

7A  
2EJ



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"

**"ANÁLISIS ECONÓMICO - SOCIAL DEL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA POPULAR, INSTRUMENTADO A RAÍZ DE LOS SISMOS DE 1985: ESTUDIO DE CASO DE UNA ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL".**

## TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMÍA  
P R E S E N T A :  
BALTAZAR CHAVEZ SANABRIA

1988

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

Página

Introducción .....	1
<b>CAPITULO I</b>	
I. Crisis y empleo en los momentos de los sismos de 1985.	6
1. Contextualización de la Crisis.....	6
1.1 Estructural.....	7
2. Política de estabilización.....	15
2.1 Antecedentes inmediatos y algunos datos.....	15
2.2 Paradigma estabilizador.....	19
2.3 Situación actual, mediante la descripción de indicadores macroeconómicos seleccionados....	23
II. Contextualización del Empleo.....	30
1. Precisiones y definiciones.....	30
2. Panorama de la población.....	39
3. Panorama del Empleo.....	44
3.1 Algunos aspectos del sector informal en México.....	56
3.2 Algunos datos del terremoto del 19 de septiembre en relación con el Empleo.....	66
<b>CAPITULO II</b>	
II. Sismos y vivienda en México.....	70
1. Déficit de vivienda.....	75
2. Las vecindades.....	77
3. Los conjuntos habitacionales.....	81
4. Las condiciones de habitabilidad antes de los sismos.....	84
5. La política del Estado en materia de vivienda....	89
6. La política habitacional instrumentada en forma inmediata a los sismos .....	97
7. Sismos, movimiento popular y política habitacio- nal.....	106
7.1 El movimiento popular durante los sismos.....	113
<b>CAPITULO III</b>	
III.-La reconstrucción en vivienda popular.....	129
1. La acción gubernamental.....	129
2. La participación de las organizaciones no gubernamentales.....	142
3. Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A.C.....	152
3.1 Justificación y antecedentes.....	152
3.2 Objetivos.....	154
3.3 Estructura.....	156
4. Algunas relaciones preliminares del esfuerzo en reconstrucción.....	167

## CAPITULO IV

IV. Los beneficiarios de la Fundación para el Apoyo de la Comunidad.....	173
1. Características demográficas de los beneficiarios.....	177
1.1 Estado Civil de los beneficiarios.....	181
1.2 Escolaridad de los beneficiarios.....	183
1.3 Arraigo de los beneficiarios.....	186
2. Participación económica de los beneficiarios...	188
2.1 Situación laboral.....	189
2.2 Ocupación principal.....	190
2.3 Antigüedad en el empleo.....	193
3. Estructura del Ingreso Familiar.....	195
3.1 Ingreso de los jefes de familia.....	196
3.2 Ingreso familiar de los beneficiarios.....	199
3.3 Ahorro familiar.....	205
3.4 Gasto familiar .....	206
3.5 Indices de bienestar.....	208
4. Tipo de vivienda, forma de tenencia y condiciones de habitabilidad.....	209
4.1 Bienes de uso duradero y mobiliario.....	212
4.2 Aparatos eléctricos.....	212

## CAPITULO V

V. Sistema de Recuperación Financiera.....	218
1. Componentes del Sistema.....	218
1.1 Los predios que se incluyen.....	218
1.2 Criterios generales para el otorgamiento del crédito.....	218
1.3 Prototipo de recuperación adoptado.....	221
1.4 Fórmula para definir los niveles de vulnerabilidad de los beneficiarios.....	222
1.5 El modelo de cobranza.....	223
1.6 La contratación de seguros de vida y daños	225
1.7 Los periódicos de gracia y el reciclaje de los recursos.....	227
1.8 Los gastos notariales.....	229
2. Entradas y salidas del sistema.....	231
2.1 Descripción de las entradas.....	231
2.1.1 Padrón único de beneficiarios (ficha financiera).....	231
2.1.2 Componentes del reporte de cobranza.	237
2.1.3 Descripción de los seguros de vida y daños.....	238
2.2 Descripción de salidas.....	240
2.2.1 Estado de cuenta del préstamo hipotecario.....	240
2.2.2 Recuperación financiera a nivel Fundación y C.E.P.A.C.....	244
2.2.3 Rectificación de cuentas de cobranza	245

	<b>Página</b>
2.2.4 Listado de cobranza judicial.....	245
2.2.5 Listado de entero de seguro de vida y daños.....	245
2.2.6 Listado de personas subsidiadas.....	246
2.2.7 Listado de personas apoyadas con dona- tivos.....	246
2.2.8 Listados varios.....	247
<b>CAPITULO VI</b>	
<b>VI. Conclusiones y Recomendaciones.....</b>	<b>248</b>
<b>VII. Bibliografía.....</b>	<b>269</b>

## INTRODUCCION

La importancia del presente estudio radica en la recuperación de las diferentes acciones que ante una catástrofe, como la del 19 de septiembre de 1985, se instrumentaron para subsanar las partes más afectadas por ésta, en este caso la estructura urbana y comercial de la Ciudad de México.

Organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, particularmente la Fundación para el Apoyo de la Comunidad (F.A.C.) institución en la cual se desarrolló gran parte de este estudio, unieron esfuerzos para llevar a cabo acciones de reconstrucción partiendo prácticamente de cero, pues a pesar de que se habían sucedido fenómenos como éste en otras partes del mundo, en nuestro país no se disponía de un programa de emergencia donde se tomaran en cuenta experiencias concretas.

Con relación a los sismos de 1985 se han realizado estudios que si bien han sido importantes han tenido las limitantes de quedarse a nivel descriptivo o abarcar parcialmente el problema. La aportación del presente estudio a diferencia de los demás, es el tratar de cubrir buena parte de la problemática en un sólo documento. Así, incluyó la caracterización de la población afectada, el análisis del contexto socio-económico que imperaba en el país al suceder los

sismos, las políticas y tendencias en materia de vivienda popular, así como el prototipo financiero y los criterios crediticios diseñados para la recuperación de los créditos a damnificados.

Tengo una preocupación especial por dejar constancia de los logros obtenidos por la F.A.C., así como el dar a conocer los resultados cuantitativos y cualitativos de las acciones emprendidas por ésta; dejar asentados en un documento antecedentes que podrían ser importantes y de utilidad para estudiosos en la materia, ante la posibilidad de que se sucite en México o en otro lugar del mundo un fenómeno de igual magnitud, como el que se dió en 1985 y, además servir de apoyo para estudios posteriores.

Esta inquietud no se hubiera materializado, de no haber sido por el interés y apoyo mostrado por los directivos de esta Institución, así como de la valiosa colaboración de mis compañeros de equipo y de las opiniones, recomendaciones y orientaciones del coordinador del área de vivienda.

La metodología que se utilizó para el desarrollo del presente estudio, fue el método deductivo, el cual parte de lo general a lo particular, es decir, desde el análisis de la situación actual de la estructura económica del país, la acción de las organizaciones públicas y privadas, hasta el lugar que ocupa el individuo en dicho contexto como ente sujeto organizado y activo; todo ello en influencia recíproca.

El presente documento consta de seis capítulos:

El primer capítulo, se divide en dos partes: situación económica del país y el empleo. En la primer parte, se contextualiza la crisis en que se encuentra el país, analizando el resquebrajamiento de la estructura económica provocado por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones; señalando el cambio estructural del gobierno hacia el modelo de acumulación "secundario exportador", y estudiando las características de la política de estabilización utilizada por el gobierno, con el propósito de sortear la crisis de corto plazo. La segunda parte, contiene la evolución cuantitativa de la población del país en los últimos años, con sus diferentes componentes: población económicamente activa e inactiva, desempleo, y subempleo entre otros, para establecer las repercusiones que sobre el empleo tuvo el terremoto del 19 de Septiembre de 1985.

El segundo capítulo, se describe la formación de las vecindades de la ciudad de México y de los conjuntos habitacionales administrados por el Estado, así como el impacto material causado por los sismos. Se destacan el grado de hacinamiento en que vivían la mayoría de las familias afectadas, y la falta de mantenimiento de los inmuebles afectados. Asimismo, contiene un análisis de las políticas instrumentadas por el Estado en materia de vivienda, después de los sismos,



para finalmente dar contexto a las interrogantes surgidas en torno a la expropiación: Fue ésta un logro de las presiones de los organismos populares? o si por el contrario ¿fue una concesión dada por el Estado?, así como ¿Qué papel jugaron las organizaciones no gubernamentales?

En el capítulo tercero se estudian las acciones y los principales logros de lo acordado entre el gobierno y la sociedad, en las Comisiones, Decretos y Convenios. Se destacan los logros alcanzados por Renovación Habitacional Popular. Además se describen las características más relevantes de los organismos no gubernamentales y en particular de la Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A.C., así como sus principales acciones y logros. Por último se intentan medir los esfuerzos que en materia de vivienda realizaron estas organizaciones.

El capítulo quinto, se plasman las diferentes decisiones que se han tomado en materia financiera. Se resumen todos los componentes del sistema de información financiera, destacando los que se relacionan con su recuperación; los créditos del otorgamiento y recuperación del crédito acordado con los beneficiarios; el modelo de cobranza; el prototipo de recuperación; entre otros. Se trazan además, las principales entradas y salidas del sistema, de las entradas, destacan la ficha financiera o padrón único de beneficiarios, los reportes de cobranza y el tratamiento de los seguros de

vida y daños. El mismo procedimiento se utiliza para las salidas donde destacan el estado de cuenta por beneficiario del crédito hipotecario.

En el sexto y último capítulo, se plasman las conclusiones y recomendaciones a las que se llegaron después de haber estudiado a los damnificados en el contexto socio-económico del país, y las series de medidas que se tomaron para hacer efectiva la recuperación financiera.

## CAPITULO I

## I. CRISIS Y EMPLEO EN LOS MOMENTOS DE LOS SISMOS DE 1985

### 1. CONTEXTUALIZACION DE LA CRISIS

#### 1.1 Estructural

La magnitud de la crisis actual no es indiferente del carácter de los problemas estructurales. Fenómenos como la reducción del producto y el empleo, la alta inflación, el déficit externo y la deuda pública, representan la manifestación cuantitativa de rompimiento más profundo y cualitativos. En síntesis: a) la actual crisis es cíclica y a la vez estructural; b) las estructuras en crisis son resultado del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, el cual parece definitivamente cancelado, sin embargo difícil pensar la posibilidad de que surjan nuevos factores de dilatación; c) el deterioro del patrón (u origen del proceso) se visualiza ya en los años setenta pero diversos factores dan lugar a cierto aplazamiento. De este modo la crisis estructural se desliza en forma relativamente larvada o latente hasta irrumpir con especial violencia en los últimos años. Es un hecho fácilmente demostrable que la dinámica de desarrollo económico nacional (desde fines de los años treinta) sólo puede ser explicada por el comportamiento de la industria. Se puede sostener también que hasta los ochentas, entre las manufacturas le correspondió a la industria de bienes de consumo no duraderos, sostener la

mayor parte de este desarrollo. <sup>1/</sup>

Un rasgo estructural importante del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones es que el financiamiento de la capacidad para importar por la industria depende tradicionalmente de las importaciones primarias, el turismo y las transacciones fronterizas. Al ser estas exportaciones afectadas por factores adversos, se manifiestan o agudizan los problemas de financiamiento.

Otro rasgo relevante del modelo, es que a medida que se avanza en la sustitución de importaciones se va reduciendo el arco de posibilidades lógicas del propio modelo; lo cual es posible constatar analizando el comportamiento de los coeficientes de importación de la industria manufacturera. <sup>2/</sup> Sólo en la medida en que haya sustitución de importaciones se puede presentar un crecimiento de la producción más acelerado que el incremento de la demanda interna, generándose una situación indispensable para que la sustitución dinamice -

<sup>1/</sup> La explicación de la crisis hay que buscarla en el comportamiento del sector industrial. Si bien el sector primario registra a partir de 1965 una pronunciada desaceleración su peso en la economía en su conjunto (alrededor del 9%) sugiere que aunque su comportamiento agravó la crisis no constituyó un elemento determinante. El sector terciario se ha comportado de un modo confirmatorio respecto a sus características de sector inducido por el crecimiento del resto de la economía y no de sector inductor. En efecto, su elasticidad de crecimiento se ha mantenido cercana a la unidad; ajustando, de alguna manera, su tasa de crecimiento al ritmo global de la economía.

<sup>2/</sup> Estos coeficientes miden la razón de importaciones a oferta total, también son denominados índices de sustitución de importaciones ya que registran el porcentaje de la oferta de productos manufacturados importados en un determinado año y reflejan, por consiguiente, las posibilidades de sustitución.

la industria y la economía en su conjunto. En otras palabras mientras el país pudo transferir demanda de productos del exterior hacia demanda de productos internos, éstos cortaron con el crecimiento de la demanda interna más esta demanda transferida. En cuanto ésta ya no puede estar presente, agotado ya el proceso sustitutivo, el mercado interno mostró su verdadera limitante al crecimiento.

Otras razones o características estructurales que limitan el crecimiento del patrón de acumulación analizado, las podemos resumir de la siguiente manera:

- a) El relativo retraso (en términos de modernización) de la estructura industrial de México en relación a países latinoamericanos como Brasil y Argentina.
  
- b) El proceso de industrialización requirió la creación de - plantas de mayores dimensiones, especialmente en el campo de los productos intermedios y los de consumo duradero. - Sin embargo, uno de los rasgos predominantes de lo incipiente de tal proceso, lo constituye el número reducido de plantas de grandes dimensiones: de los 118 mil establecimientos industriales registrados en el X Censo Industrial, 96 mil eran de carácter artesanal; 18 mil constituían la pequeña industria; y 2,500 eran de tamaño mediano y única

mente había 458 plantas en la gran industria. <sup>3/</sup>

- c) Las enormes inversiones unitarias requeridas por los establecimientos gigantes están determinadas por una tecnología intensiva en capital y una elevada capacidad instalada. La dotación de activos totales netos por persona ocupada es significativamente mayor en las grandes plantas dedicadas a los bienes intermedios y duraderos que en las de capital y de consumo no duraderos.
- d) En la medida en que los procesos tecnológicos son más intensivos en capital la productividad laboral es mayor, es decir que los requerimientos de mano de obra por unidad de producto son menores. A nivel de la industria en su conjunto los establecimientos de más de 500 personas, tienen una productividad por hombre cerca de 5 veces mayor que los de carácter artesanal.

A nivel de la industria de transformación en su conjunto las plantas de mayor tamaño son en promedio 8% más eficientes que la media nacional, y el 100% más eficiente que las de carácter artesanal. Sin embargo, con respecto a Améri-

<sup>3/</sup> Haciendo uso de la información del X Censo Industrial se pueden distinguir siete estratos de tamaño de las plantas industriales. Según el número de personas que emplean: de 1 a 5, de 6 a 15, de 16 a 25, de 26 a 50, de 51 a 100, de 101 a 500 y las plantas que ocupan más de 500 personas. Los establecimientos del primer sector pueden considerarse artesanales, los siguientes como pequeña industria, de 101 a 500 personas ocupadas como mediana industria y los de más de 500 personas como la gran industria fabril.

ca Latina de productividad industrial de México es muy baja; en la década de los setentas, la productividad creció al 3.6% anual, mientras que en el resto de América Latina el crecimiento fue de 4.3% anual.

- e) Salvo el caso de algunas ramas productoras de bienes de consumo no duraderos en la mayoría de las ramas industriales las escalas a que operan las plantas mayores están -- por debajo de la capacidad óptima de producción en sus -- instalaciones. Es precisamente en las ramas más dinámicas -- o sea las de bienes intermedios, duraderos o de capital-, donde las escalas reales de producción son menores que las escalas óptimas. En estas ramas la expansión industrial basada en la sustitución de importaciones orientadas exclusivamente al mercado interno se ve limitada por la estrechez de dicho mercado, no logrando garantizar, en consecuencia, las economías de escala que las cuantiosas inversiones requieren.
- f) El carácter oligopólico de la mayor parte de las actividades manufactureras. En tanto que las 458 plantas que emplean más de 500 personas contribuyen al 39.8% del producto industrial, los 97,336 establecimientos de menos de 5 personas aportan sólo el 3.2% del mismo. Si a las primeras se suman las que ocupan entre 51 y 500 operarios, re-



sulta que sólo 5,291 plantas -que representan el 4.5% del total de establecimientos- generan en 1975 el 85.8% del valor agregado bruto de las manufacturas.

Como conclusión, puede afirmarse que las crisis de la industria mexicana tiene carácter estructural en la medida en que la continuación del proceso de sustitución de importaciones reclama abordar nuevos campos, en especial, la producción interna de bienes de capital, lo que requerirá cuantiosas inversiones demasiado extensas respecto a la magnitud del mercado interno y para las cuales el país no ha desarrollado adecuadamente el mercado de capitales. Así, lo que fue factible en las primeras etapas de la sustitución de importaciones -es decir, abastecer un mercado interno protegido por medio de restricciones arancelarias y cuantitativas- no lo es ya en las etapas avanzadas del proceso si éste no va acompañado de una promoción de las exportaciones y si no se transforma profundamente el carácter de las empresas nacionales. <sup>4/</sup>

En este contexto de promoción de las exportaciones y transformaciones profundas de la industria es donde se engarza el llamado modelo "Secundario Exportador", mediante el cual se puede

---

<sup>4/</sup> El esfuerzo por exportar tiene que ser mayúsculo, pues pese al esfuerzo oficial el resultado de la política de fomento a la exportación de manufacturas ha sido relativamente modesto.

explicar en buena parte el tan mencionado y deseado cambio estructural del presente régimen, donde en forma compleja y muchas veces encubierta, se han instrumentado con firmeza acciones que se pueden definir como de tránsito para para alcanzarlo. 5/

Las partes esenciales o rasgos básicos del llamado modelo "Secundario Exportador" son los siguientes:

- a) La industria de transformación preserva su liderazgo, aun que en su seno son las secciones más pesadas, de bienes - intermedios, duraderos y de capital, los que asumen el papel más decisivo. En este sentido, el patrón de acumulación es secundario.
- b) Como las secciones de desarrollo preferente operan con -- una alta composición orgánica de capital, para evitar la posible reducción de la tasa de ganancia, se eleva el grado de monopolio y se imponen muy regresivas pautas de distribución del ingreso. En este sentido debe ser calificado como "concentrador y excluyente".

5/ Ensayando una respuesta o las causas del por qué "aflojamiento" en la implantación en México del modelo secundario-exportador en relación a otros países de América Latina (Brasil) Argentina y Chile principalmente) podemos mencionar lo siguiente: a) las alianzas sociopolíticas heredadas de la revolución serían un primer factor; b) durante el período 1970-1976 se observa el intento de revivir -al menos en algún grado- una política de corte Cardenista.

- c) Se asiste a un amplio proceso de apertura externa. La sustitución de importaciones avanza en los sectores más pesados pero en un contexto de elevación del coeficiente medio de importación, es decir, hay des-sustitución global y por ende un recortamiento de la estructura industrial. Asimismo -y quizás sea el rasgo más crucial- se asiste al auge de las exportaciones manufactureras. En este sentido, el patrón debe calificarse como aperturista. <sup>6/</sup>
- d) Por su vocación Secundaria-exportadora y por obvias mayores facilidades que el capital transnacional tiene en los mercados extranjeros, el nuevo modelo también resulta profundamente desnacionalizador. <sup>7/</sup>

5/ ... Al parecer, se buscó avanzar a una nueva etapa de desarrollo en un contexto más democrático y popular, que evitara las rutas dictatoriales y excluyentes del cono sur; c) un tercer factor viene dado por el auge petrolero, el cual multiplica los grados de libertad de la política económica y precipita el auge del período 1978-1981.

6/ Los mayores obstáculos a la exportación de manufacturas se derivan de los bajos niveles de eficiencia, del escaso desarrollo tecnológico de las plantas industriales del país, y del alto grado de proyección tanto nominal como efectiva existente en el país, aunados a las dificultades inherentes a la comercialización externa.

7/ La posición de empresas líderes que tienen las transnacionales en varias de las ramas industriales se aprecia con claridad al relacionar el pequeño número de establecimientos que manejan y las contribuciones que hacen al producto respectivo, con sólo 1422 plantas, que representan el 1.2% del total de establecimientos, las empresas transnacionales aportaban en 1975 el 31.6% del producto industrial del país.

En términos de eficiencia las empresas transnacionales registran los índices más elevados. Del total de 20 actividades industriales las transnacionales son las más eficientes en 15 de ellas. Los mayores niveles de productividad del aparato industrial hacia la exportación podría ser mejor aprovechado por estas empresas. En el corto y quizás en el mediano plazo son ellas quienes tienen mayor probabilidad de concurrir hacia los mercados de exportación.

- e) De modo análogo, y sobremanera por las exigencias de centralización de capitales que el nuevo curso supone, se da una creciente intervención estatal; ésto viene impuesto por las realidades económicas.
  
- f) El estilo económico de financiamiento del nuevo patrón de acumulación, encadena cambios importantes en los regímenes políticos, los cuales pasan a ser sustituidos por formas políticas de más control.

## 2.- Política de estabilización

La economía mexicana atraviesa en el presente por la crisis más profunda registrada en varias décadas, sin duda la más grave de la historia económica de la postguerra. El retroceso del producto real por habitante del orden de 3% en 1982, de entre 5 y 8% en 1983, y la previsión de una reducción adicional de entre 1.5 y 2.5% en 1984, representa la experiencia de contracción económica más severa desde la depresión de los años treinta. A la recesión se agregan tasas de inflación sin precedente y reducción en los salarios reales que superan por mucho las ocurridas durante la segunda guerra mundial y la inmediata postguerra.

### 2.1 ANTECEDENTES INMEDIATOS Y ALGUNOS DATOS.

Como se mencionó en el apartado anterior, la década de los

años setenta presencia, en su primera mitad, el agotamiento del ciclo de expansión industrial así como de las fuentes internas de financiamiento del déficit externo que la industria generó en este proceso. Esta desaceleración industrial da lugar a un deterioro económico global que alcanza su punto culminante en la crisis de 1976-1977 y en el que - el estrangulamiento externo, el lento crecimiento de la producción y las altas tasas de desempleo e inflación se refuerzan mutuamente. El descubrimiento y posterior explotación masiva de abundantes recursos petroleros habría de permitir superar las restricciones de balanza de pagos y reiniciar, a partir de 1978, un proceso de expansión económica. Así, el producto real crece a tasas de 8.3% en 1978, 9.2% en 1979, 8.3% en 1980 y 8.1% en 1981, bajo el liderazgo de la producción de petróleo que avanza a un ritmo anual promedio de cerca de 20%.

En síntesis apretada, la problemática de este período la podemos resumir en los siguientes puntos:

- a) El rápido crecimiento está acompañado de un acelerado deterioro de las cuentas externas de la economía no petrolera cuyo déficit en cuenta corriente se duplica prácticamente en cada año del período de auge.

- b) El creciente déficit de la economía no petrolera --  
tiende a ser compensado por la entrada masiva de ca-  
pitales foráneos. 8/
- c) La deuda externa, contratada en gran parte por el -  
sector público, es además atraída por el vertiginoso  
aumento de las tasas de interés internas que, a su -  
vez refuerzan los efectos sobre la tasa de inflación  
de los desequilibrios en el aparato productivo. 9/
- d) Se acelerará el proceso inflacionario y el deterioro -  
en las finanzas públicas. 10/
- e) El alto ritmo de crecimiento del gasto privado junto  
con la creciente sobrevaluación real del peso, en --

---

8/ La deuda externa durante el período 1976-1981, creció 47,325 millo-  
nes de dólares; al pasar de 25,893.5 millones de dólares a 73,218.5.

9/ La deuda del sector privado también creció mucho durante el período  
1976-1981, al pasar de 6,293 millones de dólares en 1976 a 20,257.5  
millones de dólares en 1981. Su participación relativa dentro del  
total también creció, de representar en 1976 alrededor del 22% de la  
deuda total, pasó en 1981 a representar el 27.7% del total.  
La dolarización del sistema se estimuló con la elevación de los ren-  
dimientos de los depósitos en moneda extranjera lo cual creaba una  
obligación de dólares para el sistema bancario por el total de depó-  
sitos y para las autoridades monetarias a través del encaje legal...  
La otra medida se basó en una agresiva política de tasas de interés  
lo cual sin embargo, no logró frenar la fuga de capitales pero sí -  
elevar los costos financieros internos.

10/ El crecimiento del índice de precios al consumidor durante el período  
1976-1981, pasó de representar 15.8% en 1976 a 27.8% en 1981; En otro  
orden de ideas, el máximo del déficit fiscal (%de PIB); durante el pe-  
ríodo 1978-84 fue de 17.6%.

condiciones de desmantelamiento de los controles de importación, refuerza al explosivo crecimiento del volumen de importación, cuya tasa anualizada es mayor a 30% del segundo semestre de 1978 al primero - de 1981.

f) La expansión petrolera, desarticulada del resto de la economía, modifica la estructura económica en el sentido de una creciente vulnerabilidad. En efecto, la expansión conduce a un tipo de especialización en el comercio internacional en el que los excedentes - exportados involucran a un bien (el petróleo) que ha bría de volverse crecientemente vulnerable a los cam bios de la composición de la demanda en el exte rior.<sup>11/</sup>

g) Además de su creciente vulnerabilidad, el proceso -- descrito no ocurre a un ritmo sostenido de expansión económica: a medida que adquiere fuerza, la economía no petrolera se desacelera. Ya desde 1980, el creci miento de la industria manufacturera se reduce (de - más de 10% en 1979 a 7% en 1980) y, significativamen

---

<sup>11/</sup> Para darnos una idea, la exportación de petróleo y sus derivados en 1976 presentó alrededor del 17% del total de las exportaciones del país, representando este mismo rubro en 1984 alrededor del 88% del total de exportaciones. Otro problema por demás serio está represen tado por la dependencia que del petróleo tiene las Finanzas Públi- cas, pues para 1985 alrededor del 50% del total de la recaudación impositiva, la aporta el petróleo.

te, presenta, por primera vez durante un período de auge, un ritmo de expansión inferior al de la producción total.

- h) La existencia de un deterioro del superávit por tu ritmo y transacciones fronterizas.
- i) Finalmente, la especulación cambiaria y financiera terminan por convertirse en las oportunidades de inversión más atractivas.<sup>12/</sup>

## 2.2 Paradigma estabilizador

El paradigma que sustenta la política de estabilización del país es monetarista, por los siguientes rasgos:

- a) Sataniza la intervención del Estado en la Economía.
- b) Su estrategia consiste en el corto plazo en una po-

<sup>12/</sup> Existen importantes evidencias de que parte de la deuda externa de México corresponde a capitales nacionales depositados en el extranjero vía la intermediación financiera. Los 40,800 millones de dólares que como fuga de capitales salieron del país entre 1970 y el primer semestre de 1985, equivalen al 42.4% de la deuda externa acumulada en este último año. Actualmente los economistas están considerando el problema de la fuga de capitales como uno de los más graves por los que atraviesa la economía Mexicana, dado que explican una buena parte de su endeudamiento neto.

Sólo durante el período de abril-diciembre de 1981 del uso total de las divisas correspondió el 26.6% a la fuga de capitales; situación que ha disminuido pero no ha dejado de ser un problema.



lítica anti-inflacionaria basada en el control de la oferta monetaria, y en el mediano y largo plazos en la plena liberalización de los mercados, incluyendo la reducción (y eventualmente la eliminación) de aranceles y subsidios. De este modo se intenta detener el proceso inflacionario y orientar los recursos en función del sistema de precios, y por tanto conforme a las ventajas comparativas.

c) El diagnóstico asociado a esta estrategia interpreta que la raíz del proceso inflacionario está en la creciente sobre-expansión de la oferta monetaria, - que viabiliza una permanente presión de demanda en el mercado de bienes y servicios... La expansión de la oferta monetaria se debe a la necesidad de financiar el déficit creciente del sector público, originado a su vez por una expansión del gasto público - más allá de las posibilidades de financiamiento con impuestos (oferta monetaria endógena determinada en última instancia por el ritmo de crecimiento del -- gasto público).

d) En una economía abierta el enfoque monetario de la balanza de pagos supone que los problemas de la balanza de pagos son esencialmente monetarios; el déficit de la balanza de pagos se originaría en una -

expansión del crédito interno más acelerada que la deseada por el público para sus saldos monetarios.

En términos prácticos, una política ortodoxa de estabilización comprende varias o la totalidad de las medidas de la siguiente lista.

- a) Política fiscal restrictiva, en la forma de reducciones al gasto de inversión y a los subsidios públicos y de aumentos a los impuestos indirectos y a las tarifas del sector público.
- b) Contracción monetaria, generalmente asociada a la imposición de "techos" a la expansión del crédito bancario hacia los sectores público y privado.
- c) Devaluación del tipo de cambio para hacer frente a las dificultades de balanza de pagos.
- d) Congelamiento o contención de las demandas salariales para frenar las presiones inflacionarias, medida fundamentalmente asociada a un reforzamiento -- del autoritarismo político.
- e) Eliminación o reducción de la intervención estatal en el sistema de precios, por ejemplo en la forma

de una liberalización de los controles de precios.

f) Liberalización externa expresada a través de una reducción de las "barreras" al comercio exterior y a los flujos de capital.

g) Reforma y liberalización financiera interna orientada, en particular, al aumento de las tasas de interés.

La estrategia de estabilización en su primera etapa (febrero-agosto 1982) se apoya principalmente en las políticas (a y c), el mantenimiento de una política liberal hacia los movimientos de capital y la ausencia, en particular, del congelamiento de las demandas salariales (punto d).

Asimismo, se inicia en diciembre de 1982 una segunda etapa de la política de estabilización, esta vez negociada con el Fondo Monetario Internacional. La estrategia adoptada, más ortodoxa que la experiencia anterior se apoya en un principio en los puntos a, b, c, d y e, para actualmente cubrir, de alguna u otra manera, todos los puntos enunciados.

### 2.3 Situación actual, mediante la adscripción de indicadores macroeconómicos seleccionados

#### a) Comportamiento del Producto Interno Bruto

- ° 1981, creció a una tasa de 8.1%
- ° 1982, decreció en 0.5%
- ° 1983, decreció en 5.3%
- ° 1984, creció a una tasa del 3.7%
- ° 1985, creció a una tasa del 2.7%

En 1983 el decremento por sectores fue: menos 26% en bienes de capital, menos 18% en bienes de consumo duradero, menos 14% en la construcción. Además, el consumo privado disminuyó en 6.2%.

Para 1984, los aumentos más importantes se registraron en la industria eléctrica 7%, seguida del transporte, almacenamiento y comercialización con 5.7%, ubicándose posteriormente la industria manufacturera con su crecimiento del 4.7%. Otras industrias con aumentos importantes son: la de la construcción con 3.7% los servicios comerciales, sociales y personales en 3.3% y el comercio, restaurantes y hoteles con 2.7%. El consumo privado creció en 2.8%, mientras que el gubernamental lo hizo en 6.9%. Todos con respecto a 1983.

Las actividades industriales que mostraron mayor dinamismo durante 1985 fueron la generación de energía eléctrica, la producción manufacturera y la construcción, las cuales crecieron 6.9%, 5.8% y 2.5% respectivamente.

b) La inflación no ha podido ser controlada conforme a lo programado.

- ° 98.2% en 1982
- ° 80.8% en 1983
- ° 59.2% en 1984
- ° 63.7% en 1985.

Sin embargo, los éxitos relativos han sido a costa de costos sociales muy importantes: desde 1970, -- los salarios reales han atravesado por tres etapas: i) un incremento real del salario entre 1970 y 1975; ii) una baja gradual entre 1976 y 1981; iii) un desplome desde 1982 hasta 1984. Este comportamiento se reflejó en las proporciones del PIB que representaron las remuneraciones. Entre 1970 y 1975 se registra un ascenso: de 35.6% a 40.3% de participación en el PIB; entre 1976 y 1981, hay una declinación hasta el 36.6%, y desde 1981, se produce un -- desplome al 28.3% en 1983.

A lo anterior habrá que agregar que a pesar de que para 1983 la inflación fue de alrededor del 81%, los sueldos no aumentaron en promedio más del 40%. En términos reales, el salario mínimo oficial bajó un 23% durante este año. Asimismo, tomando como base el valor del peso en 1972 (es decir, un peso de 1972 = 100 centavos), se puede realizar la siguiente secuencia: el peso de 1973 es igual a 89 centavos de 1972; el de 1974, a 72 centavos; el de 1975, a 63; el de 1976 a 54; el de 1977, a 42; el de 1978, a 36; el de 1979, a 30; el de 1980, a 24; el de 1981, a 19; el de 1982, a 9; el de 1983, a 5 centavos; el de 1984, a 3 centavos; y el de 1985 no alcanza al centavo de 1972.

Para este caso, la alianza del Estado con los jefes oficiales de los trabajadores ha sido de primer orden, pues sólo estallaron en 1983 400 huelgas de 12 mil emplazamientos.

c) El déficit del sector público ha sido disminuido.

° Aproximadamente 18% del PIB para 1982

° Alrededor del 8.5% del PIB para 1983 (0.2% más que lo acordado con el FMI)

- ° 8.7% del PIB para 1984
- ° El déficit financiero del sector público previsto para 1985 era de 5.1% como proporción del PIB (2 billones 197,400 millones de pesos), pero resultó de 9.9% del PIB (4 billones 535,200 millones de pesos).

La disminución del déficit público, intentada desde -- 1982 y planeada como elemento central de la estrategia de política económica durante 1983, 1984 y en forma ti tubeante en 1985, tiene efectos recesivos. La reducción en términos reales del gasto público, 36% menor en la inversión pública en 1983 en relación a 1982, 11% me nor en el gasto corriente, 50% en las obras públicas. En general, el gasto público disminuyó 13%.

d) Los ingresos públicos han aumentado.

