitacional.



Calle San Lorenzo, colonia San Juan Xalpa
Programa Emergente de Vivienda — Fase I



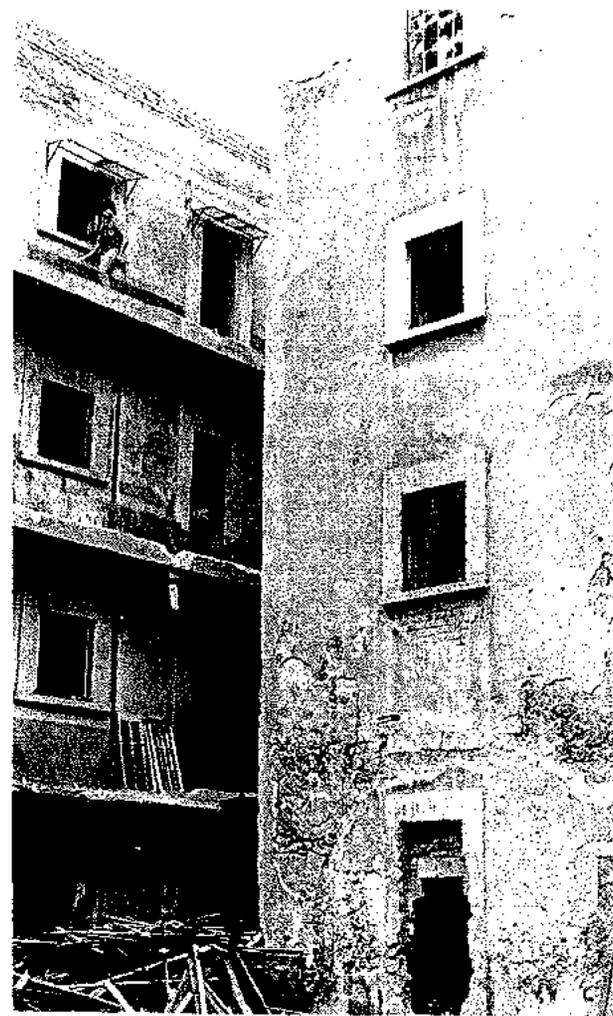
Avenida IMAN, colonia Liga Insurgentes
Programa Emergente de Vivienda — Fase I



Módulo de atención a damnificados "Crisantemas"
Programa Emergente de Vivienda — Fase I



Avenida Central, esquina con Centro Comercial, Plaza Aragón
Programa Emergente de Vivienda — Fase I



Chile núm. 47, colonia Centro
Programa Emergente de Vivienda — Fase II

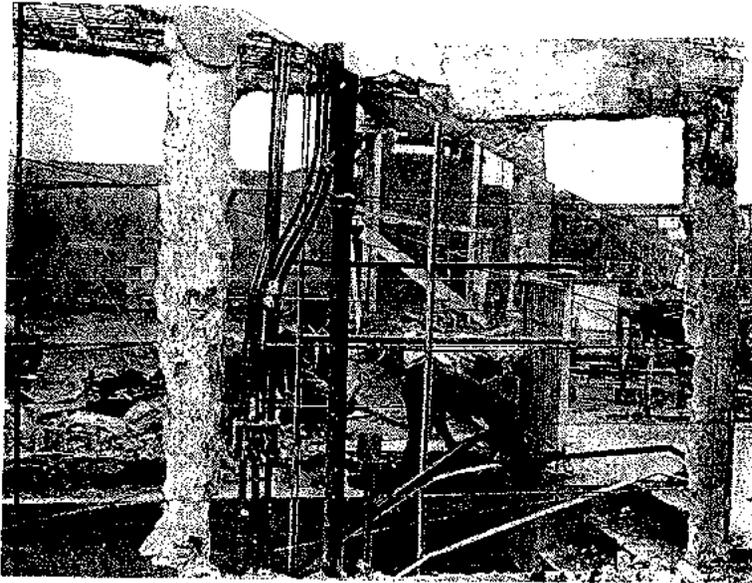


Chile núm. 47, colonia Centro
Programa Emergente de Vivienda — Fase II



Chile núm. 49, colonia Centro
Programa de Renovación Habitacional Popular





Tlatelolco
Programa de Reconstrucción de Tlatelolco



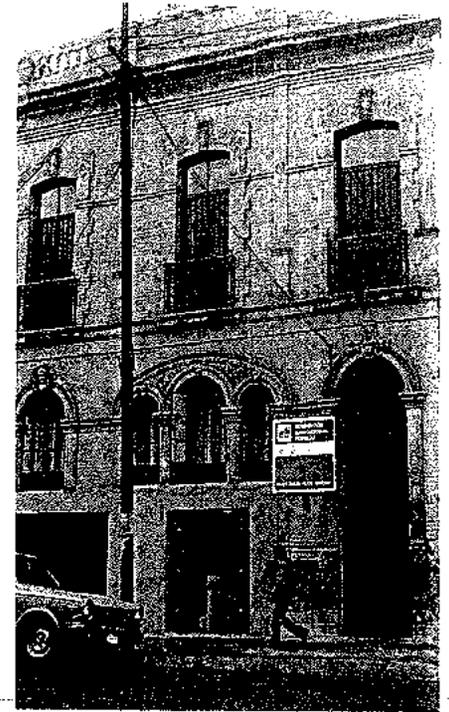
4a. calle De la Camelia núm. 97, colonia Guerrero
Programa de Renovación Habitacional Popular



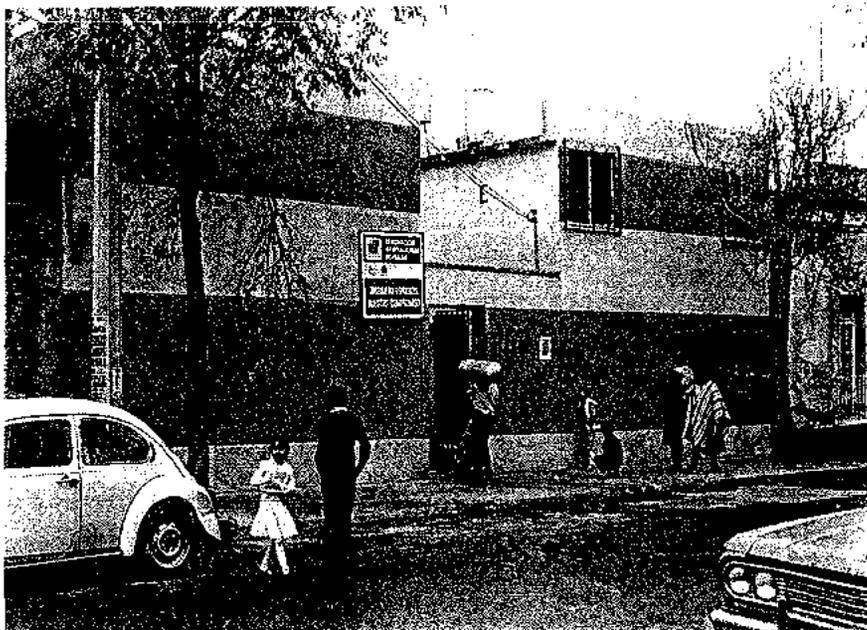
4a. calle De la Camelia núm. 97, colonia Guerrero
Programa de Renovación Habitacional Popular



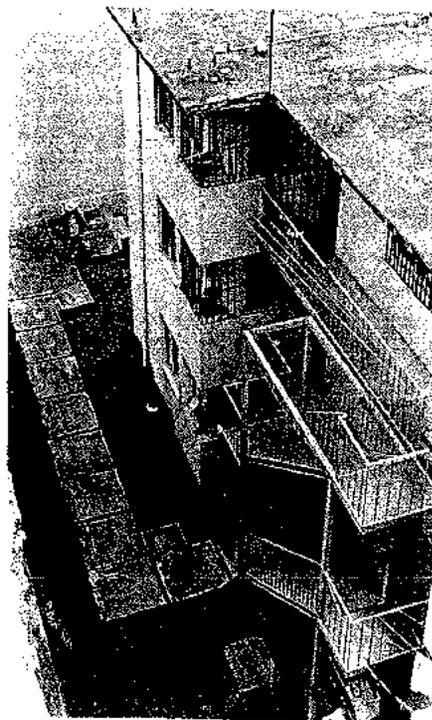
Lerdo núm. 123, colonia Guerrero
Programa de Renovación Habitacional Popular



4a. calle De la Camelia núm. 93, colonia Guerrero
Programa de Renovación Habitacional Popular



Lerdo núm. 162, colonia Guerrero
Programa de Renovación Habitacional Popular



Luna núm. 80, colonia Guerrero
Programa de Renovación Habitacional Popular



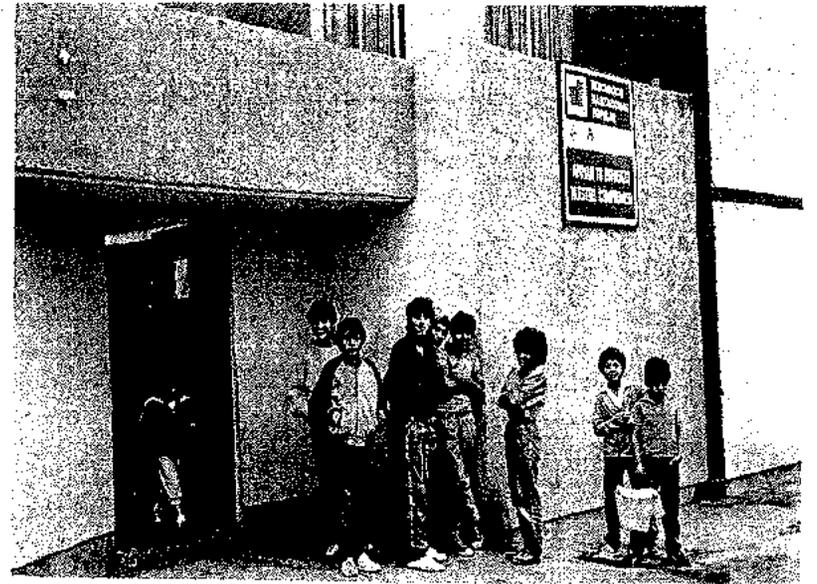
Perú núm. 96, colonia Centro
Programa de Renovación Habitacional Popular



Avenida Flores Magón núm. 501, colonia Atlampa
Programa de Renovación Habitacional Popular



Perú núm. 100, colonia Centro
Programa de Renovación Habitacional Popular





Lerdo núm. 157, colonia Guerrero
Campamentos Unidos — Facultad de Arquitectura, UNAM

proyectaba acciones, de los 102 edificios que componían la unidad, en los cien que correspondían a los administrados por el FONHAPO (84) y por el ISSSTE (16), excluyéndose del proceso las llamadas Suites Tecpan. En el programa se mencionó que sería necesaria la demolición de once edificios; realizar reparaciones estructurales y de cimentación en 18, en seis de los cuales se reducirían a la mitad el número de niveles; en los 71 edificios restantes se desarrollarían acciones de reparación de acabados e instalaciones.

Los líderes manifestaron que:

El millonario gasto para reconstruir Tlatelolco deberán sufragarlo BANOBRAS y Aseguradora Mexicana; las pólizas de seguro así lo especifican. No deben usarse en esa magna obra recursos fiscales que necesitan otros damnificados. Así lo manifestó Cuauhtémoc Abarca, Coordinador del Frente de Residentes de esa enorme unidad habitacional, quien por otra parte dijo que sus representantes se encuentran satisfechos por las decisiones que la SEDUE ha tomado.

El entrevistado señaló que “aunque se dice fácil, los 38 mil millones que se invertirán en reparar Tlatelolco significan una enorme sangría para el presupuesto gubernamental” (*El Nacional*: 15-III-86).

Algunos días después se informaba:

Los damnificados reunidos ayer en asamblea, festejaron como un triunfo el plan de reconstrucción y así lo manifestarán en el recorrido que harán mañana, ex profeso, del Monumento a la Revolución hacia el Zócalo (*El Nacional*: 18-III-86).

Posteriormente, el programa de obras sufrió algunas modificaciones. El 28 de abril de 1986, se informó que se demolerían solamente ocho edificios, en 60 se realizarían reparaciones de acabados e instalaciones, y en los 32 restantes se desarrollarían reparaciones estructurales y de cimentación. Por la complejidad de los trabajos a realizar, se señaló que serían estos últimos edificios los que llevaría más tiempo terminar (15 meses), y que las obras correspondientes se iniciarían el 15 de mayo de ese mismo año.

De acuerdo con este último comunicado, se recuperaría un total de 9 744 departamentos, de los cuales sería necesario desalojar temporal-

mente a las familias que seguían habitando los edificios que requerían reparaciones mayores. Para ello, se contaba con una bolsa de vivienda constituida por departamentos ubicados dentro de la misma unidad, adquiridos por AISA a antiguos propietarios que decidieron vender, y con viviendas nuevas fuera del conjunto que se pondrían a disposición de estas familias. Al respecto, se mencionó que no sería necesario proceder al desalojo masivo de los 32 edificios, ya que su reparación se realizaría de manera gradual, a fin de evitar grandes molestias a la población.

Conforme a estas directrices, el Programa de Reconstrucción de Tlatelolco se puso en marcha. Se institucionalizó el organismo ejecutor de las obras y se celebraron los primeros convenios entre las autoridades y las representaciones de los residentes de la unidad, en los que se establecieron los términos de la desocupación, ayuda para vivienda temporal y otros conceptos que permitieron la ejecución del Programa.

Después de dos meses de operación, el 26 de mayo de 1986 se publicó en el *Diario Oficial* el acuerdo de la SEDUE que creó el órgano administrativo denominado Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional Adolfo López Mateos Nonoalco-Tlatelolco. Adicionalmente, se fijó como objetivo principal restituir a los edificios de la unidad sus condiciones de habitabilidad y estabilidad, dentro de una imagen renovada del conjunto, mediante acciones que ponderaran las necesidades materiales y sociales de los habitantes y que fueran congruentes con la situación económica en la que se encontraba el país.

Dos han sido los principales problemas que se han suscitado desde que se inició el Programa: 1) el caso del edificio Nuevo León y 2) el desempeño de las compañías constructoras en los trabajos de reconstrucción.

A mediados de agosto de 1986, se anunció que la parte del edificio Nuevo León que continuaba en pie sería demolida el día 24 del mismo mes. Esto motivó muestras de inconformidad de la Coordinadora Única de Damnificados de Tlatelolco (CUDT) y de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), las cuales argumentaron que el objetivo de la demolición del inmueble era cancelar las investigaciones sobre las causas que originaron su derrumbe y eximir de responsabilidades a las personas implicadas.

Por otro lado, la Asociación de Residentes de Tlatelolco y la Asociación de Sobrevivientes del Edificio Nuevo León, se mostraron flexibles en este aspecto, argumentando que la demolición era necesaria pues el

inmueble representaba un peligro para los residentes de las edificaciones contiguas y los transeúntes.

