

U. A. M. IZTAPALAPA BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

// "LA RESPUESTA DEL ESTADO, ANTE LA PROBLEMATICA
DE VIVIENDA A RAIZ DE LOS SISMOS DE 1985"

T E S I S
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA
P R E S E N T A N:
ARTURO SANCHEZ HERNANDEZ
ALBERTO L U G O ORTEGA

ASESOR: LIC. ALFONSO GRANELO MONTOYA
(UNITEC)

MEXICO, D.F.

MAYO, 1991

685076-245

Porque veo al final de mi rudo
camino, que yo fui el arquitecto
de mi propio destino ...

AMADO NERVO

127526

ALBERTO LUGO ORTEGA

ARTURO SANCHEZ HERNANDEZ

MAYO, 1991

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
1.- ANTECEDENTES (DE LAS DOS ULTIMAS ADMINISTRACIONES GUBERNAMENTALES 1976-1982-1983-1988	7
1.1. José López Portillo. El Programa Nacional de Vivienda	9
1.2. Acciones del Gobierno Federal en Vivienda	16
1.3. Miguel de la Madrid Hurtado. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda	26
1.4. Diagnóstico de vivienda	32
1.5. Estrategia de vivienda	38
1.6. Instrumentos de alcance a la vivienda	44
CAPITULO II	
2.- LA ALTA EXPLOSION DEMOGRAFICA SUPERARIA A LA VIVIENDA A RAIZ DE LOS SISMOS DE 1985. GENERANDO ASI PATOLOGIAS ECONOMICAS, POLITICAS Y SOCIALES	46
2.1. ¿Los beneficios de la gestión pública como dádivas a raíz de los sismos?	57
2.2. El impacto de los sismos en el comportamiento e oscilación de los precios del suelo y los alquileres	63

2.3. La escasa inversión pública en vivienda generó disminución de programas por un techo habitacional 1982-1988	69
2.4. La vivienda durante la crisis	75

CAPITULO III

TIPOS DE RESPUESTAS DEL ESTADO ANTE LA PROBLEMATICA

3.- EL PODER DE EXPROPIACION COMO RELAMPAGO EN EL CIELO, Y COMO FILO DE NAVAJA MANEJADA POR EL ESTADO	80
3.1. Reconstrucción habitacional y movimientos urbanos populares	87
3.2. El adelgazamiento del Estado a partir de la movilización de la sociedad civil	110
3.3. El discurso y la acción presidencial	112
3.4. El día del derrumbe y los días de la población civil	115
3.5. El control perdido a raíz del sismo por los partidos políticos del D.F.	123

CAPITULO IV

CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFIA	145
CITAS	150

I N T R O D U C C I O N

Resulta interesante el tema que proponemos para la investigación de tesis titulado:

"La respuesta del estado ante la problemática de vivienda a raíz de los sismos de 1985".

¡Por qué! ¿Quién negaría que el de la vivienda es un -- problema social de primera importancia en un país, como el -- nuestro, en pleno "desarrollo"? No sólo por lo que significa en términos de bienestar e higiene, sino por sus numerosas -- implicaciones en diferentes grados en el proceso de mejora -- miento de las condiciones de vida, una vivienda racionalmente planeada e instalada resulta, tarde o temprano, un factor decisivo para un eficaz progreso socioeconómico individual y co -- lectivo.

Progreso que se ha frenado y recrudecido a raíz de la -- catastrofe que sufrió México en septiembre de 1985, y el défi -- cit de vivienda son en gran medida termómetros de un desarro -- llo mezquino, que deja a miles y miles de familias mexicanas de contar con un habitat decoroso y funcional, ya que se ha -- repetido incansablemente que la familia es la piedra angular sobre la que se asienta el fundamento de la sociedad.

El concepto cobra gran importancia cada día y sobre todo

en los últimos 5 años los cuales nos marcan las dimensiones - de los problemas urbanos en materia habitacional, la especulación de terrenos urbanos, altas tasas de interés bancario, -- los obstáculos burocráticos para adquirir vivienda vía Infonavit o Fovissste, un inquilinato creciente, una voraz industria de la construcción, etc. sólo son algunas de las evaluaciones que se encadenan con la complejidad de la vida urbana sin que hasta el momento exista una alternativa satisfactoria por parte del estado a la problemática de vivienda.

Este trabajo, pues proporciona un marco documentado para entender el aspecto nodal que es el hábitat de los defechos y tratar de entender esta cuestión. La investigación de esta tesis no es un trabajo pretencioso ni desalentadora, ni optimista en exceso ya que se sabe que el problema de la vivienda en nuestro país puede ciertamente resolverse; para ello se requiere de un esfuerzo sostenido y claro por parte del Gobierno Federal, cosa que ha hecho ineficazmente.

Las principales correas conductoras del presente trabajo son bajo 3 grandes bloques:

El primero que nos da un esbozo de antecedentes de los últimos 2 sexenios, que se enfocan al incremento de la población y su exodo hacia las ciudades, que constituye una manifestación típica de la cultura urbana moderna teniendo como -

consecuencia un déficit de vivienda que crece año con año y - con ello una gran parte de la población permanece todavía al margen de las posibilidades reales de adquirir una morada. Así como planteamos en este primer bloque, la escasa inversión pública (estatal) en vivienda ha provocado la disminución de la oferta general de vivienda de interés social, debido no solamente al descuido gubernamental sino también castigo económico que ha sufrido el país en la última década.

Como vemos en el primer bloque estaríamos matizando el problema por una parte la escases de recursos económicos y el explosivo crecimiento demográfico. En el segundo bloque estaríamos hablando de las ausencias y presencias de medidas que hace frente el estado ante un problema de tal magnitud, sobre todo en el caso concreto de los damnificados del 85. Es decir: Las soluciones adecuadas e inadecuadas que plantea el estado que a nuestra personal manera de verlo son de resultados reducidos, frente a la siempre creciente e insatisfecha demanda de viviendas. Y no es que seamos pesimistas, pero tampoco se puede caer en un optimismo pueril ya que se trazaría una política diferencial, soluciones que al fin y al cabo trataríamos de esclarecer o confirmar.

De hecho el tamaño de la población de la ciudad de México hay que atribuirle directamente a la alta concentración de la actividad económica, política y social. Ya que el creci-

miento explosivo y desordenado que ha tenido la ciudad, lo -- que junto a su tamaño a colaborado al caos actual.

En cuanto a la expropiación de octubre el Estado la manejaría como arena vital para darle solución a las demandas populares.

Pero a pesar del decreto expropiatorio, y a pesar de su posible deficiencia, ausencias y ambigüedades fue capaz de -- mantener el control político y neutralizaría un problema privado: La vivienda.

La expropiación agarró el toro por los cuernos el de octubre del 85 y se impuso sobre el interés del parasitario -- arrendador incapaz de dar una solución más allá de garantizar, el corte del cupón asiendo al Estado propietario de los miserables inmuebles.

El gobierno resolvía políticamente un decreto expropiatorio "que expresaba la voluntad de velar por los intereses de la comunidad" y mantenía la ambigüedad un proyecto de reconstrucción, de tal manera que le permitía resolver políticamente el déficit de vivienda también.

Un punto de equilibrio, quizá inestable pero equilibrio al fin. La expropiación le otorgaría al Estado espacio tiempo para actuar para que se le viera que estaba haciendo algo

le proporcionó un recurso o tal la tierra en su momento se hablaría de la reconstrucción. Pero no reconstrucción como volver hacerlo que ya estaba, sino reconstrucción para recrear - modalidades diferentes, para volver a construir las cosas de manera distinta.

En suma, con una reconstrucción se buscaría empezar a -- trabajar diferente punto con una vinculación distinta entre - las decisiones que se tomara no solo del gobierno y los particulares, sino las instituciones de la organización social, de la sociedad civil, para permitir que el espectro de decisio-- nes y participantes enriquezca nuestra cultura y nuestro futuro.

Así el programa de renovación habitacional popular, constituyó que la respuesta de mayor envergadura dada por el go-- bierno mexicano a la problemática habitacional resultante de los sismos de septiembre de 1985.

La sociedad mexicana, que se vió afectada brutalmente -- por la catastrophe exigió y seguirá exigiendo de cada mexicano y de sus instituciones la capacidad de acción de acontecimientos de tal envergadura que se requieran.

Sin embargo las diversas formas institucionales que se - habían dado en la sociedad mexicana resultaron inadecuadas en

insuficientes para responder a una situación como la que enfrentamos nos referimos a las formas institucionales del Estado y de hecho también a las diversas formas del sistema político y partidos y otros. No obstante se podría afirmar con rapidez y ligereza, que en la Cd. de México hubo una ausencia de gobierno en esos días; nosotros consideramos que lo que se presentó fue la ausencia de un quehacer gubernamental que respondiera a las circunstancias actuales del caos.

Asímismo los sismos como fenómeno social y político exhibió algunos de los problemas y procesos latentes y manifiestos de la sociedad mexicana y además puso en evidencia las contradicciones; dinámicas y dificultades del sistema político así como la sociedad civil asustaría a buena parte de la burocracia política acostumbrada a plena pacividad.

Sería la sociedad civil la que habría tomado el relevo de un Estado ineficiente e incapaz.

De hecho los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, quedarían en la conciencia de los mexicanos como el parte aguas de la historia nacional.

C A P I T U L O I

1. ANTECEDENTES DE LAS 2 ULTIMAS ADMINISTRACIONES ADMINISTRACIONES GUBERNAMENTALES CON RESPECTO A LAS PROBLEMAS DE LA VIVIENDA (1976, 1982) (1983, 1988).

La vivienda es un ente físico que posee una multiplicidad de efectos sociales. Cada aspecto posible nos remite a otras apariencias aunque cada uno posee sus propias peculiaridades. Físicamente la vivienda puede ser vista como una pirámide -- construida un conjunto de materiales de construcción es el -- producto de una serie de técnicas productivas, un proyecto es tético, una penetración sobre los estilos de vida, un uso del suelo solo para mencionar algunos, introducir los aspectos so ciales de la vivienda, extendería el tamaño potencial de la - lista de atributos y de sus efectos aún mucho más.

Estas puntualizaciones pueden parecer obvias, pero po -- seen particular validez en cuanto a los aspectos sociales de la provisión y de los antecedentes de vivienda en nuestro -- país en los años de 1983 a 1990, sin embargo una cosa es cier ta "en gels en la cuestión de la vivienda habla de que las es tructuras de aprovisionamiento de vivienda emergen del desa - rrollo histórico de las relaciones sociales y de las luchas - de clase con ellas asociadas que son específicas de cada país en particular" I.

El aprovisionamiento de vivienda es un proceso dinámico, las estructuras de aprovisionamiento nunca son estáticas en las sociedades de clases sino al contrario, están permanentemente sujetas a cambios radicales, a presiones. Estas presiones pueden adoptar una forma económica y aparecer como el producto de fuerzas de mercado impersonales, como en el caso de la inflación de precios de la vivienda. Al mismo tiempo que están sujetas a cambio de origen interno, ninguna forma de aprovisionamiento de vivienda se encuentra aislada de la sociedad dentro de la cual existe; y en cambio resultará afectada por presiones sociales más amplias así como por agentes e instituciones como INFONAVIT y FONHAPO y otras que están involucradas en el aprovisionamiento de vivienda en México.

Así el tema central en relación con lo que aquí se está planteando. Es que la mayoría de las estructuras de aprovisionamiento contienen contradicciones y tensiones que provocan cambios. De tal manera que los problemas de la vivienda, sólo pueden ser comprendidos con claridad cuando son ubicados en el contexto de tales contradicciones y tensiones.

1.1. JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-82) Y SU PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA

Con objeto de formular una política integrada de vivienda, esta ha sido estudiada en términos de diagnóstico, considerando las necesidades habitacionales, su interrelación con el ingreso y la disponibilidad de recursos financieros, en su marco institucional normativo e instrumental; en su concepto, en sus formas de producción y en su correlación con el mercado.

Las necesidades de vivienda tradicionalmente se ha medido el problema en términos tanto cualitativos como cuantitativos, y los criterios para esta medición varían en función de las normas que se utilicen.

El primer término, se cuantifica el déficit absoluto que resulta de la diferencia entre el número de familias y el número de viviendas existentes. En segundo lugar, se estima un déficit en términos de aceptabilidad, esto es, determinado si la vivienda cumple ciertas condiciones mínimas de habitabilidad en función de la calidad de sus componentes y servicios, se considera de hecho la inadecuación y asinamiento en función de la dimensión de la vivienda y del tamaño de la familia que ocupa. Este programa regularía y normaría la acción privada y social en materia de vivienda. Su nivel normativo exponía los antecedentes de la acción del sector público, así como un diagnóstico y un pronóstico de la situación del país.

El diagnóstico establecía en su momento necesidades de vivienda para las 82 localidades mayores de 50,000 habitantes,

durante el lapso de 1978-1982. Las necesidades a cubrir eran de un millón ochocientos catorce mil trecientos noventa y -- ocho.

. En su nivel de corresponsabilidad sectorial el programa establece la acción del sector público entre 1978-1982 y estima las posibilidades de inversión en un mínimo de----- 96'000,000.00 constantes de 1978, que permitirían realizar el orden de 60,000 acciones y plantea la ejecución de 960,000 -- acciones. Su nivel instrumental determina las bases jurídi-- cas para legislar los programas operativos de apoyo a la autoconstrucción, vivienda de emergencia, normas de vivienda, normalización de componentes, sistematización de prototipos administración y mantenimiento de conjuntos habitacionales, pro - grama de suelo para las acciones públicas de vivienda y pro - gramas estatales de vivienda a convertir con los gobiernos -- de las entidades federativas.

Así en 1976, incluyendo las acciones programadas en 1982, se alcanzaría un total de 807,000 viviendas cifra que repre - senta el 84% de las metas que plantea el programa nacional de vivienda.

Su relación de la inversión en vivienda del sector público y su relación en el P.I.B. durante el período 1950-1982 -- muestra una tendencia creciente de la inversión total.

Es el estado quien ha contemplado a la vivienda en su política de mínimos de bienestar como un satisfactor al que debe de acceder toda la población, ya que a el corresponde procurar las condiciones favorables para solucionar el problema habitacional. La dimensión del problema de la vivienda en el país puede apreciarse al analizar las cifras del X Censo General de Población y Vivienda si se considera la diferencia entre viviendas y el de familias para 1980 existía un déficit de 671 mil viviendas en todo el país.

"Así mismo se estima que los requerimientos de vivienda en 1981 fueron del orden de un millón doscientos mil unidades; de los cuales 671,000 corresponden al déficit citado; 381,000 a la demanda generada por el incremento de la población y - - 193,000 por las necesidades de reposición de viviendas deterioradas". II

De esta forma el gobierno federal ha emprendido diversas acciones; entre ellas destaca el programa nacional de vivienda (P.N.V.) "Programa Nacional de Vivienda". Donde se señala una mayor participación del sector público en la oferta de vivienda total y se definen los aspectos relativos a la intervención del estado.

Como objetivos complementarios se pretendió en su momento armonizar la participación del gobierno para conducir el desarrollo urbano y los programas de vivienda particular.

B. Generar productivos y renumerados con base en la utilización de tecnologías que ocupan intensivamente la mano de obra en los procesos de construcción vivienda.

C. Fomentar la participación de la comunidad para el desarrollo de programas de autoconstrucción de viviendas y dotación de servicios.

D. De alguna manera atender las necesidades de vivienda urbana de las personas no asalariadas o con ingresos menores a dos veces el salario mínimo.

En cuanto a las metas y sus resultados en materia de vivienda tomando como marco las hipótesis de crecimiento demográfico del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para el período 1982-2000 en la hipótesis para el incremento de la población será de 26,500,000 habitantes, lo que significará una necesidad de 4'700,000 viviendas.

En caso de persistir las tasas actuales (es una hipótesis alta, con tasa de crecimiento anual constante del 32%) el crecimiento será de 57'000,000 de habitantes y la demanda de vivienda ascendería a 9'500,000 unidades.

Es por esto que en su momento el Programa Nacional de Vivienda (P.N.D) al estimar las metas ha considerado que la pro

ducción de viviendas en el país sea la requerida para cubrir las necesidades del crecimiento demográfico, así como para manejar la situación actual de la vivienda en el país. Podemos considerar que la vivienda nueva ha sido programada para evitar el crecimiento del déficit acumulado. Mientras que el mejoramiento de vivienda a punto a reducirlo en el corto plazo y a eliminarlo en el largo.

"De esta manera la magnitud total de las necesidades de vivienda urbana a cubrir durante el quinquenio 1978-1982 ha sido 2'800,000 acciones de vivienda, 1'800,000 por el incremento demográfico y 1'000,000 al sector público, el cual representa el 36%; 500,000 al sector privado o sea el 20% y 1'200,000 al sector social que representa el 44%. 3

El fideicomiso otorgaría créditos a tasas de interés - - anual lo suficientemente bajas para favorecer a los estratos de la población con ingresos mínimos, abriendo, así, expectativa de solución a los problemas de vivienda popular.

Para el trienio 1983-1985 se propone incrementar el apoyo federal a este organismo, a efecto de que se intregre, verdaderamente un fondo que respalde financieramente los programas de vivienda a nivel nacional.

Está sería la forma, en que se propondrían montos de - -

5'000,000,000 para el ejercicio de fondo en 1983, 6,800'0000,000 para 1984 y 9'000,000,000 para 1985.

Aunque el organismo cuenta con recursos propios, producto de las recuperaciones tenidas en ejercicios anteriores, estos se mezclarán con los recursos fiscales, para convertirlo en una institución capaz de ofertar créditos a tasas de interés que puedan ser cubiertos por sectores de la población con ingresos bajos, para incidir en la reducción de los déficit de vivienda popular.

Puede considerarse después de lo anterior que la meta fijada en el programa nacional de vivienda para terminar los niveles de oferta de vivienda en el quinquenio 1978-1982 ha resultado ambiciosa, ya que los logros obtenidos en el período 1978-1980, no han logrado alcanzar el volumen de producción de vivienda que exige la solución de la aguda crisis que tiene el país en este renglón.

Las causas que han motivado este retraso, han sido diversas pero la principal se encuentra en la desarticulación de los elementos que conforman el esquema urbano: suelo, vivienda, urbanización, así como los elementos propios que inciden en la dotación de vivienda; tales como, organización y financiamiento y presiones inflacionarias.

Esta situación de hecho ha incidido en los valores de vi-

vienda sobrepasando los recomendados por el Programa Nacional de Vivienda; ello ha ocasionado serias desviaciones de los recursos destinados por el gobierno a los estratos de más de -- dos veces el salario mínimo. De ahí la necesidad de más de -- dos veces el salario mínimo. Más activa del estado para indir en la solución de la problemática de la vivienda.

Advertencia la estimación de las necesidades de vivienda planteadas no contemplan los déficit de los años anteriores, sino unicamente consideran el incremento de la poblacion y el deterioro del inventario existente.

Del total de acciones en las que participará el sector público, el sector asentamientos humanos y obras públicas y el fondo de habitaciones populares.

"En este trabajo se han determinado las necesidades totales de suelo para el período 1981-2000 a nivel nacional, las cuales se han estimado en 271,000 hectáreas. De estas, ---- 152,000 corresponde a vivienda y el requerimiento de suelo para vivienda en este período ascendió a 14,761 hectáreas".4

Que significan un 56% del total, mientras que la inversión estimada para atender las necesidades de suelo para vivienda, ascendería a poco más de 75 mil millones de pesos en su momento.

1.2. ACCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL EN VIVIENDA

El gobierno federal instrumentaria políticas para aminorar el déficit que se había acumulado. En 1972 se habría de incorporar la fracción XII al artículo 123 constitucional determinado la obligación patronal de aportar el 5% del monto de los salarios pagados a sus trabajadores, a fin de formar un Fondo Nacional de Vivienda que ayude con créditos bajos y suficientes, a la adquisición de casas habitación.

En 1983 se incorpora, en el Art. 4 de la carta magna, el derecho a vivienda digna y decorosa para toda la población, y un año después se promulgaría la primera Ley Federal de Vivienda; con el objetivo de apoyar la construcción a través de medidas financieras, administrativas y técnicas.

En este marco jurídico se inscriben algunos de los programas de promoción de vivienda, mediante los cuales grupos de beneficiarios pueden tener acceso a la casa propia. En los siguientes apartados se describen brevemente los más importantes de esos programas.

(EL INFONAVIT)

El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores que se crea en 1972 como organismo tripartito, no está incorporado a ningún sector de la administración pública

y federal se convierte en un importante organismo al manejar recursos cinco veces mayores a los concentrados por ejemplo, el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSTE) en primera instancia, es preciso aclarar -- que se entiende por vivienda de interés social, se trata de aquella cuyo valor al término de su edificación, no supere la suma que resulte de multiplicar por 10 el salario mínimo general de un año vigente en la zona.

Es tan evidente, que sólo en el propio discurso oficial y en el de quienes ven el estado como una entidad monolítica, aparece la política de vivienda como un conjunto coherente de acciones gubernamentales.

Así, el contenido de cada sistema de intervención Infonavit estaría dado por la manera como combina cada uno de estos tipos de actuación, por el otro lado tendríamos a la población beneficiaria, que sería en principio diferencia de para cada sistema de intervención.

"El sistema Infonavit a primera vista, tiene como elemento distintivo el que sus beneficiarios están claramente definidos desde un principio.

Se trata de los asalariados del sector privado y de algunas empresas paraestatales, lo cual constituye una definición

estructural en apariencia suficiente para predecir el papel - económico de esta acción habitacional en términos suficiente para predecir en términos de reproducción de la fuerza de trabajo en un sector de la economía".5

Sin embargo, esa fuerza de trabajo es tan vasta en comparación con los recursos movilizados por el Infonavit, que sólo ha sido atendida una pequeña porción en un (2%).