Esto se ha logrado principalmente mediante los aumentos de precios en prácticamente todos los bienes y servicios que presta el Estado, combinando con las reducciones de los subsidios fiscales para una amplia esfera de productos incluyendo alimentos. Además, se elevaron los impuestos, especialmente al consumo (el impuesto al valor agregado, en la mayor parte de los bienes de consumo, aumentó del 10 al 15%). Estas acciones tienen efectos recesivos,

pues conducen a una reducción del ingreso privado disponible en términos reales y a una contracción adicional del gasto privado.

e) La balanza comercial presentó superávit.

La fase recesiva del ciclo está también acompañada de una reversión notable en la tendencia al deterioro de las cuentas del sector externo de la economía que ocurre desde el segundo trimestre de 1982. El ajuste de la balanza comercial obedece en mayor medida a una caída drástica de las importaciones más que a un dinamismo de las exportaciones. En efecto, el valor de las importaciones disminuyó aproximadamente 40% en 1982 y 42% en 1983 mientras que el valor de las exportaciones aumenta sólo 8% en 1982 y 9% en el primer semestre de 1983, fundamentalmente como resultado de la expansión de las exportaciones de petróleo.

La mejora en la balanza comercial, que registra un superávit de 6.5 millones de dólares en 1982 y de alrededor de 13 mil millones de dólares en 1983, permite una importante modificación de la situación de la balanza en cuenta corriente. Así, en 1982 la balanza en cuenta corriente registra



un déficit del orden de 2.7 mil millones de dólares, sustancialmente inferior a los 12.5 millones de dólares observados en 1981. Durante 1983, la balanza en cuenta corriente registra un superávit de más de 3 mil millones de dólares, resultado muy superior a las previsiones realizadas a principios de año y relacionado con el hecho de que la recesión es también más severa que lo originalmente previsto.

La tendencia de mejoramiento de la balanza comercial continua durante 1984, cuando el superávit es de 4,238 millones de dólares, contrastando con los 557 millones de dólares de superávit registrado en 1985.

f) Se reprogramó la deuda externa.

**DEUDA EXTERNA TOTAL: COMPOSICION EN TERMINOS ABSOLUTOS Y RELATIVOS:**

AÑOS	SECTOR PRIVADO	1970-1982 ABSOLUTOS (MILLONES DE DOLARES)				RELATIVOS		
		SECTOR PUBLICO		TOTAL	GRAN TOTAL	PRIVADO	PUBLICO	TOTAL
		CORTO PLAZO	LARGO PLAZO					
1979	9,326.7	1,442.0	28,315.0	29,757.0	39,083.7	23.9	76.1	100.0
1980	14,968.1	1,491.0	32,322.0	32,813.0	48,781.1	30.7	69.3	100.0
1981	20,257.5	10,754.0	42,207.0	52,961.0	73,218.5	27.7	72.3	100.0
1982	21,589.1	9,315.0	49,635.6	58,059.6	80,539.7	26.8	73.2	100.0

Fuente: José Manuel Q. y F. Antía. La deuda externa mexicana en el período 1970-1984

En 1983 se reanudaron los pagos por servicios de la deuda; 10 mil millones de dólares se pagaron en dicho año (aproximadamente el 60% de las divisas petroleras). También se reprogramaron 23 mil millones de la deuda - de corto plazo (buena parte del sector privado), mejorándose aparentemente la situación para nuevos préstamos de largo plazo.

## II. CONTEXTUALIZACION DEL EMPLEO

### 1. Precisiones y definiciones

Pese a la reconocida importancia que tiene el análisis de la ocupación y de los niveles de retribución a ella asociados para conocer en qué medida el sistema económico permite a la población desplegar su potencial productivo y obtener por ese medio los satisfactores necesarios para alcanzar niveles mínimos de bienestar, constituye uno de los tópicos menos estudiados en México y acerca del cual se dispone apenas de información escasa y parcial.

Por una parte, la heterogeneidad que caracteriza a la estructura productiva del país hace difícil la captación de información -especialmente de tipo cuantitativo- sobre la actividad económica de la población total.

Por otra parte, la difusión de conceptos elaborados en y para países altamente industrializados ha impuesto a las estadísticas oficiales y a las interpretaciones más generalizadas sobre el empleo, un sesgo que limita el estudio de nuestra realidad.

El crecimiento económico nacional, en lo que concierne

a los ciudadanos de los países menos desarrollados, sólo tiene sentido en la medida en que el individuo y su familia realmente se beneficien, o piensen que se benefician en un futuro próximo. El desarrollo económico que mejora el bienestar de algún otro, pero que no beneficia en particular a la persona o a su familia, no es desarrollo económico en lo que respecta a este último. El aspecto del desarrollo económico más aparente para el individuo es el de obtener un trabajo u obtener un mejor trabajo. Como resultado, los problemas de desarrollo económico de todos los países tienen como meta de primera importancia la creación de más y mejores empleos.

En los países industrializados el énfasis principal en los estudios sobre ocupación ha sido el análisis del desempleo. En los países en vías de desarrollo, a la preocupación por mantener dentro de límites razonables los niveles de desempleo, se añade al deseo de utilizar en forma eficiente el recurso mano de obra, dada la dotación factorial con que se cuenta, para propiciar un desarrollo económico más rápido.

La definición de la fuerza de trabajo en una sociedad y la necesidad de medirla dependen de su grado de desarrollo. En el caso de nuestro país la coexistencia de unidades

de producción familiares y de empresas altamente tecnificadas, con una gama de situaciones intermedias, dificulta la denominación clara de los límites de la fuerza de trabajo. Existe un importante volumen de población cuya participación en el mercado de trabajo es de tipo marginal, para la cual aún la delimitación del tiempo destinado a trabajar presenta dificultades.

En la actualidad, se distingue a las personas empleadas o desempleadas respecto a las inactivas, de acuerdo con la presión que ejercen en el mercado de trabajo. Sin embargo, creemos que dadas las características de nuestra economía, la simple división entre "población económicamente activa" y "población no económicamente activa" parece insuficiente para medir todos los elementos, dimensiones y manifestaciones de la fuerza de trabajo. Se hace necesario profundizar más en estos conceptos y llegar a establecer una definición adecuada de la fuerza de trabajo y de sus componentes.

Hasta aquí hemos definido tres categorías principales de personas: las empleadas, las desempleadas y las inactivas.<sup>13/</sup>

---

<sup>13/</sup> Las personas que no desean trabajar se encuentran definitivamente fuera de la "población económicamente activa", pero existe un grupo en la frontera de la actividad y la inactividad total: son las personas que se encuentran sin trabajo y no pueden percibir la posibilidad de conseguir uno, donde existe por lo tanto una fuerte probabilidad de que no se molestará en buscarlo.

La suma de las dos primeras formas la llamada "población económicamente activa". Sin embargo, la definición de estos tres grupos no refleja en forma adecuada la situación del empleo y su medición sólo nos conduce al conocimiento del volumen de personas que participan o están dispuestas a participar en la actividad económica.

Con objeto de tener una visión integral de la situación del empleo es necesario entrar en el campo de la eficiencia en la utilización de la fuerza de trabajo. La inadecuada utilización de la fuerza de trabajo no se expresa en tantas personas desocupadas, sino en la carencia de empleo satisfactorio y continuo para las personas ligadas a algún trabajo. Esta es una situación en la que la desviación de una cierta cantidad de trabajo hacia otros usos no disminuirá en forma apreciable la producción total de los sectores de los cuales es desviado, y es lo que se define como subempleo. 14/

Sin embargo, existen otros enfoques para medir este problema - tan complejo, uno de ellos que no trataremos en este momento, está representado por los estudios que enfocan el problema de - la insuficiencia de empleo, bajo el marco general del análisis de la pobreza y las circunstancias de las que surge. El otro -

---

14/ Como el subempleo representa toda la gama de transición entre el pleno empleo y el desempleo total, se clasifica en: subocupados visibles e invisibles.

enfoque está relacionado con el llamado "sector informal" de la economía.

El concepto de sector informal parece haberse usado por primera vez en una investigación en la que se estudiaban las condiciones de trabajo de los migrantes de Chana (Africa). En este estudio se detectó la existencia de la variedad de nuevas actividades generadoras de ingreso, especialmente en las ramas de comercio y los servicios. Debido a que estas nuevas actividades se realizaban de un modo no organizado y no eran captadas por el aparato de recolección de datos estadísticos, fueron llamadas por el autor como actividades "informales" generadoras de ingreso o simplemente el sector informal.

Más tarde (1973), el término sector informal fue sancionado oficialmente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entre las definiciones más importantes tenemos:

- A) La adoptada por una misión de la OIT enviada a Kenia. El sector informal es definido por las siguientes características: a) en él prevalece la libre entrada de nuevas empresas, b) las empresas utilizan predominantemente insumos nacionales, c) se trata de empresas de propiedad familiar, d) operan en pequeña escala, e) sus métodos de producción

son muy intensivos en trabajo, f) los trabajadores han adquirido su habilidad fuera del sistema formal de educación y g) opera en mercados no regulados y competitivos.

B) La de un experto de la OIT (Sethuraman, 1981). El sector informal consiste de unidades de pequeña escala involucradas en la producción de bienes y servicios con el objetivo primario de -- generar empleo e ingresos a sus participantes a pesar de sus -- limitaciones de capital, tanto físico como humano y de la falta de conocimientos y habilidades especiales (Know-how).

C) La definición ensayada por el PREALC. <sup>15/</sup> El sector informal está constituido por el conjunto de empresas y/o personas ocupadas en actividades no organizadas que utilizan procesos tecnológicos simples y que además están insertadas en mercados competitivos o en la "base" de la estructura productiva en el caso de los mercados oligopólicos concentrados.

El problema de los mecanismos de articulación y vinculación del sector informal con el resto de la economía, y más específicamente con el sector formal, es una de las principales preocupaciones que ha mantenido activa la polémica en torno del sector

---

<sup>15/</sup> PREALC es una organización regional perteneciente a la OIT, especializada en cuestiones laborales.



informal. Las principales interrogantes planteadas se refieren a la posibilidad de que el sector sea capaz de generar su propio crecimiento y al hecho de que este crecimiento se acompañe por ingresos crecientes para los ocupados en ese sector.

Aunque hay, ciertamente, quienes tienden a ver al sector informal como un sector en gran medida autónomo del resto de la economía, la mayoría de los estudiosos del tema consideran que el origen, naturaleza y funcionamiento del mismo no es explicable sino en términos de su relación de dependencia con respecto al sector formal. Para algunos (Sethuraman, 1981) esta relación de subordinación o dependencia tiene su origen en las siguientes características: a) la escasez de capital propio y las dificultades que enfrenta para ser sujeto del crédito institucionalizado a menudo obligan a las empresas del sector informal a recurrir a fuentes de crédito en las cuales el costo del capital es considerablemente más caro; b) dada su incapacidad para adquirir sus insumos en cantidades apreciables, es común que deben comprarlos en mercados intermediarios a precios más elevados de los que prevalecen en las fuentes originales de los mismos; c) la insuficiencia de capital de estas pequeñas empresas informales las obliga a localizarse en lugares alejados de donde se encuentran los mercados potenciales para sus productos por lo cual deben someter su producción a intermediarios a un precio menor al de venta final.

No obstante, el acuerdo que existe acerca de la posición subordinada del sector informal, hay, en síntesis, dos posiciones sobre las implicaciones de esta relación respecto a la pregunta sobre las perspectivas de crecimiento del sector informal y la posible evolución de los ingresos de los ocupados en el sector. Una de ellas sostiene que el sector informal sólo ocupa aquellos espacios en los mercados de productos y servicios que, por razones de su baja rentabilidad, no son motivo de interés para las empresas formales. Si el sector informal eventualmente lograra en alguna actividad económica aproximarse a una tasa de rentabilidad similar a la que predomina en el sector formal, por su incapacidad para competir con las empresas de este último sector, más tarde o más temprano el sector informal sería desplazado de dicha actividad.

Se concluye, por lo tanto, que las personas ocupadas en el sector informal son arrinconadas en aquellas actividades que no pueden generar un proceso sistemático de acumulación de capital debido a la incapacidad para retener dentro del propio sector el escaso excedente que producen. Según este razonamiento la perspectiva de crecimiento del sector es sombría, y lo es mucho más todavía la expectativa de que los trabajadores involucrados en las actividades informales puedan mejorar su condición de ingreso, en tanto que su sobrevivencia como ocupados depende del bajo nivel de remuneración de su fuerza de trabajo.

Existe otra opinión donde se afirma que, con excepción de algunas actividades marginales, el sector informal puede acumular capital y crecer suficientemente rápido absorbiendo mano de obra, si se adoptan políticas adecuadas que, al menos, no favorezcan sistemáticamente al sector formal de la economía. De acuerdo con esta corriente de opinión, el vigor del sector informal para sobrevivir e incluso ensancharse deriva de los siguientes rasgos del entorno económico: a) existen ciertas áreas en la cuales el sector informal tiene un dominio casi exclusivo; este sería el caso de las reparaciones de viviendas, algunos sectores del comercio, servicios personales y reparación de vehículos; b) el sector informal es capaz de retener cierto marcador debido a la eficiencia en costos (mano de obra, gastos generales, impuestos, obras sociales, etc.); c) el sector informal es capaz de competir con el sector formal en ciertas actividades debido a que logra diferenciar su producto; -- d) el sector informal puede dominar ciertas franjas del mercado de bienes y servicios para los grupos de bajos ingresos que no son atendidos por el sector formal; e) en tanto que el mecanismo de la subcontratación continúe siendo una forma ventajosa de operación de las empresas familiares, persistirá un terreno en el que el sector informal puede crecer a tasas similares a las del sector formal.

## 2. Panorama de la población

El estudio del comportamiento de la población y la actividad laboral se ha convertido en una variable de interés prioritario, dada la vinculación indisoluble que guarda con los fenómenos de producción, ganancias y distribución de ingresos.

México ha mantenido una tasa de fecundidad más o menos estable desde 1985. <sup>16/</sup> Año para el cual la tasa de natalidad se calculó en 47.3 por cada 1,000 habitantes, cifra que para 1975 se situó en 40.4; la tasa promedio de natalidad durante el período 1985-1975 fue de 44.3 por cada mil habitantes. Con una natalidad más o menos estable y con un gran decremento en el índice de mortalidad, el crecimiento medio anual aumentó; pasando de un 1.7% en 1930/1940 a un 3.4% en 1970/1976.

A partir de 1977 se registra un decremento poblacional medio anual que alcanza el 3.2%. De esta manera, para 1978 (según datos de la encuesta nacional de prevalencia en el uso de los métodos anticonceptivos, levantada por la Coordinación del Programa Nacional de Planificación Familiar) la cifra estimada corresponde a una cantidad ligeramente superior al 2.9%. Finalmente, a partir de

<sup>16/</sup> La fecundidad representa el número de nacimientos por cada 1,000 mujeres en edad fecunda, de 15 a 40 años.

la información del Censo 1980, se estima una tasa de crecimiento medio anual de 2.7%.

Estas disminuciones en la tasa de crecimiento de la población, se reflejan en la tasa de fecundidad global, la cual se mantiene más o menos estable de 1951 (6.4%) o 1975 (6.0%), -- sufriendo un decremento significativo en 1979, año para el cual la tasa de fecundidad se calculó en 4.8%. Para el quinquenio 1980-1985 se estima una tasa global de fecundidad del 4.4%.

Durante el período 1950/1970 la fecundidad ha sufrido un ligero desplazamiento: las tasas de fecundidad de las mujeres de 15 a 25 años han descendido ligeramente y las de las edades superiores a los 30 años se han incrementado. De esta manera, es a partir de 1975 cuando se detecta una reducción en las tasas particularmente en las edades superiores a los 25 años.

El fenómeno descrito anteriormente se debe, entre otros a tres acontecimientos: a) a las campañas de concientización demográfica y planificación familiar; b) a la incorporación de la mujer a los procesos productivos del país<sup>17/</sup> y; c) al creciente interés en la mujer por incorporarse al sistema educativo.

17/ Se tratará en el siguiente apartado.

En relación a este último, se observa una relación inversa entre el grado de escolaridad y el promedio de hijos nacidos vivos. El mayor promedio en el número de hijos se ubica en el grupo de mujeres sin estudios, hasta llegar a 1.3 en mujeres con estudios medio superiores y más.

La aplicación de la tecnología médica, la organización de los servicios públicos de salud y el mejoramiento en las condiciones de vida ha proporcionado una reducción de los niveles de mortalidad fundamentalmente a partir de 1940. Como producto de las medidas tomadas por el sector salud, para lograr reducir los índices de mortalidad, se aumentó la esperanza de vida que tiene el mexicano al nacer; pasando de 61.9 años promedio en 1970 a 65 años promedio para 1980. <sup>18/</sup>

A pesar de todos los esfuerzos y del decremento logrado para - 1979 en la tasa de crecimiento de la población, México sigue siendo un país con un alto crecimiento demográfico. Durante - el período 1900/1950 la población casi se duplicó, repitiendo-

<sup>18/</sup> A pesar de los avances logrados, la esperanza de vida en México se encuentra muy por abajo a la de países desarrollados como Estados Unidos y Canadá (73 años), e inclusive de países Latinoamericanos como Cuba (72 años), Uruguay (69 años) y Argentina (68 años).

se el fenómeno en los 20 años siguientes. 19/

A pesar de las reducciones recientes en las diferentes tasas, México continúa siendo un país de jóvenes. Para 1940 la población menor de 15 años presentaba el 41.2% y para 1970 se incrementó al 46.7%, siendo finalmente en 1980 el 44.8% de la población total.

Igualmente, la población joven vió disminuir su participación relativa del grupo de edad cero a once años. En 1970 existían 19.8 millones de niños de cero a 11 años, los cuales ocupaban el 37.4% de la población total del país, en 1980 esta misma relación fué de 25.9 millones de niños, dato que representó el 32% de la población total.

La imposibilidad del sistema para observar la oferta de mano de obra, en zonas urbanas y en especial en áreas rurales, es una de las tres causas principales de migración de la población al extranjero. 20/ Se reconoce tanto en círculos oficiales como académicos que esta migración laboral, beneficia más a las economías receptoras que a las expulsoras, debido al flujo de trabajadores calificados y semicalificados.

19/ En 1900 existían 13.60 millones de habitantes; en 1950, 25.79 millones; en 1960, 34.92 millones; en 1970, 50.69 millones; y en 1980, - 69.35 millones de habitantes.

20/ Las otras dos se describen como: a) las expectativas de mejores salarios y; b) posibilidades de perfeccionamiento profesional.

Según diferentes encuestas, la mayor concentración de la mano de obra ilegal se encuentra en el sector primario, por tanto el tiempo de empleo del migrante mexicano depende no de su carácter de ilegal, sino en primera instancia de las características y ritmos de producción agrícola de la región.<sup>21/</sup>

Las migraciones al interior del país son en su mayoría de zonas rurales a ciudades industrializadas (área metropolitana, Guadalajara, Monterrey, etc.) y se explican la mayor parte de veces por una expectativa de mejores condiciones de vida, mejor salario y mayor acceso a los servicios públicos (destacando la educación). Asimismo el incremento en las tasas del desempleo y subempleo en el sector primario y el terciario del sistema agropecuario, son variables importantes que describen los movimientos migratorios. Esta situación ha provocado que la concentración de habitantes en zonas industriales y urbanas, sea cada vez más grande.

Para 1900 la población que radicaba en el campo representaba el 89.5% del total de habitantes, cifra que varió significativamente para 1980, año en el cual la población que vive en el campo se estimó en 47.2% del total. Lo que quiere

---

<sup>21/</sup> A pesar de que durante el período 1978/1979, la concentración de indocumentados aumentó significativamente en el sector terciario.



decir que más de la mitad de la población radica en zonas urbanas (52.8%). Además, del total de la población urbana (35'613,000 para 1980), solamente el área metropolitana del Distrito Federal absorbió el 44.4% para 1980. La población para esta área metropolitana casi se duplicó en la última década, al pasar de 8.3 millones a 15.8. <sup>22/</sup>

### 3. Panorama del empleo

La población ocupada en México pasó de 12.8 millones de personas en 1970 a 18.7 millones de 1980, es decir, a lo largo del sexenio, se generaron un promedio de 600,000 empleos por año.

El grupo de edad de 65 y más años, aumentó su participación en el período 1970/1980 de un 3.5% a 3.8% respectivamente, lo que en números absolutos significa pasar de 1.7 millones de personas a 2.6 millones, situación que implica una mayor esperanza de vida al nacer.

Por otra parte, el grupo considerado en edad de trabajar (12 a 64 años) también ha mostrado variaciones en la última década; en 1970 alcanzó un 57.3% de la población total con una pobla--

<sup>22/</sup> Se considera como población urbana, localidades de 15,000 o más habitantes según la Metodología de L. Unikel, C. Ruiz Chapetto y G. Garza. El X Censo de Población y Vivienda considera como población urbana las localidades de 2,500 o más habitantes.

ción de 29 millones de habitantes de los cuales menos de la mitad estaban ocupados (12.8 millones), para 1980 el porcentaje se estimó en 58.8%, es decir 40.7 millones de personas en edad de trabajar, contra una población ocupada para este mismo año de 18.7 millones. En este año no se compara con la población económicamente activa, dada la inconsistencia de la cifra del X Censo Nacional de Población y Vivienda.

En otras palabras, la población ocupada elevó su participación en relación a la población total, al pasar de 25.4% al 27.1%.

El grupo de la población económicamente inactiva se redujo durante el período 1970/1980, del 31.9% en 1970 al 31.6% en 1980; fundamentalmente porque la población ocupada incrementó su proporción en dicho lapso de tiempo, al pasar del 25.3% en relación a la población total al 27.2%. Sin embargo, consideramos que lo más importante durante el período son los cambios en la composición de la población económicamente inactiva producidos por el fuerte crecimiento del sistema educativo durante la década, donde de una población escolar de 12 y más años del orden de 2.4 millones de estudiantes que representaban el 4.9% de la población total en 1970, se pasó a la cifra de 7.3 millones de escolares en 1980,

cantidad que representa el 10.6% de la población total.

El desempleo abierto o población desocupada, que por razones antes expuestas no mide la magnitud y gravedad del problema en países como el nuestro, pasó de representar el 7.6% en 1970 con respecto a la población ocupada total, al 8% para 1980. En este sentido han fallado todas las predicciones del gobierno, donde sus proyecciones más pesimistas representadas por estimaciones de acuerdo a la tendencia histórica daban una tasa de desempleo abierto de 12.8% para 1988. Sin embargo, para 1984 la tasa de desempleo abierto es ya del 12% según cifras oficiales, y según cifras del modelo econométrico Warton (Proyecciones febrero, 1986) la tasa de desempleo abierto esperada para 1986 es de 14.6%.

Sin embargo, con la cuantificación del problema del subempleo nos podemos acercar más a la realidad y gravedad del problema de la ocupación en México. <sup>23/</sup>

23/ El método utilizado para estimar el subempleo consiste en sumar a las personas que declararon un ingreso inferior al menor de los salarios mínimos en cada entidad federativa, más las que declararon ayudar a su familia sin retribución personal a fin de que entre ellos queden incluidos: a) las personas que trabajando a tiempo completo, obtienen ingresos anormalmente bajos; b) las personas que obteniendo ingresos iguales o superiores al normal no trabajaron a tiempo completo, y que habiendo prorratedo su ingreso anual entre los 12 meses del año, declararon un ingreso mensual promedio inferior al salario mínimo; c) aquellas personas que estando mejor capacitadas, obtienen ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, constituyendo parte de los que no utilizan plenamente su capacidad; d) las personas que declararon ayudar a la familia sin remuneración en las actividades predominantemente tradicionales, personas que en su mayoría se encuentran en ...

Para 1970, los resultados de una de las estimaciones realizadas dan un total de 5.8 millones de personas subocupadas que representan el 44.8% de la población económicamente activa. De este total, el 60% se encuentra en el sector agropecuario, el 14.4% se encuentra en los servicios, el 10% en la industria de transformación y el 6.4% en el comercio; el resto de las actividades insuficientemente especificadas. En otro cálculo hecho con las cifras del censo de 1980, los resultados dan una cifra de alrededor de 10 millones de personas subempleadas que representan el 45% de la población económicamente activa. Distribuidos sectorialmente de la siguiente manera: 40.4% en el sector primario; 12.7% en el sector secundario y; el 18.7% en el sector terciario.<sup>24/</sup> Todo este proceso puede apreciarse en la gráfica que aparece - al final del apartado.

La población ocupada por sectores económicos presentó las si--

---

... ocupaciones con niveles de productividad anormalmente bajo o nulos. Que fuera de la cuantificación los individuos con ingresos superiores a la media, que no trabajaron a tiempo completo o que no utilizaron - en forma plena su capacidad.

<sup>24/</sup> Para 1980 el cálculo de subempleo y la distribución sectorial están subestimados, sólo hay que tomar en cuenta que para 1980 la población insuficientemente especificada de la PEA representó alrededor del 30% siendo para 1970 este porcentaje de sólo 6.3%; para ajustar las cifras se necesitan cálculos más detallados, seguramente sobre la base de - una metodología por componentes.

güentes variaciones durante la década de análisis; el sector primario, que abarca las ramas de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, disminuyó su participación, tanto en términos absolutos como relativos al pasar de 5.1 millones de personal ocupado en 1970 a 4.9 millones en 1980.

La participación porcentual de este sector en relación a la población total ocupada disminuyó considerablemente al pasar de 39.7% al 26.0% respectivamente.

## POBLACION OCUPADA POR SECTORES ECONOMICOS

1970 - 1980

CONCEPTOS	1 9 7 0		1 9 8 0	
	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%
1. Agricultura	4'814,169	37.5	4'120,328	21.9
2. Ganadería	202,790	1.6	657,783	3.5
3. Silvicultura	77,347	0.6	84,257	0.4
4. Pesca	13,489	0.1	39,000	0.2
<b>Sector primario</b>	<b>5'107,807</b>	<b>39.7</b>	<b>4'901,368</b>	<b>26.0</b>
5. Extractivas	95,149	0.7	186,862	1.0
6. Petróleo	85,178	0.7	105,093	0.6
7. Electricidad	53,330	0.4	62,881	0.3
8. Construcción	971,822	3.5	1'686,335	9.0
9. Alimentos	454,684	3.5	588,623	3.1
10. Textiles, cuero, vestido, calzado	495,366	3.9	446,123	2.4
11. Derivados forestales	321,622	3.5	265,704	1.4
12. Productos químicos	328,915	2.6	393,914	2.1
13. Const. de indus. met. maq. y automotriz	538,145	4.2	621,602	3.3
14. Otras industrias	36,069	0.3	48,893	0.3
<b>Sector secundario</b>	<b>3'380,279</b>	<b>26.4</b>	<b>4'406,530</b>	<b>23.5</b>
15. Comercio	1'197,884	9.3	2'188,255	11.6
16. Comunicaciones y trans portes	402,689	3.1	907,190	4.8
17. Turismo y esparcimiento	360,340	2.8	519,976	2.8
18. Finanzas	184,139	1.4	381,849	2.0
19. Otros servicios	1'059,771	8.2	2'629,552	14.0
20. Sector gobierno	1'160,092	9.0	2'860,492	15.2
<b>Sector Terciario</b>	<b>4'364,914</b>	<b>39.9</b>	<b>9'487,314</b>	<b>50.5</b>
<b>TOTA:</b>	<b>12'853,000</b>	<b>100.0</b>	<b>18'795,212</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales. SPP, 1982.

El sector secundario, que se integra por las ramas económicas de las industrias de bienes de capital, extractivas, petróleo, alimentos, textiles, derivados forestales, productos químicos y otras industrias, manifestó el siguiente comportamiento en relación al empleo. La población ocupada por este sector fue de 3.3 millones de personas para 1970, cifra que se incrementó a 4.4 millones en 1980, no obstante, el incremento absoluto logrado durante el período, la participación relativa de este sector en relación a la población ocupada total disminuyó, al pasar de 26.4% en 1970 al 23.5% en 1980.

Sector terciario, este sector es el que más se incrementó en términos absolutos como relativos, las actividades económicas tales como comercio, sector público, otros servicios, finanzas y comunicaciones y transportes, incrementaron su población ocupada a más del doble de 1970 a 1980, de 4.3 millones de personal ocupado que laboraba en este sector en 1970 pasó a 9.4 millones en 1980, lo que significaba pasar de una participación relativa en función a la población total ocupada del 33.9% al 50.5%; lo que por sí sólo evidencia una economía "terciarizada". A partir de la segunda mitad del decenio pasado, las diferencias en materia ocupacional tienden a agravarse. Si el crecimiento medio de la población ocupada fue de 3.8% entre 1970

y 1980, la tasa de crecimiento de la demanda a mediados de la década apenas alcanzaba a rebasar el 2.0% anual, lo que implicó un incremento tanto absoluto como relativo del desempleo abierto que ascendió al 8% en 1980.

La incorporación de la mujer en el proceso productivo se incrementó levemente durante la década, pasando 2.1 millones de mujeres en 1970 a 3.5 millones en 1980. Su participación relativa dentro de la población ocupada fue del 17% al 19% respectivamente. Estas cifras porcentuales reflejan la necesidad de mejorar la estructura productiva del país haciéndola más flexible a la condición social de la mujer.

A grandes rasgos podemos decir, que la estructura del empleo en México, presenta situaciones complejas, al ver el poco peso relativo que tiene la población ocupada remunerada en relación a la población ocupada total, siendo en 1970 del 14.9% y en 1980 del orden del 20%; estas cifras porcentuales nos indican, por una parte, que nuestra estructura productiva es castigadora del factor trabajo, o por otra, que en el sistema de captación estadística se detectan sesgos en el tratamiento de la información, además de que se carece de información homogénea y sistematizada que cuantifiquen tiempo, actividad, especialización del empleo, etc.



Por lo general, los países que tienen una mayor proporción de mano de obra en las actividades de los sectores secundarios y terciarios son los que mayor grado de escolaridad contemplan, mientras que los países que concentran arriba del 30% en actividades del sector primario, sus niveles de escolaridad son bajos. En el caso de México, durante 1970, la población ocupada que no contaba con instrucción representaba el 12.0% de la población ocupada total, cifra porcentual que disminuyó hasta el 7.2% para el año de 1980.

La población ocupada con instrucción primaria, bajó en participación relativa dentro de la población ocupada total durante los diez años, al pasar del 69.6% en 1970 al 52.5% en 1980. El fenómeno para el grupo de la población ocupada con instrucción media, que comprende el nivel medio básico y medio superior completos, presentó características contrarias al anterior, al pasar su participación relativa para ambos años del 16.2% al 36.2%. Por último, el grupo formado por la población ocupada con instrucción superior representó el 2.3% en 1970 de la población ocupada total, cifra porcentual que se eleva al 4.2% para el año de 1980. Todo esto se puede constatar en el siguiente cuadro:

## MODALIDADES EN LA POBLACION OCUPADA

CONCEPTO	1970-1980	
	1970	1980 (miles)
Población total	50,694.6	69,346.9
Pob. en edad de trabajar (12-64)	29,039.6	40,769.6
Población ocupada	12,853.0	18,795.2
Población ocupada remunerada	1,914.8	3,759.0
Población económicamente inactiva	13,720.6	14,654.3
Población ocupada con instrucción primaria	8,948.9	9,860.2
Población ocupada con instrucción media	2,081.6	6,801.3
Población ocupada con instrucción superior	290.0	783.6
Población ocupada sin instrucción	1,542.4	1,349.9
Población escolar de 12 años y más	2,466.0	7,320.2
Población desocupada	970.0	1,500.0

FUENTES: - Censos IX y X de 1970 y 1980  
 - Sistema de Cuentas Nacionales. SPP, 1982  
 - Proyecciones y tendencias de la población de México, CONAPO, 1982  
 - Prospectiva Educativa y Desarrollo, UPSNU de la SESIS. SEP, 1981.

En un primer análisis de la estructura ocupacional resultan ser los grupos de profesionales y técnicos los que presentan un mayor dinamismo, ya que experimentaron un crecimiento (período 1970/1980) equivalente al 10.4% anual para los profesionales y al 4.9% para los técnicos.

En este período se generaron 555,559 ocupaciones de tipo profesional, cuyo número total pasó de 328,621 a 884,180. Aunque ello no permite aún formular un juicio sobre el nivel educativo de las personas que desempeñan esas ocupaciones, sí es posible afirmar que la estructura ocupacional ha experimentado un cambio positivo dado que las ocupaciones de tipo profesional presentan requerimientos de calificación superiores. Lo mismo es posible afirmar respecto a los técnicos.

En el período 1970-1980 la estructura ocupacional del país experimentó un sensible mejoramiento, en el sentido de que se crearon mayor número de ocupaciones con mayores niveles de calificación.

Este mejoramiento no quiere decir, sin embargo, y necesariamente, que la estructura ocupacion esté evolucionando hacia un óptimo teórico, dado que la relación funcional entre las diferentes categorías ocupacionales podrían

no ser la más adecuada.

Al analizar la relación entre profesionistas y técnicos para algunas áreas académicas, se observa que el sistema económico está creando cada vez más puestos de trabajo de tipo profesional que de tipo técnico. Por ejemplo, para las ciencias médicas la proporción era de 2.16 técnicos por profesional en 1970 y de 1.19 en 1980; para las ciencias sociales las proporciones serían de 1.11 y de 0.92 respectivamente, y para arquitectura, ingeniería y ciencias básicas la proporción sería 2.0 y 1.21 respectivamente.

POBLACION OCUPADA POR OCUPACIONES-ESTRUCTURAS OCUPACIONALES  
1970-1980

	POBLACION OCUPADA		ESTRUCTURAS OCUPACIONALES (%)	
	1970	1980	1970	1980
1. Profesionales	328,621	884,180	2.56	4.64
2. Técnicos	323,231	520,893	2.51	2.74
3. Directivos y Admón.	360,954	407,246	2.81	2.14
4. Empleados Admón.	2'499,419	3'655,458	19.45	19.20
5. Operarios y artesanos	6'205,362	9'612,990	48.28	50.49
6. Personal de servicios	3'135,446	3'960,241	24.39	20.70
<b>TOTAL:</b>	<b>12'853,033</b>	<b>19'041,008</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: S.T. y P.S. Proyecto para la planificación de recursos humanos. México, 1982.