Por su parte, la SEDUE, en un comunicado dirigido a la comunidad tlatelolca el 22 de agosto, sostuvo que:

En el caso del Edificio Nuevo León, la Procuraduría General de la República continuará, con toda acuciosidad, conforme a derecho y hasta su plena conclusión, los estudios, investigaciones y testimonios requeridos en la averiguación para deslindar las responsabilidades que pudieran resultar con motivo del derrumbe del edificio Nuevo León.

En razón del interés público, una vez determinados los riesgos y posibles consecuencias de un derrumbe no controlado y satisfechas totalmente las solicitudes de información y aportación de pruebas sobre la averiguación en curso, la SEDUE ha tomado la decisión de solicitar a las autoridades del Departamento del Distrito Federal que procedan a la demolición de los restos del edificio Nuevo León (*El Financiero*: 22-VIII-86).

No obstante la presencia de intereses opuestos, las negociaciones entre los damnificados y las autoridades continuaron hasta llegar al acuerdo de que la Procuraduría General de la República continuaría las averiguaciones, adicionando pruebas y declaraciones que proporcionarían las organizaciones involucradas, especialmente la CUDT y la CUD, hasta establecer un dictamen final. Con estas bases se acordó la demolición del edificio, que se realizó el 24 de agosto de 1986.

Por otro lado, durante el desarrollo de la reconstrucción, las agrupaciones de damnificados han cuestionado constantemente la participación de las compañías constructoras que han sido contratadas para realizar los diferentes trabajos. A este respecto se mencionó que el personal empleado por las compañías es mano de obra poco calificada, lo cual ha generado retrasos en las obras.

A pesar de estas anomalías y una vez que las autoridades propiciaron su superación, los trabajos en la unidad continuaron su marcha. Para desarrollarlos, se integraron siete subprogramas, cuyos avances, de acuerdo con el informe de la vocalía ejecutiva del 31 de marzo de 1987, son los siguientes:

1. Proyectos ejecutivos. Subprograma que consiste en la elaboración de los proyectos ejecutivos de reconstrucción, los procedimientos de

construcción por aplicar y los métodos de supervisión necesarios para que el Programa disponga de los instrumentos idóneos para la realización de la obra. A la fecha indicada se realizaron seis proyectos ejecutivos de reconstrucción, con base en las características de cada uno de los edificios.

2. Reubicación temporal. Creado para desocupar 32 edificios que son recimentados y reestructurados mediante acciones que permitan alojar provisionalmente a 1 473 familias y 189 comercios. Para tal fin se han adaptado dos edificios, llamados receptores, y seis módulos de otros inmuebles, para alojar provisionalmente 573 familias dentro de la unidad. Asimismo se ha reubicado a 122 fuera de ella; se proporciona ayuda de renta a 900 familias; se efectuaron 788 mudanzas; se brindó servicio de almacenaje hasta por 3 100 metros cúbicos en mobiliario, y se han construido 13 plazas comerciales para albergar a 189 comercios.
3. Reparación de acabados. Este subprograma consiste en la reparación de los daños menores de 6 346 departamentos de 60 inmuebles. Dicha reparación se realiza en muros, acabados y áreas comunes. A la fecha, se trabaja en 46 edificios administrados por FONHAPO, que representan 5 004 departamentos, de los cuales es necesario reparar 4 527. A principios de 1987 se habían terminado 4 146 departamentos.
4. Recimentación y reestructuración. Creado para reconstruir 32 edificios con daños mayores de acuerdo con los proyectos ejecutivos tipo, realizados con base en las características de cada uno de los inmuebles y de acuerdo con las normas del reglamento de emergencia para construcción y los estudios efectuados para cada edificio. Los 32 edificios cuentan con un total de 4 214 departamentos, de éstos 2 son propiedad del ISSSTE, con un total de 576 departamentos. Cabe señalar, que en este subprograma fue indispensable realizar trabajos de demolición parcial en 9 inmuebles, con el fin de reducirles sus niveles: 5 de 14 a 7 pisos y 4 de 14 a 10 niveles. Con ello se sacrificaron 274 departamentos.
5. Demoliciones. Subprograma proyectado para derribar 8 inmuebles dañados irreparablemente. Es indispensable destacar que en este subprograma se tuvo especial cuidado en analizar y estudiar los métodos de demolición, ya que ésta se realizó en zonas de alta concentración urbana. Se decidió el de implosión en aquellos inmuebles que por las edificaciones e instalaciones que los rodeaban permitían un des-

plome controlado y se optó por el método convencional en los edificios en los que se podía poner en riesgo el equipamiento urbano colindante. Por implosión se demolieron los edificios: Nuevo León, Jesús Terán, Ponciano Arriaga, Churubusco y Guelatao. Mediante métodos convencionales se derribaron los edificios: Oaxaca, I. M. Altamirano e I. Comonfort. La demolición total de los 8 edificios quedó concluida en el mes de diciembre de 1986, y se perdieron así 730 departamentos.

6. Servicios y mantenimiento. Diseñado a fin de preservar en las redes y sistemas generales de la unidad así como en cada inmueble habitado el mejor nivel de servicio que se requiere para seguir operando eficientemente durante el tiempo que duren los trabajos de reconstrucción.
7. Obras inducidas. Consiste en la preparación de los diferentes frentes de trabajo, de los accesos a los mismos y de las circulaciones vehiculares que requiere el proceso de obra de reconstrucción, así como las modificaciones a la infraestructura urbana y a las redes y sistemas de los servicios públicos, tanto de carácter provisional como definitivo, como consecuencia de la afectación que las obras les producen.

En la actualidad, el Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco está en marcha. Se ha institucionalizado el organismo ejecutor de las obras y se han celebrado los convenios con las mesas directivas de residentes de cada uno de los edificios de la unidad. Con ello, se han generado nuevas formas de participación social de la comunidad tlatelolca, lo que ha permitido coordinar sus esfuerzos con los trabajos de reconstrucción que harán de la unidad un mejor Tlatelolco para todos sus habitantes. Tlatelolco significa una dura experiencia. Polarizó al máximo las relaciones entre la acción habitacional gubernamental y los usuarios con sus organizaciones sociales. Varias son las enseñanzas dolorosas que merecen y deben registrarse. Entre ellas debe señalarse que la indolencia y la despersonalización de la práctica institucional burocrática no puede prevalecer en la acción social estatal. Por otro lado, la organización social que se gestó a partir de necesidades esenciales debe perseguir objetivos claros con base en una auténtica y democrática relación entre representantes y representados.

Las posibilidades de que las demandas sociales encuentren un cauce institucional favorable descansan, en gran medida, en que la acu-

mulación de experiencias positivas generadas a partir de la concertación de intereses, entre instituciones y organizaciones de damnificados, sean recuperadas en procesos sociales futuros, más permanentes, destinados a mejorar de manera continua las condiciones de vida de los más necesitados.

VI. EL PROGRAMA DE RENOVACIÓN HABITACIONAL POPULAR*

Durante los seis primeros meses del proceso de reconstrucción, Renovación Habitacional Popular había desarrollado un conjunto de acciones que los damnificados consideraban poco ajustadas a sus necesidades.

Al comenzar 1986 existía una gran incertidumbre sobre las condiciones predominantes en el suelo, particularmente no se sabía cuál sería el destino de los predios baldíos expropiados. Existían también dudas sobre los beneficiarios finales de la acción, el precio que se fijaría a las nuevas viviendas, los mecanismos financieros que se aplicarían, las formas de participación vecinal, la presencia de organizaciones civiles nacionales e internacionales, el camino para desafectar los bienes incluidos en el decreto expropiatorio, la forma de tenencia de la vivienda (copropiedad, condominio, etcétera). Otras críticas se dirigían a señalar la forma de entrega de los certificados personales de derechos de vivienda, los problemas de los peritajes poco confiables, el cumplimiento de los programas de obras, la reubicación de los damnificados y algo que preocupaba por encima de todo: las viviendas transitorias, las cuales sufrieron incendios en más de una ocasión.

En enero de 1986 RHP había dado inicio a las obras de apuntalamiento, reparaciones menores, rehabilitaciones, demoliciones y se habían abierto 500 frentes de trabajo.

Ante esa situación se crearon dos direcciones: una técnica y otra financiera, y poco tiempo después se produjo el relevo del director general de RHP. En adelante, su titular sería el licenciado Manuel Aguilera Gómez. Esta decisión pretendía revertir el clima de inconformidad de la población afectada y de diversos representantes sectoriales que venían cuestionando la gestión del organismo encargado de la reconstrucción. Efectivamente, en la primera etapa RHP enfrentó dos situaciones

* El Programa de Renovación Habitacional Popular obtuvo el premio "Sir Robert Matthew 1987" para el mejoramiento de la calidad de los asentamientos humanos, otorgado por la Unión Internacional de Arquitectos.

que no supo manejar: 1) una amplia apertura gubernamental como consecuencia de la intensa presión social y 2) la carencia de experiencia anterior para enfrentar un desastre de la magnitud del sismo.

Frente a ello, la CUD sostenía que su posición no era contestataria sino "crítica y a la vez propositiva" (Abarca, C.: 1986). No puede decirse entonces que la política de reconstrucción de vivienda para los damnificados se modificó por su propio curso. Más bien el programa de reconstrucción de predios expropiados tomó un nuevo rumbo a partir de una redefinición más amplia de la política urbana emprendida desde la SEDUE.

Las condiciones pactadas y la concertación democrática

Seis meses después del terremoto, el 20 de marzo de 1986, se firmaron las "Bases para la concertación de acciones entre el gobierno mexicano y los organismos y asociaciones civiles —nacionales e internacionales— que estaban aportando recursos para la reconstrucción". Con este convenio se canalizaba institucionalmente la intensa participación que estaban desarrollando desde el momento del desastre un conjunto de organizaciones de la sociedad civil. De esta forma, se ideaba un "esquema de acciones concertadas" entre organismos gubernamentales y no gubernamentales. Este convenio constituía un precedente en la posibilidad de vincular la acción gubernamental a la desplegada por otro tipo de instituciones de la sociedad civil.

Dos meses después, el 13 de mayo de 1986, más de 80 organizaciones de damnificados y varias universidades y numerosos grupos técnicos de apoyo, colegios de profesionales, cámaras, asociaciones y fundaciones civiles firmaban con la SEDUE, el DDF y RHP un llamado "Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda del Programa de RHP". Entre los antecedentes se señalaban:

Ante la magnitud de la tarea es indispensable unir voluntades y acciones, precisar responsabilidades y alentar la participación de la comunidad en el marco de la concertación democrática para resolver con eficacia, la oportunidad y transparencia, en la aplicación de los recursos, el problema de la vivienda que mantiene a muchas familias en condiciones de emergencia... (SEDUE: 1986 C).

Este convenio reconocía por primera vez de manera masiva la presencia de las organizaciones sociales, grupos técnicos e institucionales no gubernamentales que quisiesen participar en un proceso de producción de vivienda popular. Su importancia puede evaluarse desde dos perspectivas:

- 1) Para los damnificados ofreció la necesaria cuota de "credibilidad" que debían tener a una acción pública que consideraba sus demandas y los reconocía como contraparte necesaria para llevar a cabo un proceso de reconstrucción popular.
- 2) Para las instituciones se consolidaba una tendencia de acción institucional con amplia participación popular.

No es que no se hubiesen llevado a cabo anteriormente experiencias de producción de vivienda popular con apoyo institucional promovidas por organizaciones sociales autónomas. La diferencia es que éstas fueron puntuales y ahora, en cambio, se ampliaba ese estilo de política habitacional popular.

Es importante decir que la concertación había aparecido en el discurso presidencial en los días inmediatos al terremoto como un instrumento necesario para actuar en la emergencia. Crear comisiones con representantes de los más variados sectores sociales tendía a lograr este propósito. Pero el problema era pasar del terreno de las intenciones al de la práctica efectiva.

El Convenio fue la base para llevar a cabo una gestión estatal para la ciudadanía afectada por el terremoto y movilizó para ello a todos los sectores interesados en participar en la reconstrucción. Era el reconocimiento de la diversidad de intereses que confluyen en la política habitacional.

La acción estatal puso a prueba su capacidad hegemónica convocando y asumiendo un amplio compromiso social y articulando los esfuerzos e intereses del conjunto de agentes en juego. Si esta capacidad del aparato estatal demuestra ser eficiente más allá de la emergencia, puede ejercer un efecto de demostración no sólo en México sino en América Latina. El Convenio fue el segundo requisito político necesario para realizar una reconstrucción que respondiese a los intereses populares. Sin duda el primero fue la expropiación. Pero a ambos hay que agregar las condiciones técnicas y financieras para lograr su viabilidad. Es precisamente la complejidad que encierra la producción y acceso a

este bien necesario, la vivienda, lo que demandaba un trabajo colectivo coordinado; no sólo imaginación y capacidad política para adecuar todos los elementos al logro del objetivo propuesto.

Mientras este convenio no era sólo un pacto social-político fue necesario incluir en el mismo cuestiones relacionadas con el proceso de producción y financiamiento de las viviendas. En las dos primeras cláusulas se fijó las condiciones de compra-venta de los contratos entre los damnificados y RHP.

Los precios finales de las viviendas se establecieron en 3.21 millones de pesos para la vivienda nueva, 2.47 millones de pesos para las rehabilitaciones y 1.28 millones de pesos para las reparaciones menores (RHP: 1987). Es decir, el precio se fijó con base en un precio promedio estimado antes de conocer el costo de producción.¹³

También se estableció algo fundamental para una población cuya capacidad de ahorro es prácticamente nula: se pagaría en cuotas que no rebasaran el 30% del salario mínimo del Distrito Federal, el 25% y el 20% respectivamente de acuerdo con el tipo de programa de reconstrucción y con tasas de interés del 17%, el 16% y el 13% respectivamente, similares a las que operaba el FONHAPO, en plazos que iban de 5.5 a 8.5 años según el tipo de acción.

Pero la reconstrucción no sólo podía limitarse a la reparación de viviendas. Uno de los efectos inmediatos del desastre natural fue precisamente desorganizar el mundo del trabajo. Las posibilidades de reconstruir la vida de la población que habitaba un espacio destruido descansaban en reconstruir no sólo sus viviendas sino sus actividades productivas, su fuente de ingresos. Las pequeñas industrias, talleres, comercios y la amplia gama de actividades de servicios desarrollados en el centro se vieron claramente afectados por el desastre. Por ello RHP incluyó en sus programas la reconstrucción de locales comerciales de 10 a 20 metros cuadrados.

También desde un principio se estableció que el régimen de propiedad adoptado sería el condominio y que los gastos de escrituración estaban a cargo de RHP. La cláusula 2 del mencionado Convenio explicitaba uno de los problemas que preocupó desde un principio tanto a los vecinos del centro como a los técnicos y profesionales comprometidos.

¹³ En el convenio firmado el 13 de mayo los montos máximos eran un poco menores de \$2 886 000.00; \$2 225 700.00 y \$1 160 000.00 respectivamente (SEDUE: 1986 C. 68/69).