Con todo ello, la función de la vivienda de Infonavit es más importante para reproducir el esquema corporativo de la relación en el estado y la clase obrera, que para reproducir una parte de esta aparece más como un fortalecimiento del sistema político que del sistema económico. Ahora bien, ésta ingerencia de las direcciones sindicales sobre la gestión del instituto es posible gracias a la ubicación del Infonavit en relación con la estructura gubernamental. Cuando uno se pregunta qué tipo de "Organismo Público" es Infonavit encuentra uno que en rigor, ni siquiera puede decirse que forma parte - del gobierno federal.

Se trata de una institución con una forma de gobierno -- tripartita que administra el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores. Este fondo no es parte del presupuesto federal y goza de autonomía en relación con él. Aunque su director general es nombrado por el Presidente de la República.

Estos antecedentes son suficientes para cuestionar toda visión según la cual el Infonavit es un instrumento del Estado. Más que como un órgano del Estado el Infonavit debe ser visto como un sistema de relaciones políticas en las que el gobierno las centrales obreras y los representantes empresariales, negosean el destino de una masa de recursos en programas habitacionales.

No obstante que el INFONAVIT se ha constituido como un organismo financiero, por haber delegado a promotores de vivienda la planeación, diseño y evaluación de proyectos de construcción la asignación de créditos se realiza de igual manera que antes; es decir, es a través del sindicato de cada empresa, que asigna los créditos mediante sorteos, de acuerdo a la solicitud del derecho-habiente, según se especifica en los instrictivos de la institución.

(FOVISSTE)

También en 1972 surge el FOVISSTE, cuyo objetivo es administrar un sistema de financiamiento proveniente de recursos de las dependencias y entidades públicas (5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores) a fin de obtener créditos baratos en la adquisición de inmuebles, con tasa de interés social del 4% anual sobre saldos insolutos.

Dado que no logró el plan de beneficiar a 885 mil buró--

cratas y solamente alcanzó a ayudar al 5% de los mismos en la zona metropolitana (28 mil 711 fueron construidos durante el período 1974-1983) en 1983 inició una nueva promoción para -- apoyar a sus afiliados que ganan el salario mínimo, con programas de vivienda progresiva, es decir, lotes con servicios, y vivienda a construir.

Las solicitudes para este Fondo se hacen de la misma manera que para el INFONAVIT.

(FOVI)

El fondo de operación y descuento bancario a la vivienda (FOVI), canaliza recursos a la Banca de desarrollo y Comercial para la promoción de vivienda de interés social, orientándose a sectores de la población, asalariados o no, con ingresos suficientes para cubrir los pagos derivados de créditos para construcción, adquisición o mejoramiento de la vivienda. Este programa establece 4 tipos de crédito para cinco zonas - en que divide al país, variando el monto de crédito de acuerdo al tipo de vivienda para el que se solicite. En la actualidad, oscila entre tres y cuatro millones y medio de pesos - dentro de la Cd. de México, y para aspirar a uno de ellos es preciso percibir un ingreso mensual desde 2.2. hasta nueve veces el salario mínimo.

(BANOBRAS)

Por su parte, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos opera desde 1949 a través del fondo de habitaciones populares. Al cambiar su estructura en 1983 crea el Fideicomiso FONHAPO; el objetivo de BANOBRAS es apoyar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares, financiar, la construcción y adquisición de las mismas, otorgar créditos para la urbanización de fraccionamientos, y otros; el organismo logró construir 17 mil viviendas durante 1970-1983.

(FONHAPO)

La comisión de desarrollo urbano del D.F. (CODEUR) se crea en 1976 y en sustitución del fideicomiso de Interés Social para el desarrollo de Cd. de México, (Fideurbe) y de la Dirección General de Habitación Popular del D.D.F. Sus programas fueron insuficientes porque sólo logró la construcción de 1904 habitaciones, cifra insignificante ante el gran déficit de vivienda. Es por ello que en el Programa Nacional de Vivienda se norma también la acción del FONHAPO. Esta es una institución de crédito surgida en 1981 con el fin de atender las necesidades de suelo y vivienda de la población de más escasos recursos en el país. El FONHAPO atiende principalmente a familias con ingresos comprendidos desde 0,5 hasta 2.5 veces el salario mínimo y por lo tanto permite obtener créditos a personas que por sus bajos ingresos o por el hecho de no te

ner trabajo fijo normalmente no son sujetos de crédito en - -
otros programas.

(FIVIDESU)

El último de los programas gubernamentales en el fideicomiso de vivienda Desarrollo Social y Urbano del D.D.F. de reciente creación, que opera con fondos del gobierno capitalino y tiene como objetivo atender las necesidades de suelo y vivienda de la población de escasos recursos. Este fideicomiso atiende sectores de la población que habitan en vecindades deterioradas, semidestruídas y en las llamadas "Ciudades Perdidas" ubicadas en zonas céntricas de la ciudad. Por último -- hay que entender que los enfoques tradicionales han entendido el problema de la vivienda como un desequilibrio entre oferta y demanda, planteando soluciones en términos de un mayor número de unidades de producto terminado. Sin embargo ya no se trata simplemente de producir viviendas, sino de que ésta se ajuste al ingreso de la población. En consecuencia los programas se deben adecuar a la capacidad de pago, prever relaciones aceptables de ingreso-vivienda y generar alternativas, en particular para los grupos de menor ingreso.

Sin embargo con objeto de plantear un marco realista y operativo se ha utilizado para la estimación del déficit el concepto de necesidad de vivienda considerando desde dos vertientes, las necesidades derivadas del incremento demográfico

y las que provienen de la atención a los rezagos, en función del hacinamiento y calidad de las viviendas existentes.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA.

En el marco del sistema nacional de planeación democrática, se presentan los programas nacionales 1984-1988 de desarrollo urbano y vivienda y de ecología si bien es cierto que el gobierno de la república es responsable de conducir el cambio por la vía institucional; es la sociedad la que avala esta responsabilidad conferida por mandato popular. En su política social, el plan enmarca los propósitos y líneas de acción para la atención de las necesidades básicas fundamentales y para mejorar la calidad de vida, particularmente en materia de desarrollo urbano, vivienda y ecología que presentan una aguda problemática.

El desarrollo urbano, la vivienda y la ecología, constituyen las necesidades básicas en que se manifiesta la calidad de vida del mexicano; cada uno de estos ámbitos afecta al ser humano y a su vez, es afectado por él asimismo, son reflejo y condición del desarrollo económico y social del país, en ellos se presentan las persistentes muestras de desigualdad social agudizadas por la actual coyuntura económica, pero también en ellos se sustentan las potencialidades para sentar las bases firmes del desarrollo nacional.

"La presente administración determinaría la creación del sector desarrollo urbano, vivienda y ecología para realización de una multiplicidad de acciones que den apoyo e induzcan la racionalidad de estos procesos en el marco de una política de integración social."(6)

Para el desarrollo urbano y la vivienda se establecen procedimientos para canalizar y atender las demandas de la sociedad para abatir el deterioro de la calidad y de los niveles de vida; se contribuye a la descentralización de la vida nacional y al desarrollo estatal integral; y se proponen opciones para la descentralización industrial y para las corrientes migratorias que inciden en las zonas metropolitanas del país toda vez que se propicia el ordenamiento y regulación de estas.

En materia de desarrollo urbano se requiere:

- a. Propiciar una distribución geográfica más equilibrada de nuestra población.
- b. Evitar el crecimiento excesivo de las zonas metropolitanas.
- c. Fortalecer, como tesis fundamental, las ciudades medias para equilibrar la distribución territorial de la población.

La vivienda representa una gran prioridad de mi gobierno como factor de satisfacción social, al mismo tiempo que gene-

ra empleo, impulsa la actividad económica, no demanda divisas y fomenta el ahorro interno.

Con relación a la vivienda se deberá:

- 1.- Fortalecer la coordinación intersectorial y aumentar la productividad de los recursos, generando opciones para las diversas capacidades de ingreso.
- 2.- Ajustar los programas de vivienda a la estrategia general de desarrollo urbano del país y de los gobiernos de los Estados.
- 3.- Apoyar los procesos populares mediante la autoconstrucción.
- 4.- Agilizar los procesos de simplificación de trámites para la ejecución de proyectos y programas.
- 5.- Establecer un marco jurídico apropiado para la promoción y regulación de vivienda en arrendamiento.

"La etapa más difícil de la planeación es la ejecución. La elaboración de programas no asegura resultados por el mero hecho de anunciarlos por eso ratifico que se requiere de un esfuerzo extraordinario de eficiencia y de productividad de una coordinación y colaboración decidida entre los tres niveles de gobierno y de la participación activa de los diferentes sectores y grupos de toda la sociedad para el cabal cumplimiento de los programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda y de Ecología 1984-1988". (7)

1.3. EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

El primer capítulo presenta un análisis de la problemática del desarrollo Urbano y la vivienda que enfrenta el país. En él se destacan los aspectos estructurales y coyunturales - que motivan los problemas territoriales de excesiva concentración, dispersión y desigualdades regionales; los problemas al interior de los centros de población de carencias, desajustes y deterioro y los problemas estructurales que causan insuficiencias en la oferta de vivienda a la población, como son la escasez de recursos financieros, el elevado crecimiento demográfico, y el patrón de distribución del ingreso entre otros.

En el segundo capítulo se determinan los objetos generales y específicos que habrán de orientar las acciones del sector, con base en el principio de reducir los costos sociales del desarrollo urbano y mejorar los niveles de vida de la población con una atención preferente a los grupos sociales más postergados.

En el tercer capítulo se establece la estrategia para el logro de estos objetivos se integra por cuatro líneas básicas de acción, inscritas en la reordenación económica y en el cambio estructural: ordenamiento territorial, ordenamiento de los centros de población, ampliación de la cobertura social de los programas de vivienda y promoción de sus acciones con

la participación de los sectores público social y privado.

Las primeras dos líneas básicas de la estrategia se refieren al ámbito del desarrollo urbano.

Responde de alguna forma simultánea y complementaria a los propósitos estructurales y coyunturales del Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, la estrategia general de vivienda procura superar los desequilibrios del proceso evolutivo de la vivienda y se orienta a modificar las bases de su desenvolvimiento, supeditando su evolución al desarrollo social a efecto de esclarecer los vínculos y actividades comunes con otros sectores, en virtud del amplio campo de interacción que presentan el desarrollo urbano y la vivienda se describen las relaciones y congruencia intersectorial de la estrategia.

En cuarto lugar, se precisan las metas a alcanzar en el período 1984-1988 y se realiza una estimación global de los recursos necesarios para la instrumentación del programa. Para los años 1985-1988 las metas expresadas serán revisadas y ajustadas mediante los programas operativos anuales.

El capítulo cinco describe los programas del sector en términos de la apertura programática de la administración pública federal; en materia de desarrollo urbano son: que en ma

teria de vivienda se incluyen: planeación y programación de la política de vivienda; normas para la vivienda; vivienda terminada; vivienda progresiva; mejoramiento de la vivienda, y apoyo a la producción y abasto de los insumos.

En el capítulo seis en lo relativo a los criterios y acciones de coordinación con las entidades federativas, define los instrumentos que fortalecerán la acción conjunta de la federación, en la ejecución de los programas de desarrollo urbano y vivienda.

El capítulo siete es referente a acciones de concertación con los sectores social y privado, define los criterios generales, objetivo y acciones para formulación de acuerdos de concertación, encaminados a hacer congruentes los esfuerzos y actividades para enfrentar los problemas del desarrollo urbano y la vivienda.

En el capítulo ocho establece los lineamientos y criterios para el uso de instrumentos de política económica y social que se agrupan en tres apartados instrumentos de política económica y administrativa, instrumentos de carácter sectorial y políticas intersectoriales que serán convenidas para el logro de los objetivos del programa.

El capítulo nueve desarrolla los proyectos estratégicos

del sector, denominados ciudades medias, programa de vivienda rural, programa de fomento a la auto-construcción, fomento a la producción y mejoramiento de vivienda a través de la organización social, y programa de fomento a la utilización de técnicas para la vivienda.

De esta forma el desarrollo urbano y la vivienda conforman el espacio inmediato del hombre; ambos reflejan el sistema social y el contacto natural en que se inscriben. Al mismo tiempo tienen un efecto fundamentalmente en el bienestar social, el desarrollo económico y las condiciones ambientales.

Sin embargo de los 76.4 millones de habitantes de la República Mexicana se alojan actualmente en cerca de 125,000 asentamientos humanos. La población urbana representa aproximadamente dos tercios del total nacional, pero según pronósticos, para el año 2000, tres de cada cuatro mexicanos vivirán en centros urbanos. "Así en 1984, 50.9 millones de habitantes, se concentran en 2129 centros de población de más de 2,500 habitantes, mientras que 25.5 millones viven en 123,171 asentamientos rurales." (8)

La situación actual se caracteriza, entre otros aspectos, por necesidades crecientes de suelo urbano. Para dar respuesta al crecimiento de los principales centros de población, entre 1983 y 88, se requerían de 112,000 hectáreas pa-

ra ciudades de más de 50,000 habitantes en el marco de estas características generales de los asentamientos humanos la problemática del desarrollo puede clasificarse en dos grandes rubros: el primero se relaciona con la problemática generada -- por el patrón de ocupación del territorio nacional; el segundo con la problemática que presentan los centros de población y los componentes de su desarrollo urbano.

En términos más específicos el crecimiento de la pobla--ción urbana ha generado demandas crecientes de tierra para satisfacen sus necesidades básicas, particularmente las de vi -vienda, transformando la tierra en un recurso escaso. Aunado a las características del mercado, este proceso provoca aumentos desproporcionados en su precio y restringe aún más el acceso a los grupos de menor ingreso al suelo, para los programas de vivienda el recurso suelo es crítico; pues su disponibilidad en localización y costo condiciona los procesos habitacionales. Se enfrentan diversos problemas para contar con una reserva de tierra oportuna y adecuada los altos precios - del suelo limitan la posibilidad de acceso a los estratos de menor ingreso y obligan a la adquisición de terrenos en localizaciones inadecuadas, lo cual dificulta la prestación de -servicios públicos. Al mismo tiempo la actuación de los mecanismos inmobiliarios presenta, a su vez, efectos negativos -- que inciden en el crecimiento urbano y en el mercado de la -- tierra, se produce en ocasiones un crecimiento fragmentado en áreas que no corresponden en forma lógica al desarrollo urbano.

La distorsión del mercado, producida por la desequilibrada participación de los distintos agentes y por la elevada especulación con el suelo genera asentamientos irregulares, provoca un crecimiento costoso y desarticulado y obliga a los habitantes y al Estado a un mayor esfuerzo económico y humano - para lograr la integración de estas áreas al desarrollo urba-
no.

127526

1.4. DIAGNOSTICO DE VIVIENDA

No obstante de la solución del problema de la escasez de vivienda ha sido señalada como prioridad nacional por el gobierno de la República; sin embargo, es necesario reiterar -- que su solución no atañe exclusivamente al Estado, sino a la sociedad en su conjunto y, por ende los sectores social y privado son corresponsables en esta tarea.

Los datos censales reflejan la magnitud de la problemática habitacional y revelan la necesidad de analizar la vivienda como una expresión natural de la estructura socioeconómica del país y parte constitutiva del proceso del desarrollo urbano.

"Para 1980 los datos censales reportan que aproximadamente el 10% de las familias convivían hacinadas al menos con otras familias en una misma vivienda; del 30 al 40% de las viviendas contaba con sólo un cuarto; más del 23% tenía piso de tierra; casi el 62% tenía techo o muros contruidos con materiales inapropiados; más del 50% carecía de suministro de agua potable y del servicio de drenaje al interior domiciliario, cerca del 29% no contaba con agua potable y aproximadamente el 25% carecía de energía eléctrica; alrededor del 62% de las viviendas -- se había edificado en condiciones estructurales deficientes -- con alto grado de riesgo; más del 65% había sido construido --

con métodos no convencionales por sus propios usuarios y cerca del 33% se encontraba en situación jurídica irregular". (9)

Para fines de 1982, la situación general de la vivienda se había agravado como consecuencia de la compleja situación económica que ocasionaría desajustes entre su oferta y demanda, como resultado del incremento de los precios de los insumos de la tecnología para la construcción, del aumento en el costo del financiamiento y de la fuerte especulación manifiesta en el mercado de tierra para vivienda y en el habitacional. Destacan entre las causas estructurales determinantes de la problemática de la vivienda, son las siguientes:

- I. Los recursos que se destinan a la producción de vivienda, que resultan limitados particularmente para atender los requerimientos de la población de menores ingresos.
- II. La distribución del ingreso nacional, lo cual provoca que una parte de la población trabajadora perciba bajos niveles de ingreso que limitan la posibilidad de atender su requerimiento de vivienda.
- III. La especulación comercial con la tierra para la vivienda.
- IV. El elevado crecimiento demográfico, que supera al de la vivienda, lo que provoca actualmente un relago difícil de atender con base en la estructura productiva y constructiva tradicional.

- V. La escasa participación social organizada en la producción de la vivienda nacional.
- VI. Los trámites permisos para la construcción de la vivienda, que son complicados y elevados en costos y la irregularidad de la tenencia de la tierra, que dificulta la dotación de infraestructura y el equipamiento y la prestación de los servicios públicos, particularmente en las grandes zonas habitacionales del país.

"De acuerdo a diferentes estudios realizados sobre la regionalización de la población, así como de las deficiencias de vivienda, se desprende que éstas presentan mayor concentración en la zona centro del país. Así por ejemplo con base en una muestra del X Censo General de Población 1980, se puede estimar que el 22% de las deficiencias de vivienda se localiza en la zona norte, el 12% en la zona sur y el 66% en la zona centro," (10)

En este punto es oportuno señalar que la voluntad política en materia de vivienda se sustenta en las recomendaciones y propuestas surgidas de la consulta popular, en el marco del sistema nacional de planeación democrática, y que los aspectos mencionados conforman la plataforma fundamental para la evolución de la vivienda y constituyen la fuente de medios y recursos que concurrirán a su desarrollo, bajo la rectoría del Estado.

En función de lo anterior, puede afirmarse que la potencialidad de desenvolvimiento de la vivienda es prometedora, - en virtud de que los elementos esenciales se encuentran al -- alcance de la sociedad y de sus instituciones democráticas.

Por consiguiente, será la capacidad edificadora del México contemporáneo la que permita proyectar a la vivienda hacia estadios superiores del desarrollo social integral.

Se estima que el déficit habitacional podrá atenderse en gran medida a través de programas de auto-construcción que -- permitirían, entre otras cuestiones, reducir costos, consolidar el hábitat social y natural y arraigar a la población en su lugar de origen. Asimismo, en el contexto urbano, la vivienda deberá ser construida y mejorada permanentemente, en -- consideración a las características de las zonas intra-urba-- nas y suburbanas.

La promoción de la vivienda, debido a la escasez y al potencial de desarrollo del país, obliga a replantear los sistemas de financiamiento, inversión, construcción, adquisición - de los bienes inmuebles para uso habitacional.

Durante (1977-1983) los recursos destinados a la vivienda de interés social significaron el 0.7% del producto interno bruto. Sin embargo, con la decidida participación de las

instituciones nacionales de crédito es factible lograr que se incremente el porcentaje del encaje legal destinado a vivienda de interés social.

Los aspectos mencionados, obligan a diseñar una estrategia general de vivienda que, contemplando una mayor asignación y racionalidad en la aplicación de recursos y su coherencia con los instrumentos reguladores e inductivos, permita evitar el deterioro de las condiciones habitacionales y sentar bases firmes para dotar de vivienda digna y decorosa a todos los mexicanos.

(ALGUNOS OBJETIVOS GENERALES)

- Establecer las condiciones necesarias para el cumplimiento de la garantía constitucional que postula que todos los mexicanos cuenten con vivienda digna y decorosa.
- Estructurar acciones de vivienda como factor de desarrollo económico y social de ordenamiento territorial y estructuración urbana, propiciando la conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- Garantizar la atención de demanda de vivienda de los habitantes de medio urbano y rural, bajo la promoción rectoría del Estado, con la participación de los sectores público, privado y social.

(ALGUNOS OBJETIVOS ESPECIFICOS)

- Contribuir a la ampliación de la atención de las necesidades básicas de la población con base en la plataforma de desarrollo que ofrece la vivienda.
- Promover de manera preferente la producción de la vivienda destinada los sectores de la población de escasos recursos.
- Garantizar la mejora sustancial de la condición y calidad de vida en el habitat fincado en la vivienda, organizando, concertando y promoviendo actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional.
- Constituir los mecanismos, los instrumentos y la normatividad jurídica, técnica y operativa que permitan -- aplicar políticas de vivienda e instrumentar la acción del sector vivienda, bajo la rectoría del Estado, en el marco del Sistema Nacional de Vivienda.
- Atender la demanda habitacional considerando prioritariamente la vivienda progresiva urbana, el mejoramiento de la vivienda y la constitución de la oferta de tierra pública para la vivienda orientando y apoyando a las organizaciones sociales de la comunidad.
- Integrar en un mismo marco de actuación los programas que realicen las dependencias, entidades y organismos públicos de vivienda, de los tres órdenes de gobierno y concertar las actividades, los medios y los programas de los sectores público, privado y social.

1.5. ESTRATEGIA DE VIVIENDA

Se debe instrumentar con carácter preferente los programas de vivienda que contribuyen a la reactivación económica, a la protección del empleo y a la satisfacción de la demanda prioritaria de los mínimos de bienestar de los grupos sociales de escasos recursos, en el marco de la reordenación económica y fundamentalmente en apoyo del cambio estructural.