NOTA: La cifra de la población ocupada para 1980 no checa con la del Sistema de Cuentas Nacionales, aunque la diferencia no es significativa; por lo cual pienso puede ser utilizada.

### 3.1 Algunos aspectos del sector informal en México

La información está sacada del documento "La ocupación informal en áreas urbanas, 1976", publicado por SPP en 1979. La metodología utilizada fue emplear al hogar como unidad de observación y la unidad de análisis fueron los residentes ocupados de 12 años y más. La población en estudio quedó constituida por el conjunto de ocupado residentes en hogares ubicados en tres áreas metropolitanas (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) y las Unidades Primarias Autorepresentadas que son los 42 municipios que según el IX Censo General de Población y Vivienda de 1970 tenían 100 mil o más habitantes.

Al universo de la población ocupada se le dividió en dos subconjuntos:

- a) El de los obreros y empleados y b) el de los trabajadores por cuenta propia y patrones. Por otro lado, para considerar a un ocupado como perteneciente al sector informal su condición laboral debería carecer de algunos atributos que fueron considerados representativos de formalidad en las relaciones laborales. Estos atributos fueron:

a) Para obreros y empleados. a) ingresos superiores a un 10% del mínimo legal vigente en la zona del domicilio del encuestado; b) acceso a los sistemas institucionales de prestación médica; c) disfrute de -- prestaciones sociales tales como aguinaldo, vacaciones pagadas, inclusión de los regimenes provisionales de jubilación o pensión, participación en utilidades, préstamos para vivienda, seguros de vida; d) existencia de un contrato de trabajo o bien de un -- vínculo de carácter no ocasional entre el trabajador y la empresa; e) afiliación a una organización laboral.

b) Para trabajadores por cuenta propia y patronos.<sup>25/</sup>

La carencia del atributo de ingreso se consideró una con dición necesaria más no suficiente para establecer el ca rácter de ocupado informal, simultáneamente a la carencia del atributo de ingresos, el ocupado debe carecer de por lo menos otros atributos de los cuatro restantes para ser considerado un trabajador informal. Al total así obtenido, se le sumaron todos los trabajadores familia-

<sup>25/</sup> Debido al reducido número de patronos que integraron la muestra, no fue posible clasificarlos de manera estadísticamente confiable como formales o informales y fueron por ello excluidos de los resultados estadísticos.

res sin retribución, los cuales fueron considerados como informales por la naturaleza de sus condiciones de trabajo.

La población ocupada total sumó 8.2 millones de personas, de las cuales el 62% fueron considerados ocupados formales y 38% (3.1 millones) informales. Dentro de los ocupados formales se observa que la gran mayoría, un 85%, son obreros y empleados, mientras que los trabajadores por cuenta propia representan un 10% y los patrones alcanzan sólo un 5%. En el sector informal, contrariando la identificación que suele hacerse del informal y el "cuentapropista", la categoría de obreros y empleados es la porción más importante de los ocupados informales, el 64%, mientras que sólo el 26% son trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, dentro del total de trabajadores por cuenta propia es notable la preponderancia de la informalidad como condición laboral (62%). Como es previsible, lo contrario sucede con la categoría de obreros y empleados en la que predominan las relaciones laborales de carácter formal respecto a los informales 68% y 32% respectivamente.

## POBLACION URBANA OCUPADA FORMAL E INFORMAL, SEGUN CATEGORIA OCUPACIONAL

CONCEPTOS	TOTAL		FORMAL		INFORMAL	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Total (%)	8'187,354 (100.0)	100.0	5'061,627 (61.8)	100.0	3'125,727 (38.2)	100.0
Obreros y empleados (%)	6'008,737 (100.0)	77.1	4'308,202 (68.3)	85.1	2'000,535 (31.7)	64.4
Trab. por cta.propia (%)	1'303,562 (100.0)	15.9	493,852 (37.9)	9.8	809,710 (62.1)	25.2
Trab.Fam. sin Retrib. (%)	315,482 (100.0)	3.9	-	-	315,482 (100.0)	10.4
Patrones (%)	259,573 (100.0)	3.1	259,573 (100.0)	5.1	-	-

Fuente: SPP/S.T. y P.S. "La ocupación informal en áreas urbanas, 1976"

El 88% del total de ocupados informales se encuentran en el área metropolitana de la Ciudad de México (45%) y en las Unidades Primarias Autorepresentadas (43%). Dentro de cada categoría ocupacional, la distribución geográfica es aproximadamente similar a la anterior.



**PARTICIPACION RELATIVA DE LA POBLACION OCUPADA INFORMAL, SEGUN AREA METROPOLITANA**  
(Porcentajes)

	TOTAL	CIUDAD MEXICO	GUADALAJARA	MONTERREY	42 MPOS
Total	100.0	44.8	8.2	4.3	42.7
Obreros y empleados	100.0	44.6	8.9	3.9	42.6
Trab. por cta. propia	100.0	46.0	6.5	5.5	42.0
Trab. fam. sin retrib.	100.0	42.7	8.4	4.0	44.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Obreros y empleados	64.0	63.8	69.1	58.0	63.9
Trab. por cta. propia	25.9	26.6	20.6	32.4	35.5
Trab. fam. sin retrib.	10.1	9.6	10.3	9.6	10.6

Fuente: Cuadro anterior.

Por otra parte, la composición por categoría ocupacional dentro del área de la Ciudad de México y de las UPAR (Unidades Primarias Autorepresentadas) es aproximadamente la misma que para el total o promedio. Hay, sin embargo, una diferencia notoria en las áreas de Guadalajara y Monterrey. En la primera el porcentaje de obreros y empleados en el conjunto de informales está por encima del promedio (69%), mientras que los trabajadores por cuenta propia tienen una participación inferior a la que tienen en el total de trabajadores informales (20.6%). En Monterrey, en cambio, sucede precisamente lo opuesto:

la categoría obreros y empleados representa un porcentaje inferior (58%) al que tiene en el total, y los trabajadores por cuenta propia dan cuenta de una porción superior (32.4%) de la que tienen en el total.

Un 55% del total de ocupados informales se concentran en sólo dos ramas de actividad: servicios (31.6%) y comercio (23%), siendo también importante la rama de construcción como fuente de ocupación para los informales urbanos (10%). Es importante señalar el elevado porcentaje de ocupados informales que laboran en la industria de la transformación (20%), contrariamente a la posición que ocupa esta rama como paradigma de actividad económica moderna.

## POBLACION OCUPADA INFORMAL POR SEXO SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD

	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Total (%)	3'125,727 (100.0)	100.0	1'987,582 ( 63.6)	100.0	1'138,145 ( 36.4)	100.0
Agropecuario (%)	307,119 (100.0)	9.8	291,262 ( 94.8)	14.6	15,857 ( 5.2)	1.4
Ind. del petróleo (%)	2,743 (100.0)	-	2,743** (100.0)	0.1	-	-
Ind. extractiva (%)	4,104 (100.0)	0.1	3,739 ( 91.1)	0.2	365** ( 8.9)	-
Ind. de transf. (%)	641,896 (100.0)	20.5	431,689 ( 67.2)	21.7	210,207 ( 32.8)	18.5
Construcción (%)	317,336 (100.0)	10.1	310,337 ( 97.8)	15.6	6,999** ( 2.2)	0.6
Energía eléctrica (%)	1,094** (100.0)	-	729** ( 66.6)	-	365** ( 33.4)	-
Comercio (%)	719,928 (100.0)	23.0	427,825 ( 59.4)	21.5	292,103 ( 40.6)	25.7
Servicios (%)	986,907 (100.0)	31.6	388,050 ( 39.3)	19.5	598,857 ( 60.7)	52.6
Transportes (%)	103,281 (100.0)	3.3	99,888 ( 96.7)	5.0	3,393** ( 3.3)	0.3
Gobierno (%)	40,835 (100.0)	1.3	30,854 ( 75.5)	1.5	9,999* ( 24.5)	0.9
Insuf. especificadas (%)	466** (100.0)	-	466** ( 100.0)	-	-	-

Fuente: SPP y S.T. y P.S. "La ocupación informal en áreas urbanas, 1986"

Nota: Para los datos que no tienen asterisco, se obtuvo un coeficiente de variación menor o igual al 15%.

\*Coeficiente de variación entre el 15% y 20%.

\*\*Coeficiente de variación mayor al 20%

Del análisis separado de los trabajadores informales masculinos y femeninos es posible concluir, por un lado, que la concentración de los trabajadores informales en las ramas de comercio y servicios es notoriamente superior que en el de la ocupación masculina: 78% y 14% respectivamente.

Por otro lado, la rama de Servicios es la única en la que la participación de la mujer es superior a la del hombre: 61% y 39%. La explicación de este caso singular se haya en la elevada participación del sector Servicios Domésticos en casas particulares en el total de la rama de Servicios (43%) y la tradicional preponderancia de las mujeres dentro del sector: 94%, del total de la ocupación femenina informal en la rama de Servicios, el 81% están agrupadas en dos sectores: Servicios Domésticos en Casas Particulares con 66.6% y Servicios de preparación y venta de alimentos con el 14.7%.

Al interior de la industria de transformación, la ocupación informal se concentra en cuatro sectores que dan cuenta del 57% de la ocupación informal total de la rama: Fabricación de Alimentos (17%), Fabricación de Prendas de Vestir (21%), Fabricación de Calzado e Industria del Cuero (10%) y Fabricación de Productos Metálicos

Excepto Maquinaria y Equipo (9%). Los ocupados informales masculinos en esta rama muestran una distribución sectorial mucho menos concentrada que su contraparte femenina: éstas se agrupan principalmente en el sector Fabricación de Prendas de Vestir en donde están el 42% de ellas.

Respecto a la escolaridad y capacitación de los ocupados informales; dentro de éstos, al 57.2% no tenía instrucción o bien no había finalizado sus estudios de primaria. Esta situación contrasta con la que prevalece en el sector informal.

Es notorio, el escaso porcentaje de ocupados informales que manifestó haber recibido capacitación para el trabajo: sólo un 6%. Aunque el bajo nivel de capacitación es igualmente válido para el caso de los hombres como de las mujeres, es evidente que en el caso de las informales femeninas la situación es ligeramente distinta: el 90% de las mujeres ocupadas informales declararon no tener capacitación, mientras que en el caso de los hombres el porcentaje es del 96%. Más aún, dentro del grupo de ocupados informales con capacitación, el grupo de las mujeres es en términos absolutos superior al de los hombres; esta diferencia es particularmente significativa en las áreas de Guadalajara y Monterrey.

**POBLACION URBANA OCUPADA INFORMAL, SEGUN GRADO DE INSTRUCCION**

---

	(Porcentajes)
Total	100
Ningún año aprobado	17.1
1° o 2° o 3° de primaria aprobado	26.2
4° o 5° de primaria aprobado	13.9
6° de primaria aprobado	24.0
Técnicos con primaria	3.1
1° o 2° o 3° de secundaria aprobado	9.5
Téc. con sec. o téc. con preparatoria	1.6
Otros estudios*	4.5
No especificado	N.R.

---

\* Incluye: 1° o 2° o 3° de preparatoria aprobado, estudios profesionales no terminados, profesional terminado o postgrado terminado

NR No representativo.

Asimismo, es importante hacer explícita la elevada participación de los jóvenes dentro de la población informal. En efecto, más del 47% del total está conformado por trabajadores cuyas edades oscilan entre 15 y 29 años. La participación de este grupo en el total por área geográfica no muestra diferencias significativas. Por otra parte, no se verifica la opinión frecuentemente sostenida en el sentido de que en los tramos de edades mayores (55 o más) la ocupación informal es preponderantemente femenina. Un caso extraño, pero muy ilustrativo,

es el de la población trabajadora que podríamos llamar adolescentes (intervalos de 12-14 años) en donde puede constatarse que casi en su totalidad (93%) forman parte del sector informal. Esto se explicaría fácilmente tomando en cuenta que un ingreso tan prematuro laboral, por su inexperiencia y frente a otros grupos de edad en lo que se refiere al acceso al mercado de trabajo formal y, por lo tanto, sólo tienen acceso a las oportunidades de trabajo que se ofrecen en el sector informal.

### 3.2 Algunos datos del terremoto del 19 de septiembre en relación con el empleo

Como consecuencia del terremoto el problema de la vivienda es sin duda uno de los más agudos, pues fueron las colonias obreras y en las que habitan asalariados en condiciones de suyo inadecuadas y aún inhumanas, las que resultaron más dañadas: Morelos, Tepito, Guerrero, Tránsito, Centro, Roma, Tlalotelco, Obrera, Viaducto, Doctores, Merced, Juárez, Bondoquito, Ahorro Postal, Veinte de Noviembre y otras.

Según datos por demás preliminares de la CEPAL, la estimación de los daños causados por el desastre es de alrededor de 4,100 millones de dólares. La propia CEPAL evalúa cualitativamente que el impacto del desastre

es muy superior a lo que a primera vista podría revelar la cuantificación de los daños, ya que el valor de las pérdidas en términos relativos sólo equivale al 2.7% del PIB estimado para 1985.

En relación con las pérdidas en el empleo, hay 150 mil personas que perdieron su empleo por el sismo. A los desempleados a causa del sismo se añaden a los ya existentes en la Ciudad de México; en 1980 la población económicamente activa desempleada de la ciudad representaba un 11.5% del total. Asimismo, en los seis primeros meses de 1985 la reducción del gasto público representó la pérdida de 50 mil empleados más.

Especialmente golpeada fue la industria del vestido, se perdieron 500 establecimientos, que dejaron sin trabajo a 40 mil costureras. 26/

En Teléfonos de México se afectaron 26 de los 60 edificios que posee la empresa en la ciudad de México, situación que se ha aprovechado para acelerar la introducción

26/ Otra fuente habla de que se quedaron sin empleo entre 15 y 20 mil costureras, muchas de las cuales perdieron el empleo en forma definitiva.



del sistema digital, que significa para los trabajadores mayores cargas de trabajo, creándose las condiciones para reajustes masivos de personal.

Otro sector particularmente afectado es el de los trabajadores de restaurantes y hoteles; en estos últimos se estima que en la capital y otras ciudades se está laborando entre el 7 y 12% de su capacidad instalada y parece previsible que esta situación perdurará.

Un buen número de cines y teatros de la ciudad resultaron severamente dañados, con el consecuente perjuicio para los trabajadores de los mismos.

Otro sector que recibió un fuerte impacto es el del pequeño y mediano comercio, donde prolifera el desempleo y el trabajo a destajo.

Finalmente, el derrumbe y deterioro de decenas de edificios gubernamentales ha afectado a miles de burócratas, muchos serán reubicados en provincia como resultado de la descentralización administrativa del aparato estatal, o se sumarán a los trabajadores que ya han sido reajustados.

**CAPITULO II**

## II.- SISMOS Y VIVIENDA EN MEXICO

La mayor parte de investigaciones y estudios realizados con posterioridad a los sismos de septiembre coinciden al plantear que los efectos más intensos de éstos tuvieron lugar en los inmuebles destinados a la vivienda fundamentalmente de los grupos populares con menores niveles de ingresos.

La Comisión Metropolitana de Emergencia reportó un total de 5,723 inmuebles dañados. De ellos, el 65% correspondió a viviendas, el 15% tenía uso comercial, el 12% correspondió a edificios escolares y el 6% de los predios a oficinas del sector público. De acuerdo con la misma fuente, 859 inmuebles presentaron derrumbe parcial o total; poco más de 2,000 mostraban fracturas o desplome de sus estructuras y otra cantidad semejante acusaba daños menores.

Por su parte, la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del D.D.F. cuantificó los daños en los siguientes términos: 1,000 vecindades requerirían apuntalamiento por riesgo, 3,640 vecindades debían repararse por daños menores, 2,190 tendrían que ser rehabilitadas y mejoradas y 5,482 se demolerían y reconstruirían.

Otra forma de dimensionar y estimar los daños materiales, se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO  
ESTIMACION DE LOS DAÑOS MATERIALES\*

	BILLONES DE PESOS	MILES DE MILLONES DE DOLARES	% DE PIB.
Banco de México <sup>1/</sup>	0.6 - 0.8	-	1.2 - 1.6
LEFOMEX, S.A. <sup>2/</sup>	1.0	3.0	2.1
Asoc. Mex. de Inst. de Seguros <sup>3/</sup>	-	3.0 - 4.0	2.1 - 2.7
SHCP <sup>4/</sup>	1.0	-	2.1
CEPAL <sup>5/</sup>	1.3	4.0	2.7
Economía Aplicada <sup>6/</sup>	1.9	-	3.9

\* Ninguna de las estimaciones es dato oficial de las instituciones - correspondientes.

## FUENTES:

- <sup>1/</sup> Gerencia del Sector Real del Banco de México, "Valuación de la pérdida patrimonial derivada del terremoto y su impacto en el presupuesto de la Federación", mimeo, Octubre 31 de 1985.
- <sup>2/</sup> LEFOMEX, S.A., "A report on Mexico City's earthquake of september 19th and 20th, 1985", mimeo, Octubre 7 de 1985.
- <sup>3/</sup> Estimaciones citadas en Humberto Musacchio, Ciudad Quebrada (México: Ediciones Océano, S.A., 1985).
- <sup>4/</sup> SHCP, Telex enviado a los medios financieros internacionales algunos días después del temblor.
- <sup>5/</sup> CEPAL, "Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía del país", mimeo, Octubre 15 de 1985.
- <sup>6/</sup> Economía Aplicada, "Las fronteras de la política económica actual", mimeo, Noviembre de 1985.

Frente a la anterior problemática material, y en concreto habitacional, acumulable al déficit existente, emergen de manera obligada algunas interrogantes que caracterizaremos a lo largo del trabajo:

- 1) Qué características presentaban los predios antes de los sismos,
- 2) por qué los efectos de los sismos repercutieron con más intensidad en los inmuebles usados para vivienda, 3) cómo se articularía una política económica restrictiva del gasto público con las nuevas necesidades de habitación, y 4) cuál fue el papel de la población afectada en la instrumentación de una política habitacional articulada con restricciones al gasto público.

Con respecto a la primera cuestión es importante situar, en principio, los patrones que han regulado la reproducción subrepticia de habitantes sin vivienda, para, enseguida, dar cuenta de algunas causas que, correlacionadas con el deterioro parcial y total de los inmuebles dificultan el acceso a viviendas conforme al mínimo que está previsto en el Programa Nacional de Vivienda y diversos estudios realizados al respecto.

La vivienda es una necesidad básica y un factor de bienestar social para la población con el fin de asegurar la reproducción de la fuerza humana de trabajo y asegurar la calidad de vida de los mexicanos. Sin embargo, la mayoría de la población no ha logrado plena satisfacción a dicha necesidad por razones tan diversas entre las que se entretajan múltiples obstáculos. Por un lado está la alta concentración de la riqueza y el ingreso en sectores reducidos de la población, así como la falta de

empleo adecuadamente remunerado en una amplia cuota de trabajadores. Obtener una vivienda digna y adecuada ha sido imposible para una proporción elevada de pobladores debido a sus exiguos ingresos con respecto a los costos especulativos del mercado de vivienda.

Los costos son muy altos tanto para adquirir como para construir una vivienda, ello ha venido teniendo ese comportamiento por el carácter mercantil del suelo urbano, la especulación a que está sujeto, por el alza desorbitada de los precios de la construcción, el espacio limitado que existe en la ciudades y la acelerada dinámica de crecimiento urbano.

En México predomina un patrón de urbanización altamente concentrado en un número reducido de grandes ciudades. La concentración de la población, a su vez, ha sido estimulada por el patrón de desarrollo económico establecido durante varias décadas, mismo que propició el desarrollo no planeado de las áreas urbanas, especulación del suelo y la urbanización de la tierra agrícola. El rápido crecimiento en los precios del suelo es un fenómeno con varios efectos: por una parte produce un alza en los precios de las viviendas, pero también, incrementa la riqueza de los fraccionadores y propietarios de bienes raíces. Junto con esto es preciso advertir otra situación: hay una relativa falta de control sobre la especulación que los particulares realizan con el suelo.

A los aspectos antes descritos se agregan otros igualmente importantes que inciden en la problemática de la vivienda. Uno de ellos

es el poco apoyo de los organismos institucionales hacia los sectores de bajos ingresos que enfrentan con mayor fuerza la carencia de morada. Los sistemas de financiamiento bancario han privilegiado tradicionalmente los estratos medios bajos y medios. Pero los estratos socio-económicos de más bajos ingresos han sido discriminados y no son sujetos de crédito. El sector público, por su parte, se vino avocando a la resolución de viviendas entre los sectores populares mediante la puesta en marcha del INDECO, organismo que tuvo una cobertura y recursos financieros insuficientes. Más tarde, dirigió sus esfuerzos a sectores de mayores ingresos, creando para ello organismos como FOVISSSTE, INFONAVIT, FOVI, Fondo de la Vivienda del ISSFAM, etc.

Ante esa serie de factores, que imposibilitan a la población para volverse demandantes solventes de las viviendas ofertadas en el mercado inmobiliario, los pobladores de menos recursos tienen que satisfacer su necesidad de vivienda recurriendo a una serie de formas cuya característica general es la de que no reúnen condiciones mínimas de habitabilidad. Esos mismos fenómenos dieron lugar a la proliferación de una tipología diversificada de formas habitacionales que permitieran a la población asegurarse el mínimo de bienestar referido. De esa manera, en el ámbito urbano de la zona metropolitana del Valle de México, se establecieron los siguientes sistemas de vivienda: las vecindades, las ciudades perdidas, las colonias proletarias, las colonias de paracaidistas, los conjuntos habitacionales y los barrios residenciales.

### 1.- Déficit de vivienda\*

El acelerado proceso de crecimiento de las áreas metropolitanas, la concentración del ingreso, la especulación del suelo y otros fenómenos comentados con anterioridad coadyuvaron a su vez para empeorar las condiciones habitacionales de la población, así, el hacinamiento, el deterioro y la falta de servicios aparecieron simultáneamente generándose un déficit habitacional que se analiza en seguida.

Un estudio realizado por COPLAMAR, revela que en 1960, 34.9 millones de personas ocupaban 6.4 millones de viviendas que tenían 17.2 millones de cuartos. En promedio 2.9 individuos ocupaban cada cuarto. En el medio urbano, 25.1 millones de personas habitan viviendas con capacidad real para 6.1 millones, originando por lo tanto un déficit o sobrecupo de 19.0 millones; por su parte, las viviendas subocupadas, con capacidad real para 7.1 millones de personas tenían una capacidad ociosa de 3.4 millones.

\*Estamos tomando como base la metodología de COPLAMAR, en donde se define el déficit habitacional en relación a los siguientes criterios:

- La necesaria correspondencia entre familia y vivienda
- Familia sin vivienda o que la comparte con otra familia
- Espacio por ocupante: 2.5 personas por cuarto en el medio rural y 2.0 en el medio urbano. Por encima de este límite existe déficit.
- Hacinamiento global: a.- cuando todas las personas que ocupan una vivienda pertenecen a una o más familias, y b.- cuando una de las familias se descompone y formar otra familia, pero numerosa.
- Que existan los servicios básicos: drenaje, alcantarillado y electricidad.

En síntesis, existe déficit habitacional cuando no se tiene vivienda o cuando se está por encima de 2.5 o 2.0 personas por cuarto, así como no cuentan con los servicios básicos o la vivienda se encuentra en mal estado.



En términos de deterioro, la fuente consultada revela que, en 1970, 5.1 millones de viviendas (61.3%) del total no contaban con toma de agua domiciliaria. En ellas se alojaban alrededor de 31 millones de personas. (61.2% de la población).

En el mismo año, casi 5 millones de viviendas (58.5%) no tuvieron servicio de eliminación de excreta o drenaje. El número de habitantes que no tenía cubierta esta necesidad en el área urbana fue de casi 12 millones. En lo referente a electrificación y no obstante los cuantiosos recursos destinados, durante el año indicado sólo disponía de tal servicio 59.6% de la población total de México.

Para 1980 hay un avance significativo en la dotación de tales servicios, aunque continúan registrándose carencias en buen número de la población. De acuerdo con los datos de X Censo General de Población y Vivienda, se observa que el número de viviendas con toma domiciliaria de agua potable pasó de 3.8 millones en 1970 a 6.1 millones en 1980 (38.7% y 49.9% respectivamente). En 1970 había 3.5 millones de viviendas (41.5% del total) con disponibilidad de drenaje y para 1980 eran ya 6 millones (49.2%). En cuestión de energía eléctrica pasaron de 4.9 millones a 9.1 millones (74.6%).

Lo que puede desprenderse de la información anterior, y con base en una categorización de los autores del trabajo referido, es que para 1970 existían aproximadamente 3.5 millones de viviendas en áreas urbanas bajo condiciones agudas de hacinamiento, deterioro

parcial y total y con servicios insuficientes. Se trata de viviendas malas y muy malas con diversas carencias y que imponían serios niveles de riesgo, insalubridad e incomodidad a las familias que las habitan. Particularmente en el Distrito Federal, los datos mostraron que 1'000,309 viviendas estaban por abajo del mínimo considerado como satisfactorio.

Pese a no disponer de información actualizada sobre el déficit habitacional que permita cuantificar con mayor certeza la totalidad de viviendas bajo hacinamiento acentuado, deterioro parcial y total y carencia de servicios, los datos expuestos con anterioridad permiten asegurar que el acelerado proceso de urbanización y concentración de la población en espacios físicos limitados condujo al deterioro paulatino de cientos de viviendas y niveles de riesgo que hicieron erupción cuando los sismos sacudieron a la Ciudad de México. Los niveles de riesgo estuvieron presentes particularmente en las vecindades y los conjuntos habitacionales construidos.

## 2.- Las vecindades

Enclavadas en espacios físicos donde lo mismo se observan edificaciones con materiales de regular y buena calidad en los que residen sectores de población cuyos niveles de ingreso son medios y altos, las vecindades del área

metropolitana van apareciendo conforme se operan las diversas etapas de desarrollo del centro de la Ciudad de México.

Algunos autores sitúan su origen en la parte final del siglo pasado, justo cuando la expansión del centro de la ciudad se manifiesta en forma acelerada, y se crean colonias para los sectores de menores recursos. Estimuladas en buena parte por la construcción de la penitenciaría, del rastro, las estaciones de ferrocarriles, el aeropuerto internacional, la intensa actividad comercial, las vecindades proliferan por disintos rumbos del Distrito Federal, teniendo su principal área de asentamiento a las delegaciones políticas Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero.

En términos generales, las vecindades fueron construídas de uno o dos niveles, con un patio central, los baños y lavaderos instalados en los exteriores de los cuartos, concentrando entre 20 y 50 viviendas de una o dos habitaciones (siendo el tamaño promedio de éstas de 22.5 m<sup>2</sup>), habilitadas con tapancos para extender la distribución de los miembros de las familias, inclusive utilizados como pequeñas bodegas y hasta convertidos en espacios para el desarrollo de actividades económicas.

Las casas de vecindad se convirtieron en el modo de habitación predominante, que ofrecía la posibilidad de bajas rentas y cercanía del lugar de trabajo en las nuevas

industrias y actividades económicas que se localizaban en el centro de la ciudad.

Progresivamente, las vecindades se convirtieron "en el espacio donde se da con mayor fuerza la violencia institucionalizada de la especulación inmobiliaria, de la distribución desigual de los ingresos y de las políticas urbanas a favor del capital inmobiliario, financiero y comercial".

Debe, por otra parte, distinguirse entre dos tipos de vecindades: de un lado están las de renta congelada y del otro las de renta libre. En el caso de las primeras, fueron generalmente ocupadas por gente de amplio arraigo en los barrios populares, viendo pasar y reproducirse buena cantidad de generaciones, con ingresos superiores a los del habitante promedio de la ciudad y cuya expectativa de movilidad a otros puntos de la metrópoli es casi nula. Están también las vecindades con renta no congelada ocupadas por familias con cortos períodos de residencia y de menos ingresos; su índice de arraigo con el barrio es bajo y sus expectativas de movilidad tienden a modificarse sobre todo cuando alcanzan un nivel socio-económico superior.

Las vecindades pobladas bajo régimen de rentas congeladas van a enfrentar condiciones de deterioro parcial y total producto en parte a la falta de mantenimiento y reparaciones de los titulares. Ciertamente, con motivo de la reglamenta-

ción emitida por las autoridades capitalinas en 1942, prorrogada en 1948, los propietarios de vecindades inician un largo proceso de abandono de las vecindades, descargando en los inquilinos las reposiciones o reestablecimiento de las viviendas. En el mismo sentido, la calidad y el tipo de materiales utilizados resultaban con frecuencia de poca resistencia estructural. A la negligencia de los propietarios de dichos inmuebles es preciso agregar el desinterés de los usuarios, mismos que al no sentirse propietarios del espacio en que residían, no se ocupaban de su cuidado permitiendo que el deterioro siguiera hasta convertirse, en múltiples casos, en auténtico desgaste estructural. Debe también tenerse en cuenta que muchos inmuebles fueron construídos con materiales como el adobe y con estructuras a base de muros de carga sin columnas.

Al deterioro habitacional es preciso agregar también la alta densidad y el alto porcentaje de viviendas de un sólo cuarto. En estas, como también se indicó, se alojaban a menudo familias extensivas integradas por 10 y más miembros.

Con respecto a las vecindades de renta libre, si bien el deterioro no era total, si es posible asegurar que carecían igualmente de mantenimiento y reparaciones. La escasez de vivienda, aunado a la especulación inmobiliaria, derivada en desatención de los propietarios o bien en

reparaciones mínimas que no significarán alta erogación. Se trata de inmuebles construidos con posterioridad a 1942, pero que conservaban condiciones en términos de materiales, semejantes a las viviendas bajo régimen de rentas congeladas.

### 3.- Los Conjuntos Habitacionales

En la década de 1950, la intervención del estado en la producción de viviendas se dirigió principalmente a las viviendas en alquiler para grupos sociales de ingresos medios y bajos. Antes de proseguir, conviene señalar que las acciones del sector público, para dotar de vivienda preferentemente a sus trabajadores, da inicio en 1925 al ponerse en marcha un programa de construcción y crédito para empleados federales. Durante 1933 y 1934, Banobras y el Departamento del Distrito Federal, financía el primero y construye el segundo vivienda popular, sin embargo la intervención del Estado en la producción habitacional para los estratos más bajos tuvo un alcance limitado que lo llevó prácticamente a dejar de construir para este tipo de sectores y a financiar o canalizar créditos con los sectores de estratos medios, hasta llegar a la construcción de vivienda en propiedad bajo la modalidad de interés social. En 1953, el IMSS dió principio a la construcción de vivienda bajo régimen de renta a sus afiliados directivos. Los conjuntos habitacionales construidos fueron en alquiler

subsidiado para derechohabientes integrados a los sistemas de seguridad social establecidos.

En términos generales, los conjuntos habitacionales construidos por iniciativa del sector público se componen de edificios multifamiliares bajo la modalidad de viviendas en condominio vertical; su edificación respondió al déficit habitacional que presentaba la Ciudad de México para los sectores asalariados de mejores ingresos. Originalmente fueron clasificados bajo estándares físicos de las viviendas de buen nivel. Empero, estos conjuntos van a satisfacer las necesidades habitacionales de un número muy limitado de habitantes.

A diferencia de las vecindades, en los conjuntos habitacionales van a distribuirse las capas medias de la población. El promedio de ocupantes por vivienda se ha estimado en 4.07 cada una, no registrándose situaciones de hacinamiento, deterioro y falta de servicios porque gozan de un buen nivel de dotación de agua potable, drenaje y alcantarillado y energía eléctrica. Fueron edificados con materiales considerados de alta resistencia, y cuentan con 3 y más cuartos. El carácter subsidiado de las rentas propició fenómenos de especulación con las viviendas entre las cuales destacan los llamados "traspasos" y subalquileres, obteniendo los poseesionarios originales ganancias considerables y fuentes de ahorro para autofinanciarse la adquisición

de viviendas unifamiliares en la periferia de la ciudad. Asimismo, y ante el déficit habitacional prevaleciente, se inició un proceso de sobrepoblación en algunos edificios particularmente de los cuartos de azoteas con lo cual se generaban sobrepesos.



#### 4.- LAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD ANTES DE LOS SISMOS

Según fue expuesto en apartados precedentes, la situación habitacional de los grupos de población distribuidos en el área metropolitana de la Ciudad de México, muy particularmente en los espacios "reservados" para los sectores de menores ingresos, era deficitaria y registraba características de hacinamiento, insalubridad, deterioro parcial y total de las viviendas (principalmente de las vecindades) e insuficiencia de servicios.

Los sismos de septiembre vinieron a volver más crítica la cuestión habitacional. Para tener una idea más cercana de las condiciones bajo las cuales se desarrollaba la vida social de la población más afectada, se muestran a continuación algunas características de la vivienda en los estratos de ingresos medios y bajos. Los aspectos que aplicó el Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M. entre septiembre y octubre de 1985, con la población damnificada. La encuesta fue levantada en albergues y campamentos de dos delegaciones políticas: Cuauhtémoc y Venustiano Carranza; aún cuando la información pudiera presentar cierto riesgo, resulta altamente significativa en la medida que capta las características socio-económicas de la población damnificada. Sin embargo, en este apartado es expuesta sólo la información relacionada con el rubro que se ha venido analizando y ello porque el propósito es tratar de responder a dos de las interrogantes formuladas con anterioridad.