CUADRO 13
CONDICIONES CREDITICIAS POR TIPO DE PROGRAMA

Programa	COSTO		Enganche %	Afectación a un salario mínimo	Pagos mensuales	Tiempo aproxima- do de pa- go en años
	Final	Crédito (miles)				
Reparación menor	1 288	1 160	10	20	9 900.00	5.5
Rehabilitación	2 473	2 225	10	25	12 375.00	8.0
Reconstrucción de vivienda	3 217	2 896	10	30	14 850.00	8.5

FUENTE: Renovación Habitacional Popular (1986).

dos con hallar una solución acorde con las necesidades de esta población: *el arraigo*. En este sentido parece importante recordar que tanto en México como en otros países de América Latina un desastre natural (por ejemplo una inundación) llevó a que las poblaciones afectadas recibieran ayuda consistente principalmente en su traslado hacia localizaciones distantes. En Buenos Aires (Argentina) en los años sesenta y en Río de Janeiro (Brasil) en la misma época, ésta fue la forma como se enfrentaron por lo general las situaciones de emergencia. En ninguno de los casos mencionados el traslado supuso mejoras para los pobladores. Por el contrario, una periferia lejana y/o viviendas provisionales precarias, con ausencia de servicios y equipamiento fue la forma como se atendió a esta población damnificada. Al mismo tiempo, estos desastres naturales fueron el fundamento para "erradicar", término empleado en la época, y con ello recuperar terrenos de alto valor, en localizaciones centrales o estratégicas para el desarrollo urbano de la ciudad (Ziccardi, Alicia: 1977 y 1981).

La confrontación de estas experiencias con la reconstrucción de colonias céntricas de la ciudad de México permite destacar el esfuerzo realizado en esta metrópoli por arraigar, en lugar de expulsar, a la población original. Ciertamente no es sólo el régimen político presente en cada sociedad lo que explica el porqué se adoptaron aquellas decisiones. Hay que reconocer el hecho de que existe una acumulación de experiencias y una generación de urbanistas —académicos y funcionarios públicos— que más allá de las diferencias ideológicas han llegado a ciertos acuerdos; uno de ellos es que la expulsión de las clases populares de sus lugares originales genera graves problemas urbanos, sociales y políticos.

El arraigo cuenta actualmente con un amplio consenso entre los profesionales dedicados al estudio de lo urbano y encargados de la planificación y acción estatal. El centro de la ciudad de México puede ser un ejemplo para otras ciudades del país y de América Latina. Pero el arraigo no sólo debe asegurarse en lo inmediato (mediante la expropiación, la entrega de certificados, las formas de pago acordes con las posibilidades de la población). Muy probablemente el arraigo deberá ser defendido en adelante por la población misma. La tendencia a la expulsión por una revalorización del suelo urbano difícilmente puede contrarrestarse. Este sin duda será uno de los principales desafíos en el futuro. Piénsese que un alto porcentaje de las casas de interés social está rentado, es decir, no beneficia a una población original sino que está

sujeto a transacciones comerciales (Portillo, A.: 1984). Esto debe evitarse, no por celo paternalista sino por responsabilidad social. Ésta es la razón por la cual algunas organizaciones sociales se inclinaban por la figura de propiedad en patrimonio familiar, aun cuando los estudios existentes indican que históricamente en México esto no garantiza el control de la propiedad por sus propietarios originales (Azuela, A.: 1987).

Ahora bien, durante el período que duró la reconstrucción fue necesario e indispensable que la población tuviese una alternativa habitacional. La cláusula 2 también estableció que los vecinos podían optar por aceptar una ayuda de renta mensual fijada en \$30 000.00 o acceder a una vivienda temporal; esta última opción dio origen a las viviendas provisionales que luego volveremos a considerar.

Pero el convenio, como se dijo, no se limitaba a pactar un acuerdo de tolerancia política y reconocimiento de organizaciones independientes. En él se fijaron condiciones crediticias y se establecieron también algunos lineamientos técnicos. Se acordó la creación de un Comité de Proyectos para aprobar todos los proyectos propios, de autogestión o gestión similares para las fundaciones privadas. Cada familia podría escoger libremente la asesoría profesional que más le convenciera y se fijaron las condiciones de pago, pero los contratos de estos servicios debían ser los mismos que existían para RHP.

También se resolvió que el gobierno federal absorbería el costo de los proyectos de los inmuebles históricos cuando el crédito RHP no alcanzara a cubrir el monto necesario.

Una cuestión que llama la atención es que en este proceso de concertación aparece un agente económico definido, portador de intereses específicos: las empresas constructoras o, en sentido más amplio, la industria de la construcción (materiales, especialidades, etcétera). La incorporación de este sector en el convenio de concertación es obvia. Sin embargo, no es claro cuál es el compromiso que específicamente asume la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. En tanto representación empresarial sólo participaba firmando dicho convenio.¹⁴ Es de suponer que el compromiso de cada empresa se estipuló en los contratos particulares que suscribió con el organismo y que viene a re-

¹⁴ Es decir, la CNIC en tanto representación empresarial de las compañías constructoras, no parece haber asumido ningún compromiso explícito en relación con la producción de las viviendas. Pero debe tenerse en cuenta que las empresas, para participar en un concurso público, deben estar inscritas en el Registro de la CNIC.

frendar este convenio (ejemplo: la calidad, el cumplimiento en plazos, etcétera). De igual forma, los colegios de profesionales firmantes tampoco explicitaban a qué se comprometían.

El licenciado Manuel Aguilera, nuevo director de RHP, sostuvo en el momento de la firma del convenio de concertación:

La tarea de la reconstrucción no es una tarea que involucre esencialmente problemas graves desde el punto de vista constructivo. El verdadero reto, la verdadera magnitud de esta tarea es la concertación social que hoy gracias a este convenio, podemos lograr los mexicanos. (SEDUE: 1986 C).

Tal vez en aquel momento se destacó más la dimensión política que la técnica. Pero a medida que avanzaba el proceso y particularmente en el momento de la entrega, lo técnico, expresado en la calidad constructiva, cumplimiento de plazos, etcétera, ganaba importancia e incluso podía ser un elemento desde el cual organizar una movilización social.

Pero ¿cuáles eran los alcances de la concertación? El presidente de la Federación de Comités de Reconstrucción representantes del PRI que, según sostuvo, agrupaba a 2 175 comités y alrededor de 28 000 familias en 15 distritos expropiados, aclaró cómo veían ellos este pacto:

Como militantes del PRI, nos interesa el desarrollo democrático, promovemos la pluralidad que es consecuencia de nuestra gestión como partido. Somos igualmente respetuosos de las diferencias ideológicas, pero por nuestro trabajo organizado y la representatividad que tenemos exigimos el tratamiento adecuado como grupo mayoritario y actuante que somos.

Los priístas no queremos concesiones ni privilegios, queremos sí, respuestas claras para que con nuestra participación colaboremos en el proceso de reconstrucción (SEDUE: 1986 C).

Las organizaciones autónomas, por su parte, celebraron esta forma de actuar de las instituciones gubernamentales. Uno de los principales dirigentes de la CUD, el doctor Cuauhtémoc Abarca, sostuvo:

Creo que esta fecha reviste una significación especial, porque marca un hito en el sentido de que por primera vez, en mucho tiempo,

el Estado admite la pluralidad de una sociedad y reconoce la participación social, ganada a pulso, por las organizaciones sociales independientes en este caso los damnificados, los cuales hemos venido trabajando no al amparo de ficticios apoyos sino gracias al apoyo que nuestros propios representados nos han otorgado desde los primeros días de los sismos (*Ibid*).

No sólo se estaba destacando la importancia de haber logrado un lugar en el proceso, sino también que éste se había ganado a partir de proponer distintos aspectos de la reconstrucción que fueron incorporados en el mencionado Convenio. Es decir, realmente estas organizaciones que participaron no se sometieron a ninguna relación de subordinación. El gobierno no estaba realizando un pacto demagógico. Se reconocía la pluralidad de ideas de las que era portador este heterogéneo conjunto social. Reconociéndole un espacio de opinión y participación, se creaban condiciones para llevar a cabo la reconstrucción.

La política social del gobierno, la política de vivienda popular, presentaba en este caso una orientación diferente: intentaba responder a justas demandas de la ciudadanía. El licenciado Manuel Camacho Solís, secretario de la SEDUE, sostenía entonces:

Este Convenio de Concertación da prueba del liderazgo democrático del Presidente Miguel de la Madrid. Pocas naciones del mundo afectadas por una catástrofe de esta envergadura, acentuada por la crisis económica, han logrado sumar intereses y posiciones tan diferentes en torno a un programa detallado y consensual para la reconstrucción. A veces estos desastres han iniciado rupturas políticas. Entre nosotros, la concertación nos ha abierto y nos puede abrir nuevos espacios de democracia y justicia social (*Ibid*).

Los funcionarios y también los damnificados ensayaron una forma de gestión urbana masiva con participación popular. El camino estuvo marcado por avances y retrocesos. Lo que pretendió y logró la firma del Convenio de Concertación Democrática fue establecer un punto de arranque —de no retorno— consolidando acuerdos básicos y dando inicio a una participación social amplia y plural sin precedentes, tanto en México como en el contexto latinoamericano.

Al firmarse el Convenio de Concertación Democrática se crearon las condiciones políticas necesarias para iniciar la reconstrucción con

participación popular. Pero el convenio estipuló también un programa de trabajo en el que se delinearón los principales aspectos técnicos, jurídicos y financieros. Ello dio origen al Programa Operativo de RHP de junio de 1986, de enorme importancia desde el punto de vista de la política de vivienda de interés social.

Adecuar requerimientos técnicos y constructivos, rígidos plazos, mecanismos originales, fórmulas financieras, requerimientos de disponibilidad de predios, construcción de viviendas provisionales, son cuestiones que indican que la concertación en los hechos era un proceso de difícil concreción. Las metas sociales pactadas con los usuarios eran, sin temor a equivocarnos, una experiencia inédita en el país. La reciente experiencia del FONHAPO contribuía aportando elementos sobre el sistema de financiamiento creado para otorgar créditos a grupos organizados y las formas de operación del programa (Duhau, Emilio: 1987). Esto jugó favorablemente, por ejemplo, para que el Banco Mundial apoyase la reconstrucción. El organismo internacional tenía ya un antecedente positivo sobre la capacidad de gestión gubernamental del país para financiar una población de muy bajo e inestable ingreso. También se aseguraba la capacidad administrativa para cumplir con los requisitos burocráticos que impone el Banco Mundial.¹⁵

El Programa Operativo dado a conocer pocos meses después, en junio de 1986, estableció cuatro objetivos centrales:

- 1) Reconstruir y reorganizar las zonas que fueron afectadas por los sismos en el Distrito Federal con base en principios de reordenamiento urbano y desarrollo social.
- 2) Establecer una política de desarrollo social que considere la vecindad y el arraigo, que tienda a garantizar a los beneficiarios la propiedad y el disfrute de una vivienda digna, que contribuya a ordenar el uso del suelo y a dotar de los servicios y equipamientos urbanos necesarios.
- 3) Combatir la especulación con el suelo urbano.

¹⁵ Un equipo de 51 técnicos del FONHAPO fue trasladado a las oficinas de RHP para elaborar un expediente por cada predio a partir de marzo de 1986. En total se abrieron 12 377 expedientes que contienen cada uno todos los datos necesarios para obtener el crédito, el concurso de obra, la fianza, el presupuesto, el programa de obra, el proyecto, el acta de asamblea de constitución del Consejo de Renovación, la ficha en el avance de obra y la bitácora (donde figura el número de contrato, el contratista y el grado de avance).

- 4) Dar congruencia a todas las acciones, financiamiento e inversión, para que se canalicen al programa (RHP: 1986; 18).

Otro objetivo colateral era que la reconstrucción de vivienda popular era un factor generador de empleo. En la crisis se calculaba que podía generarse un número considerable de empleos directos, al igual que otro tanto de indirectos, en las empresas de servicios y de producción de insumos para la construcción.

Finalmente los decretos expropiatorios habían definido el universo poblacional al que se dirigía el Programa: las familias que ocupaban viviendas localizadas en los predios expropiados y dañados por los sismos y que consideraremos a continuación.

Las características de la población damnificada

Desde un principio comenzó a generarse información sobre las características socioeconómicas de la población damnificada que habitaba en vecindades. Diferentes encuestas y censos de universidades y organismos gubernamentales intentaban captar los rasgos más importantes de las familias a las que se deseaba ayudar y que ante la emergencia se alojaron en campamentos y albergues.¹⁶

Posteriormente RHP realizó un relevamiento de las familias que se debía atender: alrededor de 250 000 personas que vivían dentro de un perímetro de 40 km². Según esta información (véase RHP: 1987), desde el punto de vista de su inserción productiva, se confirmaba el hecho de que se trataba de una población que en una elevada proporción desempeñaba actividades por cuenta propia con escaso capital —servicios, vendedores ambulantes, etcétera—. Se registró también un 31.4% de trabajadores eventuales. El alto grado de inestabilidad se correspondía con un bajo nivel de ingresos. Según RHP el 70% de la población atendida percibía menos de 2 veces el salario mínimo de la zona (cuadro 14).

Estos datos refrendaban la idea de que dicha población no podía aspirar a una vivienda o un crédito de los ofrecidos por los organismos

¹⁶ Entre otros, el Área de Sociología de la Población del IISUNAM coordinó una encuesta en campamentos y albergues. Sus resultados pueden hallarse en Mier y Terán, Martha y Rabell, Cecilia (1986); Quilodrán, Julieta (1986) y de Barbieri, M. y Guzmán C. (1986). Todos en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVIII, No. 2, IISUNAM, 1986.

CUADRO 14
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DAMNIFICADA POR TIPO
DE EMPLEO Y NIVEL SALARIAL

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

FUENTE: Renovación Habitacional Popular (1987).

financieros, ya sea por no pertenecer a ningún sistema de seguridad social (INFONAVIT, FOVISSSTE), y/o por presentar un bajo nivel de ingreso que lo excluía de otros programas de la banca nacional (FOVI-PFV). Esta población aceptaba condiciones de vida insalubres, y un elevado nivel de hacinamiento en sus cuartos de vecindad. En un 97% rentaban sus viviendas pagando muy bajos montos (en promedio \$4 500), a cambio de la posibilidad de habitar en un pequeño espacio (22.25 m² promedio), con pésimo mantenimiento ante la ausencia de inversiones. Pero las vecindades ofrecían una localización central con un buen nivel de equipamientos y servicios urbanos tales como agua, drenaje, metro, instalaciones culturales, proximidad con los centros de sus actividades laborales y sentimiento de pertenencia a su colonia y a sus viviendas.