Modificar las estructuras y los factores que intervienen en el desenvolvimiento de la vivienda, con la intención de articularlos en un nuevo esquema que permita establecer las bases para su mejor evolución.

En el tiempo la estrategia establece a corto plazo dar satisfacción a la demanda habitacional generada por el crecimiento de la población; en el mediano plazo continuar con la tendencia constructora de vivienda para atender el crecimiento anual e iniciar acciones de mejoramiento para corregir el déficit actual.

La vivienda como elemento clave del bienestar y del desarrollo económico, se distribuirá territorialmente de acuerdo a las características locales y regionales de la demanda social y a la necesidad de impulsar la reactivación económica y el empleo en los espacios urbanos y rurales considerados como

estratégicos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Sistema Urbano Nacional.

(LINEAMIENTOS BASICOS PARA SU INSTRUMENTACION SON:

- Reorientar, impulsar, modernizar y regular la operación del aparato productivo y distributivo de la vivienda a fin de ampliar el acceso social a este mínimo de bienes tar.
- Orientar las acciones y los programas para contribuir a proyectar el desarrollo nacional impulsándolo en lo eco nómico y promoviéndolo regional y localmente a partir - del nivel municipal y considerar el desenvolvimiento del sector vivienda para apoyar el desarrollo social inte - gral, bajo la rectoría del Estado.

En congruencia con los objetivos generales señalados con anterioridad se establecieron en la ley Federal de Vivienda -- los siguientes lineamientos generales de política.

- Ampliar la cobertura social de los mecanismos de financiamiento canalizando un mayor volumen de recursos a -- los trabajadores no asalariados los marginados de las - zonas urbanas, los campesinos y la población de ingre-- sos medios.
- Reducir los costos de la vivienda y sus insumos median- te la constitución de reservas territoriales, el estable

cimiento de oferta pública de suelo mejoramiento de --
los procesos de producción de la vivienda y la promoción
de sistemas constructivos socialmente apropiados.

- Impulsar los programas de producción y mejoramiento de vivienda dando prioridad a la construcción de viviendas de crecimiento progresivo mediante la articulación congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración pública federal con la de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la integración de un sistema nacional de vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país difundiendo los programas públicos habitacionales con -- objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos.

(METAS SECTORIALES)

Serán los resultados a obtenerse mediante los programas de las dependencias, entidades y organismos públicos cuya consecución está condicionada a la disponibilidad real de los recursos. Las principales metas sectoriales para el corto plazo 1984 y para el mediano plazo (1984-1988) estas son:

(CORTO PLAZO: 1984)

En materia de vivienda, el esfuerzo del Gobierno Federal

se traduce en el Programa Nacional para el desarrollo de la vivienda (PRONADEV) en el cual se establece el compromiso contraído para 1984 por los organismos que ejecuten a financiar programas de vivienda, para iniciar 2,70624 acciones de vivienda y continuar 160354 que venían en proceso de años anteriores. Los recursos programados por los organismos de vivienda para 1984 ascendían a poco más de 250,000 millones de pesos, que aunados a 100,000 millones de pesos adicionales autorizados en febrero de 1984, 10,700 millones de pesos adicionales que el INFONAVIT invertiría en este año 68,000 millones más anunciados por las instituciones Nacionales de Crédito en el mes de julio, delimitan la magnitud de los recursos a invertir en vivienda de interés social en el año estos recursos suman 429,000 millones de pesos.

El programa Nacional para el desarrollo de la vivienda, implica una inversión sin precedente, ya que para el presente año significa la atención de más del 50% de la demanda generada en el mismo, la utilización de más de 434,000 trabajadores de la construcción, 148,000 más que en 1983, se beneficiarán cerca de un millón y medio de personas y la inversión representa el 1.7% del P.I.B.

127526

(LAS METAS PARA 1984 POR ORGANISMOS SON LAS SIGUIENTES:)

El INFONAVIT iniciaría 85,357 viviendas y continuará - - 48,669 que venían en proceso de años anteriores, cuya suma re

presenta el 31% del programa.

El FOVISSTE iniciaría 14,481 viviendas y continuará a -- 9,522 que venían en proceso de años anteriores, representando el 6% del total.

El FOVI-FOGA iniciaría también 83,658 créditos y conti-- nuará 58,204 representando el 33% del total.

El FONHAPO planeaba 70,519 acciones de vivienda y conti-- nuará 36,194 que venían en proceso, cuyo total representa el 25% del programa.

El resto de los organismos iniciarán 16,609 acciones de vivienda y continuarán 7,767 que venían en proceso, represen-- tando el 5% del programa.

(MEDIANO PLAZO 1984-1988)

- El Programa Nacional para el desarrollo de la vivienda en 1984 se ha configurado como el más ambicioso en la histo-- ria de la Nación. Con él se inicia el escalonamiento de ac-- ciones que en el mediano plazo permitirán resolver una parte sustancial del requerimiento de vivienda y a futuro fincar -- las bases de su sana evolución.

- El Presente Programa Nacional, pretende mantener por -- lo menos, los niveles de acciones e inversión alcanzados du-- rante 1984, es decir lograr una meta en el quinquenio de más 1,3 millones de acciones de vivienda y de alrededor de 2 bi-- llones de pesos a precio de 1984.

- Del total de las acciones, el 45% se realizará con programas de vivienda progresiva, el 35% con programas de vivienda terminada y el 20% restante con programas de mejoramiento de la vivienda.

- En cuanto a la generación de empleo, se pretende por lo menos garantizar el creado en 1984 de manera estable y permanente, es decir mantener empleados en la construcción de vivienda y en la producción de sus insumos a 438,000 trabajadores, así como mantener la capacidad instalada por la industria de la construcción en cuanto a vivienda se refiere.

1.6. INSTRUMENTOS DE ALCANCE A LA VIVIENDA

- La política Nacional de Vivienda es la expresión de la decisión del gobierno de la República, de regular la participación de los agentes que interviene en el proceso constructor de la vivienda, mediante el ejercicio de la capacidad rectora y normativa del Estado, para conducir la acción conjunta de los sectores público, privado y social; para ello se contempla la aplicación de diversos instrumentos de carácter sectorial que apoyan y dan vigencia a la acción de vivienda; ellos son:

- La política Nacional de vivienda a fin de supervisar su aplicación mediante los programas de vivienda de la Federación los Estados y los municipios, para normar su desarrollo.

- El Sistema Integral de Planeación de Viviendas, el cual actuará con marco de referencia para los procesos de planeación, programación, presupuestación, coordinación, instrumentación, control y evaluación de los programas de vivienda.

- Registro Nacional de Vivienda que constituye el mecanismo de regulación y seguimiento de los programas de acciones realizadas por las dependencias y entidades públicas de vivienda. Instrumento de carácter legal, la Ley Federal de Vivienda, a través de la cual se norman y regulan los instrumentos y las actividades de los organismos públicos de vivienda.

- Así mismo la corresponsabilidad sectorial es el mecanismo por medio del cual se concertaron, instrumentarán y supervisarán los programas operativos especiales y estratégicos de vivienda, a través de la celebración de acuerdos, convenios y compromisos programáticos, en los que se establecerán los lineamientos de su cumplimiento.

Las acciones a corto plazo se orientan a satisfacer la demanda de vivienda originada por el crecimiento demográfico. En el mediano plazo se continuará la tendencia constructiva para atender el crecimiento anual poblacional e iniciar las acciones de mejoramiento de las viviendas con el propósito de mantener el inventario habitacional existente.

La estrategia se plantéa para el largo plazo, corrigiendo los factores estructurales del proceso evolutivo de la vivienda a fin de sentar las bases para hacer realidad el derecho constitucional a una vivienda digna y decorosa.

C A P I T U L O I I

2. LA ALTA EXPLOSION DEMOGRAFICA SUPERARIA A LA VIVIENDA A RAIZ DE LOS SISMOS DE 1985. GENERANDO PATOLOGIAS, ECONOMICAS, POLITICAS Y SOCIALES.

Conforme iba pasando el tiempo resultaría más y más difícil delimitar el grupo de damnificados por los sismos; primero fueron los moradores de edificios desplomados y evacuados y los habitantes de las vecindades derivadas. Pero junto a ellos van apareciendo los ocupantes de departamentos dañados, que no pueden repararlos ni mudarse de casa, aunque les da miedo quedarse donde están. Y también los inquilinos víctimas de la especulación redoblada a partir de una nueva escasez de vivienda, atrapados entre los aumentos de rentas y los lanzamientos. Porque los sismos vinieron a potenciar la crisis de la concentración urbana más grande de la historia de la humanidad y sus efectos se siguen desplegando y agravan la difícil situación que se vivía antes del 19 de septiembre: un medio ambiente degradado, una población mayoritariamente empobrecida y con altos índices de desempleo, un grave déficit habitacional, una vialidad caótica y unos servicios saturados y el borde del colapso.

De esta manera y durante los meses de octubre y noviembre de 1985, los habitantes de más de 25 colonias de diversos pun-

tos de la zona devastada se manifestaron en demanda de la ampliación del decreto expropiatorio.

Como complemento del decreto y para emprender la reconstrucción en los predios expropiados, se anunció el programa de Renovación Habitacional Popular. Puede decirse que esté calculado para atender entre 40 y 45 familias de damnificados, de la problemática de las vecindades. Los datos que los propios damnificados aportan sobre la situación de sus viviendas indican que dicho programa no llega a atender siquiera a la mitad de las vecindades dañadas por los sismos.

A finales de 1985 se decía que se contaba con 60 ó 70 mil millones de pesos destinados al programa renovación habitacional; pero en las partidas de la secretaría de programación y presupuesto para 1986 aparecen 23 mil millones destinados a la reconstrucción, y todavía queda la duda de que los recursos -- anunciados constituyan la suma de las partidas que correspondan a los diferentes organismos públicos de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, etc), sin que se sepa como habrán de reorientarse dentro del programa de Renovación y si esto supone el sacrificio de los beneficiarios habituales de las diversas instituciones involucradas. Mientras tanto, los intentos de solucionar burocráticamente el problema siguen empantanados: así a principios de febrero de 1986, los responsables del programa de Renovación Habitacional convocaron a empresas cons---

tractoras privadas para realizar las obras, pero la invitación tuvo una acogida muy fría. Edificar viviendas populares no parece un buen negocio. Sin lugar a duda el decreto de expropiación primero y el programa de Renovación Habitacional generarían grandes expectativas entre los damnificados, pero introdujeron también una gran incertidumbre. Las amplias movilizaciones de octubre y noviembre 1985 amainarían a finales de año. Lo cierto sin duda alguna es que se afectarían los planes y programas y presupuestos no sólo del Distrito Federal sino nacionales. La reconstrucción absorbería cantidades elevadas de inversión que de otra forma podía haber sido distribuida sectorial y geográficamente en el resto del país. No se trataría sólo de obtener recursos adicionales para reponer los empleos perdidos, para atender la construcción y reconstrucción de viviendas a la posible adquisición de los predios cuyas construcciones se derrumbarían o deberían demolerse y la reposición de escuelas, hospitales y oficinas del sector público, más los servicios afectados, sino también de mantener en lo posible el nivel de recursos financieros y créditos orientados a la actividad económica, a la ampliación de la planta productiva, y más aún y lo empezamos a sufrir y a ver, el pago del servicio de la deuda externa del país. La situación y el desbordamiento de los espacios urbanos, configuran otro elemento que fue poniendo en cuestionamiento la idea de racionalidad preconizada por el funcionalismo. De tal suerte, la dinámica del crecimiento de las ciudades mexicanas, sobre todo la capital del

país, anuló virtualmente, cualquier intento de regulación del espacio urbano. Este fenómeno cobra dimensiones de consideración hacia el comienzo de la década de los 40s. Es entonces, cuando se abre un período de acelerado incremento de la población urbana, concentrando una creciente proporción de la misma en los centros medianos y mayores. Para 1985, la población es timada del área metropolitana de la ciudad de México rebasa -- los 17 millones, y continúa creciendo a un ritmo del 4% anual. Con ello, la población del área metropolitana actual equivale a más de once veces la de hace 45 años. Esta situación supone una permanente y rápida expansión de la mancha urbana. Como - respuesta a lo anterior, planificadores y funcionarios municipales proponen medidas para regular y aún impedir el crecimiento. Todas, en lo esencial, se han mostrado ineficaces. Frac- cionamientos irregulares, nuevos asentamientos y conurbación - de decenas de antiguos pueblos del valle, forman parte del proceso, el que se nutre, en gran medida de la afluencia de inmi- grantes procedentes del interior del país. La especulación inmobiliaria y el aumento en los precios del suelo urbano, ade- más del encarecimiento en los materiales de construcción, se - despliegan aprovechando la situación; lejos de refrenar el flujo migratorio, sólo se sirve de el, en la medida en que se traduce en un incremento permanente de la demanda de espacios vi- tales. La espontáneas del poblamiento de la periferia, en - recientes cinturones de miseria cada vez más alejados del cen- tro citadino, así como el aumento en la densidad de vecindades

y ciudades perdidas u otras formas habitacionales de precarismo y hacinamiento, anulan cualquier posibilidad de regulación. A ello se añaden los intereses de los capitalistas inmobiliarios. La especulación con terrenos y edificios, al igual que los abusos de caseros y promotores de bienes inmuebles, van generando diversos agregados de espacios barriales, de tipo residencial o de clase media, al tiempo que empujan las tendencias a la tugurización, para buena parte del resto del territorio urbano que no está bajo su dominio. El sismo, además de incrementar en unos instantes el déficit habitacional en varias decenas de millares de alojamientos, puso en evidencia las hondas y complejas irregularidades de la ciudad. Los riesgos que representan las construcciones en altura, si no se las realiza conforme a costosas especificaciones técnicas que garanticen su seguridad estructural, las inconveniencias de las unidades habitacionales a la manera de las propuestas "le corbusianas"; lo peligrosos que pueden resultar el burocratismo, la negligencia y la corrupción oficiales con relación a la gestión urbana y la producción de espacios edificados; la veracidad brutal e irresponsable de muchos arrendadores y promotores inmobiliarios, así como de diseñadores-empresarios, asociados a ellos, o convertidos directamente en caseros y promotores. En fin, todo un conjunto de fenómenos negativos para la vida citadina que aunque eran conocidos, con frecuencia se los minimizaba; El sismo por tanto, actuó para hacerlos más dolorosamente visibles. A la luz de estos datos, es válido afirmar que, por par

te del Estado ni la reconstrucción ni la reordenación anuncia da después del sismo han conllevado modificaciones significativas en la organización de la ciudad. Pese a sus declaraciones en contra, el Edo. mantiene el modelo urbano urgente en una de las mayores, más caóticas y contaminadas concentraciones del mundo. Si la complejidad de esta concentración puede explicar la dificultad de encontrar y poner en práctica soluciones rápidas y eficaces, el rechazo por parte del Estado, a iniciar realmente la definición de ese nuevo proyecto de ciudad y de encontrar vías alternas. "En suma, el énfasis puesto en el desarrollo industrial; la falta de recursos económicos, preparación técnica y tierra cultivable en el campo; la organización centralista del país y la explosión demográfica iniciarán un proceso clave en el crecimiento de la Cd. de México, la inmigración del campo a la ciudad. Este factor aunado al aumento demográfico generado dentro de la propia población de la ciudad es lo que ha producido un sorprendente crecimiento del 1000% en menos de 40 años" o las repercusiones parciales de este crecimiento son evidentes si comparamos las manchas urbanas de la ciudad en este siglo. La ciudad se ha conurbado con la mayoría de los pueblos existentes en el Distrito Federal y se extiende ya en un área significativa del Edo. de México. Un crecimiento con estas características no puede darse sin generar efectos negativos o asincronías entre el desarrollo económico y el proceso de la ciudad. Es así como se agudizan las carencias tradicionales, escasez de vivien

da, marginalidad urbana etc., y aparecen problemas antes desconocidos tales como la contaminación del medio natural, la saturación de la red vial y la insuficiencia de recursos hidrológicos de la cuenca del valle de México. Posiblemente sea la vivienda donde las repercusiones físicas se hacen más evidentes. El acelerado aumento de la población ha generado una sobre demanda de suelo urbano. Sin embargo, la imposibilidad de abastecer de servicios particularmente de agua potable a nuevos predios ha obligado al gobierno capitalino a establecer la prohibición de desarrollo de nuevas colonias. Esta medida ha tenido principalmente dos consecuencias: el precio del suelo urbano se ha elevado exajeradamente por haber una demanda creciente para una oferta muy restringida, quedando fuera del alcance de la mayoría de los habitantes, de ahí la proliferación de asentamientos sub-urbanos principalmente en el Edo. de México; por otro lado, se han multiplicado las formas ilegales ahora ya incontrolables de habitación, particularmente las colonias de paracaídas. Estas últimas han evolucionado de ser una mera necesidad hasta ser ahora una forma de vida y un medio de manipulación política. De esta forma los altos costos de construcción, resultado de la inflación, los elevados valores de la tierra producto de la especulación y los bajos ingresos de un elevado porcentaje de la población han agravado el déficit habitacional. Dentro de la producción actual de vivienda un 65% de ella se genera en autoconstrucción de asentamientos irregulares, sobre saturación de casas de vecindad y -

cuartos de azotea. Por tal motivo no es difícil pensar que de las repercusiones socioeconómicas del acelerado crecimiento de la ciudad de México destacan una mayor brecha entre -- los diferentes estratos sociales con sus siguientes implicaciones de fricción y escasez de vivienda, la marginalidad y el aumento de la delincuencia, todo esto se agudizó más a -- raíz de los sismos del 85. "El centralismo del sistema político e industrial ha generado un círculo de producción-consumo que se ve favorecido por el de la población. El haber establecido la gran mayoría de las industrias, primaria y secundarias, así como una gran cantidad de talleres que las auxilian y localizan a su vez a un 50% del mercado potencial -- en una área relativamente pequeña, ha hecho muy poca atractiva la posibilidad de diversificar las inversiones en otras -- ciudades" (13). De igual forma, una buena parte de los grandes capitalistas nacionales y extranjeros se han concentrado en la ciudad de México. Ellos aunados a una pequeña "Elite burocrática" compuesta por presidentes, ministros y aumentada ahora por los gerentes de las empresas paraestatales componen el estrato más privilegiado de la sociedad la distribución del ingreso tomo entonces una forma piramidal donde una minoría posee grandes capitales y la mayoría se encuentra -- sin suficientes recursos económicos. Durante los años transcurridos en esta década, la población en el D.F. se fue incrementando en aproximadamente 4 millones y de acuerdo con -- algunas investigaciones, para el año en curso 1990 se acerca-

rá a los 20 millones de habitantes. El incremento de aproximadamente medio millón de personas por año, se ha dado fundamentalmente en los municipios conurbados, en tanto que el D.F. ha venido convirtiéndose en una zona de expulsión. La intervención del Edo. en materia de vivienda en esta época, se circunscribe a la generación de una reducida producción de vivienda para servidores públicos y a la regulación del mercado inmobiliario en renta para sectores populares, particularmente con los decretos de congelación en rentas expedidos durante la segunda guerra mundial. De igual manera, entre 1970 y 1986 se beneficiarían cerca de dos millones de familias con crédito para vivienda, de las cuales aproximadamente el 15% corresponde a la ciudad de México. Así de esta cifra, corresponde a los primeros 4 años de la presente administración, poco más del 50% de lo realizado. Así mismo para 1987, se mantiene, el dinamismo de estos últimos años, al otorgarse 350 mil créditos para vivienda de interés social, aún y con lo ocurrido en 1985 que dejarían devastada los sismos a la Cd. de México lo que significa que para el año en curso, tan sólo la acción habitacional del Edo. podría cubrir la demanda nacional generada por concepto de la explosión demográfica, estimada en alrededor de 300 mil unidades. "La ciudad de México es por si misma otro problema nacional. Su elevado flujo de inmigrantes hicieron que, aún con la reducción de las tasas de natalidad que ha provocado la política de población y con el relativo crecimiento de otras unidades, la metrópoli -

paso de 9 millones en 1970 a 14 en 1980 y llegó a 20 millones de habitantes en la actualidad para convertirse en la ciudad más grande del mundo" (14). Este no es sólo un problema cuantitativo, es claro que se trata de un conjunto de problemas - con jerarquía equivalente. El financiamiento de la ciudad, - el equilibrio ecológico, la dotación de vivienda y suelo urbano, la participación social son cuestiones que han estado en el debate local y nacional, como efectos de los sismos del 85 y del agudo proceso de concentración económica y social. La propuesta general ha sido transformar a la ciudad en un espacio más habitable para sus residentes y menos costoso para el resto del país. Los sismos del 85 y la aguda crisis económica de las últimas dos décadas es también un factor importante que ha obligado a replantear los modelos de atención de las demandas sociales. Porsupuesto que esto implica la crisis -- del Edo. "benefactor" pero sobre todo la crisis de los presupuestos públicos y concretamente de su capacidad para resolver las necesidades sociales. Sin embargo, es importante señalar que paralelamente a este esfuerzo crediticio público, - el Edo. se vio obligado a la búsqueda de estrategias para atender la proliferación de asentamientos precarios irregulares constituidos por el importante flujo de inmigrantes registrados en el transcurso de más de tres décadas, creando para ello un organismo especializado en la regularización de la -- tendencia de la tierra urbana, derivando recursos, en la medida de las posibilidades de los erarios públicos locales para

la dotación de servicios elementales y más recientemente cons
tituyendo algunas reservas para nuevos pobladores en el Edo.
de México, no obstante esta labor de acción no ha sido sufi--
ciente.