Con base en los datos de la encuesta del IISUNAM, el tipo de vivienda y la forma de tenencia reunía los aspectos siguientes: del total de la población encuestada, 60.2% residía en vecindades; 21.7% habitaba en departamentos; el 9% en cuartos de azotea, el 4.8% en viviendas colectivas (hoteles, pensiones) y el 3.8% de las familias en casa sola. En términos de tenencia, se observó que un 53.5% de la población en la delegación Cuauhtémoc y un 74.6% de las familias damnificadas de la delegación Venustiano Carranza vivían en vecindades rentadas en su totalidad, siendo una cuarta parte de rentas congeladas. De la población residente en departamentos, se estimó que el 12% eran propietarios.

Con respecto a las condiciones de habitabilidad, el 52.8% de los entrevistados habitan en viviendas de un solo cuarto, otro 27.1% lo hacía en viviendas de dos y el 10.2% restante de tres cuartos. Las familias se componían en promedio por 5 y más miembros. Sin lugar a duda, los datos están reflejando un alto grado de hacinamiento.

En lo que se refiere a los gastos por vivienda, entre los mismos estratos de bajos ingresos, el nivel de rentas en ambas delegaciones presenta marcados contrastes. En Cuauhtémoc, 27.1% de las familias asentadas en vecindades pagaba menos de 1,000 pesos al mes. Otro 27.3% pagaban entre 1,000 y 3,000 pesos; un 14.9% de 3,000 a 5,000 pesos; un 15.4% de 5,000 a 9,000 pesos. En otras palabras la totalidad de la población pagaba menos de 10,000 pesos por concepto de alquiler. En Venustiano

Carranza, el 29.3% pagaba menos de 1,000 pesos; el 19.9% entre 1,000 y 3,000 pesos; un 20.9% entre 3,000 y 5,000 pesos y el 13.1% entre 5,000 y 10,000 pesos.

La anterior situación es bastante similar, de acuerdo con el IISUNAM, en el caso de los cuartos de azotea. Sin embargo, en el caso de los departamentos las rentas tienden a incrementarse. Así, en la Delegación Cuauhtémoc, el 21.1% pagaba menos de 5,000 pesos al mes; el 17.6% pagaba entre 5,000 y 9,999; el 18.5% entre 10,000 y 19,999; y el 10.5% entre 20,000 y 39,999 pesos.

Por lo que toca a los sectores medios cuya residencia se localizó en los multifamiliares de Tlatelolco y Presidente Juárez, se observó que en este último el 79.9% de la población habitaba una vivienda en alquiler; 15.41% manifestó ser propietaria y el 4.3% declaró poseerla en préstamo. Por su parte, la población de Tlatelolco reveló ser propietaria de la vivienda en un 50.22%; bajo régimen de renta el 39.75% y el 8.35% manifestó tenerla prestada. Que las tres cuartas partes de la población del multifamiliar Juárez rentara la vivienda se explica porque es parte de una prestación que el ISSSTE ofrecía a sus trabajadores.

De acuerdo con opiniones de la población residente en esos conjuntos habitacionales, la administración, mantenimiento y reparaciones de los multifamiliares correspondía al Estado,

sin embargo estas acciones no se realizaban en forma adecuada. En el caso de Tlatelolco, las formas de propiedad no estaban claramente definidas, previo a los sismos ocurrieron diversos litigios para esclarecer las formas de propiedad, mientras se logran conciliar los desacuerdos entre inquilinos o usuarios e instituciones, los edificios presentaban deterioro parcial y total que condujo en 1983 a la aplicación de pilotes para contener los problemas de hundimiento y fisuras estructurales, sin embargo las medidas como la recimentación se venía aplazando. La seguridad de los edificios se vió permanentemente amenazada por la instalación de bodegas y oficinas en construcciones concebidas para usos habitacionales; a ello debía también agregarse la ocupación creciente de los cuartos de azoteas, por parte de sectores de muy bajos ingresos, que quierase o no sobrecargaron las estructuras.

En síntesis, la urbanización anárquica de la capital y su crecimiento desorganizado, la sobrepoblación de la zona metropolitana, correlacionada con la alta concentración de las actividades productivas, comerciales, financieras y de servicios; la atención insuficiente en el mantenimiento y conservación, así como la falta de control en las modificaciones en el uso de los grandes conjuntos habitacionales; el alto grado de deterioro observado en las vecindades habitadas por estratos socio-económicos bajos; las sobrecargas en los inmuebles de un piso y en los grandes edificios donde se modificaron los usos habitacionales originales

para dar paso al establecimiento de viviendas con alto grado de hacinamiento, insalubridad y habilitación de bodegas y talleres, son algunas de las características observadas en las unidades habitacionales previamente a los sismos y que influyeron en los efectos devastadores de éstos.

Sin lugar a duda, los efectos negativos de los terremotos sobre los espacios destinados a vivienda de los estratos medios y bajos, obligaban a instrumentar medidas que permitieran resolver con oportunidad las demandas de la población por viviendas. ¿Cómo podría articularse una política económica restrictiva del gasto público con las nuevas necesidades, en el marco de una crisis económica?

## 5. - LA POLITICA DEL ESTADO EN MATERIA DE VIVIENDA

La legislación mexicana atiende el derecho a vivienda en cuanto a los trabajadores asalariados se refiere. En las fracciones XII y XIII del Artículo 123 constitucional se obliga a los patrones a proporcionar vivienda digna y decorosa a los trabajadores. Con motivo de la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1970 se precisa la temporalidad para que los empresarios cumplan con la fracción XII del artículo referido y se incorpora un apartado para que las empresas hagan aportaciones al Fondo Nacional de Vivienda. La aportación patronal a dicho Fondo será del 5% sobre los salarios ordinarios percibidos por cada trabajador.

De acuerdo con lo anterior puede observarse que aún cuando existe reconocimiento del derecho de la población asalariada a disponer de una vivienda digna, hacia el conjunto de estratos no asalariados ese derecho social no ha sido explicitado. Ello podría explicar en cierta forma el limitado alcance gubernamental a esta población, ya que desde la propia legislación se expresa un carácter discriminatorio de no obligatoriedad para con la población no incorporada a empresas que le proporcionen alguna remuneración; no prevee el derecho social enunciado ni los mecanismos prácticos que permitan al Estado ofrecerles habitaciones higiénicas y cómodas. De ahí que la política estatal en materia de vivienda, como se describe enseguida, va a dirigirse en términos preferenciales

hacia los estratos socio-económicos medios bajos y bajos pero que gozan de remuneraciones.

Según quedó indicado en párrafos precedentes, la acción del sector público para dotar de vivienda a sus empleados va a verificarse a partir de 1925 con la puesta en marcha en un programa de construcción y crédito que opera la Dirección de Pensiones Civiles.

En 1933 Banobras financía obras de vivienda, para lo cual crea el Fondo de las Habitaciones Populares. Un año después, el Departamento del Distrito Federal inicia la construcción de vivienda popular. Dos decenios más tarde, el IMSS emprende la construcción de viviendas en renta para sus derechohabientes.

En 1954 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda, organismo considerado como pionero y uno de los más importantes del gobierno federal en materia de construcción de viviendas. Esta institución, por decreto emitido en febrero de 1970, se transforma en INDECO. No obstante su trayectoria efímera, pues desaparece en 1981, el organismo citado va a realizar contribuciones significativas principalmente en el área rural.

En 1955 se inicia la construcción de vivienda para militares, tanto de alquiler como para venta; PEMEX por su parte, en 1958, también empieza a construir vivienda para sus empleados.

Durante la década de los sesenta es creado el Fondo de la Vivienda

(FOVI) y el Fondo de Garantía para la Vivienda. Ambos fideicomisos se constituyen para aprobar y garantizar inversiones del sector privado en la construcción de vivienda de interés social. Son beneficiarios de los créditos correspondientes los trabajadores con altos ingresos. Asimismo, los obreros de la industria azucarera se vuelven acreedores de vivienda al crearse en 1969 el FICCOIA.

En 1972 se crea el Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En el mismo año se crea también el Fondo de Vivienda del ISSSTE; pensiones militares se transforma en Fondo de Vivienda Militar (FOVIMI) y es creado el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM).

Las acciones del Estado mexicano para reducir o contener un poco las insuficiencias de vivienda, como puede apreciarse, datan de 1925. Se estima que la participación gubernamental en términos de construcción de viviendas y asignación de créditos, hasta antes de 1970, tuvo un lugar poco representativo. En casi 35 años los esfuerzos del Estado se tradujeron en aproximadamente 500 mil acciones. Van a cobrar un auge significativo en la década del 70 al 80, pues las acciones en términos de construcción y dotación de créditos comprenden cerca de 700 mil operaciones.

En todo el período antes descrito la función principal del Estado con respecto a la cuestión de vivienda es de orden financiero y administrativo. La vivienda denominada de interés social



es incorporada a la agenda gubernamental y llega a formar parte de la política urbana. Los diversos fondos habitacionales orientan su acción a la edificación de inmuebles para estratos de asalariados medios y bajos y luego se convierten en financiadores de créditos para viviendas. Hacia los no asalariados, los programas oficiales dedican menos del 10% de las acciones y ello preferentemente con pobladores rurales. No es aventurado sostener que la poca atención del Estado para con los sectores populares va a facilitar el arribo de particulares dedicados a especular con el suelo y consecuentemente con la construcción de viviendas. Es igualmente claro que las acciones estatales en viviendas y créditos otorgados se incrementa en forma importante, ello en parte alentado por los mecanismos instrumentados desde el INFONAVIT y el FOVISSSTE, pero circunscribiendo las acciones al ámbito de trabajadores asalariados con niveles de ingreso equivalentes a más de 2.5 veces el salario mínimo (V.S.M.), en cambio la oferta gubernamental para los no asalariados tiende a declinar.

A partir de 1979, se observa un amplio viraje en la política habitacional. Con motivo de la presentación y aprobación del Programa Nacional de Vivienda, elaborado por la SAHOP, el gobierno federal establece un marco general para su acción en la materia. Las líneas y programas propuestos establecen las bases de coordinación con los gobiernos estatales y las autoridades municipales,

así como con los sectores privados. Orientando las acciones de los sectores público, privado y social, por medio de la acción popular concertada. En igual sentido el PND plantea el apoyo a la autoconstrucción y a las cooperativas de vivienda y de materiales.

Sin embargo, al finalizar 1983 no se verifican cambios sustantivos en los tipos de programas desarrollados por los organismos dedicados a la vivienda. De acuerdo con Alicia Ziccardi, casi las tres cuartas partes de la inversión y poco más de la mitad de las acciones de dirigieron al financiamiento de vivienda terminada; el 16.7% de la inversión y el 28.1% de las acciones a vivienda progresiva y un bajísimo porcentaje (2.0%) a acciones de mejoramiento. Para 1984 la situación tiende a reorientarse, poco más de la mitad (59.5%) de la inversión y en un 40.2% de las acciones se dirigen al financiamiento de vivienda terminada. En materia de vivienda progresiva la inversión comprende un 28.0% y las acciones 43.6% del financiamiento total, el mejoramiento sigue teniendo un comportamiento bajísimo (1.6% y 9.6% respectivamente).

Con el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda (PRONADE VI), anunciado por la SEDUE en 1984, el sector público se propone satisfacer el 50% de la demanda habitacional. En tal sentido, las metas previstas significan la realización de 185,264 acciones de vivienda. De éstas, cerca de las tres cuartas partes de la inversión (184,515.1 millones de pesos) y casi la mitad de

las acciones (55,132) corresponden a vivienda progresiva.

El esquema de financiamiento instrumentado para materializar las acciones anticipadas contempla la asignación de créditos para familias de ingresos medios, y un esquema de recuperación en función de la solvencia económica de los deudores y de la movilidad que tenga el salario mínimo vigente.

En 1985 más de las tres cuartas partes de la inversión (85.3%) y arriba de la mitad de las acciones (55.3%) se dirigen al financiamiento de vivienda terminada; los apoyos para vivienda progresiva decaen considerablemente, observándose sólo un 8.48% de la inversión y 15.7% de las acciones para esa modalidad; la inversión y las acciones para mejoramiento continúan registrando un comportamiento marginal (1.09% y 14.06% respectivamente con respecto al total de acciones e inversión pública).

Analizada la inversión por tipo de organismo, el PRONAVEI reporta las siguientes acciones de vivienda: INFONAVIT y FOVISSSTE financian casi la mitad de las viviendas (42.01%); la Banca Nacional, absorbe un 35.18% de la inversión; FONHAPO participa con el 4.03% de la inversión. Las demás participaciones van a distribuirse entre otros fondos y organismos (FOVI, ISSSFAM, PEMEX, etc.) teniendo un peso relativamente significativo.

Los datos oficiales presentados son un indicador de la orientación que ha venido tomando la política habitacional desde cuando

el gobierno federal decide impulsar acciones en la materia de manera más amplia. Lo que se puede comentar es que el tipo de acciones promovidas e instrumentadas, en poco han diferido de las realizadas tradicionalmente por los diversos organismos, es decir, financiar viviendas terminadas para estratos socio-económicos de ingresos medios y estimular mecanismos crediticios para familias con capacidad económica comprobada, sin descuidar en el discurso y poniéndose especial énfasis en la necesidad de expandir la oferta de vivienda para los grupos sociales de menores ingresos.

La política habitacional popular definida en el PNV, corresponde instrumentarla al Fondo de Habitaciones Populares (creado en 1981). Este organismo pone en marcha una serie de acciones entre las cuales destacan el apoyo para la autoconstrucción de viviendas, mejoramiento de servicios y equipamiento y obtención de tierra para construir vivienda popular; reglamentar la asignación de créditos de suerte que no se canalicen con individuos o familias sino con grupos organizados (cooperativas u otras formas asociativas) de no menos de 10 familias y cuyo ingreso sea menor a 2.5 V.S.M. Mientras en el PNV se estructuran lineamientos para estimular la participación del sector social y privado, los organismos de vivienda continúan desarrollando sus tradicionales programas de viviendas terminadas, a más altos costos y dirigidas a los asalariados de mejores ingresos.

Por último, en febrero de 1984 se publica en el Diario Oficial la Ley Federal de Vivienda. Este instrumento jurídico establece los mecanismos de regulación para el fomento de vivienda autoconstruida, producción de materiales básicos para la construcción y orientaciones para la construcción de cooperativas habitacionales. Mediante dicho ordenamiento el Estado precisa las formas de participación que jurídicamente puede realizar para impulsar procesos de autoconstrucción de vivienda popular. Sin embargo, las formas de participación, centradas en la producción, financiamiento y administración de amplios conjuntos habitacionales no van a variar en lo fundamental con respecto a la tendencia que se desarrolla desde la década de los cincuentas; la política habitacional que permita satisfacer el interés colectivo se verá frenada en la medida que la capacidad para atender o bien financiar vivienda entre la población de bajos ingresos y la no asalariada, es muy limitada. El sistema de autoconstrucción de vivienda popular encuentra algunas resistencias, primero al interior de los propios organismos gubernamentales porque carecen de la estructura institucional adecuada, después en las organizaciones sociales por el fuerte deterioro de sus salarios reales y hasta en el mismo seno de los organismos empresariales, por la presunta "competencia desleal" que implicaría la implantación de dicho sistema.

## 6.- LA POLITICA HABITACIONAL INSTRUMENTADA EN FORMA INMEDIATA A LOS SISMOS

Para atender el problema habitacional de los sismos el gobierno instrumentó una estrategia basada en la conceptualización de tres categorías de damnificados:

- a) Los que perdieron su vivienda en unidades habitacionales administradas por diversos organismos.
- b) Los que residían en colonias populares del centro de la ciudad, especialmente en vecindades, edificios de departamentos y construcciones antiguas ocupadas por numerosas familias.
- c) Los de colonias de estratos medios que habían sido propietarios de los inmuebles que ocupaban o bien los usuarios que rentaban algún inmueble bajo régimen de condominio o departamento unifamiliar.

Elaborada la anterior categorización, el Estado definió los mecanismos y las formas para que las instituciones de su ámbito enfrentaran la situación de desastre. De esa cuenta, se abrieron foros para propiciar el debate y acopiar propuestas provenientes de los diversos grupos y sectores sociales. Se instituyó la concertación como medio fundamental para la negociación entre los organismos gubernamentales y la población damnificada, y se pusieron en marcha acciones de ayuda inmediata para los

damnificados. Todo ello condujo primero a la formación de la Comisión Nacional de Reconstrucción, de la Comisión Metropolitana de Emergencia y al surgimiento del Programa Emergente de Vivienda (PEV).

Con el Programa Emergente de Vivienda se definen los lineamientos generales para atender rápida y eficientemente el problema habitacional. En principio, para satisfacer las necesidades del primer grupo, referido con anterioridad, se plantean dos alternativas:

- a) Adjudicarles vivienda en otros sitios del área metropolitana de la Ciudad de México, en su mayoría situada en suburbios del Estado de México (Tultitlan, Cuautitlan, etc.).
- b) Asignarles créditos para compra de casa a terceros o construcción propia del usuario.

Sin embargo, las salidas planteadas van a enfrentarse con algunos obstáculos entre los que destacan el que las adjudicaciones de vivienda se proporcionarían solo a quienes estuvieran acreditados ante los organismos de vivienda como damnificados, así como el carácter limitado de la oferta con respecto a las necesidades reales. Por ejemplo, al mes de octubre de 1985 se habían entregado, bajo las modalidades descritas, 847 viviendas y 398 créditos a damnificados de la Unidad Habitacional Tlatelolco y del Multifamiliar Benito Juárez.

Para el otro conjunto social afectado, es decir los trabajadores urbanos no asalariados de muy bajo ingreso, el gobierno impulsó diversas acciones encargando la responsabilidad y coordinación de ellas a FONHAPO. Sin embargo, para los sectores populares el organismo contemplaba únicamente líneas de crédito en términos de apoyo para la autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda. Además debía agregarse a lo anterior otra situación limitativa: FONHAPO encaraba una responsabilidad que aún no lo liberaba de diversos cargos apuntados por los residentes de Tlatelolco; en tal sentido se tuvo que crear una nueva institución: Renovación Habitacional Popular.

La acción más destacada del estado, un poco para refrendar el compromiso de este con los sectores populares, fue el decreto expropiatorio emitido el 11 de octubre de 1985, con lo cual se afectaron poco más de 5 mil predios. El decreto comprendió en su gran mayoría vecindades y viejos edificios de departamentos; se buscaba con ello que los exinquilinos de los mismos pudieran adquirirlos bajo condiciones crediticias moderadas.

La emisión del decreto levantó respuestas favorables y contrarias (éstas últimas provenientes en lo fundamental de los sectores más conservadores del país), pese a las polémicas desatadas contra lo que se consideró como atentatorio de las garantías individuales, el decreto finalmente entró en vigor, se colocaron los letreros en las fachadas de los inmuebles expropiados y pasadas algunas semanas no pareció ocurrir nada.



Sin embargo, la medida se instrumentó con poco cuidado. El censo que la antecedió fue realizado con mucho descuido, lo que produjo que en la primera lista se incluyeran inmuebles considerados como casas particulares unifamiliares, en tanto se dejaban fuera muchas edificaciones que debieron expropiarse.

Como el decreto expropiatorio no abarcó la totalidad de las vecindades destruidas o inhabitables, con posterioridad, a mediados de 1986, se inició otro programa. El Programa Emergente de Vivienda: Fase II, cuyo principal objetivo es atender a sectores populares que habitaban viviendas no expropiadas dañadas por los sismos, otorgando crédito a los vecinos para que adquirieran los predios y reconstruyan sus viviendas. Aún con naturales problemas técnicos que presentó la expropiación esta enérgica medida gubernamental fue el punto de arranque para ejecutar un intenso proceso constructivo en un tiempo muy corto. Fase II en cambio ha debido enfrentar las dificultades que encierra una negociación individual de los inquilinos con propietarios de las viviendas que habitan.

En palabras del Secretario de SEDUE, el proceso mismo de la reconstrucción, y la verificación de las condiciones en que se encontraban las viviendas, fueron llevando a reconocer vecindades con daños severos no incluidas en la expropiación. Para atender estos casos, se creó el Programa de Fase II, que ya tiene prevista la atención a esas familias, y cuenta con la capacidad financiera, técnica e institucional para mantener

un alto ritmo de operación, hasta la conclusión de sus trabajos.

Por otro lado, un aspecto relevante del decreto expropiatorio es que procuró preservar el sentido de identidad barrial de los pobladores\*. Empero, vale la pena señalar que la idea de preservar la identidad barrial no surge como un acto de buena voluntad, incluso tampoco deriva de los planes y programas de renovación barrial ensayados años atrás como el Plan Tepito, sino que es resultado de la movilización de las asociaciones de vecinos, colonos, inquilinos y aún de comerciantes en pequeño que desde principios de los setentas defendían un estilo de vida, un espacio físico de actividad económica, como su arraigo barrial y el derecho a no ser desalojados.

En este subgrupo de damnificados se pone de manifiesto la magnitud del problema habitacional, se evidencian los problemas urbanos generados durante varias décadas; con respecto a los damnificados de los conjuntos habitacionales se va a evidenciar en el mismo sentido la actuación del Estado en materia de política de vivienda, al mismo tiempo, se expresa el carácter complejo inherente a la resolución del problema habitacional.

\*El Secretario de SEDUE lo justifica de la siguiente forma: "El Estado Mexicano reguló el conflicto con la expropiación. Al hacerlo, sentó el principio de una decisión que, en toda su cadena de consecuencias, sería la más justa y acertada. Volver a construir, en las mismas zonas, para los antiguos habitantes del centro. Si en vez de reconstruir los barrios, se hubiera optado por el desarrollo de nuevos fraccionamientos junto con la casa, se hubiera perdido el empleo y las nuevas viviendas, habían representado un costo financiero por lo menos diez veces superior, en virtud de las inversiones complementarias. El Estado no podía asumir para sí, la responsabilidad futura de administrar la vivienda, - de convertirse en casateniente: tomó la decisión de beneficiar a las familias facilitando su acceso a un régimen de propiedad.

Para el grupo compuesto por familias de los estratos sociales intermedios casi no hubo pronunciamientos del gobierno. Situación hasta cierto punto entendible si se considera que se trata de un sector con posibilidades económicas y de gestión para enfrentar la emergencia de haberse quedado sin casa. Sin embargo, se les llegó a contemplar en las líneas de estrategia habitacional de la Comisión Metropolitana de Emergencia, ello aún cuando no se les precisaron canales ni criterios para acceder a los créditos ofertados por el FOVI, FOGA, FOVISSSTE, INFONAVIT y AURIS, (éste del Estado de México).

Visto en forma general el Programa de Vivienda por la SEDUE respondía, por un lado, a las demandas de dos grandes grupos: los residentes de conjuntos habitacionales administrados por el Estado y los residentes de condominios del sector privado. Los damnificados de los sectores medios fueron atendidos en lo fundamental por organismos de vivienda oficiales. De acuerdo con el informe dado a conocer por la SEDUE el 21 de enero de 1986, el INFONAVIT atendió a un 31.7% de los damnificados pertenecientes a los sectores medios y el FOVISSSTE al 26.1%. La totalidad de damnificados del multifamiliar Juárez fueron atendidos por FOVISSSTE, así como un 28.29% de los damnificados de Tlatelolco. El INFONAVIT, absorbió el 19.3% de los demandantes de Tlatelolco; FOVI-BANCA absorbió un 34.4%, PEMEX un 11.25% y FOVI-ISSFAM un 5.01 por ciento de dichas familias. Para quienes no contaron con posibilidades de ser beneficiados por

Los dos principales fondos de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE), se abrieron créditos en FOVI-BANCA, accediendo el 14.37%, AURIS atendiendo al 10.57% y PEMEX a un 6.32% de trabajadores pertenecientes a esta paraestatal. Para los habitantes de condominios adquiridos en el mercado de la vivienda la restitución resultaba particularmente difícil porque en los programas gubernamentales no se contaba con inmuebles con la calidad demandada por los usuarios damnificados, asimismo el monto de crédito erogado resultaba muy por abajo como para que pudieran acceder a inmuebles del mercado privado.

Por otro lado, para los sectores de más bajos ingresos, habitantes de vecindades y cuartos de azoteas, para jubilados, pensionados, viudas sin dependientes económicos, minusválidos y ancianos, resultaba difícil hacer frente a las condiciones crediticias establecidas por los organismos de vivienda de manera que con este grupo se les encomienda satisfacer sus necesidades a Renovación Habitacional y al Programa Emergente de Vivienda, Fase II, así como también se cuenta con el apoyo de los organismos no gubernamentales\*.

La creación de Renovación Habitacional Popular tiene un alto significado en la trayectoria habitacional desarrollada por el estado mexicano por haberse constituido bajo condiciones adversas: ocurre en un contexto de crisis caracterizado por

\*Fundación para el Apoyo de la Comunidad (FAC); Cruz Roja Mexicana; Centro Cívico de Solidaridad; Programa Metodista de Vivienda; UNICEF; Comité Ecuménico Mexicano de Ayuda a los Damnificados, etcétera.

el deterioro creciente del ingreso real de la población trabajadora y la escasez de recursos públicos particularmente para vivienda; bajo condiciones donde la vivienda aparece como un bien muy caro y además escaso; ante un comportamiento de atención limitada y puntual, por parte del gobierno, hacia la satisfacción de un bien que no podía postergarse; debía darse respuesta inmediata ampliando las líneas de crédito tradicionalmente definidas para no asalariados; en un espacio territorial plagado de múltiples obstáculos legales (propiedades intestadas, predios con situación jurídica confusa, etc.); teniendo como interlocutores a familias que no admitirían la sola rehabilitación de "sus" viviendas por el alto deterioro observado en éstas, donde la población tenía motivaciones limitadas en términos de mejorar la calidad de vida, y expectativas circunscritas a ámbitos de su entorno inmediato y con muchas décadas de arraigo en zonas en que realizan prácticamente la totalidad de sus actividades.

El presupuesto de inversión de Renovación Habitacional Popular por un monto de \$ 200,512.6 millones de pesos, está dividido en dos partes: una parte del crédito elegible proveniente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que ampara \$ 126,043.4 millones de pesos; y una parte no elegible por \$ 74,469.7 millones que se ejerce directamente por el organismo. Para el ejercicio de los recursos en la parte elegible, Renovación Habitacional Popular ha contratado créditos por

predio con el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, organismo de vivienda, ejecutor de dicho crédito del BIRF.

Bajo ese marco de adversidades, Renovación habitacional y posteriormente el Programa Emergente de Vivienda, Fase II, inician todo un proceso de reconstrucción de las viviendas populares del centro de la ciudad. La tarea de reconstruir procurará garantizar el arraigo de los habitantes, acercar mecanismos crediticios suficientemente flexibles para dar oportunidad a la población al disfrute de vivienda, establecer un sistema de comercialización que asegure el acceso a los principales materiales de construcción y a precios más bajos que los del mercado, expedir un certificado personal de derechos que garantice al jefe de familia la propiedad de una vivienda digna y decorosa, así como promover la organización social de la población bajo figuras asociativas que representen a cada vecindad.

**7.- SISMOS, MOVIMIENTO POPULAR Y POLITICA HABITACIONAL**

El proceso de urbanización creciente, anárquico y distorsionado de la zona metropolitana del valle de México trae consigo condiciones de vida precarias y deterioradas para la mayor parte de habitantes pertenecientes a los estratos de menores ingresos.

Según fue expuesto el crecimiento poco planificado de la ciudad derivó un conjunto de problemas entre los cuales la vivienda apareció como el de mayor intensidad. El déficit habitacional viene acompañado de otras irregularidades, particularmente en las relaciones arrendador-arrendatarios que produjeron oposición de éstos traducida en reivindicaciones planteadas a las autoridades, para que se dieran respuestas a situaciones de arbitrariedad cometidas por los propietarios de inmuebles de alquiler. En forma simultánea se han desarrollado manifestaciones de la población residente en la periferia como de los llamados "invasores": unos por requerimientos para que les dotaran servicios (agua, luz, pavimentación, etc.), y otros con demandas específicas en términos de regularización del suelo ocupado en forma violenta o mediante negociaciones subterráneas con expropietarios.

La década de los setenta registra numerosas movilizaciones de colonos en el sur, oriente y poniente de la ciudad. Inmigrantes provenientes de entidades del centro de la república comienzan a poblar zonas de antiguos ejidos, predios federales, propiedades

particulares y terrenos ociosos en los puntos referidos. Así, por ejemplo, en las colonias Héroes de Padierna, José López Portillo, Belvedere, Campamento 2 de Octubre y otras más, los movimientos de los colonos cobran fuerte significado fundamentalmente por el tipo de reivindicaciones planteadas como el carácter político impreso a sus demandas. El elemento aglutinador y movilizador es uno: regularización de la tenencia de la tierra. La respuesta gubernamental, al principio, se da en términos de coerción contra los demandantes y de negociación posteriormente. Esas formas embrionarias de movilización popular son, a mediano plazo, mediatizadas conforme las autoridades capitalinas van reconociendo e instrumentando acciones favorables para la población solicitante del suelo donde han levantado viviendas precarias.

Por otra parte, en el mercado de la vivienda los fraccionadores y propietarios de bienes inmuebles, ante la baja participación estatal, establecen condiciones especulativas de alquiler; amplían el proceso de condominización de las viviendas para obtener utilidades que les permitan seguir monopolizando el suelo y los conjuntos unifamiliares. El proceso inflacionario desatado en la primera mitad de la década referida propicia también una tendencia alcista en las viviendas de alquiler, afectando nuevamente a la población de menos ingresos. Los programas de reordenación urbana, puestos en marcha desde 1958, cuyo propósito básico ha sido la expulsión hacia la periferia



de la población con amplio arraigo en el centro de la ciudad, el alicio del capital especulativo inmobiliario, produjo también resistencias de los vecinos con una larga tradición en los barrios creados inclusive desde el siglo pasado.

El centro de la ciudad, pese al deterioro por el que ha pasado y las pésimas condiciones de habitación, se convirtió en territorio en disputa de quienes lo concibieron como un espacio para desarrollar actividades de alta rentabilidad en los campos financiero, comercial, etc. Transformar la zona central es parte de una estrategia global de revaloración del suelo, para acabar con la oferta de vivienda en alquiler a bajo costo y expulsar a la población hacia la periferia.

A lo anterior debe agregarse que desde el sexenio de Luis Echeverría la construcción de vivienda para arrendamiento es nula y los planes gubernamentales al respecto apenas cubrían un diez por ciento de las necesidades. Los propietarios de inmuebles por su parte, ante la falta de instrumentos reguladores y criterios unificados en torno a los mínimos incrementos en renta, aplicaron aumentos en montos que rebasaban (y rebasan) la capacidad de la población para acceder a ese servicio.

Todo lo anterior motivó múltiples conflictos; unos a nivel de litigios en los tribunales civiles lo mismo que en la instancia encargada de defender al consumidor. Otros promovidos por los agentes inmobiliarios centrados en juicios de desalojo

contra inquilinos "morosos" o resistentes a cumplir con los incrementos establecidos.

Conforme transcurría el tiempo, esas formas individuales de resistencia potenciadas por inquilinos inconformes se convirtieron en movilizaciones espontáneas por vivienda, empleo y contra la carestía de la vida. Asimismo, se constituyen formas asociativas de vecinos cuyas reivindicaciones siguen siendo contra los lanzamientos y la expulsión del centro de la ciudad. Las organizaciones vecinales van a actuar en dos frentes: uno de carácter jurídico, interponiendo recursos legales de diverso orden, y otro político, compuesto por la realización de manifestaciones, mítines, plantones, denuncias y articulación de las uniones vecinales en organismos más amplios. Los propósitos centrales del embrionario movimiento popular se van a fundamentar en la consecución de tres objetivos básicos: a) asignar el destino social de la zona de inquilinato, b) mantener la congelación de rentas como mecanismo para contener la especulación inmobiliaria y c) expropiar las vecindades para favorecer a los inquilinos.

Los inquilinos acumulan amplias experiencias de movilización y organización, producto de acciones violentas en que se han visto inmersos. La colonia Guerrero, creada desde 1872, fue originalmente un espacio de habitación para la población vinculada con los trabajos de la estación de ferrocarriles localizada en

Buenavista. Las casas de vecindad se convirtieron en el modo de habitación predominante ya que eran de bajas rentas. Sin embargo, en la década de los sesenta, debido en parte a la renovación de las zonas centrales deterioradas, a la construcción del conjunto habitacional Nonoalco Tlatelolco y a las obras viales de apertura de la avenida Reforma Norte, son expulsados poco más de 15 mil habitantes. En 1978, la instrumentación del plan rector vial (es decir la construcción de ejes viales), coadyuva al desdoblamiento de la colonia, a su cambio de fisonomía.

Tepito es otro barrio que cuenta con infraestructura social de largo arraigo y donde se fue forjando una basta defensa inquilinaria, derivada de las diversas intervenciones gubernamentales: las políticas de "salubridad urbana", los programas de "regeneración urbana", la construcción de ejes viales, son algunas medidas instrumentadas para desalojar a las familias de bajos recursos económicos, misma que en contrapartida, auspician la organización vecinal de los tepitenses desde 1970.

A principios de los ochenta, en la calle de labradores, situada en la colonia Morelos, nace también una organización inquilinaria cuyo objeto constitutivo es la defensa contra los desalojos, el logro de mejores negociaciones de contratos y rentas con los propietarios de inmuebles.

En los espacios reservados para la habitación de los estratos medios, emergen igualmente formas asociativas de vecinos para

oponerse a diversas acciones de los organismos encargados de administrar los conjuntos habitacionales multifamiliares. La Unidad Nonoalco Tlatelolco es otra de las zonas donde el movimiento urbano consigue incorporar a residentes inconformes con la política de los administradores privados y públicos. El descontento vecinal se va a expresar en términos de demandar la definición de las formas de propiedad aún confusas hasta antes del sismo. Las agrupaciones dentro de las cuales se organizaron los residentes adoptan diversa conformación y ello porque la problemática en Tlatelolco adquiere matices correspondientes al tipo de pobladores ahí asentados. El consejo de edificios en administración, con 11 años de existencia legal, la Asociación de Residentes de Tlatelolco con 6 años de existir, el Frente de Residentes de Tlatelolco, representante de la totalidad de la población y la Coordinadora de Cuartos de Azotea, componen las principales figuras asociativas de una población empeñada en demandar recimentación de los edificios y mantenimiento porque el agua alojada en las cisternas que surten ese líquido reblandecía el subsuelo. En el caso de los habitantes instalados en los cuartos de azotea, estimados en 1,200, sus reivindicaciones centrales son dos: a) Defensa en contra de arbitrariedades de funcionarios públicos y b) acceso a una vivienda para cada familia.