La estrategia y la obra

El Programa pretendió distinguir y a la vez articular tres aspectos de la estrategia: social, técnico y financiero-crediticio. En lo social lo más importante fue la expropiación de más de 3000 predios y la entrega de certificados de derechos, la conformación de los Consejos de Renovación y, fundamentalmente, la firma del Convenio de Concertación Social. Posteriormente, los acuerdos asumidos para la reconstrucción de cada predio se tradujeron en la firma de proyectos y contratos, formas de alojamiento provisional, adjudicación y escrituración de las viviendas.

Esto que ahora puede describirse rápidamente, fue un proceso de

lucha, avances y retrocesos que finalmente desembocó en el logro de una reconstrucción con participación popular.

La estrategia técnica se fundaba en la necesidad de ofrecer soluciones masivas en un plazo muy corto de tiempo, atendiendo niveles adecuados de seguridad, sanidad, funcionalidad y costos. Aquí el Programa señaló algo importante:

se corrigieron no solamente las fallas causadas por el sismo sino también aquellas producto del deterioro de los inmuebles y de inadecuadas condiciones físicas, espaciales y sanitarias de las viviendas (RHP: 1986; 24).

De esta forma se identificaron tres tipos de programa: 1) reparaciones menores, 2) rehabilitaciones, 3) reconstrucción.

Las acciones que implicaba esta estrategia técnica fueron de diferente tipo: levantamiento de dictámenes (por lo general más de uno para cada predio), elaboración de prototipos incluyendo el diseño, cálculo estructural, optimización del proceso constructivo y del uso de los materiales.

Se elaboró prototipos de 40 metros cuadrados de acuerdo con siete proyectos originales y variaciones posteriores que establecieron un número de 13 posibilidades distintas. Los inmuebles con valor histórico fueron sometidos a proyectos especiales para su restauración de acuerdo con criterios establecidos por el INAH, el DDF y la SEDUE. En este proceso se evidenció de manera reiterada las contradicciones intraburocráticas que es capaz de generar una política pública y que será necesario superar.

La necesidad de estipular los prototipos era impuesta por cierta economía de esfuerzos que demandaba un programa que debía realizarse en un plazo no mayor de 15 meses, con costos determinados y para atender una gran variedad de predios. No obstante esto, se constituyó un Comité de Proyectos para evaluar la factibilidad técnica y financiera de proyectos propios que quisiesen desarrollar organismos o instituciones autónomas. En este Comité, participaron representantes de RHP, de distintas escuelas de arquitectura e ingeniería y asesores de los damnificados. Este es tal vez uno de los ejemplos en el que es evidente que este Programa es distinto a los anteriores. Este espacio pretendió poner a prueba la capacidad técnica y financiera de los grupos dentro de parámetros fijados por la institución, los cuales a su vez estaban dados

por los recursos existentes y los compromisos contraídos con los damnificados.

Un aspecto técnico que en este caso tiene un contenido político inmediato es el calendario de obra. El PRHP previó desde sus inicios la conclusión y entrega de las 44 437 viviendas proyectadas en su programa original para febrero de 1987.

Este era uno de los principales desafíos asumidos. Lo cierto es que en un plazo de 19 meses a partir de los sismos, el Programa construyó 48 800 viviendas, preservando la estructura social de la comunidad, la trama y arquitectura del centro histórico de la ciudad de México (RHP: 1987).

En el Programa se delinearon un conjunto de tareas de tipo técnico que el organismo se comprometía a realizar para satisfacer las exigencias de una población muy sensibilizada frente al desastre: estudios de mecánica de suelo para cada predio, balanceo de los terrenos con compressiones diferenciales, limitación de la construcción a 3 niveles (salvo alguna excepción), control de calidad por empresas contratadas para tal efecto, organización de la obra con un mando unificado y siete superintendencias regionales que trabajaban con el apoyo paralelo de las empresas supervisoras y proyectistas, preservación de una imagen urbana contemporánea y de los espacios comunitarios característicos de las vecindades, en particular el patio.

Hasta febrero de 1986, una de las principales preocupaciones que

CUADRO 15
DISTRIBUCIÓN DE ACCIONES POR TIPO DE PROGRAMA

<i>Tipo de programa</i>	<i>Programa original</i>	<i>Programa ampliado</i>
Reparación menor	4 486	490
Rehabilitación	11 649	6 220 ¹
Reconstrucción y vivienda nueva	28 302	39 790
Subtotal	44 437	46 500
Vivienda prefabricada		2 300
TOTAL²	44 437	48 800

¹ Incluye la rehabilitación de 2 500 viviendas protegidas por INAH e INBA

² En ambos programas las fundaciones participaron con 2 437 viviendas

FUENTE: RHP (1987)

manifestaban los damnificados y sus asesores técnicos era la forma de tenencia que tendrían las viviendas construidas o reconstruidas en los predios expropiados en principio en favor del DDF.

La expropiación de predios decretada por el Presidente de la República pocas semanas después del terremoto, fue una de las decisiones políticas más importantes para garantizar la reconstrucción de las vecindades y el arraigo de sus habitantes originales. Aun con los problemas técnicos que la expropiación presentó, existe consenso en que ésta permitió sortear el primer obstáculo que enfrentaba la acción institucional: el acceso al suelo y a la propiedad privada.¹⁷

En aproximadamente 400 inmuebles, la justicia federal amparó a los expropiatarios, sobre todo por razones de procedimiento (Aguilera, Manuel: 1987). Hubo que reconvenir con ellos los términos en que el gobierno los indemnizaba. También debió excluirse del Programa 32 inmuebles expropiados inicialmente porque al ser considerados predios con valor histórico, su reconstrucción implicaba elevados costos y/o también características poco adecuadas para destinarlos a usos habitacionales (Aguilera, Manuel: 1987). Según RHP, las obras se realizaron en 3 107 predios habitados.

Otro problema jurídico que surgió meses después fue el relacionado con el régimen de propiedad que se adoptaría en las viviendas reconstruidas. Distintos representantes de partidos políticos de la oposición defendieron en el Congreso de la Unión la posición de entregar las viviendas bajo el régimen de propiedad en "patrimonio familiar". El principal argumento esgrimido era la necesidad de preservar estos bienes inmuebles de la especulación inmobiliaria, tratando de limitar su incorporación al mercado privado (Azuela, A.: 1987). Efectivamente, al inscribir un bien bajo este régimen se logra limitar su traspaso de manera individual puesto que el propietario es el núcleo familiar como tal. Los principales argumentos que esgrimió el PRI para descalificar finalmente esta propuesta fueron: 1) evitar que el Estado tenga una actitud paternalista poniendo freno a decisiones que le cabe asumir a la comunidad. Con ello se hacía referencia a la posibilidad de vender o rentar su bien; 2) en los casos de familias con un número elevado de hijos para

¹⁷ Es muy difícil, al haberse fusionado algunos predios por la propia reconstrucción, precisar la cifra final de predios incluidos en el decreto expropiatorio. Un trabajo de campo realizado por Francois Thomas (1987) sostiene que el número alcanza a 4 140 predios.

habitar un espacio de 40 metros cuadrados, se creaba potencialmente un conflicto en la designación de qué miembros de la familia podían disponer del bien en caso de fallecimiento del titular; 3) las dificultades legales y técnicas que encierra esta forma de propiedad determinaron que durante décadas no fuese adoptada por los propietarios precisamente por su falta de adecuación a la realidad, y 4) los préstamos internacionales exigen que la población beneficiaria sea propietaria de la tierra para otorgarle crédito para vivienda. Todo ello llevó al PRI a proponer que las viviendas se entregaran bajo el régimen de condominio y se sometiera a votación un adicional al régimen de condominio vigente en el cual se distinguía en adelante el tipo de "interés social".

Según parece, con ello se diferenciaban estas viviendas en condominio de las producidas para el mercado de las capas medias. Pero las modalidades, proyecto, diseño, normas y especificaciones están contenidas en el reglamento de construcción, y aquí no hubo modificaciones en el sentido de permitir que las viviendas populares cumplan con menos requisitos y especificaciones (véase Azuela, A.: 1987).

En este régimen se incluyeron tanto las viviendas como las "accesorias" (locales) que según el decreto del *Diario Oficial* de la Federación del 9 de mayo de 1986 fuesen:

Promovidas por el DDF o entidades de la administración pública federal dedicadas al fomento de la vivienda o que por voluntad de los propietarios o copropietarios y en conformidad con los inquilinos fuesen comprendidos en ese decreto los inmuebles incluidos en el PRHP.

Es cierto que existían obstáculos legales que podían frenar una reconstrucción destinada a beneficiar a los sectores populares. Ante ello se optaba por una salida mediante la cual el poder legislativo refrendaba también la expropiación realizada meses atrás por el ejecutivo federal. Sin embargo, aún no es claro el criterio que prevaleció en la acción y el alcance de la misma.

Es importante destacar el hecho que desde tiempo atrás los planificadores, urbanistas y técnicos habían señalado que las dificultades de construir una vivienda masiva y accesible a los sectores populares se enfrentaba a un conjunto de problemas de tipo normativo y legal difícil de superar. Uno de ellos es que el propio gobierno no puede construir o financiar vivienda dejando de lado las reglamentaciones locales de re-

gularización del suelo, así como las normas y procedimientos. Sin embargo el terremoto actuó también en este aspecto como un detonador, al exigir que la acción gubernamental revisara la normatividad para dar respuesta a necesidades sociales impostergables.

La necesidad de trasladar a la población a las viviendas provisionales constituyó desde un principio un serio problema social. Se consideraba que los campamentos de damnificados en la vía pública creados ante la emergencia debían desaparecer. La precariedad en que se hallaban estas familias era suficiente argumento para pensar en una alternativa mejor. También estaba próxima la realización del mundial de fútbol y el gobierno quería dar una imagen de la ciudad que ya había superado los efectos inmediatos del desastre y presentaba cierto orden.

En un principio las viviendas provisionales eran de cartón y despectivamente se les llamó "los gallineros". Muchas veces la instalación de estas viviendas contó con la oposición de los vecinos. Los incendios casuales o intencionales no demoraron en aparecer. Es difícil determinar el origen de los incendios porque las viviendas estaban construidas con materiales fácilmente inflamables y existían diferentes sectores que habían manifestado su descontento: los damnificados, por considerarlas inseguras; los vecinos, porque pensaban que afeaban su medio ambiente; los técnicos, por considerar que eran de muy mala calidad y empeoraban las condiciones de vida de la población y porque recordaban que lo transitorio en muchas experiencias anteriores se transformó en definitivo.

Al elaborarse el Programa Operativo, RHP presentó diferentes opciones para aquellas familias que durante el proceso de reconstrucción de sus viviendas debieran vivir fuera de esos predios: 1) ayuda para llevar a cabo la mudanza de ida y vuelta (\$ 50 000.00) por una sola vez, y un pago de \$ 30 000.00 mensuales por concepto de renta, para que cada familia resolviese individualmente su necesidad de vivienda transitoria. Las evaluaciones actuales indican que ésta fue una buena opción para una buena parte de las 19 669 familias que con ese monto lograron seguir viviendo en alguna vecindad del centro con algún familiar o para aquellas que rentaron otra vivienda. 2) Las viviendas provisionales construidas por RHP. Se construyeron más de 400 campamentos con viviendas de 18 metros cuadrados de láminas de metal y asbesto. Para cada 20 módulos se construyeron servicios sanitarios y cocina de uso común. Se ofreció atención médica, psicológica y vigilancia (RHP: 1987).

Los campamentos en la vía pública se desalojaron y desmantelaron a medida que las familias se mudaron a sus viviendas definitivas. Los materiales que se emplearon para su construcción fueron reciclados para otros programas habitacionales de vivienda popular (ej.: los que financió el FONHAPO, el Programa de Vivienda Rural en Chiapas). Sólo se conservarán los localizados en predios alquilados y oficiales para destinarlos al programa Fase II (Aguilera, Manuel: 1987).

Ciertamente, no existían muchas más posibilidades que acompañar estas opciones con un intenso ritmo constructivo y terminar las viviendas lo más rápido posible. Pero no debe ocultarse el hecho de que estas familias debieron enfrentar un cúmulo de dificultades; hubo momentos en que 22 283 familias habitaron vivienda provisional (RHP: 1987). Salir de una situación de desastre, trasladarse primero a campamentos provisionales, y luego a viviendas transitorias donde los servicios son comunes y en general imponen una convivencia difícil, eran situaciones soportables sólo ante la expectativa de acceder a una vivienda definitiva digna en poco tiempo.

Hubo casos en que las viviendas provisionales debieron ser levantadas porque los vecinos de las colonias donde se ubicaron rechazaron su instalación. En Lindavista, según informó en el mes de septiembre de 1986 el titular de RHP, tres predios alquilados a un organismo del sector público tuvieron problemas para instalar las casas provisionales porque los vecinos no las querían (Aguilera, M.: 1986). Las autoridades debieron darles amplias garantías de que la presencia de estas viviendas no alteraría su cotidianidad. Efectivamente, para RHP era mejor que cada familia resolviese individualmente su problema. Pero ello no era posible y la producción de vivienda transitoria siempre estuvo a la zaga de las necesidades. En los meses de julio y agosto la prensa informaba que había insuficiente vivienda provisional, aun cuando RHP sostenía haber cubierto el 72% de las 26 000 unidades proyectadas en el Programa. Las principales organizaciones que demandaban la construcción de un mayor número de viviendas era la Unión Popular Centro-Morelos, la Unión de Vecinos de la Colonia Doctores y la Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero (DGPCPV: 1986 A).

En un principio la CUD insistió en dos cuestiones básicas respecto a las viviendas transitorias: 1) exigir a la Procuraduría General de Justicia que investigara la autoría de los incendios, puesto que se había desatado una campaña difamatoria en contra de esta organización a raíz de los mismos y 2) el mejoramiento de servicios básicos, suficientes ins-

talaciones sanitarias, tomas de agua potable, puesto de salud pública, áreas de lavado y tendido y convivencia infantil, resguardos físicos, señalizaciones viales y topes, vigilancia permanente y medidas de seguridad para la prevención de siniestros. En alguna oportunidad solicitó que con ayuda de la UNAM y la UAM se les otorgara a los habitantes recursos de RHP para que ellos mismos construyeran las viviendas provisionales.

Con el tiempo, y tal vez a medida que la acción pública ganaba credibilidad, tanto la Federación de Comités de Reconstrucción (del PRI) como la CUD (de las organizaciones autónomas) coincidieron en demandar que estas viviendas provisionales fuesen utilizadas para el Programa Emergente de Vivienda Fase II. Es decir, por un lado las viviendas eran muy precarias pero por otro, las posibilidades de mejorar las condiciones de vida en un plazo más o menos razonable era el argumento esgrimido por los propios vecinos para aceptar vivir en un módulo provisional (DGPCPV: 1986 A).

En esa etapa del Programa, esta propuesta fue aceptada en el caso de algunos módulos situados en predios fuera de la vía pública; pero la política de orden general fue de levantar los módulos que se desalojaran en tanto que los materiales eran trasladados para ser utilizados en otros programas de organizaciones populares, inclusive en el medio rural.