2.1. ¿LOS BENEFICIOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA COMO DÁDIVAS A RAÍZ DE LOS SISMOS?

Esto puede dar la impresión de que en nuestro país, el recibir una vivienda o un crédito de algún organismo habitacional, obtener una licencia para construir la propia casa, un permiso para dar grasa o vender jícamas en la plaza pública, para ocupar un lugar en el mercado o para manejar un taxi, son todos ellos actos que pueden tener dos significados distintos: pueden ser vistos como dádivas o bien como el cumplimiento de una obligación gubernamental, obligación que sería correlativa a un derecho del ciudadano que resulta beneficiado. Mientras algunos se consideran afortunados cuando reciben el poder estatal los beneficios de alguno de estos actos, para otros esos mismos actos no significan otra cosa que el ejercicio de un derecho del que son titulares. Evidentemente, estas interpretaciones corresponden a dos diferentes culturas políticas.

La evolución del sistema político y del orden jurídico en nuestro país, han dado como resultado que la gestión estatal urbana sea más un ejercicio de facultades gubernamentales que de derechos de los gobernados. El carácter de dádiva que como consecuencia ha adquirido una parte importante de la gestión urbana puede observarse en dos de los procedimientos más importantes de la gestión urbana: la regularización de la te-

nencia de la tierra y el régimen de licencias. La mayor parte del espacio habitacional de nuestras ciudades surge en condiciones de irregularidad jurídica. Esto significa que los sectores populares urbanos en los sismos de 1985, en su mayoría enfrentaron una serie de problemas derivados de la carencia de un título jurídico sobre los lotes que ocupan. Tales problemas son ampliamente conocidos y van desde la amenaza de desalojo hasta la imposibilidad de obtener créditos para mejoramiento de las viviendas, pasando por la dificultad para acceder a algunos de los servicios públicos más elementales, el hogar. Según estimaciones de algunos especialistas cerca del 30% de la mancha urbana metropolitana, que abarca más de 120 mil hectáreas, se encuentra en situación jurídica irregular, lo que se merece desde luego una atención gubernamental sostenida durante los próximos años. De cualquier forma la tendencia de privilegiar la atención de los procesos habitacionales en la periferia, de suyo conflictivos, se vio alterada por los efectos devastadores de los sismos de 1985. Los programas de reconstrucción prioritaria del gobierno del D.F. y de las instituciones responsables de la vivienda del país, han permitido atender una parte importante de la problemática habitacional en el centro de la Ciudad de México.

Es preciso mencionar también, que el deterioro y la degradación de inmuebles con vivienda en arrendamiento se manifiesta igualmente en aquellas colonias o viviendas habitadas

por sectores de población de ingresos medios que nacieron en la primera expansión del antiguo centro de la Cd. de México y que no fueron beneficiados por las políticas crediticias urgentes durante la década de los 70s, que permitieron la compra de departamentos en renta y su transferencia al régimen de condominio. Este mecanismo de atención quedó en efecto, invalidado por el encarecimiento del crédito de interés medio y la reducción de la capacidad de endeudamiento de la población, sobre todo entrada la actual década. El contenido de las políticas de vivienda estuvo guiado por la urgencia de atender los fenómenos sobrevivientes: la creciente demanda habitacional de los sectores sociales emergentes, el encarecimiento de la tierra intraurbana y en fin, la proliferación del precarismo y la irregularidad de los asentamientos de inmigrantes, esta óptica que pudo justificarse en el tiempo, a nuestro juicio, debe ser rebasada. Es bien cierto que si algo podemos aprender de la revisión histórica del proceso de crecimiento de la Cd. de México, del examen de los programas habitacionales del Estado mexicano y de la política de reconstrucción aplicada para la renovación de vivienda en las zonas centrales es, justamente, que las prioridades pasadas, si bien justificables, no pueden cancelar realidades y circunstancias que la expansión va dejando atrás. Las circunstancias económicas aunadas a diversas condiciones sociales favorecen u obligan la puesta en práctica de soluciones alternativas gracias a la acción combinada de las políticas demográ-

ficas, fiscales, presupuestales y de desarrollo regional, el crecimiento de la metrópoli, si bien continúa, presenta una tendencia a estabilizarse; es ahora, económicamente más racional, buscar la "redensificación" intraurbana y el aprovechamiento de infraestructura subutilizada, que seguir expandiendo el asentamiento urbano y desplazando las zonas habitacionales; los esquemas de financiamiento público a la vivienda, diseñada en un contexto económico radicalmente diferente, deben adecuarse para que las instituciones fondos existentes mantengan su vigencia y para evitar distorsiones en los mecanismos de mercado. Frente a estas condiciones, sin duda, esenciales, la vivienda en nuestra ciudad, ha reivindicado un estatuto social y político propio que reclama atención gubernamental específica, e impone nuevas fórmulas de gestión de la vida urbana y de participación de la ciudadanía. La tarea no es ociosa si se tiene en cuenta que la escasez de vivienda es actualmente y ha sido un problema que agudiza al paso del crecimiento económico, especialmente en países que como México, están experimentando un proceso de rápida industrialización de acelerada expansión urbana. Las cuantificaciones del déficit habitacional que eventualmente se hacen, sin excepción, carecen, de perspectivas (y por lo tanto, de propósito definido): en la mayoría de los casos se reducen a presentar una serie de datos que buscan estimular el asombro del lector, y en los cuales se percibe una ingenua actitud "justicialista" que no define ningún juicio operativo de soluciones viables y concre

tas. Otras investigaciones sobre la vivienda (de carácter Institucional) parecen haber sido diseñadas para cumplir un objetivo de descripción limitada y estática, sin explicar el comportamiento observado de los fenómenos, pero que permiten sugerir la existencia de una cierta preocupación oficial por el problema habitacional. Dichos estudios, desafortunadamente conciben las carencias habitacionales, como un problema cuya solución final "debería tener un carácter esencialmente financiero. Desafortunadamente no se señala que el proceso solapado de especulación urbana ha venido esaterilizando el poder de la demanda de la población mayoritaria del país. La carencia de viviendas adecuadas provoca uno de los problemas económicos y sociales de mayor importancia, el cual se ha visto agravado principalmente por la migración interior (el éxodo de la población de las zonas rurales hacia las urbanas) el alto índice del crecimiento demográfico, el bajo nivel de ingresos, la falta o el encarecimiento de materiales y equipos de construcción y el desplazamiento de los capitalistas hacia tipos de inversiones más atractivas. Sin embargo, conocer la magnitud de las necesidades sociales actuales y futuras derivadas del acelerado crecimiento demográfico, constituye una llamada de atención, para el sector público, que puede inspirar ciertas medidas políticas orientadas a prevenir el crecimiento anárquico de las ciudades y la proliferación de barriadas insalubres, reñidas con el llamado concepto de la justii-

cia social que debió darse ya desde hace muchos años y no has
ta la época de los noventas, como dicen pregonar los del par-
tido oficial.

2.2. EL IMPACTO DE LOS SISMOS EN EL COMPORTAMIENTO Y OSCILACION DE LOS PRECIOS DEL SUELDO Y LOS ALQUILERES

Esto tuvo que ver con los efectos de los sismos sobre los precios del suelo, los alquileres de vivienda habrían experimentado, de acuerdo a los datos parciales disponibles, una brusca elevación. Hay que considerar que los sismos afectaron directamente la renta del suelo, al poner de manifiesto por ejemplo en la colonia Roma, lo mismo que las demás colonias que salieron seriamente afectadas, se localizaban sobre una zona en la que no se recomienda, e inclusive se prohíbe la construcción de edificios altos, como las oficinas en condominio, lo que impide automáticamente que sobre este espacio se puede generar una alta rentabilidad. Por el momento sólo se ha registrado una demanda por la vivienda de alquiler la cual es escasa y cara. Se registra hoy en día, una crisis sin precedente en la producción de vivienda. La tradicional oferta de vivienda en renta por parte del sector privado inmobiliario ha dejado, hace tiempo, de representar la alternativa habitacional mayoritaria que fue en el pasado, para la población de bajos recursos. Tanto las acciones del capital inmobiliario y financiero privado como las del Edo. se orientan en forma unilateral hacia la producción de vivienda para estratos sociales altos el primero y para la clase media el segundo, que es vendida en propiedad a través de sistemas financieros hipotecarios. Al mismo tiempo la vía alternativa

de la auto construcción periférica sobre lotes irregulares se enfrenta ya, tanto a la escasez de terrenos adecuados en precio como a las limitaciones fijadas por la planificación urbana, al crecimiento de la mancha urbana. Es así como se ve que la problemática que desencadenan los sismos y sus repercusiones en el espacio urbano han trastocado las tendencias del desarrollo histórico del Distrito Federal cuyas directrices aparentemente eran claras e inexorables. A raíz de los sismos, el Gobierno tomó medidas no muy precisas y "oportunas" - asumiendo la dirección de muchos de los problemas urbanos que si bien ya existían, con los sismos se ven recrudecidos.

La acción diferenciada del Edo. en cada zona afectada por los sismos, nos permitió ver cómo este tiene la flexibilidad de atender de manera distinta e inclusive contradictoria, el mismo problema en función de diversos factores como son las características de la población en cada zona y el nivel de organización vecinal en las mismas. En este contexto el arrendamiento periférico está llamado a jugar un papel cada día más importante dentro de la problemática habitacional de la Ciudad de México. Es por esto que el llamado crecimiento anárquico de la ciudad de México no se origina solamente en el elevado índice de población, sino en una política urbana que optó por no intervenir en el espacio urbano construido, dejando su cambio a las leyes del mercado y de la especulación. Con las cifras sobre el déficit habitacional sucede al

go similar que con las del desempleo u otras muchas: son di-
versas aun cuando se trata de fuentes oficiales, aun así, se
llega a coincidir en que en el D.F. hacen falta cerca de un -
millón de viviendas. Pues los bajos ingresos, la inestabili-
dad laboral y la falta de trabajo hacen que gran parte de la
población se encuentre imposibilitada de ser sujeto de crédi-
to de las instituciones de vivienda popular. La habitación -
de los sectores no incluidas por ejemplo en Infonavit y otros
fondos constituye la "vivienda marginal" dentro del problema
global de la vivienda popular y no genera aparentemente un --
problema directo a los empresarios. Es inevitable la inter--
dependencia entre el empleo y la posibilidad de tener vivien-
da, ya que el ciudadano que trabaja permanentemente, siempre
será sujeto de crédito para la habitación. No puede entonces
soslayarse el verdadero fondo del problema, que es la falta -
de ingresos constantes en un importante núcleo de la pobla- -
ción.

Al aumento de las fuentes de trabajo vía desarrollo eco-
nómico como solución al problema global de la vivienda se le -
agrega la necesidad de disminuir el crecimiento demográfico -
del país. Solo con un constante incremento de las fuentes de
trabajo y una disminución paulatina en el índice porcentual -
del crecimiento demográfico puede pensarse en una solución in
tegral a largo plazo del problema habitacional. "La SEDUE -
realizaría un estudio y proyecciones que consideran no sólo -

factores como los antes indicados, sino también al deterioro, es decir aquellas viviendas que por su desgaste ya no exagerado, de un déficit para 1985 en el D.F. de 2'095,307 el cual - en 1986 llegara a 2'221,303 y al que habría que agregar por - lo menos 40 mil que se demandan después del terremoto para -- 1988 el déficit estará cerca de los 2.5 millones"(15). De he - cho también la necesidad de vivienda por incremento poblacio - nal efectuadas por la SEDUE pueden sin embargo cuestionarse, en efecto, se apoyan sobre un método de estimación que consis - te en confrontar las proyecciones de población del CONAPO con los indicadores de densidad domiciliaria promedio, a fin de - obtener la demanda potencial de vivienda nueva. Este método no toma en cuenta que el "boom demográfico" de las décadas de los sesenta y setenta se expresa, a partir de la presente dé - cada, por la información de millones de nuevas familiar, que demandan viviendas y no cuartos adicionales. Esta forma de - ver las cosas, mucho más apegada a la realidad, lleva a esti - mar necesidades anuales del orden de 600,000 viviendas por la formación de nuevas parejas, o sea el doble de lo estimado -- por SEDUE. De esta manera el impacto del Programa Nacional - de vivienda sobre las necesidades habitacionales del país, se reduce todavía más si se considera que las estimaciones ante - riores no toman en cuenta el "rezago histórico" del déficit - habitacional, que la misma SEDUE cifraba en 4'681,800 unida - des de vivienda para 1980, y programaba en 6'312,428 vivien - das para 1990.

"Sería hasta finales de marzo de 1989 el titular de la - Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Patricio Chirinos, admitiría que en el país existía un déficit de 6 millones 100 mil viviendas. Si tomamos en cuenta que este déficit afectaría a más de 23 millones de mexicanos, que aproximadamente el 70% de esta cantidad ganaba menos de dos y medio veces el salario mínimo y que, independientemente del déficit mencionado el crecimiento normal de la población demanda 300 mil viviendas más al año, al panorama que se tenía enfrente, por donde quiera que se le vea, dista mucho de ser feliz"(16). Y al parecer la situación no cambiaría mucho a pesar de los 5.6 billones de pesos que invertiría este año el Gobierno Federal para atender el problema de la vivienda y de los créditos que llegue a otorgar el Banco Mundial para disminuir el déficit habitacional. Por último, el programa nacional de vivienda (que no es lo mismo que la inversión pública) estaría cubriendo a lo sumo el 50% y probablemente sólo el 33% si consideramos la demanda de las nuevas parejas de las necesidades anuales de vivienda; y ello, sin enfrentar el déficit acumulado de más de 6 millones de vivienda. De hecho nosotros consideramos que las acciones a corto plazo se orientarán a satisfacer la demanda de vivienda originada por el crecimiento demográfico. En el mediano plazo, es vital que se continúe la tendencia constructiva para atender el crecimiento anual poblacional, e iniciar las acciones de mejoramiento de las viviendas, con el propósito de mantener el inventario habitacio

nal existente.

La estrategia a seguir se debe planear a largo plazo, co
rregir los factores estructurales del proceso evolutivo de la
vivienda, a fin de sentar las bases para hacer realidad el de
recho constitucional a la vivienda para todos los mexicanos.

2.3. LA ESCASA INVERSION PUBLICA EN VIVIENDA HA GENERADO
DISMINUCION DE PROGRAMAS POR UN TECHO HABITACIONAL
1982-1988

La crisis económica en que nos encontramos ya se venía -
gestando desde mediados de la década de los setentas.

No se tomaron medidas adecuadas para resolverlas creyen-
do que el petróleo y la deuda externa iban a ser la solución
no sucedió así. Con el deterioro de los niveles de vida de -
la población, se agudiza el problema de la vivienda y cada -
día es más difícil conseguir donde vivir no sólo para los más
pobres sino también para un buen sector de la clase media.

Es claro que tienen que concurrir otros factores además
de los ya mencionados, por ejemplo es necesario que exista un
capital disponible o fuentes de financiamiento adecuados ya -
que por regla general, comprar una vivienda es algo prohibitiv
vo, provocados no sólo por la escasez sino además por la cri-
sis económica que vivimos y por la especulación y su afán de
lucro.

Para adquirir las viviendas de interés social se requie-
re que las personas solicitantes ganen hasta cinco veces el -
salario mínimo, si esto cuesta un departamento modesto ¿cuán-
to costará uno que se adecúe a mayores necesidades y cuente

con mejores servicios?(17). Aunque este proyecto de vivienda de interés social esté dirigido a los sectores más desprotegidos, en realidad muchos de esos beneficiarios tuvieron que mo ver otros recursos para salir en la lista de los agraciados, que en su mayoría, no son de sectores desprotegidos de esta forma no son precisamente los más necesitados a quienes les tocan las viviendas que el Estado ofrece.

Esta manera no hubo un sustancial incremento de las inversiones en vivienda.

Canalizada por diferentes sectores a través de sus diversos programas para la producción de este bien, se observa un estancamiento en el número de unidades producidas. En consecuencia, se puede aseverar que el conjunto de recursos financieros que se destinan actualmente en México a la solución del problema habitacional, tanto en el sector público como en el sector mixto continúan siendo insuficientes, frente a la dinámica de su déficit habitacional cuya tendencia muestra grandes signos de tener carácter irreversible; ya que con dicha producción mínima de unidades habitacionales no llega a cubrirse el déficit natural, como tampoco se puede frenar el aumento de la demanda.

Por otro lado, el gobierno señala que los efectos de la inflación sobre los programas de los organismos públicos dedi

cados a ese sector (INFONAVIT, FONAPO, ETC.) padecen una severa descapitalización a consecuencia de las tasas de interés preferencial de los créditos que resultan demasiado bajas respecto a las del mercado, yo diría que es al contrario pero... argumenta que los costos del material de construcción se ha elevado considerablemente; de que la recuperación de los créditos no compensa este incremento; de que los reducidos montos de los enganches no van más allá del 20% del valor de la vivienda, etc.

Y aumentando de que para entregar una vivienda se necesita reunir uno y mil requisitos burocráticos que se empatan a el carácter público de esta manera esta situación no permite que el estado recupere sus inversiones y los demandantes no puedan pagar los costos, aún con intereses subsidiados.

Con lo anterior, vemos que el Estado tienda a que el costo de la vivienda que proporciona sea el mismo del mercado, poniendo estas viviendas en las mismas condiciones de pago que la iniciativa privada impone.

Tener vivienda parece inalcanzable sobre todo para las nuevas generaciones, puesto que el poder adquisitivo de la población está seriamente deteriorada por los efectos de la inflación (18)... Ciertas políticas salariales se han quedado sólo con la retórica gubernamental y no hay concesiones econó

micas concretas para los segmentos obreros y capas medias asalariadas y el esquema de protección y subsidios se reduce cada vez más...

El Estado pretende que se pague de acuerdo con los precios del mercado y este vive un proceso inflacionario ¿cómo adquirir una vivienda a estos precios, si nuestros salarios no aumentan al mismo nivel porcentual en que aumenta el proceso inflacionario?

Es obvio, pero cabe destacar que con los minisalarios -- que se reciben no se puede pagar una vivienda, aún cuando este se agudiza en las épocas de crisis económica, ya desde hace varias décadas el Estado ha formulado programas y creado Instituciones para tratar de resolver el problema de la vivienda. Algunos han durado un sexenio, otros han tenido un poco más de suerte y una vida más larga. En todos los casos estos programas o Instituciones han presentado soluciones parciales y con una visión limitada del problema.

Esto se debe, entre otras cosas, a los escasos recursos o a la mala administración de los fondos que reciben, ya que responden más al criterio de los encargados de llevar a cabo los programas que las necesidades de la población.

La política habitacional del Estado se ha orientado -

siempre a atender sectores de la población asalariada (SIC) - priorizando a los que tienen capacidad económica para ajustar se a las condiciones de pago. Pero esta atención ha sido muy pobre hasta nuestros días; ya que la producción oficial ha sido muy baja y más que vivienda, el Estado ha ofrecido créditos y contratos para la industria de la construcción que vira a su alrededor, cada uno de estos organismos ha representado un aparato burocrático y una infraestructura institucional ya que ha actuado como mecanismo de control de diversos sectores de la población con necesidades de vivienda aunado a que el sistema financiero que el Estado utiliza para la construcción, tiene una estructura burocrática que desgasta y que no permite la participación en la planeación de los programas a las personas a quienes va dirigido el servicio y en consecuencia las relaciones son totalmente verticales.

Por otro lado también tiene importancia mencionar que papel le asigna el Estado a la industria de la construcción que según este es justificado ya que menciona la generación de empleos; representar un instrumento mediante el cual se ejecuta una gran parte del programa de inversiones de nuestro gobierno y sobre todo destaca activar a otros sectores de la economía donde están en primer lugar la industria del cemento y el acero y ser capital predominantemente mixto (gubernamental y privado).

Como se ve parece que existe una estrecha relación entre iniciativa privada y el Estado, de tal forma que parecen interdependientes, esta situación nos permite afirmar que son unos cuantos los que tienen acaparada esta importante actividad y amplios sectores populares siguen sin vivienda y sin esperanza de llegar a obtenerla.

127526

2.4. LA VIVIENDA DURANTE LA CRISIS

A mediados de 1981 se inicia lo que muchos consideran la crisis más profunda de la economía mexicana desde la depresión de los años treinta (19). El Estado Mexicano aplicó entre 1980-1982 una política de inspiración Keynesiana que buscaba alargar el ciclo de crecimiento, tal como lo había intentado antes Echeverría. Para ello se apoyaba en la renta petrolera y de aval de préstamos extranjeros.

Para enfrentarse a ella, el gobierno federal puso en práctica diversas medidas, sobre todo desde agosto de 1982.

El régimen en turno elaboró el programa inmediato de reorganización económica. Cabe señalar que este estudio, aunque fuese somero, de las características y consecuencias generales de la crisis, así como de las medidas adoptadas para combatirlas, rebasan los límites de este trabajo.

Basta decir que estas afectaron indudablemente el consumo de la mayoría de la población y en particular, las condiciones de producción y distribución de la vivienda es por ello que a partir de 1981, los costos de producción de la vivienda se elevaron violentamente y se amplió cada vez más la brecha entre el crecimiento de los precios y el de los salarios.

De 1974 a 1981, los índices de salarios y de precios al consumidor de vivienda tuvieron los mismos incrementos un promedio anual de 35.6% en ese mismo lapso los índices, del costo de vivienda de interés social y de materiales de construcción presentaron aumentos promedio anuales de 45.8 y 47.% respectivamente (véase cuadro # 1).