El movimiento inquilinario logra sumar adeptos de un número amplio de barrios y colonias populares: la Doctores, la Emiliano

Carranza, la Valle Gómez y tantas más encuentran en la organización y movilización vecinal los mecanismos para enfrentar los acaparamientos de propiedades, demandar el derecho a la vivienda, contener la especulación inmobiliaria e iniciar fórmulas negociadoras con los propietarios. No tienen, al principio, mayores apoyos que los acumulados durante varios años de resistencia. Las articulaciones intervecinales son aún incipientes, procuran resolver sus problemáticas en forma aislada o bien agregándose a plataformas partidarias. Ante el Estado no son reconocidas como interlocutoras, antes al contrario, el aparato institucional interpone el derecho individual como la vía idónea para dirimir los conflictos entre propietarios e inquilinos.

Algún resultado consiguen las organizaciones después de tanto forcejeo al promulgarse en 1984 la ley inquilinaria. Al margen de las limitaciones existentes en dicho ordenamiento regulador, es innegable que la movilización popular logra que un problema propuesto, como ha sido la especulación inmobiliaria, traspase el ámbito de lo cotidiano familiar.

Cierto es que la legislación de la vivienda en alquiler es también producto de presiones y negociaciones desatadas por el capital inmobiliario, ello en virtud a la vieja demanda por disolver la ordenanza que amparaba las rentas congeladas, empero la presión social orquestada por las organizaciones vecinales va a ser un factor decisivo en la puesta en marcha de la Ley correspondiente.

Resumiendo, el movimiento popular urbano, del centro de la ciudad, se desarrolla para contener la especulación inmobiliaria, enfrentar los programas de reordenación urbana, mismos que pretenden desalojar a los inquilinos de amplio arraigo en las vecindades, oponerse colectivamente a las alzas desorbitantes de las rentas, evitar los desalojos y juicios de desahucio. Organizarse para defender la vivienda y el barrio se vuelven premisas básicas de las uniones vecinales constituidas antes del sismo.

#### 7.1-El movimiento popular durante los sismos

Al ocurrir los terremotos, como ha sido señalado en varios trabajos, las autoridades capitalinas y federales muestran falta de capacidad para atender en condiciones de emergencia a la población damnificada. Nadie efectivamente esperaba los sismos; nadie tenía experiencia. Ninguna persona poseía equipo adecuado para rescatar a las víctimas de un terremoto. La población debió auto-organizarse, aprovechar la infraestructura social edificada en las jornadas contra los caseros y ponerla al servicio de las contingencias. La conciencia de la necesidad de movilización y organización resurgió de manera impactante. Los vecinos se hacen cargo de las tareas de rescate, distribución de agua y comida, instalación de campamentos y albergues, apuntalamiento y/o reparación de las primeras viviendas, remoción de escombros y peritajes apoyados por técnicos de instituciones

educativas de nivel superior. Emerge lo que alguien definió como "capacidad colectiva de actuar y decidir".

Bajo el marco del desastre y la emergencia, los habitantes convertidos en colectivos sociales surgen ahora para denunciar nuevas arbitrariedades de los propietarios de inmuebles y, con mayor vigor y entusiasmo, para demandar la restitución o reparación de sus viviendas.

Durante las dos últimas semanas de septiembre se desarrollan movilizaciones de damnificados. Denuncian ante el poder legislativo la falta de atención a sus necesidades apremiantes. La población busca interlocución sin obtener respuestas. Las autoridades por su parte plantean que los damnificados se instalen en albergues mientras logra definirse la estrategia a seguir con ellos. No obstante, entre los vecinos están latentes viejos temores y no sin razón se oponen al traslado.

La memoria colectiva tiene muy presente las intervenciones gubernamentales por desalojarlos. Gradualmente va articulándose un movimiento con sentido de ritmo. Las organizaciones vecinales de la Morelos, Tepito, Tlatelolco, la Guerrero, el Multifamiliar Juárez y muchas más, juntas o por separado, estructuran líneas de acción, programas concretos y reclamos básicos:

- . Créditos para reponer la vivienda y materiales de construcción
- . Participación en los peritajes
- . Respeto al arraigo vecinal y no modificación del uso del

## suelo

- . Detener las acciones fraudulentas, abusos y desalojos de los propietarios de inmuebles
- . Congelamiento de rentas
- . Expropiación de terrenos baldíos para construir viviendas

De la demanda contenida en el último punto pasan a otra propuesta que más tarde cobrará alta significación: expropiar predios en beneficio de los afectados. La demanda de expropiación va a articularse con el inicio de un proceso modificador de las relaciones entre las instancias estatales y una proporción de la sociedad civil. El temor del aparato estatal de perder consenso y ver alterada la paz social, le obliga a establecer una confrontación de ideas con las representaciones vecinales. La negociación, antecedente de la concertación, se instituye como mecanismo de equilibrio, como dispositivo para contener un conflicto que se aproximaba a su punto máximo de erupción.

El movimiento vecinal crece y se multiplica. Las calles son nuevamente escenario de denuncia y presión. Hasta ese momento el Estado venía atendiendo los requerimientos por separado, ello con un doble propósito: desarticular la insurgencia vecinal e ir aplacando el conflicto que se condensó en el problema de la vivienda. Con el anuncio del Programa Emergente de Vivienda se empieza a dar respuesta a los damnificados de las unidades administradas por el Estado, como a los estratos medios



de condominios adquiridos en el mercado privado de la vivienda.

El 5 de octubre de 1985 es constituida la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre. La integran básicamente familias de las colonias populares. Reiteran demandas aún sin satisfacción: restitución de casas, representación de damnificados en el Fondo Nacional de Reconstrucción, realización de un censo de damnificados. Cinco días más tarde ocurre una nueva manifestación exigiendo al Presidente de la República la expedición de un decreto expropiatorio. En ambas partes del entramado social y político se gestaban decisiones: los damnificados sin atención anunciaban traslado de todos los campamentos, al zócalo si no se resolvían sus peticiones. Algún resultado encontraron las movilizaciones, los plantones, las conferencias de prensa, los mítines y, sobre todo la organización vecinal. El movimiento popular veía coronados sus esfuerzos cuando el 11 de octubre el Presidente de la República decreta la expropiación de predios en las colonias dañadas por los sismos. La demanda popular es finalmente atendida por el Estado. La medida beneficiaría y según las autoridades capitalinas a 180 mil damnificados. A su vez se anuncia la creación del organismo llamado Renovación Habitacional Popular.

La acción expropiatoria es recibida con júbilo, miles de afectados realizan una manifestación a la residencia presidencial para apoyar la expropiación, pero también avanzan con el propósito de demandar la extensión del decreto a zonas dañadas no incluidas.

Los vecinos no se dejan llevar por espejismos. Advierten la presencia de una coyuntura que bien puede significar el principio para impulsar una reforma urbana que abarcaría el conjunto de la problemática de las zonas afectadas y de la ciudad en su conjunto. Observan con cautela el acto expropiatorio pues de nueva cuenta prevén que ello puede traducirse en el tan anhelado desalojo reclamado por los programas reordenadores desde los cincuenta.

El decreto, tal y como fue publicitado en diversos medios, contenía múltiples errores, razón por la cual es revisado de manera que se reducen más de mil casos y es exigida la ampliación. Vecinos de la colonias Doctores, Obrera, Buenos Aires y Algarín marchan hacia el Palacio Legislativo para solicitar la inclusión de 300 vecindades más de dichas colonias. Los vecinos de la Colonia Guerrero plantean por su parte la ampliación de manera que se expropien 500 predios de la colonia.

A un mes de los sismos se realiza el I Foro de Damnificados y es constituida la Coordinadora Unica de Damnificados. Habitantes de aproximadamente 20 colonias, agrupados en asociaciones, frentes y uniones de inquilinos, establecen acuerdos de coordinación y unificación así como la elaboración de un pliego de demandas entre las cuales destacan: participación de la CUD en las instancias creadas para la reconstrucción, suspensión del pago de la deuda, créditos según las posibilidades económicas de los afectados, ampliación del decreto expropiatorio, congela--

miento de rentas, restitución de la vivienda.

Las demandas planteadas deben tener alguna resonancia, por ello el 26 de octubre marchan por las calles unos 30 mil habitantes y solicitan audiencia con el Presidente, pero el diálogo instituido en días pasados es parcialmente suspendido al no ser recibidos por el ejecutivo. Ante la negativa de ser escuchados, deciden plantarse en la plaza principal del centro capitalino por espacio de siete horas. Finalmente reciben atención del Departamento del Distrito Federal y de la SEDUE. Este último organismo va a fungir como interlocutor para la negociación con los miles de damnificados.

Después de varias intenciones, se integra una comisión negociadora compuesta por representantes de la CUD y el D.D.F., esta instancia jugará un papel de enlace entre la primera y las diferentes dependencias con quienes tendrán algún intercambio; las nuevas propuestas de expropiación van a considerarse para un dictamen posterior, aunque el Regente capitalino ya había definido en otra ocasión que no habría más expropiaciones.

Las pláticas van a permanecer estancadas por algunas semanas, existiendo diversos factores que influyen en cuanto a los pocos avances: por una parte la situación económica del país, las medidas de austeridad implantadas para contener los efectos de la crisis que continúa su rumbo rebelde y acelerado; la falta de recursos financieros, la inviabilidad desde la óptica

oficial de continuar expropiando. El movimiento popular sigue instrumentando formas de lucha y organización tendientes a exigir la resolución de una problemática que se torna cada vez más compleja. El movimiento va madurando progresivamente, de las reivindicaciones inmediatas pasa a un nivel superior de reflexión, conciencia y planteamiento de alternativas: se propone un proceso de reconstrucción en que las acciones redunden en un reforzamiento de la estructura urbana de los barrios, articular actividades económicas con proyectos de desarrollo social.

En el marco de negociaciones interpenetradas, pues no es válido simplificar el carácter tanto de las conquistas sociales como del pacto propuesto por el estado para atender los problemas inmediatos a los sismos, el movimiento popular recurre de nueva cuenta a la movilización (el 26 de noviembre de 1985), para reiterar ante las autoridades demandas que parecían no encontrar salida. Luego se articulará con otras fuerzas sociales para avanzar en un frente que se bifurara, no de manera intencionada, en la búsqueda igualmente de respuestas a otro problema derivado de los sismos, como fue el empleo.

El movimiento popular, durante los tres meses posteriores al terremoto, establece (o impone) una serie de características que permearán diversas iniciativas estables en materia de política habitacional. Luego del decreto expropiatorio emergían en el ambiente dos interrogantes, ¿fue un logro o una concesión? en

la perspectiva de los analistas desvinculados del movimiento popular, no podía concebirse (la expropiación) como un logro genuino de los inquilinos por cuanto la dinámica de negociaciones "la impuso" el Estado. En su opinión los representantes del Estado concertaban citas que cambiaban de un día para otro, daban largas a las soluciones, ocultaban sus propuestas para vivienda y no daban respuesta a la demanda de ampliación del decreto expropiatorio. Asimismo, la penetración y desarticulación de las organizaciones vecinales, la imposición de convenios individuales y la conversión del régimen de propiedad, es decir la condominización de la vivienda, advertíanse como un conjunto de medidas orientadas a opacar por un lado el flujo popular y por otra a incrementar la credibilidad en las instituciones oficiales.

Por otra parte, desde la lógica del movimiento popular, el decreto expropiatorio -junto con otras acciones emanadas antes y después del mismo- no era una graciosa concesión gubernamental, sino el producto de una larga, profunda y decidida convergencia colectiva que impuso al Estado la necesidad de expropiar. El Estado debió modificar las formas de atención, y diseñar una política específica para los damnificados, debido a la presión ejercida por las organizaciones vecinales. El movimiento determinó las acciones del sector público. Aunque admiten la falta de respuestas concretas, no dejan de resaltar que la movilización popular se convirtió en factor decisivo de

la expropiación. En tal sentido conciben la decisión gubernamental como un triunfo del movimiento urbano popular.

Al margen de lo polémico que hay en ambas concepciones, una cuestión importante a considerar, o bien la mejor lección obtenida en la trayectoria de la lucha inquilinaria y el quehacer oficial, es que la determinación de expropiar no puede observarse ni simplificarse al nivel de mero logro popular, ni de concesión estatal. Fue en todo caso un proceso de mutuas determinaciones e interlocuciones gestadas en la coyuntura de los sismos. En ninguno de los dos ejes de confrontación se contaba con opciones que pudieran en un momento dado sobreponerse. Al interior de las organizaciones vecinales se carecía de un proyecto que llevara a la estructuración de una nueva ciudad, o bien a la generación de políticas que produjeran un mejoramiento cualitativo de quienes han poblado la sobresaturada ciudad de México. Para un número amplio de damnificados se trataba de su primera experiencia; nunca antes habían accedido a las esferas donde se hace política y se toman decisiones. Ganaban la calle y con ello lograban salir de una situación de apatía en la cual vivieron inmersos durante décadas. En apariencia, la suma de esfuerzos les posibilitaba superar la perspectiva reivindicacionista que caracteriza a los movimientos urbanos, más en el fondo subyacía el concepto gremial. La unidad entre damnificados les dió fuerza, identificación con actores sociales igualmente afectados. Lograron detener irregularidades cometidas por algunos organismos públicos. Aprendieron a gestionar colecti-

vamente, aunque el término preciso debiera ser grupalmente. Sin embargo, la perspectiva del movimiento inquilinario, articulado con reivindicaciones de familias pertenecientes a estratos medios, era una sola: restitución de la vivienda. Por lo demás, los planteamientos incorporados en términos de demandar la situación de diversas necesidades sociales, como de redefinir los mecanismos de participación en la esfera gubernamental, aparecieron sólo como complemento de puntos programáticos introducidos por organizaciones políticas que se fundieron con los inquilinos.

En el centro de las demandas por los damnificados estaba principalmente la de vivienda. El sismo desgarró una proporción significativa de predios ocupados por habitantes con niveles socio-económicos heterogéneos. Al ver repentinamente destruidos sus espacios cotidianos, los habitantes de vecindades, departamentos e inmuebles unifamiliares, eslabonan un conjunto de acciones orientadas a la satisfacción de su principal problema. El curso de las acciones se va decidiendo conforme progresan o se detienen las ofertas gubernamentales. La fuerza alcanzada les significará ser reconocidos como interlocutores y sujetos copartícipes en las decisiones y proyectos de reconstrucción. Empero, ese reconocimiento será sostenido en la medida que amalgamen sus formas asociativas, como sus demandas, a la lógica de participación, gestión y resolución instituidas por los gobernantes, en la coyuntura de emergencia social y de vigencia

inmediata.

El grupo gobernante, por su parte, cuya política habitacional aplicada durante varias décadas se caracteriza por potenciar la construcción de inmuebles para sectores reducidos de la población capitalina, en la coyuntura de los sismos carecerá aparentemente de estrategias para resolver el problema de las viviendas destruidas; esta situación debe considerarse con la relatividad del caso, pues es preciso recordar que la categorización de los damnificados en tres grupos no surge de manera espontánea, sino como una extensión de estrategias habitacionales ensayadas con anterioridad, así, los habitantes que residían en conjuntos administrados por el propio Estado reciben ofertas de vivienda en la periferia y créditos para su adquisición; con respecto a los residentes en predios privados o unifamiliares se instrumentan apoyos financieros otorgados por organismos como FOVI-BANCA y AURIS. De suerte que hacia estos grupos la política gubernamental no es redefinida sino sólo adecuada con base en mecanismos preestablecidos por los organismos de vivienda. Es con los estratos de bajos recursos y no asalariados donde tropezará la estrategia aplicada desde que se propuso atender a los sectores populares, y ello por una cuestión: FONHAPO cuenta únicamente con dos líneas de apoyo, es decir apoyo para la autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda. La primera línea se venía empleando o promoviendo con la población asentada en la periferia, pero resultaría difícil instrumentarla



entre las familias del centro por no contar con antecedentes o una práctica de participación en esa dirección. Si acaso en la Colonia Guerrero, que unos meses antes de los sismos logró edificar sus viviendas recurriendo al sistema de autoconstrucción, pero la totalidad de afectados carecía en absoluto de esa tradición. Desde esa limitante el Estado tendrá que ir asimilando las propuestas sugeridas por las organizaciones vecinales al tiempo que ir formulando acciones innovadoras o mínimamente ajustadas a las condiciones prevalecientes. La posibilidad de reubicar a los afectados en unidades habitacionales ubicadas en la periferia chocaba con la larga situación de arraigo vecinal e identidad con sus barrios. Adquirir predios en un espacio generalmente sujeto a los vaivenes de la especulación inmobiliaria tampoco resolvería el problema, en primer lugar por la escasez de recursos financieros que permitieran cubrir la adquisición de suelo, en segundo lugar porque los costos de construcción rebasarían considerablemente las expectativas previstas para vivienda y con dificultad la población cubriría los importes correspondientes; en tercer término porque discrepaba de criterio social. De manera que la voluntad de expropiar no aparece como un mero acto de concesiones ante la presión popular sino en el marco de limitaciones técnicas, físicas, financieras y sociales. La movilización vecinal le imprime fuerza y legitimidad a la decisión expropiadora, pero, reiteramos, no la determina. El Estado tampoco dispone de un proyecto para la reconstrucción en la coyuntura de emergencia, dispone

si de infraestructura técnica para promover vivienda popular que sin embargo está muy distante de las necesidades inmediatas. La propia dinámica de emergencia lo obliga a estructurar estrategias con base en las características de los barrios, de acuerdo a las negociaciones sostenidas con las organizaciones y en función de las propias restricciones presupuestarias.

Observado con objetividad, prescindiendo del triunfalismo gubernamental y el que las organizaciones sociales suelen imprimir a todo aquello que "arrancan" al Estado, el decreto expropiatorio y la reconstrucción deben entenderse bajo el marco de condiciones impuestas por la emergencia. Por la vía de los hechos se tuvo que perfilar una forma nueva de hacer las cosas directamente, sin la soberbia de los planes. El problema de la vivienda no cabía en ese momento abordarlo ya únicamente como una cuestión de orden jurídico y técnico, pues ambos habían sido rebasados por las exigencias de la población; la coyuntura de emergencia demandó atender la cuestión habitacional como un asunto social que presupuso, además, políticas públicas muy transparentes, para posibilitar el acceso a la vivienda digna por parte de los damnificados. El paralelismo entre las demandas sociales de los damnificados y la necesidad de diseñar un conjunto de medidas capaces de frenar la especulación inmobiliaria y de intervenir en las cosas dejadas a la inercia, condujo a la articulación obligada de las organizaciones vecinales con las instituciones del Estado, para resolver un problema que parecía

rebasar a ambas instancias. Lo que también quedó claro es que la movilización vecinal contribuyó para influir en la esfera gubernamental a fin de que ésta iniciara un proceso de rearticulación de las funciones urbanas que dañaran los años y los sismos. Fue también visible el surgimiento de un compromiso político del Estado con los grupos sociales, reconociéndolos como interlocutores, respetando sus prácticas autogestionarias y a sus organizaciones, aún cuando se llegó a plantear que la participación independiente estuvo sujeta a la voluntad del Estado porque éste ejerce el monopolio de la política legítima, en los hechos ocurrió exactamente alrevés, la práctica política real y cotidiana del movimiento vecinal pudo perfectamente expresarse no tanto por la buena fé del Estado, sino por la propia legitimidad de sus demandas.

El movimiento vecinal introdujo elementos de muy variado significado para que el Estado diseñara y pusiera en práctica una política habitacional de nuevo tipo, dirigida básicamente hacia los sectores sociales de menos recursos.

Independientemente de que tal política ocurrió bajo una coyuntura de emergencia, en los hechos la acción gubernamental mostró capacidad para dar respuestas concretas a los habitantes damnificados; generó instancias institucionales para resolver el apremiante problema de vivienda de los sectores populares; instituyó un mecanismo crediticio para la población de bajos e inestables ingresos; respondió a los sectores populares reconstruyendo

las viviendas y garantizando el arraigo de éstos; para la ejecución de la política habitacional incorporó las demandas de los principales actores sociales.

El movimiento vecinal, sin síntesis, inauguró un estilo diferenciado de relación entre el Estado y los sectores populares, redefinió las formas clientelares prevalecientes hasta antes de los sismos; presionó para que el Estado fuera observado como una auténtica instancia dirigente, representante de los intereses populares.

**CAPITULO III**

### III. LA RECONSTRUCCION EN VIVIENDA POPULAR

#### 1.- La acción gubernamental

Al realizarse la evaluación global de los daños producidos por los sismos, los organismos gubernamentales se percataron de diversas dificultades que con toda seguridad harían más compleja la tarea de reconstrucción. La estrategia expropiatoria, acompañada de la constitución de un organismo oficial encargado de promover, coordinar, financiar y construir viviendas para los damnificados del centro de la ciudad, no resultaban condiciones suficientes para resolver la problemática inmediata.

Una primera dificultad se dió en términos del perfil socio-económico que mostraba la población. De acuerdo con la información levantada por la SEDUE, se detectaba que casi el 83% de los jefes de familia estaba al margen de los principales programas de vivienda. Ello complicaría la definición de proyectos por cuanto se desconocía la capacidad económica de las propias familias por una parte; era incierto saber en que medida se podrían recuperar los apoyos financieros proporcionados y también los mecanismos crediticios que se instrumentarían con los beneficiarios. En el mismo sentido, solo un 57% de los encuestados contaba con trabajo de planta y de éstos el 72% percibían ingresos entre una y 2.5 veces el salario mínimo.

Otra dificultad correspondía a las características que tendrían las viviendas. Se debían diseñar prototipos que asegurasen el arraigo y la cohesión social lograda por las familias como

resultado de la extensa convivencia vecinal. Ello, a su vez, sugería mantener el espacio típicamente definido para la interacción cultural y cotidiana de las familias, es decir, el patio; procurar la conservación de la estructura tradicional de las vecindades que forman parte del acervo histórico de la ciudad de México.

Se tendrían que construir aproximadamente 42 mil viviendas, porque cerca del 63.9% de los inmuebles presentaban deterioro avanzado. Luego, los espacios reservados para ese propósito no debían rebasar la edificación de conjuntos familiares por arriba de 40 viviendas. Los materiales de construcción debían también ser de alta resistencia técnica pero sin que significaran sobrecargas por el riesgo de volver a enfrentar situaciones de vulnerabilidad que afectaran de nueva cuenta las construcciones.

En ese marco, habían también que anticipar áreas para alojar provisionalmente a las familias durante todo el tiempo que durara la construcción de las nuevas viviendas. Más esta acción, suponía persuadir a las familias para su reubicación temporal, lo cual tampoco era bien percibido por éstas -un poco por el temor latente de ser desalojados como venía siendo la tendencia de otros programas reordenadores-.

Un elemento más que complicaría el proceso de reconstrucción corresponde a la escasez de recursos financieros para llevar a cabo tan significativa tarea. Los recursos captados mediante

el fondo de reconstrucción se habían canalizado para atender prioridades tales como edificación de hospitales, escuelas y otras más. Las autoridades hacendarias enfrentaban fuertes renegociaciones con la comunidad financiera internacional. Con respecto a las donaciones enviadas por fundaciones y grupos privados del exterior había ciertas reservas, motivadas por la imagen deteriorada y estereotipada hacia el gobierno -- mexicano.

En suma, la incertidumbre prevaleciente en los planos de carácter técnico, social y financiero estaban generando la prolongación de respuestas concretas y auspiciaban con ello la aparición de malestares sociales que pudieron derivar en rompimiento de la paz social o bien en la aparición de condiciones explosivas que desbordarían los controles establecidos por la sociedad política.

Bajo esas circunstancias marcadas de nueva cuenta por la adversidad el 13 de mayo de 1986 más de 80 organizaciones sociales de damnificados, universidades, grupos técnicos de apoyo, colegios de profesionistas, cámaras, asociaciones y fundaciones, firman con la SEDUE, el Departamento del Distrito Federal y Renovación Habitacional Popular, el convenio de concertación democrática para la reconstrucción de vivienda.

La concertación democrática viene a redefinir las relaciones típicas establecidas entre gobernantes y gobernados. Se erige



como un mecanismo de participación y diálogo entre los sectores sociales del ámbito urbano.

Para el director de Renovación Habitacional, la firma del convenio "no tiene precedentes por su singularidad, por la buena fé, por el interés, por el apoyo y por el respaldo que todos los participantes en el han mostrado... se trata de unir voluntades en torno a un objetivo concreto: restaurar el daño causado por los sismos y rehacer lo destruido cuando sea necesario".

La Presidenta de la Federación de Comités de Reconstrucción, indicó: "En el proceso de negociación que ha concluido con este convenio la Federación ha postulado tres puntos fundamentales: a) respeto a las organizaciones con una vocación pluralista pero atendiendo debidamente el peso real de cada una en las zonas afectadas, b) concertación democrática para atender las legítimas demandas de los damnificados... y c) claro criterio social en la aplicación de los recursos y en las decisiones de financiamiento y construcción".

El Secretario de la SEDUE, haciendo un recuento constructivo del proceso de negociación llevado a la consumación de la firma del convenio de concertación, expuso: "el 31 de marzo pasado, el Señor Regente y el Secretario de SEDUE, presentamos al C. Presidente de la República un balance sobre los programas de reconstrucción de vivienda popular. Sus instrucciones fueron precisas: en primer lugar, proceder a una negociación general

que sumara los esfuerzos del gobierno y toda la sociedad, en las tareas de la reconstrucción. Asimismo, precisar los términos del financiamiento, las necesidades de recursos fiscales, concluir la negociación con el Banco Mundial y establecer condiciones crediticias que permitieran acelerar los trabajos constructivos, atendiendo a un claro criterio de justicia social".

Las instrucciones emitidas por el Presidente debieron traducirse en inicio del diálogo con cada una de las organizaciones vecinales, con base en criterios de respeto al pluralismo, igualdad de condiciones, reconocimiento de la presencia real de éstas en las vecindades y zonas afectadas.

La solicitud de diálogo permanente colocada en el centro de las demandas expuestas por las organizaciones de damnificados tuvo cabida al momento de ser sugerida por el Presidente. Las organizaciones pudieron entonces expresar sus puntos de vista, reiterar sus demandas y discutir con amplitud cada una de las decisiones que les pudieran afectar. La ardua y compleja tarea de concertación con las organizaciones implicó el acuerdo con cada familia respecto al proyecto arquitectónico que debía implantarse, dialogar en términos de la disposición interna de la vivienda y los espacios comunes que recibiría, las condiciones de pago con las que quedaba comprometida y las formas de tenencia observadas en lo sucesivo.

En el caso de los organismos no gubernamentales (y con universida-

des públicas y, privadas) el procedimiento fue similar, aunque debieron precisarse aspectos relacionados con la responsabilidad de éstos en materia de decisiones técnico-constructivas y de financiamiento.

En términos generales, el convenio de concertación contemplaba: llevar a cabo acciones de vivienda para una población estimada en 250,000 habitantes. Las organizaciones orientarían a las familias afectadas para que firmasen contratos de compra-venta con Rencvación Habitacional Popular; se firmaría un solo contrato de compra-venta y obtención de crédito: cada contrato establecía que la venta quedaba libre de gravámenes y responsabilidades de los beneficiarios reconocidos por el programa; el precio de venta de las viviendas nuevas sería de dos millones ochocientos noventa y seis mil pesos, incluyendo la adquisición del terreno; con respecto a la forma de pago, se sostuvo que se realizara mediante abonos mensuales equivalentes al 30% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal; con un interés anual sobre saldos insolutos del 17%, sin enganche ni anualidades y contando con un plazo para finiquitar la vivienda de 8 años y medio\*.

El convenio previó también acciones para beneficiar damnificados cuyas viviendas requerirían reparaciones o rehabilitaciones menores, estableciendo formas de crédito y pago del mismo.

Se incluyó igualmente un clausulado para atender demandas de

---

Con el propósito de profundizar en este punto, les recomendamos consultar el trabajo "Sistema de Recuperación de los Créditos de Vivienda otorgados a los damnificados de la Fundación para el Apoyo de la Comunidad". (Mimeo). Septiembre, 1987.

pequeños comerciantes que ocupaban accesorias en los inmuebles incluidos en el programa de R.H.P.\*

Quedó establecido que la forma de tenencia para las viviendas nuevas era la figura jurídica de condominio, que la escrituración y el registro corrían por cuenta del organismo y en los contratos se anticiparon cláusulas para proteger a los propietarios contra la especulación inmobiliaria. Respecto a personas imposibilitadas para pagar las mensualidades, se indicó que, previo estudio socio-económico, recibirían apoyo del propio R.H.P. o de los organismos no gubernamentales.\*\*

Finalmente se instrumentaron diversas estrategias encaminadas a dar alojamiento provisional a los damnificados, en lo que se construían reparaban o rehabilitaban las viviendas.

A un año de haber ocurrido los sismos, el balance realizado por los diversos organismos participantes en las tareas de reconstrucción indicaba que un 88% de las obras se encontraban en proceso de construcción. Hasta ese momento, se habían realizado 795 reparaciones menores, 6,655 rehabilitaciones y 37,055 viviendas nuevas estaban en proceso de conclusión. Fueron entregadas a esa fecha, 6,224 viviendas y 41,710 certificados personales de derechos.

Con el propósito de profundizar en este punto, les recomendamos consultar el trabajo "Sistema de Recuperación de los Créditos de vivienda -- otorgados a los damnificados de la Fundación para el Apoyo de la Comunidad". (Mineo). Septiembre, 1987.

\*\*Con todo detalle en el apartado correspondiente a los organismos no gubernamentales, se describirán las principales características de un Fideicomiso para apoyar personas inabilitadas, creado por la Cruz Roja -- Mexicana y la Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A.C.

Los esfuerzos no guardaban precedentes y pese a no haber sido resueltas la totalidad de demandas, en el ambiente se percibían condiciones de trabajo, apenas equiparables a las inmediatas de los sismos. Comenzaba a superarse la situación de desastre, poca credibilidad y tensión entre las organizaciones sociales de damnificados. En el mismo sentido, la incertidumbre financiera parecía aclararse al iniciarse el proceso de recuperación de los créditos asignados. En octubre de 1986, 2,629 familias pagaban las mensualidades correspondientes, mismas que permitirían diversos movimientos para continuar reparando, reconstruyendo, etc. En este contexto se creó el Fideicomiso de Recuperación del Programa de Renovación Habitacional Popular (FIDERE). Entre las razones que se esgrimieron para crear este organismo, están la disciplina financiera presentada en la parte de la inversión elegible del crédito, la necesidad de mejorar la experiencia en política de subsidio para programas de vivienda, así como la necesidad de tomar en cuenta que el tiempo máximo de amortización fué calculado en ocho años y medio.

Inicialmente, se había previsto que el FONHAPO, como organismo ejecutor del crédito, se abocara a la recuperación directa de los créditos en su mecanismo tradicional de otorgamiento crediticio, pero dado el volumen de cuentas individuales no tiene capacidad para hacerlo.

Considerando también que R.H.P. será liquidado en 1987 al haber cumplido sus fines de acuerdo a su programa de operación, y

habiendo evaluado diferentes alternativas como son el apoyo de las sociedades nacionales de crédito, el apoyo del FIVIDESU, o el de la Tesorería del D.D.F., se encontró que el mecanismo de recuperación más adecuado es la instrumentación de la cobranza vía bancos, y su administración a través de un pequeño Fideicomiso que se financiará de un porcentaje de la propia recuperación.

En materia de empleo, las construcciones estimulaban la generación de aproximadamente 114,000 empleos directos e indirectos. La industria de la construcción, importante sector impactado fuertemente por la crisis económica, acusaba cierto repunte al participar, en uno de sus componentes, con 800 constructoras.

En diciembre de 1986, el proceso de reconstrucción adquiría una faceta más dinámica, caracterizada por la disponibilidad de recursos y el amplio avance que se observaba en el desarrollo de las obras. De acuerdo con los datos proporcionados por R.H.P., se proporcionaron 41,877 certificados, lográndose con ello el cumplimiento de un 99% respecto a lo programado.\*

En cuanto a obra o vivienda terminada, el avance mostrado era del 50 por ciento (21,188 viviendas estaban terminadas). El presupuesto previsto para vivienda provisional como definitivo, cuantifica-

---

\* Finalmente entre R.H.P., organizaciones no gubernamentales y organizaciones de vecinos se apoyaron 2,993 predios, 44,852 viviendas y 3,670 accesorias.

do en 200,512.6 millones de pesos ocupaba un sobregiro significativo, pues en esa fecha la inversión total era de 233,163 millones. La adjudicación beneficiaba a sólo un 25% de las familias (10,438 viviendas habían entregado). Aunque ésta no impactaba directamente en la recuperación financiera porque los beneficiarios disponían de un mes de "gracia" para llevar a cabo lo relativo a mudanzas y regularización de sus mensualidades.

Al 15 de septiembre de 1987, de 2,993 predios, 44,862 viviendas y 3,670 accesorias a entregar, se habían entregado 2,950 predios 43,599 viviendas y 3,615 accesorias. De estas acciones entregadas, a esta fecha se habían liberado 2,261 predios, 29,977 viviendas y 1,941 accesorias.