Es importante resaltar que en este proceso de producción habitacional popular se supo recuperar la gran experiencia que en materia de vivienda popular habían acumulado numerosos grupos de técnicos y profesionales. Su concreción se basó en delegar la obra a empresas constructoras, las cuales en 1985 enfrentaban una situación de retracción de su mercado. Su principal cliente, el gobierno, limitaba la demanda en el marco de una política de contracción del gasto público. Con ello se acrecentaba el desempleo para un contingente de trabajadores urbanos carentes de calificación.

El Programa ofreció trabajo a 1300 empresas privadas, en su mayoría pequeñas y medianas, de las cuales 800 fueron constructoras, 70 supervisoras, 200 proveedoras y 280 firmas dedicadas a estudios y proyectos. Un aspecto importante es que RHP contrató directamente la construcción de las obras. En parte estos contratos fueron asignados, y en parte las obras se adjudicaron mediante concurso previo.

RHP estima que el programa llegó a generar 114 000 empleos, empleando mano de obra no calificada en alrededor del 61% (cuadro 16).

La construcción se realizó bajo condiciones económicas favorables

CUADRO 16
 GENERACIÓN DE EMPLEOS: TIPO DE EMPRESAS Y CALIFICACIÓN DE
 LOS TRABAJADORES

Tipo de Calificación	Construcción	% Supervisores	Tipo de Empresa		Totales	%
			% Estudios y Proyecto	%		
Profesionistas	4 429	4.4	45.9	2 183	10 146	8.9
Administrativos	2 416	2.4	24.9	969	5 358	4.7
Mano de obra calificada	27 279	27.1	14.6	246	28 728	25.2
Mano de obra no calificada	66 538	66.1	14.6	2 074	69 768	61.2
TOTALES¹	100 662	100.0	100.0	5 472	114 000	100.0

¹ Cifra que no incluye 1 200 empleos generados por gasto corriente del Organismo con los que el total de empleos asciende a 115 200
 FUENTE: Renovación Habitacional Popular (1987)

para las empresas constructoras. Pero éstas debieron sujetar el proceso constructivo a un conjunto de condicionamientos sociales ajenos al comportamiento tradicional de su mercado. Por ejemplo, la decisión de escoger un número determinado de prototipos (en principio 7) obligó a las empresas a sujetarse a los mismos bajo el control, por momentos férreo, de los vecinos. El propio proceso de construcción fue controlado por los futuros habitantes. Prototipos, calidad, errores, crearon un estilo de relación social particular en el interior de un proceso productivo que puede señalar un buen camino en la obtención de un producto habitacional de mejor calidad.

Para los grupos que optaron por no sujetarse a los prototipos elegidos por la institución se creó un comité técnico formado por reconocidos profesionales, los cuales evaluaron y aprobaron los proyectos alternativos. Éste seguramente ha sido uno de los aspectos más difíciles para conciliar las expectativas de participación de las organizaciones autónomas y las normas que, aunque flexibles en el caso de RHP, toda acción institucional debe observar.

Con el desastre caducaron los reglamentos de construcción vigentes y los expertos debieron revisar y fijar nuevas normas de construcción. Con la intensidad y duración del último y mayor terremoto que experimentó la metrópoli, el temor de la ciudadanía incrementó naturalmente el celo por la seguridad que ofrece una vivienda. Ello implica normas de construcción más exigentes y también costos más elevados.

Pero la reconstrucción del centro no podía esperar la solución arquitectónica y los requisitos burocráticos debían subordinarse a las necesidades sociales, a los recursos financieros disponibles y a las densidades requeridas para alojar al mayor número de damnificados en condiciones dignas.

La cuestión financiera

En la emergencia fue posible obtener recursos de procedencia diferente, que en situaciones normales se destinan a programas de vivienda popular. Tres tipos de fuentes contribuyeron a la reconstrucción de viviendas de la metrópoli: a) recursos fiscales asignados presupuestariamente para la reconstrucción de vivienda; b) recursos obtenidos a través de un préstamo del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial). En este caso es importante recordar que la

existencia en México de un sistema financiero con la aprobación del organismo internacional, que había demostrado su factibilidad a través de la acción del FONHAPO, agilizó las negociaciones; aunque se hicieron efectivos nueve meses después del desastre, y c) recursos provenientes de organismos internacionales y nacionales de tipo asistencial y/o religioso, que apoyan la reconstrucción de determinadas viviendas aun cuando se someten a las formas de operación fijadas por RHP. La forma como se asignaron estos recursos a los distintos subprogramas deberá ser materia de futuros trabajos. En su conjunto RHP dispuso de un total de 274 624.5 millones de pesos, de los cuales 151 301.7 provinieron de recursos fiscales y 123 322.8 millones del Banco Mundial Interamericano de Reconstrucción y Fomento, que se obtuvieron a través de los agentes financieros de BANOBRAS y el FONHAPO (RHP: 1987) (cuadro 17).

Como puede advertirse en el cuadro 17, los recursos externos financiaron exclusivamente la mayor parte de la obra (inversión elegible para crédito). Los recursos fiscales en cambio se utilizaron para todos los otros gastos que implicaba la realización de las viviendas (estudios y proyectos, reforzamiento, demoliciones, vivienda provisional, supervisión, ayuda de renta e impuestos). El pago de la indemnización de los predios expropiados no está comprendido en estos montos de la inversión habitacional.

Para tener una idea de la importancia de los recursos que manejó RHP, debe contraponerse su acción al total de recursos con que contó el Programa de Vivienda en todo el país (PRONADEVI). Si consideramos solamente el año 1986 tenemos que hasta diciembre de ese año RHP contó con 150 870 millones de pesos, lo cual representa un monto adicional equivalente a una sexta parte del PRONADEVI. Este último dispuso en 1986 de 992 501 millones de pesos para la realización de 242 920 acciones de vivienda (cuadro 2). Por su parte, RHP había iniciado a esa fecha 43 191 acciones, es decir, el equivalente a más de una quinta parte de las acciones del PRONADEVI.

En magnitud y en disponibilidad de recursos no tiene comparación con otros países de América Latina y difícilmente lo tendrá, en su dimensión y orientación, con las políticas seguidas ante otros desastres naturales en las grandes metrópolis. Pero no debe dejarse de lado el hecho de que las necesidades habitacionales son enormes y que los esfuerzos por realizar deberán ser muchos. Ello implica también repensar las líneas de acción estatal existentes.

CUADRO 17
PRESUPUESTO 1986-1987 POR FUENTE DE RECURSO Y TIPO DE INVERSIÓN

Presupuesto total 1986-1987	Total	Fuentes de Recursos	
		Externas	Fiscales
	\$ 274 624.5 M	\$ 123 322.8 M	\$ 151 301.7 M
Inversión	263 363.7	123,322.8	140 040.9
*Inversión Elegible para Crédito	157 264.2	123 322.8	33 941.4
	acciones	monto	
Reparación Menor	490	1 014.1	
Rehabilitación	6 220	29 717.4	
Vivienda Nueva	42 090	126 532.7	
Total	48 800	157 264.2	
*Inversión no Elegible	106 099.5		106 099.5
Estudios y Proyectos		4 216.0	
Reforzamientos		365.4	
Demoliciones		7 000.0	
Supervisión		14 400.0	
Vivienda Provisional		25 809.0	
Impuestos		38 359.1	
Ayuda de Renta		4 800.0	
Otros		11 150.0	
Gasto Corriente	11 260.8		11 260.8

FUENTE: Renovación Habitacional Popular (1987).

La política de vivienda inaugurada hace más de una década con la creación de los fondos habitacionales, se orientó a la producción de vivienda terminada en conjuntos habitacionales en la periferia de las ciudades.¹⁸ Más recientemente el FONHAPO comenzó a financiar programas de vivienda progresiva (lotes y servicios, pie de casa). También en esta acción las posibilidades de acceder a tierra barata llevó a localizar los programas habitacionales predominantemente en las afueras de las ciudades.

El PRHP presenta una situación especial. Por un lado, construye un elevado número de vivienda terminada en el centro de la ciudad de México. Por otro, incorpora rehabilitación y reparación menores. Es decir, combina diferentes líneas de acción en función de las necesidades de la población. Por otra parte, el hecho de tratarse en algunos casos de vivienda localizada en predios con valor histórico, condicionó dictámenes y soluciones técnicas. Incluso hubo casos en que se reacomodó a las familias cuando el costo de la reconstrucción de la vivienda no permitía construir con las características y precios establecidos por RHP. En otros casos se optó por respetar la primera crujía y luego se demolió y construyó vivienda nueva en el mismo predio.

Como se dijo, se trataba de una política de reconstrucción de un medio degradado por la ausencia de inversiones y afectado por un terremoto. Esto puso a prueba tal vez por primera vez, la necesidad de conciliar objetivos de conservación del patrimonio histórico y la preservación de predios con valor estético, con necesidades sociales habitacionales impostergables. Con ello se dio inicio a un proceso de recuperación de un espacio urbano central que permitiera satisfacer las demandas habitacionales de sus ocupantes originales.

¹⁸ Existen distintos trabajos que analizan las características de la política habitacional en la década de los años sesenta y principios de los años ochenta. Entre otros véase: sobre los organismos públicos de vivienda, Garza, Gustavo y Scheingart, Martha (1978); García, Beatriz y Perló, Manuel (1984); COPEVI (1977); sobre los programas públicos de autoconstrucción, Mier y Terán, Arturo (1982), y Mier y Terán, A. Ziccardi. A. (1985).

VII. EL PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA FASE II

A pesar de la amplia cobertura de los programas de vivienda en marcha, desde los primeros meses de 1986, fueron cada vez más insistentes las demandas de los damnificados que manifestaban interés por permanecer en sus zonas de habitación originales, en donde ocupaban inmuebles en calidad de arrendatarios y que por diversas circunstancias no habían tenido acceso al apoyo gubernamental o de instituciones del sector social o privado.

Era un hecho que la situación socioeconómica de esta parte de la población afectada era muy similar a la beneficiaria del PRHP, pero los deteriorados inmuebles que habitaban no habían sido incluidos en el decreto expropiatorio de octubre de 1985, y por lo tanto no eran parte del PRHP. Esto creaba una difícil situación social. Por ello, el Presidente de la República dio instrucciones a fin de que se estudiaran diferentes posibilidades para la atención del problema.

El 30 de junio de 1986, los titulares de la SEDUE y el DDF suscribieron un acuerdo para realizar coordinadamente la segunda fase del Programa Emergente de Vivienda. El objetivo era asesorar y promover la constitución de grupos de arrendatarios, para otorgarles financiamiento con objeto de que pudieran adquirir inmuebles afectados por los sismos y para realizar trabajos de rehabilitación, reconstrucción, o incluso demolición y construcción de viviendas nuevas.

A fines de julio de 1986 quedó instalada una Comisión Coordinadora del Programa Emergente de Vivienda Fase II (PEV II), encargada de definir las políticas generales de adquisición de inmuebles, desarrollar proyectos de reconstrucción y organizar la participación de los organismos gubernamentales que contribuirían a la realización del nuevo programa.

Igualmente, se anunció que la ejecución directa del Programa en sus aspectos sociales, técnicos y crediticios, quedaría a cargo de un órgano especial dependiente del FONHAPO, institución que administra los recursos provenientes de crédito externo para la construcción de viviendas populares.

El presupuesto asignado inicialmente para la ejecución del Programa, 45 213.3 millones de pesos, se integró originalmente mediante un crédito concedido por el Banco Mundial, que representaba el 83% del total, y con recursos del DDF canalizados a través del Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal (FIVIDESU) que participaba con el 17% restante. Como se verá luego, este presupuesto más que se duplicó.

Posteriormente, en un desplegado del 29 de agosto del mismo año, la comisión coordinadora del Programa dio a conocer mayores detalles acerca del mismo. Se mencionó que podrían tener acceso a él inquilinos de los inmuebles severamente dañados que se constituyeran legalmente en sociedades cooperativas, asociaciones o sociedades civiles. También se dio a conocer las condiciones financieras, estableciéndose que los montos de financiamiento por vivienda podrían llegar hasta 1 500 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal (\$ 3 100 000.00 en ese momento), con pagos mensuales y tasas de interés semejantes a las establecidas para RHP.

De acuerdo con el informe de avance incluido en el mismo documento, estaban previstos los recursos fiscales y crediticios para iniciar las acciones durante 1986.

Algunos días después, se ratificó esta información y se anunció la participación dentro del PEV II de organizaciones sociales y privadas que sumaban sus esfuerzos para ampliar la cobertura del programa:

La Cruz Roja Mexicana, la Fundación de Apoyo a la Comunidad (FAC), el Consejo Ecueménico Mexicano (CEMAD), Programa Metodista de Vivienda (PROVEVI) y la UNICEF, aportarán entre 18 y 20 mil millones de pesos para impulsar 8 mil acciones de vivienda, apuntó Gabino Fraga (Subsecretario de Vivienda), quien calificó de "sumamente importante" la participación de dichas organizaciones ya que con ellas se podrán ampliar las construcciones de casas habitación.

Luego de mencionar que Fase II es un programa fundamental que apoya al gobierno federal, anunció que la próxima semana SEDUE firmará un convenio con las citadas organizaciones con el fin de incrementar sustancialmente el número de acciones de vivienda previstas (*El Día*: 5-IX-86).

Dicho convenio fue firmado cuatro días después; en él se establecieron las bases para la participación conjunta de las autoridades y de las organizaciones mencionadas en el desarrollo del PEV II, y se mencionó

que la SEDUE y el DDF coordinarían las acciones que en forma independiente realizarían las diversas fundaciones, para que los recursos canalizados por los donantes sirvieran para ayudar a un mayor número de damnificados y, al mismo tiempo, se evitara la especulación con los precios de terrenos e inmuebles y duplicidad en funciones y trámites.

Al conocer los detalles del funcionamiento del PEV II, las agrupaciones de damnificados señalaron una serie de problemas para su ejecución. Durante los primeros meses de operación del Programa, la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) continuamente demandó que la atención a la población se brindara sin exclusivismos, ya que extraoficialmente habían sabido que se daría preferencia a damnificados afiliados al Partido Revolucionario Institucional (PRI) lo cual, argumentaban, era violatorio del Convenio de Concertación Democrática suscrito el 7 de mayo de 1986 (DGPCPV: 1986 A). De la misma manera, demandaban la expropiación de los inmuebles que constituían el universo de trabajo del Programa, argumentando que el decreto de 1985 los había marginado de este procedimiento por errores administrativos. Sostenían que esta medida evitaría que los propietarios se negaran a vender inmuebles, se dinamizaría la atención, se reduciría el costo de adquisición del suelo y se preservaría el arraigo de la población. En relación con los recursos para la expropiación, proponían que las autoridades hacendarias autorizaran que el pago de las indemnizaciones se realizara a través de Certificados de Tesorería, lo cual resultaría atractivo para los propietarios dado su alto rendimiento y a su vez solventaría la escasez de recursos del gobierno capitalino para este fin (DGPCPV: 1986 A).