Entre 1981 y 1987, en cambio el índice general de precios subió mucho más rápido que el de los salarios mínimos y los materiales tuvieron los mayores incrementos ya que su promedio anual fue un 103% superior al de los salarios mínimos cuando en años anteriores había sido de sólo un 32%. (véase cuadro # 1).

Estas cifras expresan claramente como se aljean cada vez más en una coyuntura inflacionaria como la que atraviesa México, las posibilidades de acceso de la mayoría de la población a una vivienda incluyendo aquella autoconstruida por los usuarios.

Así llegó una nueva administración en 1982, la nacionalización de la banca tomó un nuevo camino, volvieron a incrementarse las tasas de interés pasivas mientras que las activas se adecuaron al programa inmediato de reordenación económica.

C U A D R O # 1

EVOLUCION DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, COSTOS DE LA VIVIENDA Y SALARIOS
(CIUDAD DE MEXICO, 1974-1987). BASE 1974 = 100

I N D I C E S							
Período	Precios Consumidor	Costo edificación	Costo edificación vis	Costo materiales construcción	Costo mano de obra	Costo viv. alquiler	Salario mínimo
1974	100.00	100.00		100.0	100.00	100.00	100.00
1975	116.83	115.40		116.80	112.90	119.15	116.12
1976	135.67	146.10		145.70	146.90	132.98	154.95
1977	171.34	190.50		185.50	200.40	151.95	194.87
1978	200.40	227.80		224.20	234.90	177.30	219.78
1979	235.07	284.90		287.00	280.80	210.28	252.75
1980	298.60	362.70		374.30	340.20	268.79	298.53
1981	384.57	454.30		475.80	441.80	370.57	384.61
1982	606.01	710.30		738.60	655.30	589.36	538.46
1983	1 198.40	1 300.70		1 460.00	997.00	1 040.43	895.60
1984	1 949.30	2 049.30		2 309.00	1 554.70	1 572.87	1 369.96
1985	3 067.13	3 224.00		3 679.20	2 538.70	2 302.48	2 144.41
1986	5 672.14	5 765.20		6 753.90	3 891.00	4 071.81	3 655.40
1987	9 362.32	9 739.60		11 549.10	6 314.90	6 141.71	5 865.38
Incremento del índice (1974-1987)	9 262.32	9 639.60		11 449.10	6 214.90	6 041.71	5 765.38
Incremento anual promedio (1974-1981)	35.60	45.50		46.90	41.50	33.80	36.60
Incremento anual promedio (1982-1987)	1 459.40	1 504.80		1 801.70	943.20	925.20	887.80

¹ Los datos de 1987 corresponden a los cuatro primeros meses únicamente.

² Los índices de "precios al consumidor" y del "costo de la vivienda de alquiler" fueron recalculados ya que aparecían en la publicación del Banco de México con base 1978=100.

FUENTE: Indicadores económicos del Banco de México. Para los salarios, Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

En lo relativo a la vivienda, como veremos también se -
volvieron a aumentar las tasas de interés.

Por otra parte, el importante avance en los últimos años de la participación de la banca en el capital de otras empresas, en particular de empresas constructoras y promotoras inmobiliarias, hizo pensar en primer momento que la nacionalización permitirá al estado controlar los recursos necesarios para realizar una política mucho más eficaz de vivienda popular y desarrollo urbano.

Sin embargo, la nueva orientación imposibilitó que esos recursos potenciales se destinarían a tal fin.

A partir de agosto de 1983, el programa de política habitacional presentó condiciones que lo hicieron inaplicable; -
aunado a que a partir de esa fecha, casi no se dieron créditos y era difícil que una familia con ingresos de \$321,000.00 (mensuales) compará una vivienda de interés social de - - - -
\$3,207,000.00 que estaba muy por debajo de sus necesidades y expectativas.

En cuanto al número de viviendas, mientras más crecía la demanda, disminuía el otorgamiento de ese sentido lógicamente, los créditos y fondos pasaban luz roja y el programa gubernamental venía resintiendo pérdidas constantes en su cobertura

social y que al mismo tiempo se venía descapitalizando por el alto grado de subsidios es por ello que en febrero de 1984 se implantaron nuevas modificaciones, se establecieron nuevos tipos de viviendas según el tipo y zona del país, se elevaron - gradualmente los porcentajes a razón de un 70% dada la fuerte inflación.

Con estas modificaciones, disminuyó considerablemente el volumen de inversión estatal para la vivienda.

Así pues el programa estatal ha ido presentando continuos cambios para adaptarse a la inflación, pero ellos no han podido evitar que la enorme carestía de la vivienda siguiera afectando fuertemente a los diferentes cajones de vivienda y a la población en su conjunto, sino al contrario, se multiplicaron a raíz de los sismos de septiembre de 1985.

C A P I T U L O I I I

TIPOS DE RESPUESTA DEL ESTADO ANTE LA PROBLEMATICA

3. EL PODER DE EXPROPIACION COMO RELAMPAGO EN EL CIELO,
COMO FILO DE NAVAJA.

La expropiación fue una medida populista mediante la cual el estado pretendía lograr varios objetivos: primero ante los damnificados calmar el descontento evitar exacerbar el conflicto y paralelamente ganar concenso político a favor del PRI y del Estado.

Segundo: crear las condiciones para la transformación de la política urbana del D.F., especialmente en la zona centro, que contemplaba el cambio en el uso del suelo y la eliminación de las rentas congeladas para establecer un régimen de propiedad en condominio.

Tercero: recuperar ante la opinión pública y la comunidad internacional la legitimidad perdida por el régimen.

La expropiación de predios urbanos en el centro de la ciudad tuvo lugar escasamente a 22 días de los sismos, esto es -- después de tres semanas dedicadas al auxilio de la población por la emergencia inmediata.

"El 11 de octubre de 1985 el presidente Miguel de la Madrid decretaría la expropiación de grandes áreas de la ciudad por causas de utilidad pública a fin de sentar las bases para reconstruir y organizar las zonas afectadas a partir de criterios que preservacen la vecindad y el arraigo de los habitantes, al tiempo que garantizaran el disfrute de una vivienda en propiedad "de hecho una primera lista del primer decreto expropiatorio incluyó aproximadamente 5,500 predios".
(20)

Una segunda y tercera listas, publicadas el 21 y el 23 de octubre respectivamente a consecuencia de errores y omisiones que incluía la primera, redujeron el total de los predios a expropiar a 4,500 aproximadamente (todos los predios ubicados en la colonia Roma quedaron excluidos").

El 12 de octubre, un día después de la promulgación del primer decreto expropiatorio, el gobierno creó el programa RHP como el organismo encargado de la reconstrucción de viviendas en las áreas expropiada. Sus facultades incluyeron las instrumentaciones de las acciones sociales, técnicas y financieras necesarias para ello.

A partir de este momento podemos establecer dos etapas políticas: la etapa de la contención y la de la expropiación social.

El segundo decreto y expropiatorio desmovilizó y dividió el movimiento emergente de damnificados por zonas y estratos sociales. Dejó fuera a las organizaciones formadas a partir de los sismos como la vida, y solo considero aquellas zonas - en donde había experiencia organizativa previa "este hecho y la creación de RHP directamente vinculado con la gestión del partido oficial permitió al estado someter a los damnificados a un proceso controlado burocráticamente.

El control de los damnificados se ejerció mediante la --gestoría del PRI en este proceso y el primer paso que se daba era la entrega desde el partido de los certificados de dere --cho; con esto buscaba ganar consenso político." (21)

Sin embargo la falta de validez jurídica de los certifi --cados y los problemas jurídicos en los predios expropiados --tienden a minar la recuperación de consenso y de legitimidad --ante los damnificados por tanto los problemas jurídicas de la expropiación y el objetivo estatal de modificarla política ur --bana, minan la capacidad del estado de obtener consenso acti --vo por parte de los damnificados.

Sin embargo, si logró el estado controlar políticamente el movimiento, dividir y atender por separado a los de pre --dios expropiados y someterlos a un proceso burocrático (RHP) que vincula la gestoría del PRI para la solución al problema de vivienda.

La solución política gubernamental al problema jurídico en predios expropiados pudo mediar entre los dos objetivos planteados inicialmente primero control de los damnificados y búsqueda de consenso a favor del PRI.

Y segundo, cambio en el uso del suelo-redensificando la construcción de vivienda en predios expropiados sin problemas jurídicos.

"En otras palabras, que con esta medida como relámpago caído del cielo la expropiación, los bienes expropiados pasan indefectiblemente al patrimonio dominical del estado para satisfacer sus fines. Sin embargo, las propias leyes permiten que los inmuebles afectados pasen en propiedad a la colectividad." (22)

Colectividad que, conforme a la constitución, es la propietaria originaria, la tierra como poseedora efectiva de la riqueza inmobiliaria, ya que el artículo 20 de la ley de expropiación señala que puede expropiarse en interés de la colectividad.

Todo se redujo a la óptica política en el uso del derecho. Así a partir de ese momento se establecieron dos etapas políticas.

La etapa de la contención y la de expropiación social.

La etapa de contención política se caracterizó por la indefindición total, fue un momento en que los secretarios del estado y otros funcionarios tuvieron que ir procesando un significado real de la medida expropiataria. En ese momento se desconocía el monto y la procedencia de los recursos para la reconstrucción los criterios que permitirían localizar a los beneficiados inmediatos, y si se recurriría a las políticas del clientilismo o se atendiera a todos por igual.

Es entonces cuando se elige como contenedor a José Parcero López para RHP, Arquitecto de profesión, exsecretario de la CNOP, diputado federal por los distritos más afectados por los terremotos, hombre clave del gobierno "La etapa de la concertación democrática se inició entre febrero y marzo del sig-iente año (1986) parcego había desempeñado su papel, incluso a costa de disgustos y fricciones con el PRI capitalino, quien le exigía más lealtad institucional, por su actitud obligadamente abierta con todas las organizaciones de damnificados".

"Al final y en consecuencia se requirió, en su momento, de una especie de un plebiscito para acordar el programa más significativo de la reconstrucción. El Estado necesitaba relegitimarse y las organizaciones asegurar el cumplimiento cabal del programa y también desde luego institucionalizar sus propias propuestas, asentadas todas en el convenio de concertación democrática." (23)

Los resultados fríos, en cifras, de la reconstrucción -- son los siguientes:

3,569 expropiados y reconstruidos (de 3,745 edificios -- habitacionales dañados detectados a un mes del sismo por la -- Comisión Metropolitana de Emergencia).

Por último es importante mencionar que el decreto expropiatorio comprendió en su gran mayoría a vecindades y viejos edificios de departamentos, y pretendió que los arrendatarios de los mismos pudieran adquirirlos en condiciones crediticias moderadas.

De igual manera, el decreto afirmaba que la situación de emergencia ocasionada por los sismos, provocó trastornos interiores que generaron necesidades colectivas que requirieron satisfacción urgente, para impedir mayores calamidades públicas y prevenir nuevos prejuicios a la colectividad la medida, fue instrumentada con poco cuidado. El censo que la antecedió fue realizado con mucho descuido lo que produjo que la primera se incluyeran muebles que eran casas particulares, unifamiliares, en tanto que se dejaban fuera muchas edificaciones -- que se devieron expropiar. En suma, se actuó con la premura que la situación exigía; pero al mismo tiempo se descuidaron aspectos importantes.

En especial no se definió debidamente la forma de resolver cuestiones como las de la solvencia de los usuarios, muchos de los cuales se encuentran entre los grupos de ingresos más bajos del área metropolitana.

3.1. RECONSTRUCCION HABITACIONAL Y MOVIMIENTO URBANO POPULARES.

El Programa Gubernamental de Viviendas que hasta hoy ha mantenido su ejecución en el área central de la ciudad de México, iniciado por el gobierno federal en octubre de 1985, -- presenta un conjunto de características específicas y en alguna medida novedosas; éstas deben ser analizadas considerando el conjunto de circunstancias coyunturales emergentes del sismo y la integración de los diferentes actores colectivos, órganos estatales, partidos políticos, intereses y demandas presentas y futuras que sirven específicamente en la definición de la política de reconstrucción.

El que hablemos de "necesidades", no implica ninguna -- afirmación acerca de la orientación de la política objeto de análisis, ni una definición apriorística acerca de en qué medida "beneficia", a un determinado sector de la población.

Las políticas estatales y en particular aquellas que implican innovaciones en la política social, no pueden ser interpretadas sólo como el resultado de una estrategia racional dentro de la cual estén previstos todos los efectos resultantes; por ello, los desarrollos e innovaciones de la política social del estado no pueden ser concebidos como la causa de -- condiciones o cambios sociales concretos, sino sólo como el -- indicador de interacciones conflictivas cuyo resultado es -- abierto y ambivalente.

Así, el análisis de un Programa como el de la reconstrucción debe apuntar a la consideración de sus efectos sociales procurando responder a las siguientes: ¿Qué beneficios inmediatos, costos y perspectivas económicas son generados por un nuevo Programa de Política Social?, ¿Qué categorías de personas afectadas son colocadas en relaciones de competencia o cooperación por el Programa?, ¿En qué medida aquellos que son afectados pueden realmente exigir determinados beneficios, oponerse u obstruir regulaciones que resultan desventajosas?, ¿Hacia quienes puede trasladar las cargas específicas resultantes un determinado grupo afectado?, ¿Qué grupo de poder tiene la posibilidad de bloquear la ejecución administrativa del Programa? Está, por definición, limitado temporalmente, frenando así la reconstrucción pero eso no quiere decir que también estén frenados los efectos ni sus actores colectivos y grupos sociales involucrados dado que actualmente (noviembre 1988), nos encontramos a poco más de 3 años de iniciada la formación del Programa y que, por consiguiente, sus efectos sociales están cuando mucho insinuados, ya que el gobierno su exposición estará dado más una evaluación de los resultados desde la perspectiva de la población "beneficiaria", por la especificación de los procesos presentes en su formación, considerando el marco institucional definido, los grupos sociales y actores colectivos involucrados, y las demandas e intereses en juego.

En términos del problema que aquí nos ocupa la formación de la política social de reconstrucción habitacional en el área central de la ciudad de México, un efecto fundamental del sismo de septiembre de 1985, fue la constitución de los "damnificados. En un actor colectivo". (24) La organización espontánea, inmediatamente, después del sismo del 19 de septiembre, podemos decir lo siguiente en primer lugar, el papel de las masas no fue nuevo ya que estas han sido protagonistas en ocasiones anteriores, pero vamos a lo concreto las masas fueron las realizadoras de las tareas de todo tipo en la catástrofe, esa actitud de solidaridad y construcción, por encima del propio estado con presencia significativa en la formación de la política de reconstrucción.

En ciertas áreas, el movimiento de damnificados se originó en las iniciativas de organizaciones preexistentes. Así ocurrió en colonias como la Morelos y Tepito (1986). En la mayoría de los casos, en cambio, prácticamente no existían antecedentes de organización vecinal que hubieran prescendido el nivel de las vecindades aisladas. Tal fue el caso del "centro" (área aproximadamente coincidente por el llamado "primer cuadro"), donde la Unión Popular Nueva Tenochtitlan conformó una de las organizaciones más grandes entre las que integran el órgano coordinador de las organizaciones independientes de damnificados, la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD).

Una condición fundamental en la formación del movimiento de damnificados fue sin duda la gran difusión de la vivienda multifamiliar de renta congelada. (25) Entre 1942 y 1948 se expedieron varios decretos de congelación de rentas que dieron origen a las viviendas conocidas actualmente como de renta congelada. Nota: De el periódico Novedades en septiembre de 1957. "O muy baja, la vecindad" en el área central de la ciudad. Más de 31% de todo el inquilinato en el Distrito Federal se concentraba en la delegación Cuauhtémoc y Venustiano Carranza y, de este porcentaje, la mayor parte corresponde a la antigua "herradura de tugurios". (26) Denominación que se dió al área de viviendas deterioradas en torno al Centro Histórico. (Observación propia), en torno al centro histórico.

La incertidumbre con respecto a las viviendas afectadas, en diferentes grados, por el sismo fue un motivo fundamental de la movilización vecinal. El tema de los inquilinos que se resistían a abandonar su vivienda y de los "casatenientes" que promovían acciones destinadas al desalojo de los inmuebles se convirtió durante los días precedentes al decreto expropiatorio, en objeto destacado de la crónica periodística y de las demandas de los damnificados. Como se ha señalado reiteradamente, en muchos casos lo amenazado no era solamente la vivienda, sino también las fuentes de trabajo organizadas, en una proporción significativa, en la propia vivienda o en función de su localización.

De este modo, la solución individual del problema se presentaba, ante la población afectada, como virtualmente imposible. Las experiencias previas respecto al modo de operar de los mecanismos administrativos y judiciales permitían suponer que el afrontar la situación vecindad por vecindad y en un terreno que se percibía como favorable a los propietarios, terminaría muy probablemente con la expulsión de los inquilinos.

La solicitud de expropiación de los inmuebles afectados se presentó en este contexto como una medida que, si en sí misma no constituía una solución al problema habitacional, poseía la cualidad de bloquear las maniobras de expulsión puestas en marcha por los propietarios. Su conversión en una consigna apoyada masivamente se produjo a un ritmo semejante a la articulación de las organizaciones de damnificados. En efecto, si por la parte muchas "uniones" de vecinos se constituyeron hacia fines de mes de octubre. (27) Los testimonios recogidos son coincidentes en cuanto a que la mayoría de las uniones de vecinos se constituyeron hacia fines del mes de septiembre. Ya el 2 de octubre, los representantes de varias organizaciones entregaron al Presidente de la República un pliego petitorio en el que se incluía, entre otras demandas, la de expropiar edificios y vecindades.

Más allá del grado en que puede haber influido la movilización de los damnificados en la decisión presidencial, lo --

cierto es que había rebasado ampliamente los mecanismos habituales de control político y resultó incorporada como un elemento fundamental en la definición gubernamental de la situación. Hacia fines del mes de octubre de 1985, establecidas ya las instancias y aparatos a través de los cuales el Estado atendería la problemática habitacional emergente, la definición gubernamental del universo de los damnificados, expresada a través de un informe de la Comisión Metropolitana de -- Emergencia (CME), distinguía tres grupos damnificados que serían atendidos a través de otros tantos mecanismos estatales:

1. Damnificados que habían perdido su vivienda que se encontraba localizada en grandes conjuntos habitacionales, como era el caso de las unidades Nonalco-Tlatelolco y multifamiliar Benito Juárez, mismos que se encontraban administrados por entidades de carácter público.

2. Damnificados cuyas viviendas se encontraban en las colonias populares del centro de la ciudad y que fueron afectados por el sismo, identificándose entre viviendas o casas de construcción antigua donde habitaban varias familias.

3. Damnificados de colonias habitadas por personas de clase media cuyos inmuebles eran propiedad de quienes los habitaban o bien se encontraban arrendados por inquilinos (CME, 1985).

Esta delimitación de los distintos grupos de damnificados correspondió con un tratamiento diferente para cada uno, que resultó independiente en cierta medida de la condición social de las familias damnificadas e incluso, en ciertos casos, de las relaciones sociales establecidas en torno a la ocupación de la vivienda. (28) Se refiere al hecho de que muchas vecindades a sus equivalentes sociales viejos edificios de departamentos de renta congelada o muy baja quedaron excluidas de la medida expropiatoria en colonias como la Roma Norte, a las que se clasificó de "Clase Media" aunque también en ellas habitan en gran medida sectores populares (véase a Ramos y Ortíz en la revista Macropolis de Enero de 1986).

La expropiación de predios urbanos en la ciudad de México tiene importantes antecedentes como instrumento de política urbana. También la definición estatal del tema del deterioro de las vecindades como un "problema social" que requiere de la acción pública reconoce antecedentes significativos. Los decretos de congelación de rentas expedidos entre 1942 y 1948 -- que afectaron alrededor de 115 000 viviendas y beneficiaron -- a la mitad de la población, constituyen el antecedente más lejano de política urbana relacionado con las vecindades y quizás el único con un efecto masivo con consecuencias unívocamente favorables a la conservación del uso habitacional popular en el área central de la ciudad de México. Es también el antecedente al que por lo general se suele atribuir el papel de --

causa fundamental del deterioro de la vivienda popular en dicha área. Una visión que es retomada, como veremos, en la argumentación oficial respecto de los objetivos de la expropiación de 1985.

Las políticas posteriores de renovación urbana en el área central, así como la política de grandes obras de vialidad y los cambios de usos del suelo alentados por las grandes obras emprendidas por el Estado y la empresa privada durante la gestión presidencial de José López Portillo (1976-1982) tuvieron, en proporciones variables, un saldo negativo respecto de la conservación del uso habitacional popular; éste se expresó en el desplazamiento de un sector de la población hacia la periferia de la ciudad, en parte debido a un proceso directo de expulsión y en parte como resultado de la incapacidad económica de las familias afectadas para adquirir viviendas de interés social en el área central.

Los fundamentos oficiales del decreto expropiatorio y de la política habitacional dirigida a los "damnificados cuyas viviendas se encontraban en las colonias populares del centro de la ciudad", retoman el tema de la degradación de hábitat popular resultante de las rentas congeladas muy bajas, y reconocen la insuficiencia de los programas de rehabilitación "instrumentados en el pasado", a la vez que reivindican el "arraigo" de la población y el valor "urbanístico" de la fisonomía barrial (CME, 1985).

En correspondencia con esta visión del problema habitacional en el área central y atendiendo seguramente también a las repercusiones inmediatas de la medida expropiatoria, las autoridades resolvieron rectificar la lista de inmuebles afectados, haciendo públicos, a través del Regente de la ciudad, un conjunto de criterios de exclusión e inclusión que orientarían la revisión.