Asimismo, de las 43,599 viviendas y 3,615 accesorias entregadas por R.H.P., 1,412 viviendas y 17 accesorias fueron cedidas y entregadas por el Programa Emergente de FASE II. Esto sin contar que existen acciones mixtas, o sea, donde gente perteneciente a predio no expropiado o Fase II, ha sido reubicada a predios expropiados (R.H.P.).

Con esto parece que concluye una etapa de la política habitacional más audaz y sin precedentes en los canales de la estrategia gubernamental instrumentada para atender necesidades de los sectores sociales de más bajos ingresos. Conclusión que es también inicio, búsqueda y multiplicación de esfuerzos orientados a superar viejos lastres derivados de un proceso de crecimiento urbano, desordenado, que produjo la especulación inmobiliaria,

el encarecimiento del suelo y la reproducción de necesidades sociales insatisfechas, como el caso de la vivienda popular.

Sin embargo, el Programa Emergente de Vivienda: Fase II, está en marcha abarcando un universo de acción definido, a 12 mil familias\*, pero el mismo pone en evidencia el conjunto de intereses contradictorios que están presentes en el mercado privado de vivienda popular y las dificultades que deben enfrentar las instituciones gubernamentales y organismos no gubernamentales que desean incidir en el mismo.

El programa Fase II atenderá, de manera preferente, inmuebles dañados por los sismos ubicados en las delegaciones políticas Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Azcapotzalco, Iztapalapa y Alvaro Obregón.

Para ello se firmaron el 9 de septiembre de 1986 unas bases generales de entendimiento entre las siguientes organizaciones: SEDUE, D.D.F. y FONHAPO, y organizaciones no gubernamentales: UNICEF, Cruz Roja Mexicana, Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A.C., Comité Ecuménico para la Ayuda a los Damnificados y, Programa Metodista de Vivienda.

Las organizaciones no gubernamentales que aportan apoyo económico podrá hacerlo de dos maneras:

---

\*Se reconoce que sólo se apoyarán 672 predios de las aproximadamente 3,000 solicitudes.



A.- El financiamiento que los no gubernamentales otorguen a cada beneficiario será complementario del que sea otorgado por el Gobierno Federal a través de FONHAPO.

- Cada acción de vivienda que intervenga FONHAPO, tendrá un valor hasta por el equivalente a 1,765 v.s.m.d. (veces salario mínimo diario en el D.F.). De la anterior cantidad FONHAPO financiará a largo plazo, 1,350 v.s.m.d. En el entendido de que aún cuando el costo de la acción sea superior a 1,765 v.s.m.d., el Programa se hará responsable de la terminación de la vivienda.
- Los no gubernamentales podrán aportar como donativo y/o préstamo sin intereses, una suma por vivienda nueva o rehabilitada, equivalente a 415 v.s.m.d., compuesta por una aportación adicional de 265 v.s.m.d. y un enganche de 150 v.s.m.d.
- Los no gubernamentales podrán hacer aportaciones mayor de 415 v.s.m.d. con el propósito de que se reduzca el monto de financiamiento de FONHAPO.
- La aportación de los no gubernamentales se realizará en beneficio directo a los vecinos para ser usado indistintamente 1) como pago para la adquisición de los inmuebles, y 2) como pago de acciones que faciliten el inicio de las obras, como son: estudios técnicos, demolición, preparación del terreno, compra de materiales, etc.

B.- Los no gubernamentales podrán financiar hasta cien por ciento el costo de un acción de vivienda.

Es muy posible que de no haberse presentado la coyuntura de los sismo, la política habitacional seguida por el Estado mantendría la tendencia experimentada durante décadas. Es también válido suponer que de no haberse movilizado la sociedad, particularmente las organizaciones de damnificados, las respuestas en términos de satisfacer demandas por una vivienda digna, se hubieran aplazado. Sin embargo, es preciso dejar sentado que por la coyuntura de los sismos, la organización y movilización vecinal, como también por la voluntad política de los gobernantes, la política habitacional debió reorientarse. La reorientación se tradujo en diversas formas de beneficios que irradiaron lo mismo a los principales actores de la reconstrucción que a los impulsores. A la población se le presentó la posibilidad de acceder a créditos tradicionalmente reservados para los estratos medios. Los organismos de vivienda debieron flexibilizar, por lo menos en la temporalidad dictada por la reconstrucción, sus mecanismos y condiciones crediticias. Los sismos demostraron, en suma, que sí es posible llevar a cabo programas de vivienda para los sectores populares, sin existir riesgos de nula recuperación.

## 2.- LA PARTICIPACION DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Describir la participación de las organizaciones no gubernamentales en un trabajo como éste, enfrenta diversos riesgos. Tal vez el mayor de ellos es que no se consideren los diversos esfuerzos realizados por las instancias de la sociedad civil que de alguna manera apoyaron el proceso de reconstrucción; es igualmente posible que en el afán por recuperar la "memoria colectiva de los sismos", se omita el concurso de cientos de miles de personas que, ya removiendo escombros, preparando refrigerios, diseñando, aportando algún recurso, contribuyeron decisivamente en una tarea de alto significado no sólo nacional sino mundial, ésto último por cuanto a tiempo para reconstruir se refiere.

Lo más relevante de la participación instrumentada en esas instancias es que desde los momentos más apremiantes de los sismos mantuvieron relaciones a distinto nivel con las autoridades federales, con los mismos damnificados y entre las propias organizaciones. La coordinación desplegada se significó por la búsqueda de un objetivo central: apoyar la reconstrucción. Ya fuera mediante donativos, construcción de viviendas, elaboración de proyectos para promover la autoconstrucción, y también distribuyendo bienes de uso duradero y no duradero entre la población damnificada; asimismo, una realidad inobjetable fue que su participación no se interrumpió (ni se ha interrumpido) durante las diversas etapas implicadas en los trabajos de

reconstrucción.

En aportaciones anteriores hemos tratado de explicar la articulación que para lograr la reconstrucción se dió entre el Estado y las organizaciones populares. Sin embargo, con todas las reservas del caso, necesitaríamos incluir en esta articulación la participación de las organizaciones no gubernamentales.

Si se mide la participación de las organizaciones no gubernamentales en términos cuantitativos, sea indistintamente por el número de viviendas construidas o recursos financieros utilizados en este proceso, la participación medida únicamente en relación a lo realizado por Renovación Habitacional Popular, podemos afirmar -- que impacta en alrededor del 15% de lo realizado por este organismo federal\*. Con estos datos se puede pensar en un esfuerzo importante pero no muy significativo. Ahora bien, cuando medimos el esfuerzo en relación a otros parámetros, lo realizado por estas organizaciones tiene un impacto diferente. Por ejemplo los recursos financieros utilizados en la reconstrucción son equivalentes a la inversión total realizada por el FOVISSSTE en 1985; representan también 2.5 veces la inversión total de FONHAPO en ese mismo año. En otro contexto, estamos hablando de recursos semejantes a los utilizados por el Gobierno en alfabetización, uno de sus programas prioritarios, durante tres años seguidos. Sin embargo, creemos que la participación de las organizaciones gubernamentales había que analizarla de acuerdo a su influencia cualitativa en el proceso de reconstrucción, como uno de los importantes agentes que intervinieron e influenciaron en el diseño e instrumentación de la política --

\*Se calculó en base a lo realizado por las organizaciones no gubernamentales en predios expropiados y no expropiados; en estos últimos sobre la base del convenio de concertación democrática. Estamos dejando fuera lo realizado en la llamada Fase II de acciones de Bienestar Social y Empleo.

de vivienda adoptada en forma inmediata a los sismos de 1985. A pesar de ello, es necesario considerar que para ponderar su impacto preciso en el proceso de reconstrucción, sólo es posible determinarlo a través de una investigación detallada que involucre a buena parte de los actores no gubernamentales, vecinales y oficiales que intervinieron en este gran esfuerzo.

Entre las organizaciones no gubernamentales que han realizado acciones de vivienda, debemos mencionar a:

- Cruz Roja Mexicana
- Fundación para el apoyo de la Comunidad, A.C. (FAC)
- Centro Cívico de Solidaridad, A.C.
- Programa Metodista de Vivienda (PROMEVI)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Comité Ecuménico Mexicano de Ayuda a los Damnificados (CENAD)
- Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Ayuda Infantil A.C. (FUNDECAI)
- Patronato Nacional de Promotores Voluntarios
- Fundación Social Anáhuac, I.A.P.
- Sólo por Ayudar, A.C.
- UNAM
- Fondo Unido Rotario, A.C. (FURAC)
- Grupo Kuevas Alternativas, A.C.
- Centro Operacional de vivienda y poblamiento, A.C. (COPEVI)
- Cruz Roja Suiza

- Partido socialista de los trabajadores
- Uniones de vecinos (Colonia Doctores, Guerrero, Peña Morelos, Campamentos Unidos, Nuevo Amanecer del Barrio, etcétera.

Una descripción breve de las organizaciones más importantes que intervienen o intervinieron en el proceso de reconstrucción, es la siguiente:

#### Cruz Roja Mexicana

Es una institución de asistencia privada con personalidad propia, según lo establecen sus estatutos, que son la máxima Ley dentro de la institución. Tiene por objeto mantener los principios fundamentales, asumir en su oportunidad las tareas asignadas por los convenios de Ginebra, actuar en calidad de institución neutral en caso de conflictos bélicos. Así como capacitar personal voluntario para que actúe en situaciones de emergencia, reunir material sanitario, y contribuir al mejoramiento de la salud en todos sus aspectos.

Su personalidad jurídica, está fijada por Decreto Presidencial del 21 de febrero de 1910, y con la ley de Instituciones de Asistencia Privada. En tal calidad tiene capacidad para adquirir enajenar y gravar, sin carácter lucrativo.

A partir de los acontecimientos de septiembre de 1985, la Cruz Roja Mexicana corroboró la necesidad de que la población civil debe estar preparada para poder enfrentar cualquier desastre. Con este fin, ha redoblado sus esfuerzos para capaci-

tarla en la prevención, actualización, y acciones posteriores a desastres.

#### Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Está constituida como organismo integrante de la organización de las Naciones Unidas (ONU), con carácter semiautónomo para establecer programas y aprobar presupuestos a través de su Junta Ejecutiva de acuerdo a la resolución 57 (I) adoptada el 11 de diciembre de 1946 y enmendada por la Resolución 417 (V), aprobada el 10. de diciembre de 1950 en las correspondientes asambleas generales de la citada organización, y reconocida específicamente por el Representante Permanente de México en la ONU, a través de la carta de entendimiento firmada el 20 de mayo de 1954.

Que su finalidad es cooperar con los gobiernos miembros de la ONU y otros organismos afines, gubernamentales o no, para satisfacer las necesidades de los niños de acuerdo a la situación mediante acciones previstas frente a factores de alto riesgo para la supervivencia y el desarrollo infantil. A fin de alcanzar estos objetivos "UNICEF" apoya programas de desarrollo comunitario y de apoyo a las familias de más escasos recursos.

Que es su deseo coadyuvar con el gobierno en la reconstrucción, mediante su apoyo al proceso de reconstrucción y mejoramiento de las viviendas afectadas por los sismos, conjuntamente con los grupos de vecinos que resulten beneficiados con este tipo

de acciones.

#### Programa Metodista de Vivienda (PROMEVI)

Es una asociación civil, que tiene como objeto social atender la problemática que ha surgido del siniestro del día 19 de septiembre de 1985, provocando grandes daños económicos, sociales y administrativos a los habitantes de algunas zonas de la ciudad de México, investigando y aportando la información para resolver la crisis que sufren los habitantes damnificados. Asesoramiento técnico y jurídico, así como construcción y reparación de bienes inmuebles afectados. Desarrollo de programas de integración de la comunidad de los siguientes aspectos: social, cultural, recreativo, etc.

#### Comité Ecuménico Mexicano de Ayuda a los Damnificados (CEMAD)

Es la expresión organizada de Iglesias y Organismos Cristianos que están involucrados en tareas de apoyo a la comunidad. Asimismo, participa canalizando recursos humanos y materiales en proyectos de vivienda y desarrollo comunitario.

#### Centro Cívico de Solidaridad, A.C.

Asociación Civil formada por diversos líderes de empresas y agrupaciones empresariales, desplegó sus esfuerzos con el claro propósito de ayudar y colaborar con las autoridades ante la magnitud de los siniestros.



Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Ayuda Infantil,  
A.C. (FUNDECAI)

Save the children, representado en México como FUNDECAI, es una asociación originalmente constituida para dar atención a los niños huérfanos de la segunda guerra mundial; a raíz de los sismos, comenzó a canalizar fondos de apoyo a los damnificados, traducidos en: construcción de viviendas, educación para adultos, capacitación para mujeres.

Fundación Social Anáhuac, I.A.P.

La Universidad Anáhuac y la Fundación Social Anáhuac, con el apoyo de diversas instituciones y personas, como el Sr. Plácido Domingo, construyeron el CIDECO, Centro Integral de Desarrollo Comunitario, buscando satisfacer las necesidades de vivienda, educación, salud y empleo, de 200 familias damnificadas. El CIDECO consta de clínica médica, jardín de niños, escuela primaria, secundaria técnica, centro de capacitación y centro de integración y desarrollo familiar.

Nuevas Alternativas, A.C.

Es un grupo formado por 4 matrimonios mexicanos y uno suizo. Este grupo para la realización de sus proyectos ha recibido donativos nacionales y extranjeros y del Gobierno de México. La asociación, además de la ayuda de emergencia, se pretende aportar ideas, esfuerzos y recursos en un mar de nuevas alternatiu

vas de mayor justicia, de responsabilidad, trabajo, productividad y verdadero desarrollo personal y social, para todos, y no con el fin de reconstruir y volver a la situación anterior al temblor.

#### Fondo Unido Rotario, A.C. (FURAC)

Este fondo se constituyó con recursos de los rotarios del mundo (resaltando Japón) y apoyos privados nacionales y del gobierno del D.D.F. Su esfuerzo principal ha sido canalizado a la llamada Unidad Habitacional Rotaria ubicada en la "Cabeza de Juárez", Delegación Iztapalapa, México, D.F.

#### Patronato Nacional de Promotores Voluntarios

Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Lo preside la señora del Presidente de la República en turno, y en él participan los sectores público, privado y social. En relación con los sismos de 1985, han trabajado en el llamado Plan Bondonjito, concentrando acciones entre sectores y grupos heterogéneos, así como en el Fideicomiso PROPULSA (Proyectos Populares, S.A. de C.V.) donde también participa la Cruz Roja Mexicana.

#### Sólo por Ayudar, A.C.

Asociación Civil promovida por una periodista de la cadena de televisión privada, cuyos fondos iniciales para apoyar a familias de damnificados los obtuvo de las regalías por

las ventas de su libro sobre recetas familiares de cocina mexicana.

Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. (CCPEVI)

Organización involucrada en la formación de cooperativas de producción en Tepito y la Colonia Morelos, con participación a los sismos, desarrolló múltiples y variadas formas de participación que van desde discutir con las autoridades el tipo de programas de construcción de vivienda, la intencionalidad de los proyectos, hasta intervenir en el Comité Técnico que se constituyó para organizar los proyectos de reconstrucción.

Finalmente los estudiantes de Universidades privadas como de la propia Universidad Nacional, registran un número incuantificable de acciones en favor de la población damnificada. Respecto a los primeros, destaca en primer lugar uno de los proyectos elaborados en la Universidad Anáhuac, consistente en diseñar mobiliario para las viviendas nuevas o en proceso de construcción. Es igualmente significativa la emisión de 8,000 ransajes al extranjero recurriendo al servicio de radio-aficionados. Por lo que corresponde a los alumnos, maestros y directivos de la UNAM, la participación comprendió actividades de alta significancia: asesoría u orientación legal a los inquilinos de vecindades, a los deudos de las víctimas, asesoría para proyectos de construcción y autoconstrucción, apoyo psicológico, sociológico y de medicina preventiva, así como de construcción directa en predios expropiados mediante la relación AMEXTRA-UNAM.

Es en suma invaluable la serie de esfuerzos dedicados por los organismos no gubernamentales a las tareas de apoyo y reconstrucción de las zonas ampliamente impactadas por los sismos. Tal vez lo más relevante de su incidencia en la reconstrucción es que se convirtieron en interlocutores imprescindibles del quehacer gubernamental; la gran variedad de grupos, asociaciones, colegios y fundaciones con capacidad técnica o simplemente fungiendo como enlaces de la ayuda internacional, coadyuvó a la proliferación de múltiples propuestas que procuraron respetar el tipo de vivienda y vecindad demandado por los propios damnificados. Su vinculación con los sectores sociales de menores ingresos les condujo a unos, a replantear sus prácticas académicas, a otros comprender mejor la dinámica social de los sectores populares, así como sensibilizar a quienes tenían acercamientos superficiales con la realidad cotidiana de la población pauperizada del centro de la ciudad.

### 3.- FUNDACION PARA EL APOYO DE LA COMUNIDAD, A.C. (FAC)

#### 3.1.- Justificación y Antecedentes

A consecuencia de los sismos ocurridos en la Ciudad de México el 19 y 20 de septiembre de 1985, se agudizó la problemática económica y social, sobre todo para aquellos sectores de población que resultaron más dañados.

La Arquidiócesis de México, el día 20 del mismo mes en que ocurrieron los sismos, creó un Fondo de Ayuda Católico, que canalizó donaciones de diferentes grupos y personas del país y del extranjero.

De inmediato se empezó a utilizar dicho fondo para dar ayuda de emergencia a los damnificados.

Sin embargo, superado este período, la magnitud de las tareas de reconstrucción exigía la necesidad de pasar de la sola acción asistencial de la iglesia a una etapa en la que se promovieran nuevas formas de organización y acción comunitaria para enfrentar las secuelas del desastre.

La reconstrucción tendría que convertirse en una actividad permanente y de carácter integral por la vía de realizar acciones en el sentido de:

- Educar a los participantes y beneficiarios en alternativas creativas de análisis, gestión y enfrentamiento de sus problemas

como grupo social, a fin de que la presencia de la Iglesia, en el alivio y apoyo en la resolución de las necesidades, sea testimonio de la esperanza cristiana.

- Promover la creación de centros para el apoyo de la comunidad - con base en las actividades realizadas en las diferentes Vicarías de la Ciudad de México.
- Coordinar, evaluar y apoyar iniciativas surgidas de los diferentes centros, en las áreas de educación, salud, empleo, vivienda y asistencia social.
- Gestionar y canalizar el abastecimiento de alimentos y bienes básicos a las comunidades necesitadas y diseñar los mecanismos para articular su distribución a bajos costos.
- Organizar, administrar y apoyar cooperativas de consumo, de vivienda, de crédito y de producción.
- Crear bolsas de trabajo para cubrir las ofertas y demandas de empleo de los diferentes centros, creando cuando se considere conveniente, fuentes de trabajo en forma de ocupaciones de auto-empleo y servicios. Fomentar y apoyar el traslado de familias a provincia.
- Organizar un servicio de asesoría técnica especializada en las diferentes áreas.
- Promover la creación de un sistema permanente de capacitación

de líderes y promotores comunitarios, a fin de que contribuyan a la tarea de los centros y aseguren la continuidad y eficiencia de sus actividades.

- Editar, difundir y propiciar la publicación de libros, folletos y material didáctico, orientados a la resolución de cuestiones prácticas en las diferentes áreas.
- Por todo ésto, se impulsó la creación de la Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A.C., (FAC) en el mes de diciembre de 1985.

### 3.2-Objetivos

Los objetivos que persigue la Fundación son:

- Reforzar el espíritu de solidaridad, ayuda y reflexión cristiana, entre las comunidades de las ocho Vicarías en las que está dividida la Arquidiócesis de la Ciudad de México.
- Gestionar, canalizar y administrar adecuadamente los recursos provenientes de las comunidades eclesíásticas nacionales e internacionales, así como de otros grupos.
- Patrocinar, administrar y organizar tanto a instituciones como actividades destinadas a promover el mejoramiento de la salud, educación, vivienda y capacitación de los habitantes de las comunidades.

- Promover y crear bolsas de trabajo, cooperativas de producción, de crédito, de consumo y de vivienda.
- Promover estudios e investigaciones, que permitan brindar una mejor asesoría en las áreas de vivienda, promoción de empleo y bienestar social.

Para cumplir con los objetivos antes mencionados, la Fundación se encuentra en condiciones de:

- Establecer relaciones y elaborar convenios con otras instituciones con fines similares en el país y en el extranjero.
- Adquirir, poseer y administrar toda clase de bienes muebles e inmuebles indispensables para lograr sus propósitos y cumplir con sus objetivos.
- La aceptación de donativos legales, herencias, usufructos, fideicomisos y la celebración de toda clase de convenios y contratos, que sin fines de lucro, tiendan al aumento, desarrollo y consolidación del patrimonio de la institución.
- La elaboración de todo género de actos y contratos, sin fines de lucro, ni que tengan finalidad preponderantemente económica para el logro de sus objetivos y en especial para llevar a cabo una labor benéfica y para el bienestar de los grupos más necesitados de la comunidad.



**Estructura**

La Fundación se estructura de la siguiente manera:

**Presidente:** Cabeza de la Iglesia de la Ciudad de México.

**Consejo Directivo:** Órgano supremo de la Arquidiócesis de México.

**Vicepresidente Ejecutivo:** Representante asignado por el Consejo Directivo para la supervisión de la Fundación y responsable del buen funcionamiento de ella ante el mismo.

**Director General:** Representante y responsable de las acciones de la Fundación, supervisa su buen funcionamiento, tanto en la asignación de recursos como en las acciones a seguir.

**Consejo de Consulta Pastoral y Educativa:** Asesoría a la Dirección General en materia de pastoral social y educación.

**Dirección Adjunta:** Coordina las Acciones de las Direcciones de área de la Fundación, para asegurar el cumplimiento de las políticas, criterios y procedimientos que rigen a la Fundación.

**Dirección de Vivienda:** Coordina las acciones de promoción y construcción de vivienda, para asegurar la correcta aplicación de las políticas de la Fundación para esta materia.

**Dirección de Promoción de Empleo:** Coordina las acciones de promoción y generación de empleo, para asegurar la correcta aplicación de las políticas de la Fundación para esta materia.

**Dirección de Bienestar Social:** Coordina las acciones de integración familiar y mejoramiento de la comunidad, atención a la infancia, vejez y enfermos o minusválidos y da apoyo a las instituciones asistenciales para asegurar la correcta aplicación de las políticas de la Fundación para esta materia.

**Centros de Apoyo a la Comunidad (CEPAC):** Infraestructura operativa de la Fundación creada en cada una de las ocho Vicarías de la Ciudad de México, 9 en total, puesto que en la IV Vicaría, dada la magnitud de los daños en esa zona, se cuenta con dos centros de apoyo. La función de estos centros es promover, organizar y apoyar proyectos encaminados a satisfacer las necesidades de la comunidad, en el marco de la Pastoral Social de la Iglesia.

Como el presente trabajo está relacionado con el aspecto social en materia de vivienda, hacemos abstracción de las otras áreas que componen a la Fundación, así como del área técnica al interior de la Dirección de Vivienda, o sea, la relacionada con los diseños arquitectónicos, contratación de constructoras y supervisión de obra.

Realizada esta aclaración, procedamos a describir brevemente la metodología y problemática general del trabajo desarrollado en el área social de vivienda (ver diagrama No. 1).

Entre los principales problemas relacionados con la metodología de trabajo del área social de vivienda, podemos mencionar los siguientes:

- A.- Compra de predios no expropiados en colonias populares.- Siempre resulta un problema a tratar con los propietarios la venta de sus viviendas, a lo cual habría que agregarle la irregularidad legal en la que se encontraban buena parte de estos predios.
- B.- La integración de expedientes.- Resalta en este punto el descuido "natural" de las gentes en cuanto a tener en orden sus papeles se refiere; lo cual no es tan grave como la negligencia y apatía en cuanto a sus trámites de por lo menos 25% de la población atendida por la Fundación. De estos últimos, alrededor de la mitad actuaron en forma negligente por tratarse de personas que ya habían recibido algún otro crédito de vivienda por ser damnificados, tenían alterados sus papeles o trataban de esconder alguna situación irregular (desdoblamiento principalmente).
- C.- La obtención de constancias y/o certificados.- En predios expropiados la problemática fue la siguiente: la emisión de certificados a personas "originales" de las vecindades que ya poseían propiedades en otras zonas del área metropolitana. Esto se trató de corregir con respecto a las personas desdobladas o reubicadas de predios no expropiados a expropiados.

dos, al exigirles la constancia de no propiedad en el Distrito Federal a los conyuges. Sin embargo, este procedimiento presentó dos limitaciones: La posibilidad de tener propiedad en algún municipio del Estado de México, así como de alguna organización no gubernamental o del propio gobierno, al no existir un sistema de información integrado y eficiente.

En predios no expropiados, la emisión de los certificados de damnificado ha sido un poco lenta, al caer la responsabilidad de la firma en solo dos personas: una para las viviendas de Tlatelolco y otra para todos los demás predios. Asimismo, aunque importante, el sistema de información de la SEDUE solo detecta si se ha realizado algún trámite como damnificado, sin tomar en cuenta si se le asignó finalmente la vivienda. Además, este sistema de información no fue "obligatorio" o "concertado" previamente con las organizaciones no gubernamentales, por lo cual quedaron algunas fuera del sistema. Finalmente, consideramos que lo más grave, es que el sistema de información comenzó a ser relativamente eficiente en cuanto a los trámites realizados ya avanzado el proceso de reconstrucción, por lo cual hace pensar que en sus inicios existió gente que aprovechó esta situación.

Sin embargo, con este sistema funcionando se pueden mejorar las asignaciones de la llamada Fase II, checando si las familias candidatas han sido apoyadas con vivienda por algún otro organismo. En este contexto, el problema del sistema

DIAGRAMA No. 1

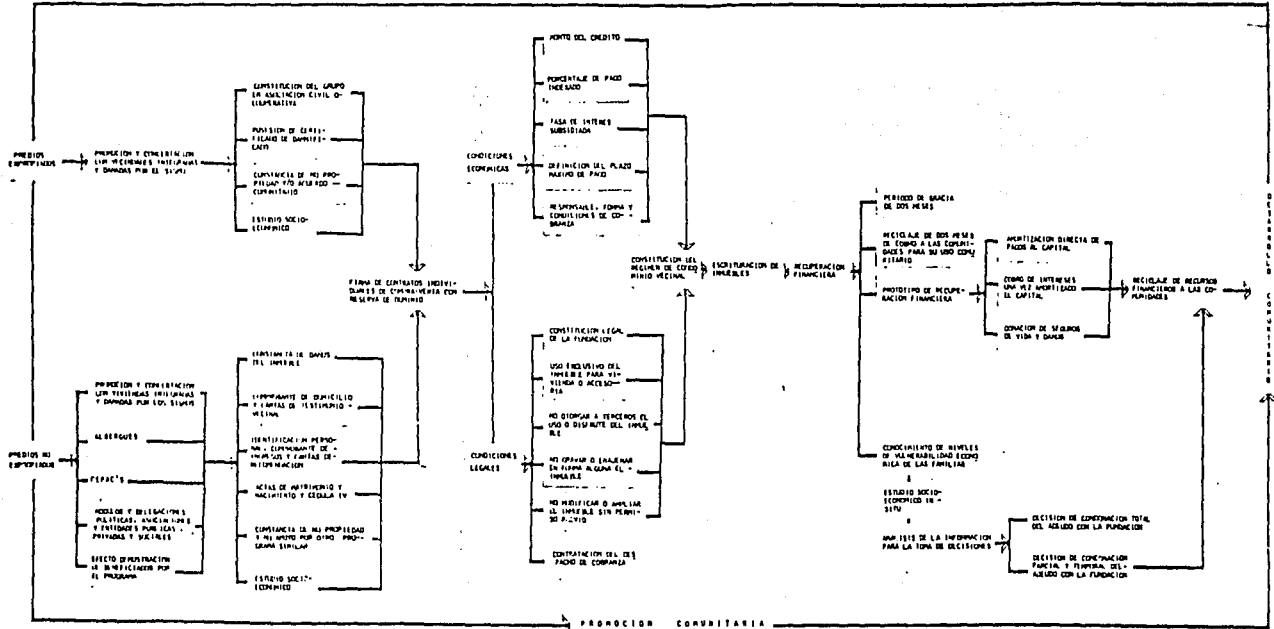
TECNOLOGIA DEL TRABAJO SOCIAL EN VIVIENDA DESARROLLADO POR LA FUNDACION PARA EL APYO DE LA COMUNIDAD, A.C.

FORMACION DE GRUPOS Y FORMACION DE EXPERIENCIAS

REQUISITOS ECONOMICOS Y LEGALES

RECUPERACION FINANCIERA

CONCRETEZAS DEL PERIODO  
CONSEJERIA Y/O MEDIACION  
DE PERSONAS O GRUPOS  
NECESO DE PERSONAS O GRUPOS



100

es que no puede operar automáticamente, dado que no podemos estar seguros si el crédito fue finalmente asignado, haciéndose sumamente lento, aunque necesario, este proceso de cruce de información. Asimismo, la credibilidad del sistema no es todo lo deseable, al conocerse casos de personas no damnificadas por los sismos que cuentan con certificado de damnificado; lo cual no sería grave si mediara una política al respecto. Esta situación se puede dar por dos motivos: a.- Falsificación de las constancias de daño, residencia y testimonios vecinales, y; b.- Palancas, presiones de grupos o coneciones a organizaciones relativamente importantes en el proceso de reconstrucción. Por último, resulta grato mencionar que estos hechos han sido de excepción, pues la regla ha sido generalmente honesta y profesional.

D.- La escrituración a "Régimen de Condominio".- No existen criterios homogéneos en cuanto a los requisitos técnicos para escriturar a régimen de condominio, dependía del Notario o de la organización no gubernamental, tanto los requisitos como los honorarios. Esto fue posible que se diera, por la falta de acuerdo entre el Colegio de Notarios y el Gobierno para tratar a los predios no expropiados igual a los expropiados.

E.- El aspecto ético de la asignación.- Este problema se relaciona tanto con las personas encargadas de decidir aspectos importantes relacionados con las viviendas de familias de damnificados, así como en relación a los representantes o líderes de

las comunidades apoyadas; parece ser que el balance en estos sentidos es más bien positivo.

Otro aspecto importante del trabajo realizado por el área social de vivienda, lo podemos encontrar descrito con todo detalle en el documento "Sistema de recuperación de los créditos de vivienda otorgados a los damnificados de la Fundación":

Entre otras cosas, en dicho trabajo se describe la metodología utilizada por la Fundación para condonar parcial o totalmente los créditos de las personas damnificadas, dependiendo de su nivel de vulnerabilidad económica reflejado en un censo socio-económico que se les levantó. Como este trabajo sólo incluye a las familias apoyadas por la Fundación, cuando en realidad el problema de imposibilidad para pagar su vivienda existe en toda la población, se decidió junto con la Cruz Roja Mexicana y el organismo Renovación Habitacional Popular, crear el siguiente Fideicomiso con las siguientes características:

A.- La Fundación y la Cruz Roja Mexicana pagarán el producto del Fideicomiso, las mensualidades que por concepto de financiamiento de vivienda tengan que cubrir las personas que hayan sido dotadas de vivienda por Renovación Habitacional Popular - - (RHP), previamente aprobadas por la Fundación siempre que sean de escasos recursos y presenten algunas de las siguiente características.

---

\* Circulado en el mes de septiembre de 1985.

- Ser mayor de 65 años
- Ser menor de edad
- Padecer alguna inhabilitación física o mental que lo incapacite para realizar un trabajo normal

B.- El número máximo de personas acreedoras a los beneficiarios del Fideicomiso será de doscientos cincuenta.

C.- R.H.P. propondrá a la Fundación a los posibles beneficiarios, que previo dictamen técnico serán aprobados por la Fundación.

D.- Aprobada por la Fundación la persona que goza del producto del Fideicomiso, gozará de los siguientes beneficios:

D.1.- La Fundación se obliga a cubrir los pagos mensuales y las firmas de los seguros que se hubieran contratado, así como los adeudos atrasados que por estos conceptos deba el beneficiario.

D.2.- Cuando se apoye a menores de edad, deberá establecerse que estos no podrán enajenar, gravar, arrendar o limitar de algún modo la propiedad de la vivienda asignada por R.H.P.

D.3.- Que si el titular de vivienda apoyado muriera y sus beneficiarios fueran menores de edad, se firmará un convenio de acuerdo con lo señalado en el inciso D.2.

D.4.- Si un titular apoyado muriera, sus beneficiarios serían los que conforme a la ley tengan ese derecho.



D.5.- En el caso de que se apoye un titular sin que tenga herederos conforme a la ley, la vivienda pasa a poder de la Fundación, que la asignará a una familia necesitada.

Estos subsidios a pesar de ser relevantes, económicamente no representan los subsidios de mayor impacto e importancia asignados por la Fundación a los beneficiarios de vivienda. Los subsidios más importantes son los asignados mediante la diferencia entre el costo de -- producción de las viviendas y su precio de venta, así como el proporcionado mediante las condiciones para la recuperación financiera. El costo de venta esta subsidiado en promedio un 35% en relación al costo de producción y más del 100% en relación al precio comercial; para la Fundación el 35% de subsidio representó más de 2,000 millones de pesos. En cuanto a la recuperación financiera al subsidio esta -- dado tanto por la baja tasa de interés sobre saldos insolutos, cómo por el monto recuperable y la forma de amortización del capital. (Ver documento sobre recuperación financiera antes citado).

A los primeros días del mes de mayo de 1987 la Fundación había recibido alrededor de 15 millones de dólares y 500 millones de pesos. -- Además, existían ofrecimientos adicionales por 3.5 millones de dólares para la segunda fase de vivienda. Entre los donadores extranjeros destacó la Organización Católica Internacional\*, así con la Dió

---

\*Las organizaciones Católicas Internacionales son de los siguientes países: Italia, Alemania, Estados Unidos, Francia, Suiza, Holanda, Austria, -- Luxemburgo y España.

cesis de otros países y donantes extranjeros.