La discusión de esta propuesta llegó incluso al seno de la Cámara de Diputados, en donde cuatro fracciones parlamentarias —PSUM, PRT, PMT y PST— hicieron suya la demanda de ampliar la expropiación. Por su parte, los diputados del PRI sostuvieron que la solicitud resultaba impropcedente debido a que había transcurrido un año de haberse expedido el decreto y el efecto de ampliación suponía la existencia de las mismas causas que originaron la expropiación. Añadieron que la carencia de recursos disponibles para realizar la expropiación y la exitosa marcha del PEV II constituían otro factor que impedía dar curso a la demanda. Por otra parte, se sostenía que el Programa operaba con un presupuesto conformado en su mayor parte con recursos externos, situación que condicionaba su ejercicio a comprar, reparar o reconstruir viviendas, por lo que no podía ser desviado para el pago de indemnizaciones

por expropiación sin faltar al compromiso contraído con el Banco Mundial (DGPCPV: 1986 B).

Otras demandas de la CUD eran la exención del 10% del enganche requerido a los damnificados para la adquisición de inmuebles; reducción de las tasas de interés fijadas; congelamiento del costo de las viviendas, y reutilización de las viviendas provisionales del PRHP para albergar a los beneficiarios del PEV II, o bien que se otorgaran apoyos económicos suficientes para el arrendamiento de vivienda durante el tiempo que tomara la reconstrucción.

Como resultado de las negociaciones emprendidas entre las agrupaciones de damnificados y las autoridades del Programa, se realizaron diversos ajustes en relación con los requisitos burocráticos para agilizar el proceso y brindar mayores facilidades de acceso a los beneficiarios. Se procedió a individualizar los créditos otorgados por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y al financiamiento, por parte de las fundaciones, del enganche que ascendía a 10% del costo total de la vivienda a adquirir. Las organizaciones de damnificados expresaron que los ajustes realizados eran el resultado de las gestiones emprendidas y reafirmaban la voluntad del gobierno federal para conducir la reconstrucción bajo los lineamientos de la concertación y el diálogo.

Sin embargo, a mediados de enero de 1987, la comisión coordinadora del PEV II realizó un balance institucional señalando las limitaciones que aún presentaba el programa.

Entre los problemas que presentaba la Fase II destacaba el hecho de que ante su convocatoria, se registraron de manera espontánea más de 6 mil inmuebles presumiblemente dañados por los sismos. Esto obligaba a atender por lo menos en las primeras fases, un universo diez veces mayor que el previsto originalmente. Pero se había identificado una alta incidencia de solicitudes que no cumplían con los requisitos para ingresar al programa, ya sea porque habían sido atendidas en la Fase I, eran desdoblamiento de familias*, o bien vecinos posteriores a los sismos.

Para tener una apreciación preliminar de la situación de cada inmueble se realizaron inspecciones que permitieron calificar con un "razonable grado de seguridad" la magnitud de los daños. De tal manera,

* Unidades familiares nucleares que se desprenden de una familia extensa que antes convivía en una sola vivienda.

se encontró que del total de los inmuebles registrados, 44% no tenían ningún daño, 36% presentaban daños leves, 13% tenían daños moderados y sólo 7% habían sido gravemente afectados por los sismos. Además era posible advertir un conjunto de factores que aumentaban las dificultades en la operación del programa: 1) lenta integración de documentos por parte de los interesados; 2) fuerte resistencia de los vecinos para incrementar o reducir el número de viviendas en un predio; 3) fuerte resistencia a aceptar dictámenes de demolición en inmuebles con superficies grandes por vivienda, y 4) dificultad para negociar la compra de inmuebles por distintos motivos (irregularidades jurídicas, registrales, catastrales y fiscales; desinterés y falta de comunicación con los propietarios; necesidad de múltiples reuniones entre propietarios, inquilinos y funcionarios de Fase II; alto número de inmuebles catalogados como monumentos históricos por el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes).

Tal vez esto sea suficiente para demostrar el carácter "único y exclusivo" que, como señala Priscilla Connolly (1987), tuvo el PRHP. La Fase II, en cambio, realiza un programa ante la emergencia que debió sortear un conjunto de obstáculos existentes con anterioridad. A pesar de las dificultades que había enfrentado la operación del programa, se mencionaba la firma de 38 escrituras, la realización de 28 concursos, el inicio de obras para la edificación de 425 viviendas y la preparación de 40 pliegos de requisitos para celebrar los respectivos contratos.

Tres meses después, el 8 de abril de 1987, el coordinador ejecutivo del Programa expuso a las comisiones de Asentamientos Humanos y del Distrito Federal los avances y problemas que presentaba la Fase II. El Programa había incrementado ya de manera sustancial su presupuesto, llegando a 94 000 millones de pesos el ejercicio en 1987. La principal fuente de financiamiento eran los recursos externos (cuadro 18).

Según las delegaciones políticas y los registros del PEV II, se estableció como meta la construcción o reparación de 12 mil viviendas localizadas en poco más de 600 inmuebles, que cubrirán las omisiones de los decretos expropiatorios de octubre de 1985, en relación con los inmuebles afectados gravemente por los sismos.

La Fase II terminó y entregó ya 300 viviendas que tienen características similares a las del PRHP. Las edificaciones tienen un máximo de tres niveles y cada familia cuenta con un espacio construido de 40 m² aproximadamente, distribuidos en dos recámaras, baño, cocina, estancia, comedor y patio de servicio.

CUADRO 18

<i>Fuente de Financiamiento</i>	<i>Financiamiento (Millones de Pesos)</i>
Recursos del Banco Mundial	60 000
Recursos Fiscales	27 000
Donaciones de Fundaciones	5 500
Recursos del Programa	1 500
TOTAL	94 000

FUENTE: SEDUE-DDF (1987)

El Programa también dispuso de 4 400 viviendas provisionales ubicadas en 41 campamentos construidos por RHP, las cuales se asignan a aquellas familias que no tiene la posibilidad de resolver por sí mismas su problema de alojamiento temporal. En el mes de julio de este año, se tendrían adquiridas e iniciadas las obras de un total de 300 inmuebles. Los trabajos a realizarse en los 300 inmuebles restantes se iniciarían en el curso del segundo semestre, estableciéndose el compromiso de entregar las últimas viviendas en enero de 1988.

Por otro lado, desde abril de este año, la SEDUE y diversas organizaciones de damnificados han venido firmando un conjunto de acuerdos, cuyo objetivo es establecer formalmente y con toda precisión los inmuebles que deben ser objeto de atención por parte del programa Fase II. Se establece además la canalización hacia la ventanilla metropolitana de FONHAPO de todos aquellos casos en que, tratándose de viviendas gravemente dañadas, la magnitud de los recursos requeridos rebasaron los límites presupuestarios existentes en el Programa.

El PEV II ha enfrentado múltiples problemas para el cumplimiento de sus objetivos. Tuvo que instrumentar mecanismos adicionales, incluso fuera del mismo Programa, para atender a todas las familias que, al ser afectadas gravemente por los sismos, no obtuvieron ningún apoyo para solucionar su problema habitacional. Por otra parte este Programa debe sobrellevar las limitaciones que le imponen las exigencias de una población que ya lleva dos años soportando las malas condiciones de vida que el terremoto agravó: impaciencia frente a la acción institucional; imposibilidad de resolver en el corto plazo los litigios que se generaron durante décadas con los propietarios de las vecindades dete-

rioradas; dificultades para que los intereses individuales confluyan en una propuesta única aceptada colectivamente por los habitantes de estas viviendas. Estas son sólo algunas de las cuestiones que aún debe resolver el PEV II en el corto plazo. La disponibilidad de recursos es un requisito, pero no es suficiente para garantizar el éxito de una gestión cuyo logro descansa principalmente en la capacidad de generar una acción institucional participativa.

VIII. ACCIONES DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES (ONG)

Por primera vez en México organismos no gubernamentales, algunos de carácter internacional, emprendieron una acción directa y amplia sobre la construcción de vivienda popular. Estas instituciones comenzaron a movilizarse en los primeros momentos del desastre aportando ayuda y solidaridad. Posteriormente, pasada la emergencia, decidieron participar en el proceso de reconstrucción que encabezaba el sector público. Algunos de estos organismos tenían filiales en México con anterioridad a los sismos y son de tipo asistencialista, otros están ligados a instituciones de tipo religioso, o bien se trata de asociaciones de la sociedad civil, de carácter internacional o nacional con cierto arraigo en el país. Pero lo fundamental es considerar el marco institucional del papel que desempeñaron en la reconstrucción de la ciudad de México.

Convenios de participación de ONG en el PRHP y en el PEV FASE II

La SEDUE comprendió la necesidad de dar cabida institucional a esta acción surgida espontáneamente. El 20 de marzo de 1986, junto con el DDF y en representación del gobierno nacional, firmaron el convenio "Bases para la concertación de acciones suscritas entre el Gobierno mexicano y diversos organismos y asociaciones civiles nacionales e internacionales que han aportado recursos para la reconstrucción" Con esto se fijaban formas de trabajo y actuación de tres tipos:

- 1) Acciones en predios expropiados que forman parte del PRHP
- 2) Acciones en predios no expropiados
- 3) Acciones consistentes en apoyos económicos otorgados a personas de escasos recursos para convertirlos en sujetos de crédito

Con ello la acción de organismos e instituciones de diferentes características, objetivos, recursos y estructuras organizacionales, sujetaban su actuación a los parámetros fijados por la SEDUE/DDF.

Las formas de trabajo acordadas fueron similares para predios expropiados y no expropiados. Los términos crediticios son las tasas fijadas por PRHP-FONHAPO y los pagos mensuales no superiores al 30% del salario mínimo mensual.

Al mismo tiempo, se comprometieron a firmar un convenio con los residentes y presentar un proyecto a las autoridades para que lo revisaran y aprobaran.

En cuanto a los llamados apoyos económicos, los organismos se comprometían a evitar la especulación incorporando una cláusula según la cual en caso de que los beneficiarios directos de los programas dejaran de habitar el inmueble por el que recibieron el crédito, tendrían que liquidar el saldo antes de proceder a la traslación de dominio.

A su vez, RHP y la SEDUE se comprometieron a instalar una oficina a fin de facilitar todos los trámites correspondientes a escrituras y agilizar la construcción. De igual forma, las delegaciones del DDF se comprometían a establecer una coordinación de apoyo externo con las fundaciones para orientarlas en los trabajos tanto de promoción, financiamiento y construcción de vivienda como en otros programas de tipo asistencial.

La creación de un comité técnico que evaluara la viabilidad técnica y financiera de estos proyectos debió superar diferentes problemas. Renovación Habitacional Popular argumentaba la imposibilidad de que algunos de estos proyectos se concretaran, y las organizaciones autónomas, por su parte, sostenían que sus proyectos no encontraban una respuesta institucional favorable para lograr su concreción.

Una vez instalado el PEV Fase II, algunos organismos gubernamentales que participaban en la reconstrucción de vivienda popular celebraron el 9 de septiembre de 1986, un nuevo acuerdo de participación con la comisión coordinadora y la comisión ejecutiva del programa. El marco institucional gubernamental eran SEDUE-DDF-FONHAPO y las instituciones asistencialistas que firmaron este acuerdo eran: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Cruz Roja Mexicana (CRM), la Fundación para el Apoyo de la Comunidad (FAC), el Comité Ecueménico Mexicano para la Ayuda a los Damnificados (CEMAD) y el Programa Metodista de Vivienda (PROMEVI).

Como se dijo ya, el universo de atención del PEV Fase II son las

familias cuyas viviendas fueron severamente dañadas por el terremoto pero que sus inmuebles no habían sido incorporados a los decretos expropiatorios de octubre de 1985. Según el convenio, se intentaba ahora considerar la participación de organismos no gubernamentales dispuestos a otorgar apoyo financiero, social y/o técnico a estas familias.

Es difícil todavía poder presentar una evaluación de este proceso en marcha. La información ofrecida por los principales organismos que llevan a cabo estas acciones de reconstrucción habitacional en la ciudad de México puede contribuir a aproximarnos a la magnitud y dirección de esta acción.

La acción no gubernamental

Esta participación de organismos nacionales e internacionales que actuaron con diferentes grados de autonomía frente a los programas institucionales deberá ser evaluada en forma particular. Una primera aproximación global, a partir de sus propios informes, puede contribuir a ilustrarnos sobre la importancia que alcanzó esta acción en la que participaron instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

El Programa RHP informaba en marzo de 1987 que estas organizaciones no gubernamentales habían promovido y entregado 2 437 viviendas en 17 predios. Los esfuerzos de solidaridad canalizados a través de estos organismos permitieron realizar 3 451 acciones más, promovidas por las instituciones que figuran en el cuadro 19. Por otra parte, de acuerdo con su propia información estos organismos apoyarían la realización de 4 000 viviendas adicionales.

Merece atención la labor que desarrolla el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) desde los primeros momentos del desastre. En materia de vivienda se dedicó a ofrecer ayuda tanto a la población que habitaba predios expropiados y que era atendida por el Programa RHP, como aquella población que vive en vecindades no expropiadas.

En relación con los predios de Renovación, UNICEF informó en julio de 1987 haber otorgado asistencia técnica y apoyo social para la edificación de 90 viviendas en 7 vecindades. Todas están concluidas y se hallan en proceso de escrituración para dar paso al momento de la recuperación financiera acordado en el Convenio de Concertación Democrática.

CUADRO 19
PROGRAMA DE VIVIENDA DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES
ENERO 1987

Organismos cívicos y sociales	Viviendas entregadas	Viviendas por entregar	Total
Centro Cívico de Solidaridad	98	90	188
Centro Ecueménico de Ayuda a Damnificados	171	—	171
Club Rotario	—	96	96
Cruz Roja	219	560	779
Fideicomiso Propulsa	—	237	237
Fideicomiso Vitro-Fac	—	180	180
Fundación de Apoyo a la Comunidad	966	70	1 036
Patronato Nacional de Promotores	—	—	—
Voluntarios	130	34	164
Programa Metodista de Vivienda	—	—	—
UNICEF	400	—	400
Universidad Anáhuac	—	200	200
TOTAL	1 984	1 467	3 451

FUENTE: Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda. Subsecretaría de Vivienda. SEDUE.

La participación de UNICEF fuera de Renovación, se circunscribió a 20 vecindades, 417 viviendas y una accesorias. En 13 vecindades se construyeron 247 viviendas nuevas y un local y en 3 vecindades se realizaron obras en reparación y rehabilitación de viviendas. Actualmente UNICEF trabaja en 4 vecindades céntricas, su apoyo financiero representa el 40% del total de la acción.

Pero también UNICEF participó en los programas de viviendas promovidos por los organismos del sector público que ofrecieron alternativas habitacionales para los damnificados en la periferia de la ciudad de México. En la primera etapa, que se inició en septiembre de 1985, se reubicó en 5 albergues a los damnificados; algunos de estos albergues eran del CREA. Igualmente, UNICEF adquirió 190 viviendas en el Fraccionamiento Ex-Hacienda de Xalpa del Municipio de Huahuatoca en el Estado de México, que fueron financiados por el FONHAPO y AURIS, y se asignaron a familias damnificadas.