La versión original del decreto de expropiación incluía 5,500 predios en las áreas más afectadas por el sismo. La medida fue recibida con beneplácito por las organizaciones de damnificados y con júbilo por los vecinos beneficiados. Por su parte, las organizaciones empresariales, más que oponerse frontalmente, aprovecharon para reiterar su discurso sobre el "estatismo", el Presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana señaló: "Se trata de una decisión inquietante que puede provocar desconfianza... esperamos que no incremente la propiedad estatal y no signifique la estatificación de la reconstrucción", y solicitó indemnizaciones justas y oportunas para los afectados y que las nuevas viviendas por edificar se enajenen en propiedad privada (Excélsior, 13-X -- 1985).

La rectificación de la lista de inmuebles, publicada en el Diario Oficial el 21 de octubre de 1985, dio como resultado una mucha mayor concentración territorial y, aunque en conjunto implicó muchas más exclusiones que inclusiones, en cier

tos casos, a través de peritajes solicitados por los vecinos, resultó en la incorporación de vecindades que habían sido omitidas en la primera versión. (29) Este fué el caso en la parte sur del centro histórico, donde la unión de vecinos y damnificados del Centro solicitó y obtuvo la incorporación de 32 vecindades.

Los criterios de rectificación dados a conocer por el regente el 19 de octubre de 1985, fueron los siguientes:

A.- Se excluirán aquellos que no estén ubicados en las colonias populares correspondientes. B.- Se corregirán los errores derivados de numeración oficial equivocada o duplicada. C.- Se excluirán las viviendas que hayan sido adquiridas por los vecinos que las habitan. D.- Se excluirán los predios cuyo uso sea vivienda unifamiliar. E.- Se mantendrán incluidos los inmuebles baldíos o usados como bodegas no autorizadas. F.- Se incluirán las vecindades que por confusiones en la lista original no quedaron incluidas (DDF, 1985)

En su oportunidad se otorgarán las viviendas reparadas o construidas en propiedad y mediante los sistemas de crédito correspondientes. Por lo que se refiere a la indemnización de los propietarios de inmuebles expropiados, en fecha próxima se darán a conocer las bases correspondientes.

Finalmente, subrayando la intención no "estatizante" de

la medida, que como hemos visto era una preocupación de los organismos empresariales, se afirmaba: "Se ratifica que no es intención del gobierno convertirse en casero."

La distribución de predios expropiados, de acuerdo con la lista publicada el 21 de octubre se presenta en el cuadro 2. Quedaron incluidos un total de 4,321 predios, distribuidos en 80 colonias localizadas en las tres delegaciones centrales del Distrito Federal, pero concentrados en 10 colonias, 6 de las cuales pertenecen a la delegación Cuauhtémoc.

Dos características de esta distribución son destacables en primer término, que efectivamente los predios expropiados corresponden a vecindades y terrenos baldíos, es decir, que los criterios de exclusión anunciados se aplicaron estrictamente; pero por otro lado, un gran número de vecindades en condiciones semejantes a las comprendidas en el decreto quedaron excluidas. En segundo término, el total de las expropiaciones quedó reducido al área definida como de "colonias populares del centro de la ciudad", es decir aquella para la cual existían antecedentes de políticas de "renovación urbana", y se concentró en las colonias donde el problema inmobiliario presentaba el perfil más crítico y la organización vecinal un mayor desarrollo (Guerrero, Tepito, Morelos, Doctores, Centro).

CUADRO No. 2

DISTRIBUCION TERRITORIAL DE PREDIOS EXPROPIADOS

Delegación	Colonia	Núm. de Predio
Cuauhtémoc	Buenvista	131
	Centro	473
	Doctores	297
	Guerrero	358
	Morelos	325
	Peralvillo	188
	Otras (15)	424
Gustavo A. Madero	Valle Gómez	137
	Otras (39)	426
Venustiano Carranza	Centro	267
	Morelos	412
	Otras (26)	453
Total		4 321

FUENTE: Diario Oficial 21-X-85.

Transcurrido apenas un mes de la ocurrencia del sismo, - la política estatal de reconstrucción habitacional contaba -- con una definición de la población a ser atendida que implica ba, como ya se ha señalado, la clasificación de los damnifica dos en tres grandes grupos a los que se aplicarían otros tan tos programas de vivienda.

El PRHP, que atendería a "los damnificados cuyas vivien das se encontraban en las colonias populares del centro de la ciudad", abarcaba en principio unas 44 000 familias y conta ba con una definición de sus orientaciones básicas y de los - organismos estatales que se encargarían de su ejecución.

Las orientaciones básicas quedaron definidas tanto a través de las características y funciones adjudicadas al organismo creado para ejecutarlo --Renovación Habitacional Popular -- (RHP); pmra el que se definió una duración limitada--, como -- por los informes dados a conocer por la CME el 20 de octubre de 1985 y por el DDF el 19 de ese mismo mes"

1. Adjudicar las viviendas reparadas o construidas a título oneroso, mediante un sistema de créditos y en -- propiedad privada a los exinquilinos.
2. Posibilitar el arraigo de los damnificados en el lugar donde ahbitaban antes del sismo.
3. Promover la participación popular y establecer sistemas de apoyo técnico y financiero hacia los programas de autoconstrucción y regeneración de las viviendas afectadas, así como para el funcionamiento de cooperativas y viviendas. En cuanto a los organismos estatales que participarían en el programa, la distribución de las atribuciones y funciones se dio en los términos que se presentan en el cuadro No. 3.

CUADRO 3
ORGANISMOS ESTATALES INVOLUCRADOS EN EL "PRHP"

FUNCION	ORGANISMO
Control del PRHP	Sedue y DDF
Diseño y ejecución de los proyectos de vivienda.	RHP
Promoción para la organización social de damnificados.	RHP
Instrumentación de mecanismos financieros y programas de recuperación.	Fonhapo
Planeación barrial, equipamiento e infraestructura.	DDF y Bano-bras.

FUENTE: Elaborado con base en Fonhapo 1986.

Es importante destacar que lo novedoso en las bases político institucional del PRHP no consiste fundamentalmente en sus orientaciones, para las cuales es posible encontrar antecedentes cuando menos en el discurso oficial, sino en el hecho de que iniciaron la definición de una política social en el marco de la movilización de sus destinatarios y de una articulación notable de sus demandas, situación que contrasta significativamente con "...el relativo vacío en el que (habitualmente en México) se gestan las políticas públicas".

A diferencia de otros programas e instituciones estatales de política social de carácter permanente existentes en México, como las instituciones de seguridad social y los instrumentos de política habitacional, los organismos de repre -

sentación patronal, así como los órganos populares de carácter corporativo incorporados al sistema oficial. (30) Organizaciones sindicales por una parte, Confederación de Trabajadores Mexicanos, Congreso del Trabajo, etc. y por la otra la Confederación Nacional de Organizaciones Populares. Han carecido, en el caso del PRHP, tanto de motivos como de condiciones propicias para su involucramiento directo.

En el caso de las expresiones corporativas de la empresa privada, por el PRHP no se basa en recursos que en toda o en parte deban aportar los empleadores y tampoco tiene implicaciones ostensibles respecto de la relación entre patronos y trabajadores. De allí que su involucramiento sólo se haya manifestado en términos de puntualizar las "desviaciones" indeseables que podría acarrear respecto de la orientación general de la política estatal. En el caso de los órganos corporativos populares, porque la población "objetivo" del PRHP -- constituye un conglomerado social que comparte por definición una situación común -- la de damnificados --, pero que es heterogéneo en términos de su adscripción sectorial y su composición en cuanto a fuerza de trabajo, ya que está integrado por diversas categorías laborales: burócratas, obreros, trabajadores por cuenta propia, empleados en empresas privadas, etc.

De allí que el conjunto de actores sociales puestos en relación por el PRHP haya resultado reducido, en lo que res -

pecta a los de carácter primario, a los damnificados, los propietarios expropiados y los propios aparatos estatales involucrados. Mientras que en un segundo plano, es decir, en el de los actores secundarios, revisten significación ciertos partidos políticos (el PRI, sus aliados y los de oposición de izquierda), los grupos de apoyo técnico a los damnificados, las fundaciones y organismos de ayuda, la banca internacional de desarrollo y las empresas constructoras contratistas de obras.

Dado que no es posible desarrollar aquí una descripción pormenorizada de las características, acciones y recursos -- puestos en juego por cada uno de estos actores sociales, nos limitaremos a plantear en forma esquemática algunos aspectos que consideramos fundamentales.

En el terreno de la cuestión habitacional, una vez definidas las orientaciones generales del PRHP, la acción colectiva de los damnificados se orientó simultáneamente a presionar respecto de su pronta ejecución, a incidir en sus aspectos -- normativos y operativos, a participar en su ejecución, a exigir la ampliación de la medida expropiatoria y a desarrollar una acción de carácter autogestionario paralela a la acción gubernamental.

Aún cuando desde fines de enero de 1986 se constituyeron organizaciones de damnificados alternativas a las "uniones de

vecinos de damnificados" adherentes a la CUD, constituida en octubre de 1985, tales como los Comités de Reconstrucción controlados por el PRI y el Directorio de Damnificados, controlado por el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), no resulta problemático afirmar que han sido las agrupadas en la CUD las que, en cuanto actor colectivo, han confrontado la acción y las iniciativas gubernamentales con propuestas y demandas generadas independientemente y las que han constituido el motor de la movilización de los damnificados.

En realidad, la mayoría de los damnificados no se han organizado en forma efectiva. Afirmaciones como las de Jesús Salazar, titular de la Federación de Comités de Damnificados, respecto a que dicha organización (controlada por el PRI) "representa", a 28 000 familias de damnificados, expresan una contabilidad sumamente dudosa. En todo caso, una estimación, más realista, (31) Cifra resultante de las estimaciones, realizadas respecto a la capacidad de movilización de la CUD y al No. de familias adherentes a las principales organizaciones que la integran. Permite situar el número de familias que siguen las orientaciones emanadas de las "uniones" agrupadas en la CUD en unas 10 000, un número significativo, si se considera que el total de familias damnificadas no excede probablemente de 80 000.

En términos de una "lógica de la acción colectiva", se puede afirmar que ha sido la organización y movilización de --

esta minoría numéricamente significativa, la que ha otorgado sus características fundamentales a las demandadas y a la acción del conglomerado heterogéneo que conforman los damnificados, ya que la progresiva concreción del PRHP (y de sus agregados como el Programa Emrgente de Vivienda-fase II), se ha dado fundamentalmente en el contexto del establecimiento de negociaciones efectivas y prácticamente cotidianas entre las organizaciones que integran la CUD (alrededor de 25) y las autoridades gubernamentales involucradas en el PRHP, en el marco definido por el Estado desde fines de octubre de 1985.

Así como en el caso de los damnificados tiene sentido hablar de un actor colectivo al que debe concedérsele cierta eficacia con respecto al curso seguido por la acción gubernamental, también en el caso de los propietarios expropiados sus acciones han sido eficaces, pero como resultado fundamentalmente del efecto agregado de acciones emprendida individualmente.

La reacción de los propietarios no ha sido homogénea, lo que puede explicarse tanto por el hecho de que la medida expropiatoria en sí misma podía dar lugar a interpretaciones diferentes del modo en que afectaba sus intereses, como por que éstos variaban de acuerdo con los diversos grados en que el sismo afectó a las construcciones y las características de las mismas. Así, en tanto que una fracción importante optó -

por atenerse a la indemnización gubernamental, un número también significativo optó por anteponer los recursos legales -- disponibles que, en forma casuística, podían revertir la medida: solicitud de revocación ante la autoridad competente (DDF) e interposición de recurso de amparo.

Potencialmente, todas las solicitudes de revocación denegadas pueden transformarse en recursos de amparo, y esto es -- al parecer lo que ha venido sucediendo en gran medida. Un -- número desconocido. (32) No hay información oficial al respecto. Pero importante de recursos de amparo ha sido resuelto -- en favor de los propietarios, situación que se ha convertido, como se verá más adelante, en una interferencia significativa en la ejecución del PRHP.

La decisión de constituir un nuevo organismo que tuviera a su cargo la ejecución del PRHP, puede ser interpretada de -- diferentes formas. Para los partidos de oposición por ejemplo, fue la resultante del desgaste político sufrido inicialmente por las instituciones de vivienda y la consecuente necesidad de presentar una nueva imagen. Sin embargo, es necesario considerar también el hecho de que haber otorgado la responsabilidad directa del programa (posibilidad que debería sugerirse) al Fondo de Habitaciones populares (Fonhapo), único organismo que contaba con experiencia acumulada en programas semejantes al PRHP, hubiera significado la exclusión del go--

C U A D R O # 4
DEMANDAS DE LA CUD (NOVIEMBRE DE 1985)

D E M A N D A	RESPUESTA DEL GO- BIERNO (NOVIEMBRE DE 1986)
- Adjudicación de los terrenos expropiados bajo propiedad colectiva, en patrimonio familiar.	-
- Respecto a la propiedad de los predios, terrenos y departamentos adquiridos mediante certificado de participación inmobiliaria y a los contratos de arrendamiento.	+-
- Respecto al arraigo de la población dentro del barrio o sitio donde se vivía antes del sismo.	+
- Congelamiento de rentas a todos los habitantes de las zonas afectadas que requieran reparación inmediata de la vivienda.	-
- Créditos para restitución, reparación y rehabilitación de vivienda de acuerdo a las posibilidades de pago de los beneficiados.	+-
- Restitución inmediata de la vivienda. Construcción de vivienda nueva o rehabilitación con condiciones de espacio y servicios indispensables.	+-
- Edificación de conjuntos habitacionales y vivienda por autoconstrucción en las reservas territoriales de los organismos públicos.	+
- Respecto y aval a la formación de cooperativas y asociaciones civiles para la vivienda.	+
- Programa de vivienda provisional, con condiciones de seguridad, higiene y servicios indispensables.	+-
- Canalizar los recursos para el pago de la deuda externa hacia la construcción de viviendas.	-
- Reconstrucción de la vivienda como función económica y social, ligada al empleo que fue afectado por el sismo.	-
- Coordinación conjunta de los proyectos y esfuerzos de reconstrucción de vivienda, evitando la dispersión y confusión por parte de las autoridades.	+-
- Ampliación de expropiación de predios.	-
- Determinar la propiedad de los predios expropiados a favor de los poseedores de la vivienda, aclarando el régimen de propiedad.	+
- Evitar que los predios expropiados pasen de nuevo a propiedad de los casatenientes.	-
- Reconocimiento de las listas elaboradas por la CUD, de predios dañados por su expropiación y suspensión de las revocaciones de las expropiaciones.	-

FUENTE: Relatoria del Segundo Foro de Damnificados, organizado por la CUD, 9 de noviembre de 1986.

Referencias: +. incorporada por el gobierno: -, rechazada: +- , respuesta parcialmente positiva o de resultados ambiguos.

bierno de la capital —el DDF—, de un programa con enorme impacto político y social en el área central de la ciudad.

De hecho, las atribuciones conferidas a los diferentes organismos participantes y en particular a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) (de la cual depende Fonhapo) y al DDF, parecen haberse orientado a obtener un equilibrio en la participación de estos dos organismos.

Esta perspectiva destaca, en relación con la acción colectiva desarrollada por los damnificados, el papel desempeñado por los partidos y grupos de oposición de izquierda, los grupos de apoyo técnico (en ocasiones inseparables de los primeros) y las fundaciones y organismos de ayuda.

Los partidos y grupos de oposición no han tenido una participación orgánica, es decir de carácter programático y en cuanto organizaciones políticas en el movimiento de los damnificados, pero han aportado un recurso significativo en relación con la capacidad del mismo para dar continuidad a la acción y para organizarse: básicamente, un conjunto de activistas con experiencia, en muchos casos, en la organización y gestión de organizaciones barriales y de colonos.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La pérdida de un gran número de viviendas provocada por los sismos de septiembre de 1985, representa sin duda uno de los más agudos problemas que ha enfrentado la ciudad de México en su historia reciente. Las consecuencias sociales de este fenómeno, pusieron en juego todos los recursos institucionales creados por el estado para atender el problema habitacional y en buena medida han sometido a prueba a la política oficial de vivienda, planteándole nuevos retos y urgiéndola a la solución de situaciones rezagadas y demandas pospuestas.

De esta manera la vida de la capital ha sufrido un intenso proceso de transformación en todos los órdenes: movilizaciones sociales frecuentes (que exigieron las necesidades y urgencias de la reconstrucción y el enderezamiento de los objetivos de la política oficial).

Procesos de organización vecinal; institucionalización de nuevas fórmulas de gestión y un "poco", a la contra como ya es tradicional las instituciones gubernamentales, no pudieron adecuar su aparato administrativo, teniendo como resultado un estancamiento en el agilizamiento de reglas de operación y el cerramiento de instancias de participación y diálogo.

En esos términos podemos considerar que la sociedad se ha revitalizado y el estado no ha podido responder a las demandas del cambio, en donde la sociedad civil tuvo una desbordada actividad y el estado estuvo ausente o ¡al menos desde mi muy particular punto de vista, fue pasivo y errático, y no es que hable de una acusación indiscriminada sobre corrupción disimulo y dolo en las responsabilidades públicas! pero es -- que esta vista a la luz del día que el estado no supo conducir la reconstrucción que hubiese derivado un profundo proceso de regeneración y reordenamiento urbano.

De esta manera se tiene que ver que la reconstrucción -- también debería ser vista entonces como algo que trasciende, desde un punto de vista histórico y de manera más concreta es tar cargada de implicaciones sustantivas y de nuevos significados para la evolución social y política del país en su conjunto.

3.2. EL ADELGAZAMIENTO DEL ESTADO A PARTIR DE LA MOVILIZACION DE LA SOCIEDAD CIVIL.

A raíz de la amplia respuesta social que los sismos de 1985 originaron en el país, se ha extendido el uso del término "sociedad civil". Algunos teóricos y analistas políticos han advertido sobre los peligros del uso equívoco del concepto tanto por lo que se refiere a su contenido interno como al tipo de relaciones que supone entre dicha sociedad y el estado, "al respecto N. Bobbio precisa que sociedad civil es la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales; es decir constituye el conjunto organizado de los intereses privados; el mismo autor agrega que es el campo de las varias formas de la movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales." (33)

De acuerdo con estas precisiones, es conveniente resaltar algunos aspectos centrales: que forman parte de la sociedad civil las organizaciones, gremios e instituciones de las diferentes clases sociales y no sólo los de una en particular la sociedad civil es contradictoria por estar atravesada por los intereses y luchas de las clases que la integran; ello implica que toda lucha política va dirigida no sólo contra el estado, sino también contra la clase antagónica, y los lími-

tes y las relaciones entre sociedad civil y estado no son respecto a la actitud que el estado asumió ante las organizaciones de la sociedad civil, se pueden adoptar distintas posiciones teóricas y políticas, pero no se puede ser ingenuo.

El estado no facilita su existencia y actuación autónomas. Intenta incorporarlas y absorberlas en las instancias del sistema y del partido oficial. Cuando no logra recuperar las promueve su división interna, y si no alcanza este contenido, crea organizaciones paralelas, sobre todo si las independientes avanzan en su politización.

Esto demuestra el autoritarismo del estado frente a los movimientos sociales y asimismo el alto costo político que tiene en México asumir una posición independiente respecto del estado y de sus organismos de control de masas.

Por otra parte es frente a estos hechos como adquieren su dimensión real los pronunciamientos del estado sobre la sociedad democrática así como las supuestas instancias de participación tales como las consultas populares.

3.3. EL DISCURSO Y LA ACCION PRESIDENCIAL

Las primeras y principales medidas adoptadas por el presidente Miguel de la Madrid para enfrentar la tragedia de los sismos de 1985, fueron la puesta en marcha de los planes de auxilio a la población (DN-111-E y SMA-85) que nunca se llevaría a cabo por el ejército del general Arévalo Gardoqui, también se trataría de integrar dos comisiones encargadas de abocarse a la solución de los problemas provocados por el sismo. Las comisiones nacionales fueron encabezadas por el secretario de Gobernación: Manuel Barlett, y la Comisión Metropolitana por el regente capitalino: Ramón Aguirre Velázquez "ante la situación, el presidente aseguró que el gobierno contaba con medios materiales y humanos suficientes para hacer frente a la tragedia y que estábamos preparados para regresar a la normalidad". Por su parte, el secretario de gobernación afirmó también en este sentido, que en términos generales la situación estaba controlada". (34)

Esta primera imagen contrastaba de manera evidente con el caos que privaba en la ciudad de México, si bien esta evaluación de la situación fue al menos en el discurso presidencial pronto modificada, no sucedió lo mismo con uno de sus principales componentes la "consigna" de un manejo cauteloso de la información, que tuvo como efecto ahondar la distancia entre el gobierno y la sociedad en esos momentos y la discre-

pante información oficial y la falta de coordinación administrativa fueron sentidos por la sociedad como formas de ocultamiento.

En el marco de esta fractura entre gobierno y sociedad destaca la indecisión presidencial de comparecer públicamente la noche del jueves 19 de septiembre de 1985.

Esto en contraste con sus declaraciones previas el presidente Miguel de la Madrid Hurtado calificaba al suceso de -- "gran tragedia" y reconocía días después que los terremotos nos habrían de rebasar en muchos casos.

En su discurso exaltaría la "extraordinaria solidaridad" del pueblo y apelaba a la unidad fundamental de los mexicanos; demandaba serenidad, entereza y ánimo y externaría su pésame a los deudos de los muertos.

Afirma que la capital no está arrasada por los sismos, sin embargo el apoyo moral, el reconocimiento y la solidaridad expresados no incluyeron ofertas políticas concretas que pudieran rescatar un liderazgo político nacional.