La Fundación aplicó la mayor parte de sus recursos financieros nacionales y extranjeros en el área de vivienda, donde al mes de octubre de 1987, había entregado alrededor de 2,543 viviendas y 29 accesorias de la llamada Fase I y 453 viviendas y 20 accesorias de la Fase II. En total, 2,906 viviendas y 49 accesorias.

Este esfuerzo se ha realizado con diversas modalidades de participación de otros organismos e instituciones. En este contexto destaca el trabajo realizado con el CEPAC IV Sur (597 viviendas y 6 accesorias), con el Fideicomiso VITRO-FAC (180 viviendas), con la institución PLAQUETS, S.C. (40 viviendas); en todos estos casos las obras se realizaron conjuntamente con estas organizaciones. Sin embargo, también se ha trabajado en forma por demás importante con la Cruz Roja Mexicana<sup>1/</sup>, Centro Cívico de Solidaridad, A.C.<sup>2/</sup>, Sociedad de San Vicente de Paul, A.C.<sup>3/</sup>, Grupo Nuevas Alternativas, A.C.<sup>4/</sup>, Patrona-

---

1/ Se ha trabajado estrechamente en proyectos tan importantes como el "Fideicomiso de ancianos", donativos mutuos para apoyo a la construcción, así como donativos de la Cruz Roja Mexicana a personas beneficiadas por FAC, como complemento para disminuir el costo de las viviendas.

2/ En el área de vivienda se le ha apoyado a esta organización seleccionandole e integrandole alrededor de 150 expedientes para diversos proyectos.

3/ Se les apoyó con la compra del terreno, así como la selección e integración de expedientes de 38 personas que incluye en proyecto de los Arcos de Colinas del Sur.

4/ Se le apoyó a esta organización con recursos de Caritas Alemania para su proyecto de Delicias 58, Colonia Centro.

to Nacional de Promotores Voluntarios<sup>5/</sup>, Fundación Social Anáhuac, I.A.P.<sup>6/</sup>, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia<sup>7/</sup>, Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Ayuda Infantil<sup>8/</sup>, así como con asociaciones de vecinos, cooperativas y particulares<sup>9/</sup>.

5/ Se trabajó conjuntamente con este organismo descentralizado en el Fideicomiso VITRO-FAC.

6/ Se les apoyó con recursos financieros, así como enviándoles personas damnificadas para ser seleccionadas conforme a sus criterios.

7/ Se trabajó en forma conjunta en Huehuetoca, estado de México, proporcionando recursos financieros para apoyar 90 familias, así como donativos para mejorar la construcción de las viviendas asignadas en dicho asentamiento.

8/ Se le apoyó comprando el terreno e integrando los expedientes de las personas que componen el proyecto del Jazmín.

9/ Podemos mencionar: Comunidad 2 de octubre; Nuevo Amanecer del Barrio, A.C.; Viaducto 148; Emancipación del Pueblo, Benito Juárez 111, etcétera.

## 4.- ALGUNAS RELACIONES PRELIMINARES DEL ESFUERZO EN RECONSTRUCCION

Comparar lo realizado por la Fundación para el Apoyo de la Comunidad A.C., con el esfuerzo de otras organizaciones no gubernamentales, es una tarea muy difícil, principalmente por el estado que guarda la información estadística disponible: por ejemplo, se confunde acciones en vivienda con vivienda terminada, etcétera. Sin embargo, ensayaremos un ejercicio estadístico deductivo:

A.- Hasta la fecha (octubre de 1987), la reconstrucción de la ciudad de México incluye 77,724 viviendas y alrededor de 4,500 accesorias. De estas cifras, se puede afirmar que aproximadamente el 85% corresponde a vivienda nueva. Las cifras están compuestas de la siguiente manera:

	No. de Viviendas	No. de Accesorias
• Programa Emergente de vivienda <sup>1/</sup> Fase I	16,332	
• Renovación Habitacional Popular <sup>2/</sup>	44,862	3,670
• Programa Emergente de vivienda <sup>3/</sup> Fase II	12,000	780
• No gubernamentales en predio no <sup>4/</sup> expropiado	4,530	50
<b>Total</b>	<b>77,724</b>	<b>4,500</b>

1/ Esta cifra hay que utilizarla con mucho cuidado, pues si bien muchas personas aceptaron una vivienda de los organismos del sector público (INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI-BANCA, FOVINI, AURIS, PEMEX, CFE, etc.) Aun cuando su localización estaba en la periferia de la ciudad y existían déficit importantes en el equipamiento e infraestructura habitacional en algunos desarrollos, no podemos afirmar que todas sean viviendas nuevas, pues las cifras también incluye los créditos que se dieron para adquisición de vivienda. Es necesario recordar que estas viviendas que asignaron los organismos del sector público, correspondieron al "STOK" que disponían al momento de los sismos estos organismos.

2/ En esta cifra se incluye lo realizado por las organizaciones no gubernamentales en predios expropiados, así como las viviendas que R.H.P. le ha asignado a la llamada Fase II.

3/ Son estimaciones que corresponden a 672 predios finalmente aprobados. El promedio de vivienda por predio sería de 17.86.

4/ Significan estimaciones en base a un reporte estadístico de la SEDUE.

B.- Este esfuerzo de reconstrucción es equiparable al total de viviendas entregada en 1987 por los organismos INFONAVIT y FOVISSSTE. - Sin tomar en cuenta lo entregado durante el Programa Emergente de Vivienda, FASE I, que de alguna manera correspondió al "disponible" de viviendas que al momento de los sismos tenían los organismos del sector público, el esfuerzo realizado es ligeramente mayor al total de vivienda entregada en 1987 por el INFONAVIT. Asimismo, en recursos financieros, lo gastado sólo por el organismo R.H.P. es semejante a lo ejercido en 1987 por todas las Universidades públicas (UNAM, UAM, estatales). Además, con todas las reservas del caso (prototipo, metros, materiales, etc.) R.H.P. realizó alrededor del 61% de las viviendas iniciadas en 1987 por el INFONAVIT, y ejerció sólo aproximadamente el 46% del presupuesto de dicho organismo.

C.- La participación en vivienda construida de las organizaciones no gubernamentales en los predios expropiados (R.H.P.), es la siguiente\*:

---

\*Las cifras son preliminares por lo siguiente: A.- R.H.P. maneja la cifra de 1,448 viviendas entregadas por las organizaciones no gubernamentales en predios expropiados; creemos que no toma en cuenta lo realizado por las Uniones de Vecinos, donde por regla general fueron apoyados por organizaciones no gubernamentales. b.- La investigadora Alicia Sicardi (Reunión sobre Evaluación de Reconstrucción) maneja la cifra de 2,437 viviendas realizadas por las organizaciones no gubernamentales en el programa de R.H.P. Nosotros pensamos que ésta última cifra es la correcta, pues considera algunos de los proyectos mixtos realizados, así como las accesorias. Sin embargo, el cuadro antes expuesto representa un buen acercamiento a la realidad.

ORGANIZACIONES	Pedios Apoyados	No. de Viviendas	No. de Accesorias
. Fundación para el Apoyo de la Comunidad A.C.**	34	696	35
. Partido Socialista de los Trabajadores	17	304	24
. Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero	12	243	12
. Iglesia Metodista	10	157	5
. Nuevo Amanecer del Barrio	5	71	6
. Campamentos Unidos	8	75	1
. Cruz Roja (Mexicana principalmente)	8	139	13
. Unión de Vecinos de la Colonia Doctores	2	49	24
. AMEXTRA-UNAM	4	52	3
. Otros	15	146	16
	115	1,932	139
Total			

D.- La participación en vivienda construida de las organizaciones no gubernamentales en predios no expropiados, es la siguiente\*\*\*:

\*\* Incluye lo realizado por el CEPAC IV Sur

\*\*\* Esta estadística es también preliminar por lo siguiente: a.- Existen algunas duplicaciones entre cifras del cuadro de predios expropiados y no expropiados; no la corregimos por ser menor a las 100 viviendas, que bien puede ser lo realizado por las organizaciones sin información; b.- No estamos claros en lo realizado por Cruz Roja, pues no sabemos si son apoyos con donativo para completar la adquisición parcial o total de vivienda, o sólo vivienda construida: nos inclinamos por lo primero.

ORGANIZACIONES	Número de Vivienda
. Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A.C.**	1,847
. Cruz Roja Mexicana	779
. Centro Cívico de Solidaridad, A.C.	525
. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	400
. Patronato Nacional de Promotores Voluntarios	418
. Fundación Social Anáhuac, I.A.P.	200
. Centro Ecuménico Mexicano de Ayuda a los Damnificados	171
. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Ayuda Infantil, A.C.	76
. Grupo Nuevas Alternativas, A.C.	76
. Sociedad de San Vicente de Paul, A.C.	38
. Programa Metodista de Vivienda	(sin información)
. Sólo por Ayudar, A.C.	(sin información)
	<hr/>
Total	4,530

E.- Finalmente, consideramos que las cifras antes descritas subestiman lo logrado por las organizaciones no gubernamentales en materia de vivienda. En el mejor de los casos estamos hablando de alrededor de 7 mil viviendas construidas en el Distrito Federal, sin tomar en cuenta los apoyos asignados para el Programa Emergente de Vivienda, Fase II.

\*\* Incluye lo realizado por el CEPAC IV Sur

A pesar de estar subestimadas las cifras no creemos alcance la cantidad de 12 mil viviendas construidas que se mencionó en la última Reunión sobre Evaluación de Reconstrucción (septiembre 18 de 1987); cifra que no es congruente con la inversión supuestamente realizada - (50 millones de dólares), al menos con los costos unitarios conocidos.



**CAPITULO IV**

**IV - Los beneficiarios de la Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A.C.**

A un año y meses de los sismos, y en el marco de los acuerdos dados a conocer en el convenio de concertación democrática, la Fundación puso especial atención en el rubro de subsidiar a los damnificados que no podrían cumplir sus compromisos crediticios.

Al principiar 1987 planteó la realización de un estudio mediante el cual fuera posible advertir los niveles de vulnerabilidad económica entre sus principales beneficiarios, de esa cuenta, el trabajo inicialmente se abordó con base en una metodología que permitiera indagar sobre algunas características socio-económicas de los damnificados que venían siendo atendidos por la Fundación. La idea original tuvo como objetivos fundamentales: la descripción y análisis de algunos indicadores socio-económicos observados por las familias en los predios nuevos; determinar la capacidad de evidencia económica entre las unidades familiares y, reunir elementos para decidir el tipo de subsidios o apoyos que se aplicarían con las familias, en términos de los créditos proporcionados, el estudio pues debería acercar suficientes elementos de tal suerte que ayudaran al establecimiento de un prototipo de condonación temporal, parcial o total para algunas familias.

Antes de llevar a cabo el trabajo, flotaba entre los damnificados una preocupación por cierto número de familias que con todo y la buena voluntad para cumplir con los pagos mensuales del crédito -- asignado, su situación económica les impediría cumplirlos en tiempo y forma. Los representantes vecinales, virtuales interlocutores de la Fundación, llevaron consigo la demanda de flexibilizar los pagos

sin embargo, decidir a quién, cómo y cuándo aplicar acciones de condonación no era trabajo de simple simpatía o proposiciones personales, debía explorarse plenamente la situación de bienestar entre las familias, para que con base en tres acciones se determinaran los casos que de condonación. En tal sentido, y luego de realizado el estudio socio-económico en su primera fase, la acción condonación se formuló considerando: a) ingresos económicos por abajo del salario mínimo de subsistencia; b) ratificación de las autoridades vecinales y c) análisis individual con el damnificado propuesto.

Para llegar al prototipo de condonación se convino realizar el estudio con la totalidad de damnificados atendidos por la Fundación, esto es aplicar una encuesta con las aproximadamente 1022 familias. La investigación se llevaría a cabo vivienda por vivienda, en los albergues o bien en los lugares de residencia de los sujetos afectados, no obstante, las condiciones encontradas obligaron a modificar la estrategia, optando por levantar la información en cada vivienda nueva. Entrevistar a los jefes de familia en sus viviendas no fue algo fortuito, debió hacerse así para observar con lujo de detalle los niveles de vida y bienestar prevalencientes, pues generalmente los estudios que tienen como única fuente de información al sujeto entrevistado presentan ciertos sesgos y son poco confiables para los propósitos que suelen definirse. Ya incluso algunos trabajos oficiales advertían esa limitación, además debe insistirse en otro aspecto: luego de ocurridos los sismos, algunos organismos procedieron a recopilar información con fines diversos, sin ánimo de cuestionar los usos que de ella hicieron, el problema fue que la población comenzó a intarponer meca-

nismos defensivos y adoptó posturas en términos de proporcionar datos que no les significaran compromisos. Es decir, cuando lograron percibir que la ayuda interna y externa se canalizaba preferentemente hacia los grupos de bajos ingresos, las posturas comunmente asumidas -- por los damnificados procuraban mostrar condiciones de precariedad -- que en múltiples casos resultaban preconstruidas. Para evitar entonces sesgos en los datos recopilados, se determinó acudir a cada vivienda, entrevistar al Jefe de Familia y registrar las condiciones físicas y de bienestar existentes en los hogares.

La metodología utilizada constó básicamente de dos técnicas: la entrevista estructurada y la observación participante. Mediante la primera se exploraron cuatro aspectos: composición social, ocupación, niveles de ingreso y egresos; la segunda reparó en tres apartados: condiciones de la vivienda, niveles de bienestar y problemática familiar en términos de casos de farmacodependencia, alcoholismo y minusvalidez. El trabajo se estructuró en tres fases: la primera, realizada entre febrero y marzo, se hizo con 229 jefes de familias distribuidas en 5 comunidades. De esta derivó básicamente el prototipo de condonación que se fue aplicando una vez concluida tal etapa. La segunda, con un ritmo más intenso, tuvo lugar con 243 jefes damnificados de 12 comunidades, produciendo un documento que dió cuenta del perfil socioeconómico de 550 damnificados. Con base en esta fase el prototipo de condonación se fue ajustando, quedando definidos los criterios mínimos para condonar y las modalidades de ésta: se incorporaron, también factores de corrección. En tal sentido, el prototipo quedó establecido en los siguientes términos: a) condonación temporal del crédito -- asignado, en donde los jefes de familia pagan sólo un 10% del monto --

mensual convenido, durante dos años; b) condonación parcial, en donde las familias pagan 20% de la mensualidad, durante el mismo lapso; en ambos casos, los subsidios proporcionados se plantean con esa temporalidad al término de la cual, y previa comprobación, regularizan sus pagos, es decir continúan pagando el 30% del salario mínimo vigente, la tercera se debió efectuar bajo una dinámica de levantamiento más espaciada por dos razones: en primer lugar no se acaban de construir las viviendas; en segundo lugar, por regla general las familias no ocupaban las viviendas de manera inmediata, sino que dejaban pasar entre uno y dos meses para habitarlas definitivamente. Durante esta fase se encuestó a 381 jefes de familia.

El total de entrevistados, en dichas fases, fue de 853, alcanzándose con ello un 83% de los casos originalmente programados; aunque en términos de áreas de residencia (o comunidades) se logró cubrir un 88%, faltando por entrevistar a 169 personas de cuatro áreas de vivienda.

El estudio, en suma, examinó la estructura sociodemográfica y socioeconómica de las unidades familiares distribuidas en las viviendas nuevas, determinó en alguna medida la composición social de los damnificados asentados en dichas viviendas y logró definir los niveles de vulnerabilidad entre los jefes de familia. Con base en los resultados de las dos primeras etapas, pudo detectarse que la mayor parte de beneficiarios, aun cuando pertenecen a estratos socio-económicos bajos, goza de capacidad para cubrir los compromisos crediticios y sólo una proporción de ellos (menos del 10%) tendrá dificultad para asumirlos. Se encontró también la presencia de

familias situadas en estratos medios que no precisan de apoyos adicionales a los ya recibidos. El trabajo, a su vez, rectificó diversos supuestos generalmente extendidos entre la comunidad académica y algunos organismos gubernamentales en el sentido, uno, de que hubo estrecha asociación entre ser damnificado y pertenecer a estratos bajos; otro formulario en términos de que la política habitacional para los sectores populares estaba fuera de las prioridades inmediatas por no contar éstos con solvencia para cumplir los requerimientos tipo, establecidos por los organismos de vivienda. Que no necesariamente por pertenecer a estratos de bajos recursos, se carece de capacidad para asumir positivamente responsabilidades crediticias. Se logró igualmente comprobar que tras los grupos sociales de presumible limitancia económica se ocultan niveles de vida y bienestar muy por encima incluso de los observados entre familias de estratos medios.

Esas características, tomando como base los cuatro cúmulos antes descritos, se presentan en los siguientes apartados.

#### **1.- Características demográficas de los beneficiarios**

En este apartado se esbozan algunas características demográficas de la población damnificada apoyada por la Fundación. A partir de tales características, comparadas con las registradas por un estudio realizado en la U.N.A.M. y otro elaborado por SEDUE, se describen ciertos rasgos que muestran la especificidad de la organización familiar prevalente. Debe advertirse que los datos proporcio

nados corresponden únicamente a los jefes de familia, en tanto la información de cada núcleo familiar, no obstante haberse levantado sigue en proceso de análisis. Esta limitante probablemente hace discrepar los datos con respecto al trabajo de la U.N.A.M. pero no así con los de SEDUE. Otra consideración al respecto es que la encuesta empleada por el Area de Población del Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M. (IISUNAM), recopiló información de los refugiados en albergues, de manera -que y como estambien aclarado en ese trabajo- los datos obtenidos van a reflejar las condiciones socio-económicas de damnificados, empero no toda la población refigiada en albergues resultó damnificada, concretamente en términos de vivienda. De ahí que las discrepancias puedan ser muy marcadas.

De acuerdo, con el estudio del IISUNAM, la población damnificada exhibe las siguientes características: cerca del 40% tiene menos de 15 años y sólo el 3% más de 65; el 57% restante se distribuye en rangos que van de los 16 a los 64 años. Considerando que el patrón típico de quienes juegan su rol como jefes de familia está situado en 17 y más años, cerca del cuarenta y cinco por ciento caería en este último nivel, pero no proporciona la edad promedio de los damnificados. La SEDUE por su parte, expresa que los damnificados tienen una edad promedio de 43 años.

Al hacer el análisis de la distribución de edades observadas por los jefes de familia se aprecia que tienen una edad promedio de 42 años, pero como el valor de la variable con mayor frecuencia es 258, la edad modal de dichos jefes es de 34.5 años.

## CUADRO 1

## EDAD DE LOS JEFES DE FAMILIA

GRUPOS DE EDAD (años)	No. DE JEFES DE FAMILIA	%
17 - 19	5	.59
20 - 24	69	8.09
25 - 29	129	15.12
30 - 39	158	30.25
40 - 49	170	19.93
50 - 59	116	13.60
60 - 69	69	8.09
70 - 79	25	2.93
80 y más	7	.82
Sin respuesta	5	.59
<b>TOTAL</b>	<b>853</b>	<b>100.0</b>

De acuerdo con estos datos el 50% de los entrevistados se concentra en las categorías de 30 a 49 años. En tanto los jefes de edad avanzada, más de 60 años, representan el 11.8% del total, es decir están casi en ocho puntos porcentuales arriba de los entrevistados por el IISUNAM y se aproximan a la proporción registrada por SEDUE (10.4%).

La estructura anterior muestra que se trata de una población fundamentalmente joven, incorporada -como se verá más adelante- al mercado laboral en términos activos. A partir de los 20 años la distribución se ensancha, reflejando ello una estructura por edad propia donde los grupos presentaron fecundidad alta, dando con ello lugar a la aparición de familias nucleares proporcionalmente numerosas.



Por otra parte, la distribución de la población con respecto a los sexos es marcadamente desigual, tanto en los datos analizados por la SEDUE como en el estudio del IISUNAM. Según la primera, 61.82% de las personas son hombres y 38.18% son mujeres. Para el segundo, hay 94 hombres por cada 100 mujeres. La información recopilada con los beneficiarios de FAC, exhibe las proporciones señaladas en el cuadro 2.

## CUADRO 2

## DISTRIBUCION DE LOS JEFES DE FAMILIA POR SEXO

SEXO	JEFES DE FAMILIA	%
MASCULINO	624	73.15
FEMENINO	229	26.85
T O T A L	853	100.0

En el caso de las dos fuentes se manifiesta clara predominancia de la población masculina sobre la femenina, observándose esa desigualdad -- por el patrón previsto en 125 familias mexicanas: los jefes del hogar son básicamente los proveedores del ingreso económico principal y como éste lo proporcionan los hombres adquieren por ese motivo, entre otros, la autoridad del núcleo doméstico. No significando lo anterior que todos los hombres son jefes de familia ya que una proporción considerable de mujeres suele jugar ese rol, particularmente las madres solteras. Siendo éstas las que desempeñan un doble papel: por una parte les toca fungir como representantes del núcleo y a ello deben agregar su condición de trabajadoras. Ahora bien

la desigualdad de proporciones, pese a no haber incluido la correspondiente a los miembros de los grupos domésticos, no debe ser objeto de sorpresa ya que ello tiene relación con los niveles diferenciales de funciones familiares, de la sobrevivencia entre sexos y por las migraciones también diferenciales.

### 1.2 - Estado civil de los beneficiarios.

En el cuadro tres se presenta una comparación entre las estructuras por estado civil de los organismos referidos la del Distrito Federal y la registrada por la Fundación.

CUADRO 3

DISTRIBUCION DE LOS JEFES DE FAMILIA POR ESTADO CIVIL  
(PORCENTAJES)

ESTADO CIVIL	SEDUE	IISUNAM*	DISTRITO* FEDERAL	FAC
Soltero	17.50	43.6	42.3	15.94
Casado	53.45	45.4	50.0	52.64
Unión Libre	15.2	--**	--**	15.59
Separado o Divorciado	2.47	5.1	2.8	6.57
Viudo	11.56	5.9	4.8	9.14
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

\* Incluye población de 12 y más años

\*\* En ambos casos no diferencian las proporciones de casados y en unión libre sino que engloban en una sola condición civil a las categorías.


En relación con los solteros se observa cierta correspondencia entre los datos de SEDUE y los de FAC, pero en los dos casos la proporción es menor en los atendidos por FAC que los beneficiarios de SEDUE, lo cual estaría indicando que la Fundación apoyó menos a los damnificados solteros que los organismos gubernamentales, la elevada proporción registrada por el IISUNAM se debe al hecho de haber considerado como damnificado a todo sujeto encontrado en albergues.

La proporción de casados es más alta en los datos de SEDUE que la de los otros organismos y aún que la del Distrito Federal, observadas las cuatro fuentes puede advertirse cierta similitud, pero vistos por separado, la distribución muestra que las acciones básicas de vivienda se han desarrollado con los jefes de familia casados y si a este estrato se agregan los de unión libre, las proporciones se elevan hasta poder casi sostener que el esfuerzo de la Fundación quedó depositado con las familias donde mínimamente predomina un patrón de vínculo marital en cualesquiera de sus expresiones.

Asimismo, llama poderosamente la atención la proporción de jefes en unión libre, pero ello se explica en el marco de valores introducidos por las sociedades en expansión donde los vínculos típicos suelen entrar en conflicto para dar lugar al establecimiento de relaciones informales, caracterizadas por la celebración de pactos temporales que no signifiquen compromisos duraderos. Sin embargo, esto que bien encuentra explicaciones para el analista social, al trasladarlo a un ámbito propiamente jurídico suscita algunas dificultades por cuanto no es muy claro sobre quien recae tanto la propiedad de las viviendas como el cumplimiento de los compromisos crediticios.

Los jefes de familia separados o divorciados tienen una distribución de relativa significancia en el caso de SEDUE aunque se mantiene alta en los beneficios de FAC. Los viudos, a su vez, observan una relación inversa en el caso de éstos organismos. La Fundación atiende una proporción menor, debido, quizá a la baja cantidad de damnificados que le correspondió atender. Pero lo relevante en ambos casos ha sido la voluntad de no dejar al margen de los beneficiarios a un grupo de población que además de esta condición civil rebasa generalmente los cincuenta años, disminuyendo con ello la posibilidad de vincularse al mercado laboral y neutralizando su disponibilidad para enfrentar los compromisos crediticios. Es de destacar además que el mayor número de casos de viudez se manifiesta con intensidad en las mujeres.

### 1.3.- Escolaridad de Los Beneficiarios



El nivel educativo es un indicador que se incluyó para determinar por una parte, hasta que punto la escolaridad estaba asociada con los niveles de ingreso económico; que tan válido era definir el estrato social de los damnificados en función de indicadores del ámbito adquirido, influye en las actitudes de la población, muy en particular si por la preparación e información de los sujetos se esperarían posiciones favorables o desfavorables con respecto a sus responsabilidades ciudadanas o de tipo crediticio.

En cuanto a ese indicador, la SEDUE y el IISUNAM no recopilaron información o si lograron captarla no se vió plasmada en sus respectivos informes.

## CUADRO 4

## NIVEL DE ESCOLARIDAD DE LOS BENEFICIARIOS

Nivel Educativo	No. de Jefes de Familia	%
Sin instrucción	44	5.16
Primaria	431	50.53
Secundaria	183	21.45
Bachillerato (1)	71	8.32
Normal	52	6.10
Provisional	7	.82
Terminal elemental (2)	62	7.27
Ms / MR	3	.35
T O T A L	853	100.00

(1) Incluye el bachillerato general (preparatorias, bachilleres y - C.C.H's) y el bachillerato técnico (terminal y bivalente).

(2) Comprende a los que concluyeron el nivel elemental y recibieron capacitación para el trabajo como a los que cursaron carreras comerciales cortas.

Los datos del cuadro anterior muestran, por un lado, que el nivel educativo obtenido por la población refleja de alguna manera la situación de precariedad prevaleciente durante las

épocas que debieron incorporarse de la escuela. Exhibe también aspectos interesantes, por ejemplo, el 14.4% cursó al menos algunos grados del nivel medio superior. Y plantea como se ha ido incrementando la escolaridad del país, pues según los datos del Censo de 1980, la proporción de personas con secundaria y más fue de 26%, en cambio en este estudio se eleva a 43.96% (incluyendo a los de terminal elemental).

Es igualmente claro observa, pese a la elevación escolar en lo general, como el acceso de los jefes de familia a los centros de educación media superior y superior va disminuyendo, comprobando nuevamente el patrón prevaleciente en el sector educativo: los beneficiarios de la educación superior son aquellos con orígenes socio-económicos medios y altos. En cambio, para los estratos bajos la alternativa educacional se sitúa en el nivel elemental y medio. Esta premisa parece reproducirse con los entrevistados por cuanto el 50.53% de las personas cuenta con estudios de nivel elemental o primario, un 21.45% logró avanzar hasta la educación media, y con estudios superiores sólo cuenta el .82%.

Ante ese nivel educativo conseguido por los jefes de familia es de esperarse actitudes favorables no sólo con respecto a los adeudos contraídos sino también en el horizonte de la organización para consolidar las estructuras comunitarias gestadas bajo la coyuntura de los sismos.

#### 1.4.- Arraigo de los Beneficiarios

Una de las condiciones pactadas con los organismos gubernamentales fue justamente la de respetar los espacios donde los damnificados desarrollan sus actitudes económicas y sociales. En los barrios, según quedó indicado en otro capítulo de este trabajo, la población más afectada generaba sus ingresos de actividades tan diversificadas que cualquier intento por desarticularlos generaría (y generó) oposición generalizada; en ellos también existe un alto grado de cohesión social cimentado en los lazos de parentesco, las características del empleo ahí desarrollado y los largos años de residencia.

La antigüedad promedio de las familias en los barrios se ha cuantificado en 17.6 años, aunque esta cifra oculta naturalmente los casos de familias con más de 30 años de vivir en ellos. Desde ese punto de vista, se trata de unidades familiares fuertemente arraigadas, identificadas con su barrio y portadoras de valores, costumbres y actitudes difícilmente modificables.

Durante los largos años de residencia, la población jugó un papel de arrendataria, observaban con el paso del tiempo las vecindades que habitaban pasaban de un estado de deterioro parcial a uno total. Las oportunidades de acceso a viviendas dignas eran improbables por no ser sujetos crediticios de los organismos públicos y privados. Ello a su vez propició el desarrollo de actitudes desfavorables hacia los inmuebles, escaso interés

por mantenerlos en buenas condiciones; pese a tales circunstancias, aunado a ello el impacto de los sismos que vino a destruir materialmente sus moradas, los vecinos no daban indicios de movilidad; por el contrario, se multiplicaba su afán por permanecer en el barrio que de alguna manera los vió nacer, reproducirse y perpetuarse. Crearon hasta cierto modo una cultura de barrio que difícilmente podrán rearticular o reconstituir en otros espacios.

## CUADRO 5

## ANTIGUEDAD EN LA VIVIENDA

	No. de Familias	%
- 1 año	12	1.41
De 1 a 4 años	158	18.52
De 5 a 9 años	192	22.51
De 10 a 19 años	235	27.55
De 20 a 29 años	118	13.83
De 30 a 39 años	58	6.80
De 40 a 49 años	59	6.92
De 50 y más	15	1.76
MS/MR	6	.70
T O T A L	853	100.00



La conversión de arrendatarios en propietarios de sus viviendas no modificará el alto sentido de cohesión, ni violentará la identidad y pertenencia barrial, sino al contrario va a reforzar el conjunto de valores, costumbres, tradiciones y ritos acumulados. El sentido de propiedad sobre los inmuebles proporcionados, los vuelve también sujetos confiables de crédito. Aunque no deben tampoco descartarse los casos aislados de individuos que -habitua-- dos al régimen de rentas congeladas durante casi tres décadas,- se resisten a conservar en buenas condiciones las viviendas, a participar en tareas comunitarias y cumplir con el plan de crédito asignado.

## 2.- Participación económica de los Beneficiarios

De particular interés para la Fundación fue el conocimiento de la inserción productiva de sus beneficiarios. Saber si trabajaban, la ocupación desempeñada y la antigüedad en el empleo declarado, asociados estos indicadores con otros de control que no son aquí incluidos por el uso interno que de ellos se hizo, fueron las variables clave que llevaron a definir el nivel de vulnerabilidad económica de la población.

La idea comunmente extendida respecto a esos indicadores era que la mayoría de damnificados carecía o había quedado sin empleo luego de los sismos; se llegó a sostener que el status ocupacional de éstos estaba situado entre las actividades de lo que se ha denominado sector informal de la economía. También circuló

el argumento de que por ocupar puestos marginales difícilmente iban a cumplir sus compromisos crediticios.

Pero estar plenamente seguros de la situación laboral entre los damnificados, como de la ocupación desarrollada, y de esa manera inducir o aproximar medidas de apoyo complementarias para las familias de escasos recursos, fue que se analizaran los indicadores referidos, encontrando los siguientes aspectos.

## 2.1- Situación Laboral

El rasgo sobresaliente de la situación laboral de los damnificados atendidos por la Fundación es la alta tasa de actividad en toda la población. De los 853 casos estudiados, el 91.33% declaró contar con alguna ocupación, obtener recursos líquidos por el trabajo realizado, desempeñar un solo trabajo y emplearse en jornadas discontinuas, generalmente de ocho horas días. Otro rasgo significativo de la población es la proporción de jubilados y persionados, representados por un 3.63% del total. Las demás distribuciones, como consta en el cuadro 6, corresponden a desocupados temporales y jefes de familia dedicados a labores domésticas.

El desempleo abierto no está fuertemente desarrollado entre dicha población ya que de los cesantes (14), algunos buscaban empleo al momento de la entrevista; los inactivos temporales presentaban esa situación por enfermedad transitoria, vacaciones

o vencimiento de contrato. Sin embargo, el desempleo como tal no se manifiesta con intensidad o en los términos de la tasa de desocupación cuantificada a nivel nacional.

#### CUADRO 6

##### DISTRIBUCION DE LA SITUACION LABORAL

	No. de jefes de familia	%
Trabajan	779	91.33
Cesante	14	1.64
Labores domésticas	11	1.29
Jubilado	31	3.63
Inactivo temporal	4	.47
Diversas razones	4	.47
Sin respuesta	10	1.17
T O T A L	853	100.00

#### 2.2.- Ocupación Principal

En cuanto a la ocupación principal, se obtuvieron resultados que pueden sorprendentes para los analistas del ámbito académico, pero no para quienes han estado inversos con la población damnificada. Definida tal variable como las labores a las cuales los ocupados le dedican la mayor parte de su tiempo de trabajo y de cuyo ejercicio obtienen sus ingresos básicos, la ocupación de los beneficiarios es descrita en el cuadro 7.

CUADRO 7

DISTRIBUCION DE LA POBLACION EMPLEADA SEGUN OCUPACION DESEMPALADA

OCUPACION	No. de jefes de familia	%
Comerciante	82	9.61
Trabajador familiar	21	2.46
Empleado en fábricas o talleres	80	9.38
Obrero de la construcción	24	2.81
Obrero en diversas industrias	42	4.92
Técnico o profesionista	54	6.33
Obrero por cuenta propia (2)	41	4.81
Profesor	7	.82
Trabajo doméstico asalariado	10	1.17
Artesano	9	1.06
Vendedor ambulante	79	9.26
Empleado en comercio y servicios	163	19.17
Empleado en oficinas de Gobierno	99	11.61
Chofer en taxis o camiones	53	6.21
Trabajo en otras actividades (1)	21	2.46
Sin respuesta	68	7.97
T O T A L	853	100.00

(1) Se incluye aquí los casos de las personas que señalaron dedicar se a labores del hogar, los jubilados, los inactivos temporales, -- los cesantes y los que no respondieron o no supieron dar la informa ción. Ello explica el aparente número de casos elevado.

(2) Incluye mecánicos, hojalateros, electricistas, etc.