En la segunda etapa de reubicación UNICEF promovió el traslado de 110 familias de damnificados al Fraccionamiento de San Antonio, municipio de Cuautitlán Izcalli en el estado de México; estas viviendas cuentan con créditos otorgados por el FOVI a través de Bancomer.

El trabajo de UNICEF consiste actualmente en apoyar mejoras en las condiciones de vida. Para ello trabaja en estrecha colaboración con las autoridades locales encargadas de la administración y provisión de agua, drenaje, etcétera. Finalmente UNICEF ha apoyado también las acciones de reparaciones menores de viviendas con la participación del Centro de Organización Social para la Vivienda (COSVI).

La Cruz Roja Mexicana es otra institución que ha desplegado un conjunto de acciones en el Distrito Federal, y en los estados de Guerrero y Jalisco para brindar apoyo a familias damnificadas por el terremoto. Según informaba esta institución a mediados de 1987, su meta era atender a varios miles de familias, contando para ello con 17 millones de dólares procedentes de la comunidad internacional, y evaluaba que el cumplimiento de la misma era de un 75%.

La acción de la Cruz Roja Mexicana en el Distrito Federal se organizó a través de diferentes proyectos, en los cuales se agrupan acciones de reconstrucción de diferente tipo:

- 1) El subproyecto de construcción concluyó 549 viviendas y se hallan en proceso de construcción 506 más, cuya terminación se prevé pa-

ra el mes de septiembre de 1987. La inversión calculada por el organismo para llevar a cabo estas viviendas es de 5.2 millones de dólares.

- 2) El subproyecto de adquisición de terrenos a nombre de los damnificados pretende apoyar a 7 000 familias del Programa Fase II y se destinó para ello alrededor de 4.2 millones de dólares. Hasta el momento ofreció ayuda a 4 444 familias por un monto de 3.3 millones de dólares.
- 3) El subproyecto de adquisición de casa mediante ayuda de renta persigue atender a 7 000 familias más, otorgando ayuda para pagar un enganche o mensualidades a damnificados. Los donativos en este caso no son de más de 500 dólares por familia, y se estima un total de 3.5 millones de dólares.

Uno de los organismos no gubernamentales más activos ha sido la Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A. C. Esta organización fue creada por la Arquidiócesis de la Ciudad de México como organismo ejecutor de las acciones de Pastoral en favor de los damnificados por el terremoto de 1985. La FAC maneja un fondo constituido por las donaciones de organizaciones católicas internacionales para ser canalizadas a los damnificados por los sismos. La mayoría de sus recursos se aplican a los programas de construcción y reconstrucción habitacional, pero también se están desarrollando otro tipo de acciones en relación con el empleo, el desarrollo de la comunidad y la infraestructura educativa.

A mediados de 1987 la FAC informó de 15 millones de dólares provenientes de diferentes aportaciones internacionales, principalmente de Caritas Italia, Estados Unidos y Alemania (cuadro 20). La mayor parte de estos recursos se destina a la construcción de 1 442 viviendas nuevas, 105 rehabilitaciones, 45 accesorias, 490 viviendas compradas y 195 viviendas en proceso (cuadro 21).

El Comité Ecueménico Mexicano para la Ayuda al Desarrollo A. C. (CEMAD) está constituido por la Iglesia Presbiteriana, la Iglesia Metodista, el Centro de Coordinación de Proyectos Ecueménicos, el Secretariado Internacional Oscar Arnulfo Romero y la Iglesia Evangélica Luterana de Habla Alemana.

El CEMAD ha atendido 172 proyectos de vivienda, 30 proyectos de desarrollo comunitario y 36 proyectos de emergencia. Y ha beneficiado a 3184 familias, lo que suma un total de 19 395 personas.

CUADRO 20
FAC-ORIGEN DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LOS DAMNIFICADOS

Organizaciones católicas internacionales de ayuda (U.S. dólares)	Donativos para proyectos específicos
Alemania	2 401 268
Estados Unidos	2 449 504
Italia	3 030 136
Francia	736 965
Suiza	1 011 984
Holanda	451 134
Austria	142 853
Luxemburgo	43 600
España	94 000
CEPS	973 183
Total	11 334 629
Otros donantes extranjeros (U.S. dólares)	Donativos no condicionados a proyectos específicos
Diócesis de otros países y donantes particulares	3 583 987
Intereses de toda la ayuda en dólares	165 662
Gran total recibido en dólares	15 084 278*
Diversos donantes nacionales y extranjeros (Moneda nacional)	Donativos no condicionados a proyectos específicos
Nacionales	283 638 892
Extranjeros	97 288 713
Intereses en moneda nacional	108 354 863
Total recibido en moneda nacional	489 282 468

La Fundación también ha colaborado en la aplicación de los recursos del Fideicomiso VITRO y de la Institución Plaquet, para la construcción de viviendas; así como en la selección de beneficiarios para proyectos de otros grupos privados.

* Existen ofrecimientos adicionales por 3.5 millones de dólares para la segunda fase de vivienda, generación de empleo y bienestar social.

FUENTE: FAC (1987)

CUADRO 21
FAC-ACCIONES PROMOVIDAS EN FAMILIAS DAMNIFICADAS

<i>Vivienda</i>	
Rehabilitación	105
Vivienda nueva construida	1 442
Accesorias de vivienda	45
Vivienda nueva comprada	490
Vivienda en proceso	195
Nota. Con recursos adicionales se continuarán las acciones de vivienda. El apoyo en esta área se ha realizado con diversas modalidades de participación con otros organismos e instituciones.	
<i>Empleo</i>	
Cooperativas apoyadas	15
Cooperativas en proceso	13
Empresas familiares	69
Familias reubicadas en provincia	456
<i>Bienestar Social</i>	
Apoyo a instituciones	75
Despensas familiares	35 000
Centros de apoyo a la comunidad	9
Otros proyectos	28

FUENTE: FAC (1987)

El Programa Metodista de Viviendas A. C. había entregado en el mes de julio de 1987, 216 viviendas de las cuales 142 fueron parte de RHP y 74 del PEV FASE II. En la actualidad están en proceso de construcción 78 viviendas más y 449 en proyecto.

El Centro Cívico de Solidaridad A. C., organismo creado por el sector privado para recibir donativos de empresas y particulares en apoyo a la construcción de vivienda, entregó viviendas a 611 familias y se encuentran en construcción 213 viviendas, las que han sido asignadas bajo diversos esquemas de atención y subsidio (cuadro 22).

CUADRO 22
CENTRO CÍVICO DE SOLIDARIDAD, A. C.
PROYECTOS DE VIVIENDAS TERMINADAS Y EN EJECUCIÓN

<i>Proyectos terminados</i>	<i>Costo total (Miles de pesos)</i>	<i>Familias Beneficiadas</i>
Viviendas subsidiadas	1 390 000	188
Viviendas sólo por ayudar	310 000	92
Nuevas alternativas	297 000	79
Viviendas VIDECO	245 000	86
Casos aislados	117 000	26
Edificio Yácatas	60 000	14
Río Blanco	40 000	86
Proyecto Candelaria	25 000	8
Apoyo Deleg. Gustavo A. Madero	16 000	28
Viviendas Días de León	14 000	4
Sub-total	2 514 000	611
Viviendas Network	733 000	106
Viviendas Concarmin	427 500	45
Edificio Anaxágoras	187 000	14
Santa Catarina	103 950	33
Viviendas San Ciprián	99 000	15
Sub-total	1 550 450	213
TOTAL	4 064 450	824

FUENTE: Centro Cívico de Solidaridad, A. C. (1987)

Es importante señalar que toda esta acción surgida de diferentes instancias de la sociedad civil dio origen a nuevas e importantes experiencias que deberán ser evaluadas por la investigación social.

En este capítulo hemos hecho referencia a la importancia de los organismos no gubernamentales que financiaron las acciones. No hemos abordado en este trabajo aspectos más específicos de los programas habitacionales de reconstrucción de vivienda popular, tales como: las propias características de los proyectos, el proceso de producción de las viviendas, las formas de operación de las empresas constructoras, el consumo de insumos, la demanda de mano de obra, las experiencias de autogestión vecinal, etcétera. Todos estos deberán ser temas futuros de investigación, pero no podemos dejar de señalar la importancia que adquirió la acción de apoyo técnico y social desarrollada por las instituciones académicas de nivel superior, particularmente las escuelas de arquitectura de la UNAM, la UAM (Xochimilco y Azcapotzalco), el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Anáhuac y la Universidad Iberoamericana.

La Facultad de Arquitectura de la UNAM presentó un elevado número de proyectos de reconstrucción de vecindades céntricas, de los cuales sólo se construyeron algunos. El Taller José Revueltas elaboró 62 proyectos, de los cuales se construyeron 5 con 53 viviendas en las colonias Morelos (2), Doctores (1) y Buenos Aires (2). El Taller Max Cetto realizó 16 proyectos en las colonias Guerrero (13) y Atlampa (3); el número de viviendas ascendió en este caso a 150. Finalmente, el Taller 3 de Autogobierno construyó 16 viviendas en el predio Manuel Doblado 58, colonia Centro.¹⁹

En tanto vivienda popular esta experiencia pone en evidencia la acumulación de conocimiento que la UNAM ha desarrollado a través de muchos años de trabajo en la materia. Una primera evaluación revela logros tales como: 1) la adecuación de los proyectos a los predios a fin de lograr una ocupación plena del espacio y una relación satisfactoria con la calle; 2) los proyectos pretendieron apartarse de las soluciones de emergencia y ofrecer una vivienda digna, ampliando el número de cuartos y superficie construida al máximo posible; esto llevó a que en todos los casos se superaran los 40 metros cuadrados inicialmente acordados. 3) Se propuso realizar una búsqueda de innovaciones tecnológicas,

lo cual logró soluciones de cimentación, de techumbres, piezas de fibrocemento para consolidar edificios, estudios de escaleras, recilamiento de aguas servidas, y 4) se ensayó la integración de artes plásticas a la reconstrucción de viviendas populares al colocarse esculturas en la calle, murales, etcétera.

Una experiencia interesante es la desarrollada por Campamentos Unidos, en la calle de Lerdo 157 en la Colonia Guerrero. Con el apoyo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, el 26 de enero inauguró su segunda vecindad.

Esta vecindad, construida por los vecinos del barrio mediante un proceso mixto de autoconstrucción y mano de obra calificada, con el apoyo de la Delegación y la ayuda financiera de la Junior League cuenta con siete unidades de vivienda, alejada totalmente de los prototipos oficiales, cada una tiene 55 metros cuadrados y cuenta con estancia comedor, cocina, baño, dos recámaras y un área de servicio, distribuidos en dos pisos. . . (Alva E. y Guzmán X.: 1967).

En síntesis, los centros de investigación y docencia llevaron a cabo diferentes tipos de tareas en la emergencia y en la reconstrucción de viviendas populares del centro de la ciudad de México. Con ello se contribuyó a modificar la distancia que existía entre la práctica académica y la profesional. En este sentido, los sismos contribuyeron también a generar nuevas experiencias en el terreno educativo a través de las cuales docentes, investigadores y alumnos se vincularon directamente con los sectores populares para elaborar soluciones habitacionales acordes con las necesidades de estas familias damnificadas.

¹⁹ Información proporcionada por los arquitectos Ernesto Alba y Carlos González Lobo, septiembre de 1987.

IX. PROPOSICIONES FINALES

El terremoto se produce en una coyuntura económica francamente adversa para el país. Para los sectores populares la crisis tiene efectos inmediatos al reducir su ingreso real y encarecer el precio de bienes de consumo esenciales. A esta difícil situación, un elevado número de familias agregaba ahora la lamentable e irreparable pérdida de vidas que cobraron los sismos de septiembre de 1985 y la destrucción física de miles de inmuebles destinados a diferentes usos, principalmente vivienda popular.

La población más afectada por el desastre demandaba una respuesta gubernamental inmediata. El decreto expropiatorio que el ejecutivo federal dio a conocer muy pocas semanas después, ofreció bases legales para que las instituciones gubernamentales iniciaran una reconstrucción habitacional capaz de garantizar el arraigo de la población original de las vecindades en el centro de la ciudad. En ese contorno central afectado por el desastre se concentraban también las actividades económicas y las fuentes de trabajo de estas familias. El reconocer su derecho a continuar viviendo en una localización central, llevó al gobierno federal a asumir el compromiso de reconstruir estas vecindades y entregarlas en propiedad a quienes hasta entonces eran inquilinos. La creación de una nueva institución, Renovación Habitacional Popular, encargada de llevar adelante el proceso de producción y reparación de las vecindades, constituyó otra evidencia sobre la intención gubernamental de arraigar a la población que habitaba estas colonias centrales.

Pero el decreto expropiatorio no abarcó la totalidad de las vecindades destruidas. Por ello, a mediados de 1986 se inició otro programa, el Programa Emergente de Vivienda: Fase II, cuyo principal objetivo es atender a sectores populares que habitan viviendas no expropiadas dañadas por los sismos, otorgando crédito a los vecinos para que adquieran los predios y reconstruyan sus viviendas. Aun con los errores técnicos que presentó la expropiación, esta enérgica medida gubernamental fue el punto de arranque para ejecutar un intenso proceso constructivo en un tiempo muy corto. La Fase II, en cambio, ha debido en-

frontar las dificultades que encierra una negociación individual de los inquilinos con propietarios de las viviendas que habitan. Este programa está en marcha abarcando un universo de acción definido, pero al mismo tiempo pone en evidencia el conjunto de intereses contradictorios que están presentes en el mercado privado de vivienda popular y las dificultades que deben enfrentar las instituciones gubernamentales que desean incidir en él.

Como parte de la acción inmediata se diseñó una acción destinada a dar vivienda a los sectores medios damnificados por la destrucción total o parcial de condominios del sector público y privado. Este fue el marco del Programa Emergente de Vivienda Fase I. Para estas familias existió la posibilidad de acceder a un crédito o a una vivienda, en tanto pertenecían a un sistema de seguridad social (ISSSTE-IMSS) o tuvieran ingresos suficientes para acceder a un financiamiento bancario.

Muchas familias aceptaron una vivienda de los organismos del sector público, aun cuando su localización periférica y el déficit de equipamiento e infraestructura habitacionales que presentan algunas unidades son problemas que deberán resolver dichas familias para considerar estas viviendas como opción definitiva. Tal vez para muchos constituye una etapa de transacción para poder regresar a una localización más central.