Por otra parte la acción desplegada por el gobierno capitalino y por diversas agencias gubernamentales de la administración central, organismos descentralizados y empresas para-

estatales, si bien varió en función de las instituciones, en términos amplios contribuyó a enfrentar numerosos problemas - principalmente mediante la aplicación de medidas de seguridad de acciones encaminadas a rehabilitar los servicios públicos y de ayuda a la población afectada.

3.4. EL DIA DEL DERRUMBE Y LOS DIAS DE LA POBLACION CIVIL

En la mañana del 19 de septiembre, apenas transcurrida - la primera oleada de terror y de pánico, la gente intervenía subsanando las limitaciones gubernamentales.

Salen a flote las debilidades orgánicas del gobierno, la primera de las cuales en su incapacidad de previsión, de cualquier modo la violencia del sismo es tan desmedida que todo - lo rebasaba.

El reordenamiento citadino se da de modo inesperado; en barrios y en escuelas se forman espontáneamente brigadas de - adolescentes y jóvenes, en un insólito encuentro de clases.

De hecho la primera y más decisiva respuesta al terremoto es de índole moral forzosa y compulsivamente, el instinto de continuidad se fragmenta en decenas de miles de acciones, avivadas por el deseo de rescate, del atenuamiento de la violencia natural, de la puntualidad del individuo que acompaña en su desesperación a las multitudes.

El Estado moviliza fuerzas considerables, pero de alcances menores a los requeridos.

"En la emergencia extrema, queda claro que, desde los --

años cuarente, el estado tiende por comodidad y por imposibilidad a ser federación de tribus aglutinadas por necesidades e intereses de poder, pero sin vinculaciones orgánicas".(35)

Eso es que no hay comunicación real de una secretaría a otra, de un sector a otro; el estado carece de instrumentos adecuados para la solución no coyuntural de problemas. Además que lo anterior no sólo el gobierno se vio rebasado, sino que exhibió su podredumbre y sus miserias políticas; en el seno del aparato gobernante se operó una sorda lucha por ver -- quién controlaba las acciones estatales.

Esta lucha contribuyó a paralizar la capacidad gubernamental por otro lado, más que nunca se pudo observar que la legendaria capacidad política del Estado mexicano se había convertido con el tiempo en prepotencia burocrática con toda su connotación de ineficiencia e incapacidad de adaptarse a las nuevas condiciones (sic).

Los funcionarios adularían alternativas y simultáneamente al pueblo, la juventud, la sociedad civil, la solidaridad y el resentimiento gubernamental deviene suspensión masiva de credibilidad. En la calle en las reuniones en los transportes públicos, se establece la unanimidad; los habitantes del D.F. lo verbalizan, califican al gobierno de pragmático y represivo, reacio a toda crítica y a las labores de equipo, -

hecho de proyectos a corto plazo. El miedo y la incertidumbre de todos los días se traducen en miedo, desconfianza orgánica hacia los responsables institucionales de la seguridad.

. En su gran mayoría los funcionarios no estuvieron debidamente enterados o al tanto de los recursos estatales, y no se obtuvieron como ya dijimos anteriormente reacciones prontas; no se coordinaron esfuerzos y se concentrarían en las fórmulas probadas y demagógicas: en adular, prometer, posponer mientras las gentes en las calles sufrían de inclemencias y sin un techo en donde descansar.

En términos amplios, destacaría el carácter limitado de la acción gubernamental ante una gran movilización individual y espontánea como fenómeno principal a la que se suma la emergencia de nuevas agrupaciones y la de algunas organizaciones sociales ya existentes.

Esta movilización se anticipa a la acción gubernamental, después se constituye de manera paralela a ella, para finalmente ser neutralizada por los conductos institucionales. Así la distancia manifiesta entre el gobierno y la sociedad parece responder, en parte, a la ausencia de una gran iniciativa política que permitió la unidad: y por otro lado como muchos autores lo han señalado a la ausencia de una estructura de representación efectiva en lo que concernía a la forma del gobierno capitalino.

Sin embargo, la conciencia cívica se apoderaba y se apoderó de las calles al medio día del 19 de septiembre de 1985, y su acción sería y fue vital. No hacerlo hubiera significado convivir con el ejército en las calles.

El gobierno tuvo miedo la falta de organización y lo primitivo de los recursos de las fuerzas armadas hacia preveer - el uso de las armas ante la impotencia de pronto el gobierno aparecía en su momento, para miles de gentes, como no necesario y cuando hace acto de presencia en forma de ejército armado hasta los dientes, es un impedimento, para la auto organización. El gobierno, al sacar al ejército armado, seguramente temía que el malestar social se manifestara como pillaje.

De cualquier manera los 40,000 soldados que días antes - habían desfilado por la ciudad hubieran dado un vuelco a nuestra vida. El Estado eligió una presencia menos tosca, menos aparente, más "administrativa". Era preferible culpar al regente que a otros sujetos políticamente intocables.

Por su parte en cambio la lógica popular convirtió el - descontento y la importancia en solidaridad, en acción colectiva autónoma y auto-organizativa.

La auto-organización ciudadana equivalió a una desobediencia civil.

Carlos Peryra "tenía razón al insistir por sociedad civil se debía de entender y se debe entender aquella con cauces organizativos no la mera efusión espontánea".(36)

El 19 de septiembre y en los días siguientes, se revelaría claramente la necesidad generalizada de una sociedad civil, que al permitirle a la gente desplegar sus propias capacidades, señalándole los límites del Estado, y especialmente de los representantes del gobierno. Conducidos por la solidaridad y por esa necesidad los brigadistas fueron creando sobre la marcha formas de sociedad civil que trascendieron por la violencia misma de las circunstancias, a instituciones oficiales, partidos políticos y grupos organizados.

En su forma más extraordinaria, el impulso duró 4 días; pero estos fueron suficientes para hacernos vislumbrar una nación distinta, donde la participación ciudadana sería el elemento indispensable de gobierno.

No obstante, los movimientos no sólo reconocen avances en lo orgánico y lo institucional sino también en la ambigüedad de lo social. Las forams de participación descubiertas experimentadas por la gente, dejarían algo. La vida después fue y es diferente en el D.F.

Las relaciones entre vecinos sufrieron transformaciones importantes, la duda ante el poder público aumentó, aquí se

sembró una semilla que pudo llegar a germinar.

Esto fue y es lo fundamental, lo que no entendieron los oficialistas y los psimistas a ultranza aliados en su decisión de burlarse de esta precaria sociedad civil, porque no tomó el poder y porque no tuvo modo de tomarlo.

Sin embargo el problema nunca fue ese. El asomo o embrión de sociedad civil tomó poderes, no el Zócalo ni Televisa, sino albergues, calles, edificios en ruinas, la solución de urgencias alimenticias, y de la salud, etc., y esa acción suplió en gran medida las deficiencias tremendas del gobierno y se enfrentó como pudo a la vulnerabilidad y a la enorme fragilidad de la ciudad de México.

La respuesta ciudadana equivalió a una desobediencia civil, porque la primera determinación del gobierno fue pedir el sedentarismo: no salgan de sus casas, quédense allí. Lo dijeron los altos funcionarios y lo repitieron jueves 19 y viernes 20, cada tres minutos, los locutores de radio y televisión. Fue innegable que la presencia masiva en los sitios, en ruinas salvó vidas, y originó la comprensión definitiva de la tragedia.

De hecho podemos asegurar que sin el intento multidinario de rescate de ayuda, de organización, de entendimiento de

la tragedia, además de todo hubiese estado por entero en manos la televisión privada y de la estatal que, como se vio, minimizaron, tranquilizaron con mentiras, manipularon.

Gracias al acto de desobediencia, fue posible entender a fondo las inercias e inermidades de la ciudad, la ausencia de respuestas ante casos límite y la capacidad colectiva de generar soluciones sobre la marcha, hasta un grado considerable.- Esta comprensión de la ciudad desde dentro, de las limitaciones urbanas y las fuerzas colectivas, transformaría la visión dominante del Distrito Federal.

Fue evidente: hay y hubo entre nosotros un enorme deseo de vida comunitaria, aplastada, arrinconada, y negada teórica y prácticamente, que brotó de pronto con intensidad admirable y se aprovecharía maravillosamente la muy infrecuente oportunidad de hacer surgir un espíritu comunitario de golpe y verificando de modo mínimo y máximo al alcance del empeño del 19 al 22 de septiembre de un modo y luego de otro, ya no tan vigoroso, pero igualmente importante, la comunidad capitalina fue una realidad y esto con todos los excepticismos y reflujos adjuntos, con todos los deshilachamientos de lo unido por la espontaneidad, ya es definitivo, una hazaña de inevitables consecuencias políticas, económicas, sociales, culturales. La comunidad existió, se percató de su energía, advirtió las deficiencias orgánicas del gobierno, y algunas de las múltiples

maneras en que es posible vivir positiva y críticamente la -
ciudadanía y el impulso, aun no siendo ya tan masivo y visi--
ble.

3.5. EL CONTROL PERDIDO A RAIZ DEL SISMO POR LOS PARTIDOS POLITICOS DEL D.F.

En cuanto a los diferentes partidos que integraban el mosaico político nacional, se observó, por un lado, que prácticamente todos se vieron rebasados en sus acciones por la gran movilización ciudadana, a pesar de que estos constituyeron brigadas, centros de acopio e hicieron llamados a la solidaridad. Sin embargo, dentro de la marginalidad generalizada de los partidos, y en parte gracias a los recursos económicos con los que cuenta, el partido oficial logró ser un poco más visible.

Por otro lado, en lo que antaño a las propuestas, los partidos que destacaron fueron el PRT y el PSUM, que desde el día 21 y 26 publicarían en la prensa desplegados en los cuales demandaban básicamente la suspensión inmediata del pago de la deuda y la reformulación del problema de la vivienda, no lograron implantarse plena y firmemente, ni constituirse en canales de expresión de la gran energía que la movilización puso de manifiesto no figurarían demasiado en la organización de las demandas y mientras los diputados, los senadores y los partidos desarrollaban estas labores, los voluntarios y los damnificados, continuaron su tarea de rescate y de ayuda, llamada, pero más efectivo.

Así también doblemente aturdido, por el terremoto, pero sobre todo por la espontánea, masiva y autónoma organización de la gente del partido oficial institucional (PRI) soltó los hilos del control político en el país y su forma histórica - de eficacia y poderío, demostrada en otros menesteres, quedó expuesta al descrédito general.

El PRI, según un sentimiento ampliamente extendido, careció, como brazo político del gobierno de capacidad para preparar, organizar y haber concluido: véanse por ejemplos los movimientos de inquilinos, de médicos, de costureras. Son vigorosos en sí mismos y son indicios de lo que viene de una lucha por los derechos en la capital y en el resto del país.

Esto parece utópico; pero quien asegura que la vasta - energía social, revelada por el terremoto, es la fracturada o destruida. Simplemente, conoce una etapa de reconcentración y cambio, y no sabemos, por ejemplo; las metamorfosis políticas, psicológicas, morales, en las decenas de miles de adolescentes y jóvenes que participaron.

Por eso, creo precipitado hablar con tal convicción del desencanto y del reflujo. Los habrá, sin duda pero lo ganado a costa de la catástrofe es irreversible.

El desencanto y el reflujo quizá se produzcan si fracaa-

san por entero todas las acciones autogestionarias, y si no -
aparecen nuevas formas de vida comunitaria, nuevas formas de
relación entre el estado y la sociedad que traduzcan el descu
brimiento del país y de la ciudad, hecho sobre todo por los -
jóvenes.

Hoy sabemos que lucha democrática es sinónimo de raciona
lidad urbana, y que un regente y unos delegados drsignados -
por el capricho real son irracionalidad urbana, no solo impo
sición autoritaria.

Por otro lado, se ha visto el costo de ignorar la inmen
sa corrupción de la capital. Sin necesidad de culparlos de -
la caída de muchos edificios, juicio que se deloga a la escru
pulosidad de los peritajes, es ya evidente que, desde hace dé
cadas, muchos arquitectos, contratistas, ingenieros y funcio
narios del D.F. han vivido en y para la corrupción.

Conducir la adhesión popular a las laborae de rescate y
auxilio a los damnificados y para impulsar los proyectos de -
reconstrucción de la población.

En los momentos más críticos del siniestro el PRI no se
apareció en la escena de la tragedia. Apurado reapareció pa
ra tratar de recuperar el control perdido a través de la des
movilización popular. Esas experiencias llevaron a gran par-

te de la población al conocimiento de que el PRI es un gigante con pies de barro, con el que a la hora de la hora, no se puede contar, con el apoyo de él.

Una parte importante de la energía popular no encontró canales de inserción adecuados como ya se mencionó anteriormente. En mucha gente, no acostumbrada a participar, hay desmodalización.

Una parte de la izquierda demostró tal insensibilidad que rechazó en su momento a participar en las labores de rescate y ayuda. "Unos plantearían que participar en estas tareas era hacerle el juego al Estado; otros (algunos sectores del PSUM, señalaron que ellos eran revolucionarios y no de la caridad, que su tarea era hacer la revolución y no obras de beneficencia".(37)

El PST por su parte a principio quiso ser el punto nodal de las demandas y no pudo con el gran paquete, acabó por desinflarse. Hay que reconocer que la izquierda como tal no ha tenido un papel muy destacado en las movilizaciones, salvo los sectores que participaban previamente en luchas de colonos e inquilinos.

Algunos sectores de la izquierda, que vieron la necesidad de participar en estas luchas, formaron el Comité Popular

de Reconstrucción y Solidaridad. En él participarían más de 70 organizaciones independientes, aunque la mayoría de estas no fueron organizaciones directas de los afectados si de la izquierda.

En otras palabras, este Comité no fue comité de los afectados en general. En primer lugar, amplios sectores de la izquierda quisieron convertir al comité en una especie de frente democrático para propósitos mucho más amplios que la reconstrucción urbana popular, mas bien querían un foro de denuncia de su programa partidario.

Por último, se puede enfatizar que las variadas formas de solidaridad a que dio lugar el sismo fueron espontáneas y desordenadas, constituyendo esta respuesta social un fenómeno relativamente nuevo.

Con base en otros movimientos se ha planteado la hipótesis de que el sismo fue más bien una de esas ocasiones en que las organizaciones existentes con anterioridad pudieron hacer acto de presencia masiva y simultánea, así como desplegar su capacidad de acción en auxilio a los damnificados.

Las intensas labores de rescate, abasto y albergue no se explican sin la existencia previa de múltiples grupos y organizaciones. Bajo el supuesto de que la respuesta social fue

gran parte el resultado de un trabajo organizado previo y de acciones sectoriales las más de las veces aisladas a contra corriente desconocidas para el resto de la sociedad y con escaso apoyo estatal cuando no impedidas por él.

La hipótesis anterior no implica que todos los movimientos sociales aludidos hayan participado en las diferentes acciones realizadas a raíz del sismo ni en el mismo grado, tampoco supone que la solidaridad desplegada se haya reducido a ellos.

Se apunta solamente que dichos movimientos dispusieron de un objetivo común y de condiciones para hacerse "visibles" al resto de la ciudad.

Ciertamente, además de las organizaciones referidas participaron en las tareas de solidaridad otras tales como la iglesia, empresas privadas, universidades, gremios profesionales, la Cruz Roja, los medios de comunicación social, estudiantes, etc. Y las asociaciones especializadas en labores de salvamento (Protección Civil, A.C., socorristas voluntarios, etc.), y por otra parte surgieron, a raíz del sismo, organizaciones nuevas tanto de damnificados como de grupos de apoyo, análisis, asesoría, etc.

Finalmente un porcentaje no despreciable de las labores

realizadas fueron llevadas a cabo por personas que se sumaron a los grupos ya formados, o simplemente participaron de manera anónima y sin vincularse a viejas o nuevas organizaciones. Así entonces, el sismo del 85 puso de relieve los acervos orgánicos ya existentes y relativamente desconocidos e hizo -- emerger fuerzas nuevas de la sociedad civil.

C A P I T U L O I V

CONCLUSIONES FINALES

Uno de los retos más importantes al que se enfrentan las sociedades modernas es convertir a las ciudades en un lugar propicio para el desarrollo económico y social. Proporcionar una vivienda digna y decorosa a los habitantes de las ciudades constituye una importantísima parte de este reto. Si queremos que la ciudad de México sea un lugar de progreso individual y colectivo tenemos que aumentar la oferta de vivienda, tanto en el sentido cualitativo como en el sentido cuantitativo.

Para ello debemos tener presente que los fenómenos económicos y sociales, como el crecimiento demográfico, la industrialización y la urbanización de la población, por sí mismos, no necesariamente determinan la magnitud o la calidad del avance o retroceso de una nación. En un momento determinado, el efecto de este tipo de fenómenos sobre una sociedad depende más de la diligencia y de la capacidad de esa misma sociedad para encauzarlos de manera socialmente provechosa que su magnitud o naturaleza.

Esta capacidad de las sociedades para encauzar fenómenos, a su vez, está determinada principalmente por factores cultu-

rales. Estos elementos culturales de una sociedad reflejan - en las políticas, leyes y costumbres tanto administrativas como sociales, que rigen y se ponen en práctica dentro de la sociudad. De la revisión que hemos hecho de las prácticas so- ciales, políticas y leyes que rigen el mercado de la vivienda podemos señalar que es preciso que la sociedad mexicana reali ce algunos ajustes para poder hacer frente a la explosiva de- manda de vivienda que se tendrá en los próximos años. Por -- otro lado debemos mencionar que la acción pública debe apoyar se y estimular las tendencias que son más favorables a sus ob jetivos, a la vez que debe intentar minimizar los efectos de las tendencias en sentido contrario. Inevitablemente, el go- bierno se inclina hacia unos valores, unos objetivos, unos - sectores sociales; se ve entonces obligado a asumir el con- - flicto, y las soluciones que proponen no pueden pretender la unanimidad. Pero también debe intentar unificar, aunque sea episódica y parcialmente, a la ciudadanía. Debe realizar su máximo esfuerzo por obtener el consenso mnas amplio posible - y, sobre todo, porponer proyectos de futuro que sean no sola- mente unificadores, sino también movilizadores de recursos e ilusiones.

El mecanismo que ha empleado el gobierno mexicano para - lograr esto es el sistema nacional de planeación democrática. De acuerdo al marco legal definido por la de planeación, por medio de foros de consulta se convoca a las diferentes organi

zaciones sociales a que expongan sus puntos de vista respecto a los temas de interés para la nación mexicana. Naturalmente, en uno de estos foros se analizó el problema de vivienda y sus conclusiones forman parte del programa nacional de vivienda. Sin embargo, es preciso destacar algunas características del esquema político mexicano que tienen efectos importantes sobre las posibilidades de lograr una acción concertada respecto al problema de vivienda.

Son tres las instancias de poder que tienen injerencia en el problema de vivienda. Tanto las acciones de poder ejecutivo, como las del legislativo y las del poder judicial tienen significativos efectos sobre la vivienda en México. Además se tienen los niveles federal, estatal y municipal. El sistema nacional de planeación tiene que diferenciar las relaciones entre los diferentes ámbitos del poder, las diversas dependencias y los varios niveles de gobierno. De esta forma el Plan Nacional de Desarrollo solo puede ser obligatorio para la administración pública federal. Con los gobiernos locales la relación es solamente de coordinación y con los otros poderes y los sectores sociales solo cabe la concertación. Esta realidad como veremos más adelante, continúa afectando significativamente las características de la acción pública en esta materia.

La estrategia del poder ejecutivo en materia habitacional

plasmada en el Programa Nacional de Vivienda 1986-1988 derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se fundamenta en dos principios básicos:

- Imprimir mayor eficiencia a los programas habitacionales del sector público, a efecto de ampliar su cobertura de atención a los grupos de menores ingresos.

- Crear nuevas y mejores condiciones para ampliar la participación de la sociedad en la producción de vivienda mediante una intensa concertación entre el sector público y los sectores social y privado.

La dificultad de coordinar las diferentes instancias de gobierno, que mencionábamos anteriormente, puede ejemplificarse recordando el caso de las recientes modificaciones al impuesto predial. En el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 y con respecto a la vivienda en arrendamiento se señala que, a fin de continuar impulsando la construcción de este tipo de vivienda, se mantendrán los programas oficiales de financiamiento; se estimulará el mantenimiento del actual inventario de vivienda en esta modalidad; se fomentará una mayor oferta en renta; se inducirá la producción de este tipo de vivienda de nivel medio; se operarán programas para la adquisición de edificios con vivienda por parte de los inquilinos; se promoverá que los procedimientos administrativos y judiciales sean

cada vez más equitativos y expeditos; se fomentará que el marco jurídico proporcione una relación más realista entre arrendador y arrendatario y se implantará un sistema de información que oriente al público sobre los precios de los arrendatarios.

Frente a estas estrategias de fomento, recientemente se presentó la intervención de la Tesorería del Distrito Federal, que, como vimos, aumentó significativamente el impuesto predial para las viviendas en arrendamiento. Igualmente, a lo largo de los años otras instancias del propio departamento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Seguro Social, el INFONAVIT, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, han creado un entorno de problemas fiscales, jurídicos y administrativos a los arrendadores. Y si bien no puede responsabilizarse exclusivamente a ninguna de estas dependencias de gobierno de lo deteriorado de este entorno, tampoco ninguna está dispuesta a realizar cambios, dentro de su área de autoridad, para mejorarlo.