Para los vecinos de Tlatelolco que exigieron la reconstrucción de los edificios dañados, el proceso constructivo está en marcha. Este multitudinario conjunto de los años sesenta tendrá una nueva fisonomía urbana. Para estas organizaciones vecinales la reconstrucción es un momento en su ya larga lucha, y el llamado Convenio de Reconstrucción Democrática, en el cual se incorporaron sus principales demandas, ofreció nuevas bases sobre las cuales entablar una relación distinta con las instituciones gubernamentales. En Tlatelolco, durante más de una década las organizaciones vecinales habían acumulado una intensa experiencia de organización y lucha en torno a la vivienda. Las demandas de los vecinos culminaron en un proceso de negociación sobre la base de reconstruir con su participación alrededor de nueve mil viviendas. La complejidad del proceso constructivo, dadas las condiciones naturales del suelo, indica que este programa será el último en cumplir los objetivos que se ha fijado (octubre de 1988). Pero la experiencia y liderazgo de los vecinos de Tlatelolco en el interior de las organizaciones de damnificados, principalmente la CUD, fue de fundamental importancia para lograr que la representación vecinal trascendiese el terreno de la legiti-

dad social y lograra una negociación favorable a los intereses que representa.

II

Se dijo en las primeras páginas de este trabajo que la reconstrucción atravesó diferentes momentos y que de un proceso inicial de conflicto y negociación desembocó finalmente en la realización de programas habitacionales en los que distintos factores técnicos, económicos, sociales e institucionales se encauzaron finalmente de manera positiva para dar "casa a los damnificados". En este sentido, hemos distinguido dos etapas: la primera, de elaboración de los programas habitacionales y de coordinación de acciones por parte de la SEDUE-DDF para la entrega de viviendas terminadas y créditos de los organismos de vivienda. Esta etapa se corresponde con la publicación del decreto expropiatorio, la creación de RHP, la entrega de los certificados a los habitantes de las vecindades que acreditaban su derecho a ser usuarios del programa.

Fueron momentos difíciles de intensa solidaridad y movilización social. En una ciudad con importantes espacios destruidos era posible visualizar la ayuda y la sensibilidad ciudadana sin límites. Nuevas organizaciones sociales hacen su aparición en el medio urbano, las organizaciones de damnificados, que si bien recuperan experiencias de participación social anteriores, presentan reivindicaciones de vivienda diferentes surgidas a partir del desastre. Son organizaciones que nacen con apoyo de la ciudadanía, que cuentan con su aval.

Las instituciones gubernamentales encargadas de programas de vivienda de interés social, deben aportar sus unidades disponibles a los damnificados acreditados en los sistemas de seguridad social. La SEDUE y el DDF asumen la difícil tarea de estimar las necesidades y asignar las viviendas y créditos disponibles a las familias de los damnificados que aceptaran esta solución de emergencia.

Las más arraigadas prácticas institucionales, los comportamientos burocráticos más tradicionales, las actitudes de los diferentes niveles del personal del Estado se modifican ante la emergencia. La participación de los usuarios de vivienda es ahora directa, sin mediaciones.

Las instituciones gubernamentales, tras la búsqueda de una acción acorde con las demandas populares, abren espacios de opinión a los técnicos y profesionales que desde muchos años atrás venían trabajando en relación con el problema de la vivienda popular. Ciertamente, con

anterioridad a los sismos, grupos universitarios y centros de profesionales habían sido incorporados a la elaboración de determinados programas habitacionales. Inclusive los propios aparatos del Estado habían incorporado desde tiempo atrás a especialistas de gran experiencia en materia de vivienda popular. Pero uno de los efectos del desastre sobre el marco institucional fue recoger y ampliar toda esa experiencia e incorporarla al proceso de reconstrucción a través de diferentes instancias. La consolidación de esta política más allá de la emergencia implicará la reafirmación de una tendencia representativa de los intereses populares.

Los llamados organismos no gubernamentales debutaron en México a raíz del terremoto. En general su presencia está asociada al financiamiento externo (Banco Mundial), el cual también fue fundamental para concretar la reconstrucción. También puede decirse que la presencia de estos agentes no es del todo novedosa. Sin embargo la escala de la misma, los recursos, y su localización no tienen precedente y deberán ser temas de estudios futuros, en el campo de la vivienda popular.

La segunda etapa comenzó en febrero de 1986, con los cambios producidos en los más altos niveles de decisión de la SEDUE primero, y de RHP meses después, con la definición de los programas de reconstrucción de viviendas a partir de la obtención de importantes recursos internos y externos, y el inicio de un veloz proceso de construcción que moviliza miles de empresas constructoras afectadas entonces por la crisis. Pero un elemento claro de este período es la firma del Convenio de Concertación Democrática para la reconstrucción. Ciertamente, podríamos haber comenzado aludiendo a la importancia que tiene este Convenio, que firmaron el mes de mayo de 1986 las organizaciones sociales de damnificados, las organizaciones asistencialistas, los colegios y asociaciones profesionales, las instituciones gubernamentales y todos los actores sociales relacionados con la reconstrucción de la vivienda popular. Sin embargo, preferimos no privilegiar en nuestro análisis la dimensión política de este proceso. Lo realizado y lo no realizado no puede explicarse únicamente en función del comportamiento político asumido por los diferentes actores involucrados en la reconstrucción de la ciudad. En este trabajo señalamos un conjunto de factores (técnicos, financieros, institucionales, etcétera), que confluieron positivamente para que el proceso de reconstrucción fuese exitoso. Sería difícil poder medir el peso de cada uno de ellos fuera del contexto global en el que se insertan.

Lo que sí es importante destacar es que la concertación otorgó una

necesaria "credibilidad" a los sectores populares que durante mucho tiempo fueron excluidos de procesos decisivos que afectaban directamente su calidad de vida. Pero el proceso de concertación demanda ser refrendado cada día, en cada etapa del proceso de reconstrucción, por cada uno de los funcionarios que desde distintos niveles jerárquicos son responsables de algún aspecto de este proceso. Sólo así podrá lograrse un resultado que vaya más allá de un proceso de reconstrucción y una gestión limitada a estas decenas de miles de familias beneficiadas por los programas analizados. A medida que los vecinos retornan a sus viviendas o ven reconstruir o mejorar sus condiciones de vida están siendo protagonistas de nuevas experiencias, nuevos procesos de aprendizaje de un estilo de relación entre autoridades y ciudadanos que permita hacer efectivos los derechos muchas veces postergados en la gran metrópoli. Este es un precedente positivo y en ello radica su valor social.

BIBLIOGRAFÍA

- Abarca, Cuauhtémoc. "Intervención del doctor Cuauhtémoc Abarca en representación de la Coordinadora Única de Damnificados", en: *Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción*, México, SEDUE, 1986.
- Aguilera, Manuel, *El Programa de Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal*, México, Primer Seminario sobre Economía Urbana, UNAM, 23 de febrero de 1986.
- *Palabras pronunciadas en la Reunión de Evaluación del Programa*, 31 de marzo de 1987.
- Alva, Ernesto y Xavier Guzmán, "Construcción autogestionaria para damnificados", México, *La Jornada*, 8 de febrero de 1987.
- Azuela, Antonio, "De inquilinos a propietarios. Derecho y política en el Programa de Renovación Habitacional Popular", en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 1, México, COLMEX, enero-abril de 1987.
- BNHUOPSA, *Conjunto Urbano Presidente López Mateos (Nonoalco-Tlatelolco)*, México, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., 1964.
- Caputo, Ma., Jorge Harday y H. Herzer, *Desastres naturales*, Buenos Aires, GLACSO, Centro Editor Latinoamericano, 1985.
- Centro Cívico de Solidaridad AC, *Informe*, México, 1987, mimeo.
- Cisneros, Armando, *Organizaciones sociales en la reconstrucción habitacional de la Ciudad de México*, México, 1987, mimeo.
- Comisión Internacional de Evaluación del Proyecto de Rehabilitación y Renovación de Vecindarios, *Resumen de observaciones y recomendaciones*, Israel, 1985.
- Comité Ecuménico Mexicano para la Ayuda al Desarrollo A.C.: *CEMAD Presente en la Reconstrucción de México*, México, 1987, mimeo.
- Connolly, Priscilla, "La política habitacional después de los sismos", en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 1, México, COLMEX, 1987.
- COPEVI (varios autores), *Investigación sobre vivienda. La política habitacional del Estado mexicano*, vol. III, México, 1977.
- Cruz Roja Mexicana, *Proyectos de vivienda*, Dirección de Nuevos Proyectos, México, julio de 1987, mimeo.
- Cuevas Díaz, Jesús A., *El movimiento de residentes de Tlatelolco (un caso de participación vecinal en la Ciudad de México)*, México, IISUNAM, 1985, mimeo.
- Cuevas, A. e Ignacio Marván, "Somos tlatelolcas y queremos seguir siéndolo", en: *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3/87, (en prensa), 1987.
- De Barbieri, M. y C. Guzmán, "Las damnificadas y el empleo", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2/86, vol. XLVIII, IISUNAM, México, 1986.
- De la Vega, Héctor (comp.) (s.f.), *Tlatelolco: una historia colectiva*, México, Pueblo.
- Departamento del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo Urbano del D. F. (1986-1988)*, México, 1986.
- DGPCPV, *Análisis periodístico sobre la acción gubernamental en la reconstrucción de la Ciudad de México (julio-agosto 1986)*, México, SEDUE, 1986 A, mimeo.
- DGPCPV, *Análisis periodístico sobre la acción gubernamental en la reconstrucción de la Ciudad de México (septiembre 1986)*, México, SEDUE, 1986, mimeo.
- Duhau, Emilio, "La formación de una política social. El caso del Programa de

Renovación Habitacional Popular", en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 1, México, COLMEX, 1987.

FONHAPO, *Las consecuencias del sismo de septiembre de 1985 en la Ciudad de México, particularmente en la vivienda*, México, 1986, mimeo.

Fundación para el Apoyo de la Comunidad A. C., *Reporte síntesis*, México, abril, mimeo.

García, Beatriz y Manuel Perló, "Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales, análisis de una década del INFONAVIT", en: *El desarrollo urbano en México*, México, UNAM, pp. 131-160, 1984.

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

Gamboa, Jorge, *Presentación del Programa de Renovación Habitacional Popular*, México, 21 de febrero, 1986.

Hardoy, Jorge, "Notas para una estrategia regional de rehabilitación en áreas históricas", en: *Habitación*, 2, 55-73, México, 1982.

Instituto SEDUE, *Entrevistas a actores sociales que participan en la reconstrucción de vecindades del centro de la Ciudad de México*, México, SEDUE, diciembre de 1986.

La Jornada, *Afectados por el Plan Tepilo tendrán acceso a un programa de reposición de vivienda*, México, 24 de febrero de 1987.

Massolo, Alejandra, "Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda", en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLIII, núm. 2/86, IISUNAM, México, 1986.

Mecatí, José Luis, *Los programas de reconstrucción de vivienda en la Ciudad de México*, México, Taller de rehabilitación estructural y funcional de habitaciones populares en edificios históricos situados en regiones sísmicas, FONHAPO-INAH, 12 de septiembre de 1986, mimeo.

Michel, Marco A., "Cuatro programas en operación en la Ciudad de México", en: *Conurbación*, núm. 2, 9-15, México, 1986.

Michel, Marco A., José Luis Cuéllar y José Luis Mecatí, *Gobierno y sociedad en la reconstrucción de la Ciudad de México*, México, SEDUE, 1986, mimeo.

Michel, Marco A., José Luis Cuéllar y José Luis Mecatí, *Política de vivienda y reconstrucción habitacional en la Ciudad de México*, México, 1987, mimeo.

Mier y Terán, Arturo (coord.), *Programas de autoconstrucción y parques de materiales. Guía para su desarrollo en base al estudio de experiencias recientes*, México, SAHOP-DGEUV, 1982.

Mier y Terán, A. y A. Ziccardi, "Autoconstrucción y acción pública en vivienda", en: *INFONAVIT*, vol. 10, núm. 1, México, 1985.

Mier y Terán, M. y Rosell, C., "Los damnificados por los sismos de 1985 en la Ciudad de México", en: *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVIII, núm. 2, abril-junio de 1986.

PEV II, *II Reunión de la Comisión Coordinadora. Informe del Coordinador Ejecutivo*, México, SEDUE-DDF, 1987 A, mimeo.

PEV II, *Intervención ante los CC. Diputados de las Comisiones de Asentamientos Humanos y del Distrito Federal*, México, SEDUE-DDF, 1987 B, mimeo.

Portillo, Alvaro, "El arrendamiento de vivienda en la Ciudad de México", en: *Cuadernos Universitarios*, núm. 5, UAM, México, 1984.

Programa Metodista de Vivienda A. C., *Información sustantiva*, México, 1987, mimeo.

Quilodrán, Julieta, "El estado civil de los entrevistados", en: *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2/1986, IISUNAM, México, 1986.

RHP, *Programa Operativo de Renovación Habitacional Popular en el D.F.*, México, junio de 1986.

RHP, *Síntesis de la Memoria del Programa. Octubre 1985 - marzo 1987*, México, marzo de 1987.

SEDUE, *Palabras del Lic. Manuel Camacho Solís en la ceremonia de toma de posesión como Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología*, México, 18 de febrero, 1986 A.

— *Visita de los miembros del Comité Directivo del P.R.I. en el D.F.*, México, 20 de febrero, 1986 B.

— *Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular*, México, 13 de mayo, 1986 C.

— *Titelolco: acciones para su reconstrucción democrática.*, México, 14 de marzo, 1986 D.

— *Los costos de la reconstrucción*, México, 19 de marzo, 1986 E.

— *Bases para la concertación de acciones, suscritas entre el Gobierno Mexicano y diversos organismos y asociaciones civiles nacionales e internacionales que han aportado recursos para la reconstrucción*, México, 20 de marzo, 1986 F.

— *Evaluación de los programas de reconstrucción de vivienda*, México, 16 de julio, 1986 G.

— *Vivienda. Decisiones Institucionales, Programa 1987*, México, Subsecretaría de Vivienda, 1987.

SEDUE-DDF, *Intervención ante los CC. Diputados de las Comisiones de Asentamientos Humanos y del Distrito Federal, México, Programa Emergente de Vivienda (Fase II)*, 1987.

Thomas, François, "Las estrategias socio-espaciales en los barrios céntricos de México. Los decretos de expropiación de octubre de 1987", en: *Trace* núm. 11, marzo de 1987.

UNICEF, *Informe global. Acciones de UNICEF tras los sismos de septiembre de 1985*, México, julio de 1987, mimeo.

Ziccardi, Alicia, "Política de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)", en: *Ceur di Tella*, Buenos Aires, 1977.

— "La erradicación masiva de las favelas cariocas", en: *Habitación*, núm. 1, 41-47, México, 1982.

— "Problemas urbanos. Proyectos y alternativas ante la crisis", en: González Casanova, P. y H. Aguilar Camín, *México ante la crisis*, tomo II, Siglo XXI, México, 1985.

Casa a los Damnificados se terminó de imprimir el mes de enero de 1988, en los talleres de la Editorial Libros de México, S. A., Avenida Coyoacán 1035, México 03100 D. F. La edición consta de 3 000 ejemplares.