Si el gobierno quiere realmente fomentar una mayor oferta de vivienda en arrentamiento, o en términos generales, si el gobierno quiere una mayor efectividad en su acción es necesario insistir en una mayor coordinación y concertación entre las diferentes instancias. Es necesario identificar específicamente a las dependencias de gobierno que tendrán la respon-

sabilidad de llevar a la práctica las estrategias y acciones escogidas y dotarlas de la autoridad o de los canales de -- coordinación apropiados para que puedan cumplir con su responsabilidad. Ya que posiblemente también sea necesario que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él deriven no solo señalen estrategias sino también jerarquías. Esto es, con el objetivo de resolver posibles conflictos entre las estrategias se deberá marcar un orden de prioridad entre las estrategias, de tal forma que si una está en conflicto con otra, prevalecerá aquella que tenga la más alta prioridad. Al mismo tiempo deberán ponderarse los posibles resultados. Si, -- por ejemplo, una estrategia positiva impacta negativamente -- otras estrategias, como en este caso las estrategias de promoción de vivienda, pero el beneficio impositivo es pequeño, -- probablemente resulte más conveniente dar prioridad a la estrategia alternativa. Pero más importante será que en caso -- de conflicto analicen diferentes opciones y posibilidades antes de tomar una decisión unilateral, como suele suceder frecuentemente.

En el pasado reciente hemos presenciado el alto costo -- que ha tenido para la sociedad mexicana la pérdida de la credibilidad en las declaraciones gubernamentales. Se han tenido que realizar grandes esfuerzos para recuperar esa credibilidad y no se puede afirmar que esa batalla haya sido ganada. Esto se refleja en menores inversiones, tanto nacionales como

extranjerías, en todos los ámbitos. Y si bien en años recientes los máximos gobernantes de nuestro país han cuidado especialmente este aspecto, el problema de la credibilidad no solo se concreta a sus declaraciones. Muchas personas consideran que es el presidente el directamente responsable de todas las declaraciones y publicaciones del Poder Ejecutivo y que, por tanto, cualquier contradicción detectada es responsabilidad de él. Y aunque obviamente no puede ser este el caso, sí es necesario que las acciones que afecten a la sociedad, como lo hacen las que hemos resaltado en páginas anteriores. Congruentes, so pena de perder puntos en la batalla de la credibilidad.

Igualmente es necesario que los legisladores que intervengan en estas cuestiones asuman su responsabilidad con ánimo de lograr una legislación justa, clara, eficaz y suficiente. Es necesario evitar errores semejantes a los que se han cometido durante el sismo, como es el caso de oponerse directamente a la ley de la oferta y la demanda, cuando se decretó la congelación de rentas. Esta disposición se ha convertido a la otrora orgullosa Ciudad de los Palacios en la Ciudad de la Triste Figura.

Así, por ejemplo, hay que recalcar que, en la medida en que han sido las disposiciones jurídicas las que mayormente han afectado la producción de la vivienda en arrendamiento,

solo se podrá lograr un impulso en la construcción de este tipo de vivienda modificando las disposiciones del Código Civil y las del Código de Procedimientos Civiles en el sentido que hemos apuntado anteriormente. Además, es necesario que los procesos que formalicen entre gobierno y que resultaron afectados del sismo sean más claros, sencillos y expeditos.

Por otra parte, hay que insistir en que la crisis económica afecta más a los sectores mayoritarios de la población, que son los que obtienen los ingresos más bajos y cuyas condiciones de vida se vieron gradualmente deterioradas. Por un lado, el desempleo y la subocupación se incrementaron y, por otra parte, los precios de los materiales de construcción, de la tierra urbana y de las viviendas en general han aumentado. Esto los ha alejado aun más de la posibilidad de obtener una vivienda adecuada, sobre todo en años más recientes, como se mencionó, en el caso de la vivienda autoconstruida, uno de los principales problemas que se presentan es la obtención de un lote. Por ello se considera necesario aumentar la oferta formal de tierra barata por parte de los diferentes organismos habitacionales del estado, de manera de evitar la necesidad de recurrir a mecanismos ilegales de acceso al suelo. Solo así se podrán aminorar los conflictos y enfrentamientos que surgen en los asentamientos ilegales. Al mismo tiempo, esta acción se deberá articular con la dotación de los servicios básicos para, de esta forma, disminuir el costo social

total de los nuevos asentamientos.

En relación a los materiales de construcción deberá aumentarse la oferta y, en la medida en que el transporte de ellos constituye, con frecuencia, uno de los conceptos de costo más significativos, deberán realizarse grandes esfuerzos para que los materiales de construcción puedan transportarse de manera económica. Por este motivo, los nuevos asentamientos deberán tener, desde el principio, la definición de una estructura legal que constituye el fundamento jurídico de la programación de las políticas urbano-regionales y el establecimiento de medidas para planear la distribución de la población y de las actividades económicas en México representan un gran avance. Dado que las tendencias de flujos migratorios internos responden, en buena medida, al modelo de desarrollo industrial seguido por el país, resulta imprescindible fortalecer las áreas de expulsión, las actividades económicas y los mínimos de bienestar y seguridad social necesarios para arraigar a sus pobladores, así como promover esquemas que conlleven a su solución.

Por otra parte y si bien es cierto que es necesario limitar el crecimiento de la ciudad de México debe reconocerse que existen condiciones que la hacen atractiva para gran número de actividades económicas, políticas y sociales, por lo que debe determinarse la forma más económica en que conviene

aprovechar el equipamiento e infraestructura existentes. En este sentido, es importante que sean las impersonales leyes de la oferta y la demanda, operando a través de un mercado relativamente libre de interferencias distorsionadoras, las que determinen el óptimo aprovechamiento de los recursos de la nación.

Uno de los efectos más negativos de la inflación es el enfrentamiento social a que da lugar. Por eso es muy importante recordar que el inicio del proceso inflacionario, tanto en la década de los años cincuenta, en la década de los años sesenta, como en la década de los años setenta y ochenta, el elemento clave lo constituyó el desorden que presentaron las finanzas públicas, si bien puede admitirse que existen otros factores de menor importancia que influyeron en el incremento de precios.

Por lo anterior, el proceso de corrección de las finanzas públicas que se inició a partir de 1983 ha sido fundamental para que la economía evoluciones favorablemente y para evitar fenómenos de confrontación social. El éxito de este esfuerzo en el futuro determinará también, en gran medida, la futura evolución de la sociedad mexicana. Un esfuerzo sostenido de saneamiento de las finanzas públicas, puede conducir al país a un sendero que lo lleve a alcanzar una inflación menor y menos inestable por debajo de las cifras de dos dígitos,

con tasas de interés que, a la vez que fomenten el ahorro, es timulen la inversión productiva y el crecimiento económico.

Esto significa que el gobierno deberá resistir la tenta- ción a incrementar en forma desmedida su gasto y sus inversio- nes. Esto es, si no quiere destruir los efectos positivos de su acción, el gobierno deberá abstenerse de atender, más allá de sus posibilidades económicas realistas, la demanda poten-- cial de vivienda que se presentará en los próximos años 1990-1994.

Una forma de aumentar las posibilidades económicas rea-- les del gobierno consiste en incrementar sus ingresos. Esto puede lograrse aumentando los impuestos. Pero se ha demostra- do que existen límites a las tasas impositivas más allá de -- las cuales la captación de ingresos empieza a decaer. Es de-- cir, la economía formal se vuelve informal y los causantes de de- jan de declarar sus ingresos. Otra forma que tiene el gobier-- no para aumentar sus ingresos es subiendo los precios de los bienes y servicios que presta. Pero no implican soluciones - inmediatas, como hemos visto, hasta ahora el gobierno ha sido incapaz de vigilar el destino final de los subsidios que ha otorgado a la vivienda. Tanto en el caso de la vivienda en - arrendamiento como en el caso de la vivienda otorgada en propiedad y en los financiamientos para la vivienda, los subsi-- dios que otorga son, en muchos casos, exagerados. Esto signi

fica que, en lugar de promover una nación más justa, está promoviendo una nación donde existen grupos privilegiados que obtienen bienes sin pagar por ellos un precio justo. No se trata de que el gobierno no deba realizar una acción redistribuidora de ingresos; solo que debe procurar que su acción sea justa. Que no se beneficie excesivamente a algún grupo a costa de los demás. Como quedó evidente en la catástrofe de 1985 que reveló fallas estructurales no solo arquitectónicas sino también sociales.

Al plantear cuál puede ser el camino que nos lleve a convertir a la ciudad de México en un auténtico espacio de desarrollo social y humano podemos ver multitud de necesidades y retos que se deben atender con urgencia. Como se ha demostrado aquí, uno de los más importantes es el de la vivienda. Una vivienda digna es una necesidad primaria en toda sociedad civilizada. Las carencias en esta materia en la ciudad de México obligan al empleo de todos los recursos de inversión disponibles y a que estos sean conducidos eficaz y productivamente hasta lograr la satisfacción de tales carencias.

Entre los obstáculos que actualmente tienen es necesario destacar las distorsiones en los derechos derivados de la propiedad de los factores productivos. A lo largo de la vida de nuestra nación se han afectado tanto los derechos de la propiedad como aquellos derivados de éstos, afectando su disponi

bilidad y eficiencia productivas.

La congelación de rentas y la actual estructura jurídico-fiscal-financiera que rodea a la inversión en vivienda son ejemplos claros de estas distorsiones.

Una reciente distorsión adicional a los derechos de los propietarios de viviendas de alquiler se ha dado recientemente con el aumento en los impuestos prediales y que afecta las utilidades de esa forma de inversión hasta en un 20 por ciento. Esto no solo desalentará a los inversionistas potenciales. Provocará la total desaparición de esta forma la inversión a corto plazo en momentos en que el país requiere la concurrencia de todos los sectores para la atención a los diferentes retos que enfrentamos.

Como se demostró, es indispensable y urgente abrir el camino para que se realicen mayores inversiones reemplazando los instrumentos obstaculizantes por otros que sean promotores eficaces de la inversión privada en vivienda. Es evidente que se requiere de una organización que no desaliente ni entorpezca los esfuerzos de los individuos; que establezca derechos de propiedad que garanticen una retribución adecuada a su esfuerzo y su ingenio; que armonice los usos del suelo con los requerimientos sociales y económicos.

Estamos obligados a hacer más con los medios disponibles, así como aprovechar integralmente todos los recursos y esto lo lograremos si eliminamos trabas a la actividad económica y orientamos a la burocracia gubernamental hacia el apoyo a las actividades de los ciudadanos. El crecimiento de la economía y el mejoramiento de los niveles de bienestar dependen principalmente de una organización social eficiente, como lo realizaron los movimientos urbano populares después del sismo de 1985.

En el futuro inmediato, la sociedad mexicana tiene que resolver las limitaciones que rodean a los derechos de propiedad de los factores productivos y los obstáculos al funcionamiento de un mercado de bienes raíces suficientemente vigoroso y flexible que permita mejorar la eficiencia social y la calidad de la convivencia entre los mexicanos. El crecimiento de la población y el inadecuado aprovechamiento del suelo hacen esto un elemento especialmente urgente.

Por ello, uno de los elementos básicos para favorecer el futuro de la ciudad, que habra'de convertirla en una auténtica región vitalizada y sabiamente regulada, es el diseño de nuevas fórmulas que regulen la acción privada en materia de vivienda. El propósito de este trabajo quedará satisfecho cuando se logre la anhelada meta de que cada habitante de nuestra ciudad tenga un techo digno que enmarque la felicidad

de un hogar, recinto de las familias a las que les corresponderá engrandecer aun más a México.

B I B L I O G R A F I A

- Román, Segovia; Guido MARIANO. Una Modalidad de financiamiento para la producción de viviendas en México, 1983, Colegio de México, 240 pp.
- Trejo, Luis MANUEL. El Problema de la vivienda en México, Fondo de Cultura Económica, 1974 86 pp.
- Azuela, de la Cueva, ANTONIO. El espacio habitable Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México, Colegio de México, 180 pp.
- Conlomb, RENE; Duhau EMILIO. La Ciudad y sus actores, U.A.M.-Azcapotzalco, 195 pp.
- Rivera Ríos, MIGUEL ANGEL. Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano 1980-1985, ERA, 230 p.
- Valenzuela, Feijóo; JOSE. El Capitalismo Mexicano en los ochenta, ERA, 180 pp.
- Bolívar, Augusto E. (et al). "La vivienda, un solo problema y varios proyectos" El cotidiano (México, D.F.) 1985, núm. 8, p. 27, 90.
- Idem (et al) "Por vivir en quinto patio" El cotidiano (México, D.F.) 1986, núm. 9 p.p. 56-62.
- Idem (et al) "Movimiento urbano popular" El cotidiano (México, D.F.) 1986, núm. 11 pp. 15-50.

Livas U. Raúl "Ni pan ni techo, ni abrigo" El cotidiano (México, D.F.) 1987, núm. 18 p.p. 250-255.

Assad, Martínez Carlos (et al) "Sismo, Desastre y Sociedad en la Ciudad de México (México, D.F.) 1986, núm. 2,286. Ed. Revista Mexicana de Sociología. Ed. U N A M. pág. 329.

Sirvent, Carlos. (et al) "Desastre y Reconstrucción" (México, D.F.) 1986 núm. 123, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Ed. U N A M pág. 7-59-115.

Baldenegro, Molina Jaime (et al) "Desafíos de la Reconstrucción" (México, D.F. 1985, Diciembre. Ed. U A M Xochimilco, pág. 7-49 117-145.

De la Garza Enrique (autores varios) Esto pasó en México 1er. Ed. (México, D.F.) Ed. Extemporáneos, 1985 p.p. 125.

Aguilar, Alonso M. (et al) "Crece el descontento Popular". Revista de Análisis Político. Estrategia (México, D.F.), - 1986, núm. 69. p.p. 23-45.

Massolo Alejandra. (et al) "Participación Social, Reconstrucción y Mujer. El sismo de 1985". 1er. Ed. Ed. Colegio de México. (México, D.F.), 1987. p.p. 7-97.

Scherer García, Julio. Revista Proceso Nos. 467 al 471 Septiembre, 1985.

Scherer García, Julio. Revista Proceso Nos. 473-478.

Rabell, Cecilia y Martha Mier y Terán (1986) "Los damnificados por los sismos de 1985 en la Ciudad de México". En Revista Mexicana de Sociología. México, Año XLVIII, Núm. 2 Abril.

- Córdoba, Arnaldo. Comp. "Desafíos de la reconstrucción" - -
U.A.M. X México 1986 pp. 1-55.
- Krauze, Enrique. "Revolución entre las ruinas". en Vuelta, -
Año IX Núm. 108, México. Noviembre, 0. 11-14
- Pacheco, Cristina. "Zona de desastre" México. 1986, Ed.
Océano.
- Monsivais, Carlos. "Organizaciones populares y resistencia a
su acción" (1985), en Proceso, 11 de noviembre núm. 471
México, p. 15-17.
- Salazar, Luis. "Sismos, política y gobierno" en El Cotidiano
Núm. 8 noviembre-diciembre de 1986 U.A.M. Azcapotzalco.
- Ferrara, Javier. "El movimiento urbano popular durante el - -
sismo". México Centro operacional de la vivienda y pobla
miento. A.C. 1986.
- Tamez, Enrique. "El sismo, antecedente y consecuencias". en -
El Cotidiano, U.A.M. Azcapotzalco, México, noviembre de
1985, Año II, Núm. 8 p. 5-8.
- "La vivienda, crisis que se agrava". en Estrategia, Revista -
de Análisis Político, México. Núm. 69, Mayo-Junio, 1985.
- Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus -
perspectivas sobre la economía del país. (Mimeo), México
1985. pp. 1-63.
- "Balance a un año del terremoto". En Christus, revista del ta
ller de coyuntura nacional, Núm. 597 y 598, Agosto-Sep--
tiembre de 1986.

SAHOP. Libro Plan Nacional de SAHOP (SPP), Desarrollo urbano.
Mayo, 1978.

Tamayo, Sergio. Revista, Ciudades No. 1.

Azueta, Cueva A. Revista, Ciudades No. 4.

Coulomb, René. Revista, Ciudades No. 4.

Revista Estrategia No. 69, 1986.

SPP (1985) "Plan Nacional de desarrollo, 1983-1988, en Antología
de la Planeación en México. F.C.E. 1917-1985. V. 14.

Jiménez Jorge. Balance y perspectivas de la vivienda en Méxi-
co. Revista Iztapalapa. UAM, Año 9, núm. 18, 1989.

Cisneros Sosa Armando. "Apuntes sobre la descentralización".

Balance del sexenio. En Revista Iztapalapa y el municipio en
México. 1982-1988. Año 9, núm. 18, julio-diciemb re, --
1989.

Michel, Marco Antonio, et. al. El Proceso Habitacional en la
Ciudad de México. UAM, Iztapalapa. SEDUE/núm. 51, México
1988.

Revista del Consumidor N. 97, Marzo 1985.

Revista de Sociología, año 2, No. 4, 1987, Azcapotzalco.

Boils, Guillermo. Revista Diseño, UAM y, sept. 1987.

Cisneros Sosa, Armando. En Rescate y Reconstrucción del Centro
de la Ciudad de México. UAM-Iztapalapa, 1988.

Monsivais, Carlos. "El día del Derrumbe y las semanas de la Comunidad". Cuadernos Políticos, No. 45, Ed. Era. 1986.

Hernandez, Luis. et. al. En Revista. Esto Pasó en México. Ed. Extemporáneos.

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. No. 123 -- UNAM, 1986.

Azuela, Antonio, Ilegalidad y Procesos Sociales en Cuatro Colonias Populares de la Ciudad de México, en Revista Ciudades. No. 6.

Centro de Información y Procesamiento, Taller de coyuntura nacional. Suplemento Especial: la reconstrucción 19, 20, México, CIPRO.

Connolly, Priscila, "El inquinilinato antes y después del sismo", en El Cotidiano, año 2, núm. 8.

Michel, Marco Antonio, Gobierno y sociedad en la reconstrucción de vivienda de la ciudad de México, Colegio de México, 1988.

Ramírez Saíz, Juan Manuel, el Movimiento Urbano Popular en México. México, Siglo XXI, 1986.

Camacho, Manuel. Evaluación de los programas de reconstrucción de vivienda.

México, SEDUE 1987, Discursos del Secretario No. 79.

CITAS

- 1.- Engels, F. "The Housing question Moscu", 1975 pág. 148.
- 2.- SAHOP "Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Mayo 1978, p. 129.
- 3.- Ibid., pág. 131.
- 4.- Ibid., pág. 134.
- 5.- Azuela, Antonio. et al "Políticas de Vivienda" en la Ciudad, El discurso y los actores sociales R. Sociológica, - México. 1987, pág. 52.
- 6.- S.P.P. "Plan Nacional de Desarrollo" 1983-1988, en Antología de la Planeación en México, 1917-1985 FCE, 1985, pág. 105.
- 7.- Ibid., pág. 111.
- 8.- Ibid., pág. 115.
- 9.- Ibid., pág. 121.
- 10.- Ibid., pág. 123.
- 11.- Boils, Guillermo. "Diseño UAM 6" (1987) pág. 26
- 12.- Figueroa, Anibal. "Diseño UAM 6" (1987) pág. 57.
- 13.- Ibid., pág. 59.
- 14.- Cisneros, Armando. En Revista de Iztapalapa. (1989) pág. 105.
- 15.- La Vivienda, Crisis que se agrava (1986). En Revista Estrategia No. 69, pág. 46.
- 16.- García, Tarsicio. En Revista HOY (1989) pág. 19.
- 17.- García Casas Anastacio, Nuestra Ciudad y el Problema de la vivienda, C.E.E. Pág. 49.

- 18.- Valencia Feijó Sose, El Capitalismo Mexicano en los Ochenta, ERA, pág. 179.
- 19.- Rivera Ríos, Miguel Angel, Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano 1960-1985, pág. 93.
- 20.- Tamayo Sergio "ciudades" No. 1. El Programa de Renovación Habitacional Popular 1989, pág. 58.
- 21.- Cabello, Rubén. "CHRISTUS". En la Reconstrucción, 1986, pág. 48.
- 22.- Conesa, Ma. Ana, et. al Alejatos No. 2. El 19 de Septiembre un testimonio jurídico, 1986, pág. 7.
- 23.- Op. cit., 58.
- 24.- Guevara Niebla, Gilberto, Desafíos de la Reconstrucción, diseño No. 6, U.A.M. Xochimilco.
- 25.- Nota: Periodística de Novedades en Septiembre de 1957.
- 26.- (Observación propia).
- 27.- Mercado, Angel, Revista el Cotidiano, Mayo-Junio, 1986.
- 28.- Véase a Ramos y Ortiz, en la Revista Megapolis, 1986 y en la Revista ed. por FONHAPO 1986, titulada: "Rango salarial en el que se ubican los damnificados de la ciudad de México".
- 29.- Sánchez de Carmona, Manuel: La Reconstrucción de la Cd. de México, Megapolis No. 8.
- 30.- Duhau, Emilio. La Formación de una Política Social, Colegio de México.
- 31.- Salazar, Luis. "Sismo, Política y Gobierno", en el cotidiano (U.A.M. Atzacapozalco) Noviembre-Diciembre, 1985.

- 32.- No hay información oficial al respecto.
- 33.- Bobbio, N. "Sociedad Civil, en diccionario de Política, Siglo XXI, 1982, Vol. II, pág. 1575.
- 34.- Arreola, Alvaro. Etal, "Revista Mexicana de Sociología; UNAM, 1986, No. 2, pág. 106.
- 35.- Monsivais, Carlos. "Cuadernos Políticos, 45, ERA, 1986, p. 11.
- 36.- Monsivais, Carlos, ETAL. "Esto pasó en México. Extemporáneos 7, pág. 6.
- 37.- Hernández, Luis, ETAL. "La credibilidad segana junto al pueblo con acciones concretas, no agitación, en esto pasó en México 1985, pág. 28.