La distribución anterior muestra realidades interesantes: alrededor de la mitad de los trabajadores, manuales y no manuales, desempeñan trabajos subordinados, contratados como empleados. La segunda categoría en importancia es la de las personas dedicadas al comercio en pequeña escala y la de trabajadores por cuenta propia; en la que están 14.4% de los ocupados. Por lo que corresponde a los vendedores ambulantes, sólo el 9.26% señaló dedicarse a esta actividad. Analizados los datos por posición en la ocupación se percibe, nuevamente, que la primera categoría la integran los trabajadores que son ocupados en términos de empleados (40.9%); luego vienen los vendedores ambulantes y quienes trabajan por cuenta propia desempeñando diversos oficios (sumando en ambos casos el 14.07%; aparecen en tercer lugar los comerciantes en establecimientos propios (9.61%); en cuarto lugar los obreros de la construcción y de otras industrias (7.73%) y en quinto sitio de importancia quienes se ocupan como choferes.

La diversidad de ocupaciones desempeñadas está fuertemente relacionada con las alternativas ocupacionales que ofrecen los sectores económicos de diferente tipo, establecidos en la zona central de la ciudad. De hecho, en esta se concentra la pequeña industria, el comercio, los servicios públicos bancarios, financieros, oficinas gubernamentales y almacenes, que absorben un buen número de los trabajadores damnificados.

### 2.3.- Antigüedad en el empleo

Con excepción de las personas cuyas actividades económicas se rigen por la eventualidad del mercado laboral, es decir, quienes cuentan con alguna ocupación pero no tiene carácter permanente, casi la mitad de entrevistados (42.6%) señaló una antigüedad en el trabajo mayor a 7 años. Existiendo numerosos casos de trabajadores con 15 y 25 años de laborar en el empleo declarado. Este aspecto es importante considerarlo porque rectifica en cierta forma el supuesto de extendido en términos del carácter fluctuante que aparentemente tiene la ocupación de los damnificados.

Coexiste con la anterior categoría un subgrupo de trabajadores cuya antigüedad no rebasa el año. 15.3% de las personas, primordialmente los jóvenes con edades de 17 a 19 años, declara haberse incorporado recientemente al mercado laboral. Mientras las proporciones restantes tienen antigüedades intermedias.

#### CUADRO 8

##### ANTIGÜEDAD DE LOS OCUPADOS EN LOS EMPLEOS DECLARADOS

Antigüedad	No. de jefes de familia	%
Menos de 1 año	129	15.13
De 1 a menos de 2 años	67	7.85
De 2 a menos de 3 años	50	5.86
De 3 a menos de 4 años	44	5.16
De 4 a menos de 5 años	43	5.04
De 5 a menos de 7 años	83	9.73
De 7 a más años	364	42.67
No sabe/No respondió	73	8.56
T O T A L	853	100.00

El análisis de los tres indicadores, en forma global, permite inferir diversas conclusiones: por su situación laboral, las familias de damnificados, aun cuando los jefes de ellas pudieron haber perdido su empleo inmediatamente después de los sismos (por cierre temporal de las fuentes de trabajo), tienen en la actualidad trabajos fijos y remuneradores, siendo éstos la principal garantía para cubrir los compromisos crediticios convenidos con la Fundación. Respecto a la ocupación principal, sin considerar todavía los ingresos percibidos, las familias se emplean básicamente en trabajos subordinados de los tres sectores que componen la estructura económica capitalina. El sector público y el privado con sus principales fuentes de empleo, lo cual lleva a suponer que por lo menos el 45.8% de las personas debieron ser atendidas por los organismos públicos de vivienda (INFONAVIT y FOVISSSTE) ya que tienen la condición de derechohabientes y en ese sentido se vuelven sujetos de crédito de tales instituciones. Alguna razón tuvieron para no acudir a estos organismos, empero ella se desconoce por cuanto no fue objeto del estudio, además de desconocerse su situación real cuando ya eran beneficiarios de la Fundación. Al margen de ello, en este conjunto social, considerado globalmente, se advierte plena disposición para responder al plan crediticio proporcionado. La capacidad de pago de estas familias es igualmente soportada por la antigüedad en los empleos desempeñados. Aunque deben esperarse incumplimientos con la proporción de familias cuya antigüedad no rebasa el año y con los que disponen de ocupaciones fluctuantes.

### 3.- Estructura del ingreso familia

La capacidad de pago entre la población damnificada está determinada por el número de miembros que componen a los núcleos familiares, el tipo de trabajo desempeñado y el nivel de ingreso obtenido por el jefe del hogar.

En otros estudios realizados para aproximar la solvencia económica de las familias, en términos del financiamiento otorgado para vivienda, se tomó el ingreso individual como el indicador predominante mediante el cual sería posible decidir la posibilidad de acceso a los créditos ofrecidos. Desde el punto de vista gubernamental, los damnificados de bajos recursos difícilmente accederían a los créditos de los fondos habitacionales por dos razones: una, atribuirle a su condición de no asalariados y, otra, por que carecían de derechos laborales. En opinión de algunos analistas, los damnificados de los sectores populares (excluyendo a los integrantes de estratos medios) se caracterizaban por contar con muy bajos ingresos (entendiendo por éstos las remuneraciones por abajo del salario mínimo de subsistencia).

De acuerdo con tales posiciones resultaba lógico suponer que las medidas de apoyo complementario, o subsidios parciales, podrían instrumentarse a partir del ingreso obtenido por los jefes de familia, bastaba con hacer una clasificación de casos cuyos ingresos estuvieran por abajo de los 2.5 salarios mínimos para volver operativos los subsidios y beneficiar a quienes



carecían de solvencia económica. Sin embargo, ese sólo criterio no resultaba tan confiable ni podía considerarse como único pues las evidencias mostraban que al interior de los núcleos familiares se desarrollaba un flujo interesante de ingresos aportados por los miembros de dichas unidades. En tal sentido, el estudio se dirigió a contabilizar no sólo el ingreso de los jefes domésticos sino también el de sus dependientes económicos y con base en ello, más los dos aspectos referidos líneas atrás, determinar a quiénes beneficiar en términos de condonarles una proporción de las mensualidades establecidas.

Expuestas las advertencias precedentes, se revisa en los siguientes subincisos la estructura del ingreso familiar, recurriendo para ello a los datos proporcionados por los jefes de las unidades familiares entrevistadas. Es preciso indicar otra aclaración, antes de proseguir: de la fecha en que ocurrió el levantamiento de la información sobre este indicador, hasta el cierre del presente trabajo, los salarios mínimos experimentaron dos incrementos (uno a partir del 12 de abril y otro el 1<sup>a</sup> de julio), de tal suerte que si se tomara como base el salario mínimo actual, la proporción de familias por abajo de éste se eleva considerablemente, no obstante las distribuciones expuestas a continuación fueron ajustadas conforme ocurrían tales incrementos.

### 3.1.- Ingreso de los jefes de familia

En relación con este indicador lo primero por destacar es que las fuentes de ingreso de los jefes domésticos provienen fundamentalmente de ingresos por trabajo; no podría ser de otro origen

puesto que más de la mitad son empleados, y una cuarta parte trabaja por su cuenta. en el mismo sentido, la proporción de damnificados cuyos ingresos son por capital, es muy baja, concentrándose en pequeños comerciantes con establecimientos propios que recurren a la contratación de mano de obra extrafamiliar y en algunos casos familiar.

## CUADRO 9

DISTRIBUCION DEL INGRESO POR JEFE DE FAMILIA  
(PORCENTAJES)

ESTRATOS DE INGRESO MENSUAL	AL 15 DE MARZO 1987 (1)	AL 15 DE ABRIL 1987 (2)	AL 15 DE SEPTIEMBRE 1987 (3)
Hasta 39	5.7	3.81	2.58
40 - 59	4.3	2.96	2.70
60 - 89	10.0	9.32	7.03
90 - 119	42.8	38.35	33.41
120 - 149	16.6	20.55	23.22
150 - 199	13.5	15.46	17.23
200 - 249	3.6	4.23	7.03
250 - 299	0.9	0.42	1.17
300 y más	0.9	1.06	1.76
Sin respuesta	1.7	3.60	3.87
T O T A L	100.0 (229)	100.0 (472)	100.0 (853)
INGRESO PROMEDIO	114.4	118.9	129.5

(1) El salario mínimo era de 92,720 pesos al mes.

(2) El salario mínimo era de 109,800 pesos al mes.

(3) El salario mínimo vigente es de 135,000 pesos al mes.

Los datos del cuadro anterior muestran aspectos interesantes. Uno de ellos es que, en marzo y abril, las familias percibían ingresos promedio ligeramente por arriba del salario mínimo, en cambio para septiembre los ingresos promedio descienden con relación al mínimo de subsistencia. En el marco de esa tendencia decreciente la mayoría de familias se vería favorecida con las acciones de condonación, toda vez que por el monto de las remuneraciones la proporción destinada al pago de vivienda se nulifica por privilegiar otros consumos indispensables, particularmente alimentación. Sin embargo, y como los promedios tienden a ocultar las condiciones reales de ingresos, al analizar las distribuciones por separado se percibe un ensanchamiento en la estructura del sector más pobre de la población, entendiéndose por sector más pobre al conjunto de familias cuyos ingresos están por abajo del mínimo de subsistencia; así, mientras en abril el estrato de pauperizados estaba representado por el 16.09% de las familias, para septiembre casi la mitad (45.9%) ingresa a este sector ya que sus ingresos no están en un 22.5% abajo del mínimo vigente. La otra mitad percibe más del salario mínimo pero solo una proporción, poco significativa por cierto, obtiene más de dos veces el mínimo de subsistencia.

Con base en la tendencia salarial antes descrita se está, sin lugar a duda, frente a grupos sociales de bajos ingresos con limitada capacidad de pago y a quienes la opción habitacional factible descansa en organismos públicos para sectores populares.

Sin embargo, de lo expuesto emerge una interrogante: ¿con base en qué parámetro se ha determinado que las familias con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo, pertenece a los estratos de bajos recursos? Si el punto de comparación es el ingreso promedio de la población urbana, cabe pues sostener esa aseveración pero si los ingresos abajo de 2.5 VSM se equiparan con los niveles de la población rural, particularmente con los productores agrícolas cuyo ingreso per cápita dista mucho de acercarse al mínimo general, las percepciones de la población damnificada no los sitúa en los estratos de bajos recursos, puesto que los salarios devengados les permiten cierto poder adquisitivo incluido el consumo de vivienda en alquiler.

Considerando entonces que el sólo ingreso de los Jefes de Familia resultaba insuficiente para determinar la capacidad de pago, se procedió a indagar el monto del ingreso familiar.

### 3.2-INGRESO FAMILIAR DE LOS BENEFICIARIOS

Para cuantificación del ingreso familiar se tomó como base el conjunto de aportaciones líquidas que los miembros de cada unidad o grupo doméstico destinan para la manutención de los hogares. Las familias generalmente están compuestas por más de dos personas en edad de trabajar; aún cuando no todas éstas desempeñan actividades laborales que signifiquen alguna forma de remuneración, existe cuando menos un dependiente económico que trabaja y, bajo la denominación cotidiana de "gasto", contribuye en los gastos familiares. Generalmente las contribuciones adoptan formas variadas: unos absorben los pagos correspondientes a

de su salario para complementar el bajo ingreso aportado por quien funge como jefe doméstico; y los hay también que integran los salarios de ambos conyuges, para luego distribuirlos en consumos indispensables. En cualesquiera de las modalidades el ingreso se incrementa o equilibra haciendo menos onerosa la satisfacción de las necesidades básicas.

La distribución del ingreso familiar, compuesto por las aportaciones líquidas, del jefe doméstico y de los miembros que integran el núcleo familiar, observó el comportamiento descrito en el cuadro siguiente:

CUADRO 10

**DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR  
(PORCENTAJES)**

ESTRATOS DE INGRESO (MENSUAL)	AL 15 DE MARZO 1987 (1)	AL 15 DE ABRIL 1987 (2)	AL 15 DE SEPTIEMBRE 1987 (3)
Hasta 39	3.6	1.71	1.06
40 - 59	4.0	2.96	2.70
60 - 89	6.5	5.50	4.57
90 - 119	31.9	25.85	23.33
120 - 149	14.4	16.52	17.58
150 - 199	18.3	20.76	21.22
200 - 249	10.0	11.65	14.42
250 - 299	5.7	5.72	7.03
300 y más	4.3	8.48	7.62
Sin respuesta	1.3	0.85	.47
T O T A L	100.0 (229)	100.0 (472)	100.0 (853)
IFP	146.96	161.02	167.39

En el convenio de concertación democrática fue planteado que la forma de pago hacia el crédito otorgado, se realizaría mediante abonos mensuales equivalentes al 30% del salario mínimo mensual en el Distrito Federal. Significando que si el salario mínimo en septiembre es de 135 mil pesos, los acreditados deberán erogar 47,250 pesos; desde este cálculo a las familias con ingresos menores a 39 mil pesos, les faltarán casi 8 mil pesos para completar el abono mensual, dejando de satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Ello suponiendo que su ingreso permanezca sin crecimiento. Previendo esa situación, la Fundación estableció un prototipo de condonación que exhime de los pagos mensuales a los damnificados cuyos ingresos estén ubicados en el estrato referido. Para las unidades familiares con ingresos equivalentes a 40 y hasta 89 mil pesos, les condona temporalmente el pago total de las mensualidades, subsidiándoles una proporción del abono mensual; en igual sentido quienes perciban ingresos inferiores y equivalentes al mínimo de subsistencia, son subsidiados con una proporción, que signifique a las familias pagar sólo el 20% del salario mínimo mensual.

Por otra parte, para saber el impacto del abono mensual en términos del ingreso familiar se construyó el cuadro expuesto en seguida.

- (1) Salario mínimo 92,720 pesos mensuales
- (2) Salario mínimo 109,800 pesos mensuales
- (3) Salario mínimo vigente 135,000 pesos mensuales

Los datos expuestos muestran que durante los tres períodos registrados el ingreso familiar promedio rebasa considerablemente el mínimo de subsistencia. Si el criterio para apoyar a las familias estuviese fincado en ese indicador, con toda seguridad ninguna resultaría beneficiada en tanto la mayoría cuenta con capacidad de pago. Empero, como en el ingreso individual, los valores promedio encubren diferencias de suyo significativas.

En la distribución anterior vuelven a registrarse movimientos interesantes. Disminuye la proporción del sector más pobre de la población y se incrementan los casos de familias con ingresos superiores al salario mínimo de subsistencia. Poco más de la mitad de los núcleos familiares obtiene ingresos que caen en los estratos de 120 a 249 pesos mensuales, según los porcentajes de la tercera columna. Las familias colocadas por abajo del salario mínimo son fundamentalmente las que no cuentan con apoyos directos de sus dependientes económicos; se trata de hecho de personas de edad avanzada, con ocupaciones fluctuantes y cuyos ingresos provienen de la venta ambulante, de trabajos como lavado de ropa, costura a domicilio y venta de artesanías. Incluye a su vez a pensionados y jubilados, mujeres viudas y minusválidos. En este grupo social, la posibilidad de cumplir los compromisos crediticios se antoja improbables, y en la medida que se incremente la proporción convenida para ir financiando el crédito asignado será menos posible cubrir las mensualidades.

## CUADRO 11

## IMPACTO DEL ABONO MENSUAL EN EL INGRESO FAMILIAR

ABONO AJUSTADO A PARTIR DEL 1ª DE JULIO	No. DE FAMILIAS	%	INGRESO PROMEDIO DE LAS UNIDADES FAMILIARES(IPF)	PORCENTAJE DE IMPACTO RES- PECTO AL IPF
	9	1.06	34,500	117.3
	23	2.70	49,500	81.8
	39	4.57	74,500	54.3
\$ 40,500	199	23.33	104,500	38.7
	150	17.58	134,500	30.1
	181	21.22	174,500	23.2
	123	14.42	224,500	18.0
	60	7.03	274,500	14.7
	65	7.62	325,000	12.4

De la información anterior y prescindiendo de los apoyos instrumentados por la Fundación, lo primero que salta a la vista es que 9 familias carecen de completa capacidad de pago; 23 familias tendrían que destinar el 81.8% de sus ingresos para consumo de vivienda y 39 familias más deberían disponer de 54.3% de sus ingresos para el mismo fin. De acuerdo con ello, los núcleos familiares tienen frente a sí una disyuntiva poco favorable: abonar mensualmente lo requerido para su vivienda o satisfacen sus necesidades primarias. Para cubrir de alguna manera las mensualidades deberán percibir ingresos mínimos equivalentes a 134,500 pesos por mes, es decir el salario vigente. Otra proporción de las familias, 23.3% del total, podrá cumplir con la mensualidad siempre y cuando prescinda de algunos atifactores. El restante 67% de las familias, incluyendo a quienes declararon



ingresos equivalentes al salario mínimo actual, no van a tener - en apariencia - dificultades para amortizar los créditos asignados; llama la atención observar que el 14.6% de las personas, se desprenderán de ingresos cuyo carácter es casi simbólico pues les significa destinar sólo un 14% de sus ingresos.

Analizando globalmente la estructura del ingreso familiar con respecto a la estructura familiar y la ocupación principal de quienes juegan un papel determinante en los grupos domésticos, es posible apuntar las siguientes inferencias. Quienes devengan salarios equivalentes al mínimo de subsistencia son principalmente los jóvenes cuyas edades fluctúan entre los 17 y 24 años (solteros, madres solteras y casados) recientemente incorporados al mercado laboral, al interior del cual desempeñan actividades de regular calificación, siendo su ocupación principal la de obreros y empleados en el sector privado y gubernamental. Son básicamente familias nucleares integradas por tres miembros, la cónyuge está habitualmente dedicada a labores domésticas, y en los casos de madres solteras, éstas comparten su vivienda con parientes cercanos cuya función principal es la asistencia de los menores de edad.

Otro subgrupo lo componen las familias con ingresos muy por abajo del mínimo de subsistencia. Representado básicamente por hombres y mujeres de más de 60 años que por la edad son rechazados en los sectores productivos o bien han adquirido la posición de jubilados o pensionados. Los que no observan esta última posición, se dedican a la venta ambulante de productos diversifica-

dos, y al ejercicio de actividades de baja calificación entre las que sobre salen el trabajo doméstico asalariado, lavado de ropa, maquila de ropo y otro tipo de actividades propias del sector informal de la economía. Curiosamente están integradas por más de cuatro miembros de los cuales la mayor parte son menores de edad.

Un tercer estrato lo conforman las unidades familiares típicamente extensivas, cuyos ingresos están por arriba del mínimo de subsistencia. En el se agrupan fundamentalmente los hombres casados con edades situadas entre los 30 y 49 años, con una antigüedad en la estructura ocupacional mayor a siete años; desempeñan trabajo calificados; complementan los ingresos con las aportaciones de los miembros integrados al mercado laboral.

El cuarto subgrupo de importancia está constituido por familias cuyo jefe percibe más de 2 salarios mínimos, que obtiene de actividades comerciales en establecimientos propios. Aún cuando comprate la vivienda con más de cinco miembros, generalmente los hijos en edad de trabajar retrasan su incorporación al mercado laboral por las actividades escolares.

### 3.3- Ahorro Familiar

La idea comunmente extendida en diversos círculos del mundo académico es que las familias de los estratos bajos no tienen posibilidad de ahorra por cuanto dedican la mayor parte del ingreso a consumos indispensables. Sin embargo, los resultados

del estudio permitieron detectar que en casi 20% de las familias encuestadas practican alguna forma de ahorro, ya en términos de cuentas corrientes, inversiones a plazo fijo e inclusive bajo fórmulas típicas implantadas en los sectores productivos como son las popularmente llamadas cajas de ahorro.

Es en las familias de ingresos medios y altos donde se manifiesta con mayor intensidad la cultura del ahorro. Generalmente el monto global de este nunca supera al millón de pesos, aunque existieron tres casos de familias que señalaron poseer títulos de inversión equivalentes a cuatro y cinco millones de pesos respectivamente. El destino del ahorro es para cubrir eventualidades o fortuitos asociados con eventos rituales, contingencias familiares, adquisición de bienes duraderos y como medio para iniciar el establecimiento de pequeños negocios productivos; advirtiéndose también casos de especulación como los préstamos con interés entre conocidos.

La mayoría de familias entrevistadas, en cambio, no practica alguna de las modalidades de ahorro referidas. Empero ello se explica por cuestiones obvias\*.

#### 3.4- Gasto Familiar

Los egresos familiares tienen un patrón característico e inverso al observado entre los grupos sociales medios y bajos del ámbito urbano. Es decir, frente a la tendencia en estos estratos por consumir más de lo que soportan sus ingresos, las familias de

recursos tienden a elasticar el gasto, ajustando los ingresos a consumos mínimos indispensables. El destino del gasto está dirigido a la satisfacción de necesidades alimentarias, pues las correspondientes a vestido y calzado son compensadas mediante obsequios recibidos de parientes cercanos, vecinos e instituciones asistenciales.

Las unidades familiares con ingresos equivalentes al mínimo de subsistencia elastican también los egresos; en términos generales destinan los ingresos a la adquisición de bienes alimenticios, vestido y calzado. Prescinden de otro tipo de satisfactores para asegurar sus necesidades de alimentación; el vestido y calzado lo adquieren una vez al año en locales donde se distribuye ropa de segundo uso. Cerca del 75% de los ingresos se destinan a los fines mencionados.

En los núcleos domésticos con ingresos medios, clasificados éstos como medios en relación al ingreso promedio de todos los entrevistados y no en función de la estructura del ingreso de la población urbana, destinan cerca del 60% del gasto a la adquisición de satisfactores básicos entre los que se cuentan los alimentos, el vestido y calzado, vivienda, educación y eventualmente consumen productos de uso duradero.

A medida que los ingresos se incrementan, pierde importancia, relativamente, la proporción del gasto orientada a la satisfacción de necesidades primarias. De ahí que las familias con ingresos altos.

## CUADRO 12

DISTRIBUCION POR ESTRATO DE COSTO FAMILIAR  
(MENSUAL)

ESTRATO DE EGRESO FAMILIAR	No. de Familias	%
Hasta 39	25	2.94
40 - 59	43	5.05
60 - 89	161	18.87
90 - 119	238	27.90
120 - 149	172	20.16
150 - 199	119	13.95
200 - 249	62	7.27
250 - 299	16	1.88
300 y más	13	1.54
MS/MR	4	.44
T O T A L	853	100.0

## 3.5.- Indices de Bienestar

En los apartados correspondientes a los primeros capítulos quedaron descritas algunas condiciones de habitabilidad observadas entre las familias damnificadas. De manera general se indicó que las viviendas ocupadas por los damnificados presentaban en su mayoría (63.93%) estados de deterioro parcial o total, otro 28.25% estaban en regulares condiciones y sólo 10.22% tenían buen estado. Respecto a la forma de tenencia, 96.09% eran viviendas rentadas, 2.05% prestadas y 1.13% eran casas propias. Dichas

viviendas ocupaban una superficie promedio de 27 metros cuadrados. Compartiendo el baño 69.09% de las personas alojadas en vecindades y la cocina 36.27%.

La situación habitacional en los barrios donde tuvieron mayor impacto los sismos era muy deficiente. Hacinamiento, insalubridad, deficiencia en los principales servicios, son las principales características que compartía el conjunto de vecindades donde residía la población damnificada. A ello debe sumarse otro panorama: más de la mitad habitada en viviendas de un solo cuarto, mientras que una cuarta parte lo hacía en viviendas de dos y solo una décima en tres cuartos. El alto grado de hacinamiento es un rasgo característico de las familias entrevistadas, compuestas en promedio por más de cinco miembros.

Para tener una idea de las modificaciones ocurridas a dos años de los sismos en términos de las condiciones de habitabilidad, así como del nivel de bienestar, cuantificado este por ciertos indicadores que permitieran registrar la relación entre los niveles de ingresos y la capacidad de las familias para acceder a satisfactores que de alguna manera reflejaran la situación social de los habitantes, se presentan a continuación los resultados obtenidos de la exploración realizada en las nuevas viviendas.

#### 4.- Tipo de vivienda, forma de tenencia y condiciones de habitabilidad

Aún cuando huelga decir que los damnificados son actualmente propietarios de las viviendas construidas con los apoyos de donantes internos y externos, lo más significativo han sido

dos aspectos: se mantuvo la estructura tradicional de las vecindades, y se modificaron las condiciones sanitarias de las viviendas. La totalidad de ellas cuentan con servicios básicos que dan comodidad a sus ocupantes. Disponen de baños, cocina y patios de lavado para cada vivienda. Los prototipos han sido diseñados con 2 recámaras separadas de la estancia comedor, en una superficie promedio de 42 metros cuadrados, es decir casi el doble de los cuartos que ocupaban.

Por cuanto al número de personas entrevistadas, se estima que en las 853 viviendas residen 3,779 habitantes, lo cual arroja un índice de 4.4 miembros por vivienda. De acuerdo con estos datos no habría alto grado de hacinamiento en la medida que hay dos personas por cuarto. Sin embargo, ese promedio vuelve a ocultar condiciones de hacinamiento que están presentandose en casi un 45.78% de las viviendas, al interior de las cuales residen más de cinco miembros.

#### CUADRO 13

##### DISTRIBUCION DE LOS OCUPANTES DE LAS VIVIENDAS (INCLUYE A LOS JEFES DE FAMILIA)

Número de Ocupantes	No. de Viviendas	%
Ninguno	6	.70
Uno	43	5.04
Dos	97	11.37
3 a 4	337	39.52
5 a 6	241	28.25
7 a 8	97	11.37
9 a 10	20	2.34
11 a 12	4	.47
13 y más	5	.59

Número de Ocupantes	No. de Viviendas	%
MS/MR	3	.35
T O T A L	853	100.0

De acuerdo a la distribución anterior se observa que en el 45.7% de las viviendas el índice promedio de ocupantes se incrementa a 6.4 miembros por vivienda. Significando que el fenómeno de hacinamiento está presente de nueva cuenta en espacios habitacionales al parecer más amplios respecto a sus viviendas de origen. Aunque tal situación debe explicarse con base en un marco de análisis más amplio pues hasta hoy no es muy claro si las familias extensivas observan condiciones de hacinamiento por el hecho de distribuirse en superficies bastante distantes de los asentamientos reservados para los estratos medios.

#### CUADRO 14

##### ACABADOS INTRODUCIDOS EN LAS VIVIENDA

TIPO DE ACABADO	No. DE VIVIENDAS	%
Puertas	566	66.35
Closets	77	9.03
Alfombrado	83	9.73
Loseta	216	25.32
Tapiz	30	3.52

Las viviendas se construyeron de acuerdo con diversos prototipos, algunos de los cuales previeron diversos acabados, pues en términos generales no contemplaron la introducción de puertas para las



recamaras, loseta para los pisos ni paredes recubiertas. Sin embargo, el sentido de propiedad entre las familias les condujo a llevar a cabo mejoras materiales antes y después de ser ocupadas.

Entre los acabados básicos lo más sobresaliente ha sido que en el 66.35% de las viviendas se colocaron puertas de madera para los cuartos principales. Los pisos, originalmente terminados en cemento pulido, han sido recubiertos con loseta asfáltica en 25.32% de las viviendas y el 9.73% las alfombró; 9.03% colocó ciossets y 3.52% recubrió las paredes con papel tapiz.

De hecho, las familias con amplio poder adquisitivo son quienes impulsaron los acabados descritos, en tanto la mayor parte de las familias conservan sus habitaciones sin modificaciones o acabados relevantes.

#### 4.1.-Bienes de uso duradero y mobiliario

Otra idea bastante extendida respecto a la población damnificada fue en el sentido de que su situación de pobreza les limitaba la adquisición de bienes de uso duradero. Empero, durante el trabajo de campo se detectaron realidades que refutan el planteamiento anterior.

CUADRO 15

## PRODUCTOS DE USO DURADERO

Tipo de producto	No. de familias que lo poseen	%
Estufa	791	92.73
Refrigerador	522	61.20
Lavadora	383	44.90
Televisor	708	83.00

En la mayoría de hogares cuentan con estufa de gas y televisor (generalmente de blanco y negro, aunque cerca del 42% de los aparatos son de color). La disponibilidad de estos bienes tiene su explicación en la fuerte popularidad que han adquirido dichos productos, particularmente en ámbitos urbanos, donde la publicidad mercantil los ha revestido como bienes necesarios y que otorgan "prestigio". La presencia de televisores en 84.11% de las viviendas responde a otra razón: generalmente constituye la única fuente para el esparcimiento y la diversión familiar. En el mismo sentido, dos terceras partes disponen de refrigerador y cerca de la mitad poseen lavadoras. Por lo que corresponde a salas y comedores, se detectó que las primeras están a la vista en casi la mitad de las viviendas y los segundos en un 62.28% de los hogares

El análisis aislado de los bienes de uso duradero bajo poder de las familias conceptualizadas como de bajos recursos, hace suponer que tienen amplio poder adquisitivo, pues son poseedoras de productos cuyo valor en el mercado suele ser prohibitivo para los estratos con ingresos bajos. No obstante, al indagar

sobre la forma u origen de acceso a tales bienes, un buen número de personas manifestó haberlos obtenido por donación de particulares. Otros señalaron que los compraron en abonos y una proporción mínima expuso que los adquirió recientemente en casas comerciales vinculadas a Fondos Públicos que financian el consumo para trabajadores.

#### 4.2- Aparatos Electrónicos

Otra clase de bienes de uso duradero bajo poder de las familias, que muestran de alguna manera la posición social de éstas y la capacidad adquisitiva, se refiere a los aparatos electrónicos. La observación realizada en las viviendas permitió detectar que en 36.93% de los hogares poseen equipos modulares; un 33.41% disponen de grabadoras; videocassetas en 6.45% de los mismos; cuentan con teléfono 17.47% de las casas y hay una amplia variedad de aparatos tales como batidoras, cafeteras, tostadores y hornos eléctricos en 5.39% de las viviendas.

Haciendo un análisis global de los datos correspondientes a mobiliario, bienes de uso duradero, aparatos electrónicos y acabados materiales, se percibe correlación entre los niveles de ingreso, medios y altos, y la disponibilidad de bienes. Los núcleos familiares con amplio poder adquisitivo disfrutaron de satisfactores generalmente observados entre los estratos socio-económicos medios. En cambio, para las familias de bajos recursos, muy en particular los del sector más pobre, el acceso a esos bienes sigue siendo prohibitivo debiendo contar con el

mobiliario mínimo indispensable. No han realizado modificaciones relevantes manteniendo condiciones de bienestar similares a las que tenían cuando vivían en las viejas vecindades, con la diferencia de que ahora cuentan con espacios físicos funcionales, mejores condiciones sanitarias y servicios integrados en cada vivienda: el baño colectivo y los lavaderos comunes han sido sustituidos, los tapancos, como los cuartos redondos de 4 X 4 son reemplazados por cómodas recámaras, aparentemente reducidas.

Las condiciones de vida y bienestar se incrementaron para una proporción relativamente elevada de la población: el sólo hecho de ser propietarios de sus viviendas constituye en sí una importante mejora de su situación social. La conservación del tradicional patio, que seguirá cumpliendo funciones múltiples tales como centro de acceso a las viviendas unifamiliares, zona de recreo, convivencia vecinal, espacio de interacción comunitaria, es otra importante conquista; los beneficiarios han obtenido, en síntesis, una calidad de vida superior por cuanto disponen de espacios físicos propios y, la gestión con las instancias gubernamentales y no gubernamentales.

#### CUADRO 16

##### MOBILIARIO Y APARATOS EN LAS VIVIENDAS

	Número	%
Sala	402	47.13
Comedor	460	53.93
Estufa	791	93.73
Refrigerador	522	61.20
Televisor	708	83.00

	Número	%
Equipo Mod.	315	36.93
Videocassetera	55	6.45
Lavadora	383	44.90
Grabadora	285	33.41
Consola	141	16.53
Antecomedor	257	30.13
Radio	229	26.85
Teléfono	149	17.47
Puertas	566	66.35
Closets	77	9.03
Alfombrado	83	9.73
Mosaico	215	25.21
Cilindro o tanque	609	71.40
Tapiz	30	3.52
Otros	46	5.39

**CAPITULO V**

## V.- SISTEMA DE RECUPERACION FINANCIERA

## I.- COMPONENTES DEL SISTEMA

## 1.1- Los predios que se incluyen

Carmen 57	Ibero-Iztapalapa
Rodríguez Puebla 25	Penitenciaría 72
Penitenciaría 8, 10, 12	Moctezuma 199
Vértiz 128	Pro-año 21
Dr. Norma 49 Bis	Chiapas 82
Moctezuma 143	Vértiz 124
Dr. Lucio 132	Carpinteros 68
Panaderos 89	Piomo 200
Mina 144	Pintores 4
San Pedro Mártir	Av. del Trabajo 100
Calle 5 # 572	Panaderos 59
Vértiz 126	Canal del Norte 138
Panaderos 32, 34, 36	Camelia 75
Calzada de la Viga 634	Luna 28
Pintores 121	Cuautitlán Izcalli
Panaderos 93	Peña y Peña 4

## 1.2-Criterios generales para el otorgamiento del crédito

Estos criterios ya han quedado definidos en el marco del convenio de concertación democrática que fue signado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, las organizaciones

de vecinos y organismos no gubernamentales de apoyo. Se refiere básicamente a la determinación del precio máximo para una vivienda nueva en predios expropiados, el porcentaje de salario mínimo que se aplicará para el pago de las mensualidades, el interés que se cargará sobre el préstamo y el plazo previsto para la amortización del adeudo. Además, el convenio también señala los criterios para rehabilitaciones menores y para rehabilitación.

A.- El precio máximo de las viviendas en predios expropiados - es de \$ 2'896,000.00 pesos. Asimismo, la Fundación también sostuvo este precio máximo para las viviendas que por lo general construyó en la zona del desastre. Sólo se dieron cambios en el precio máximo en viviendas nuevas que adquirió fuera de la zona dañada o cuando así lo convino previamente con las comunidades apoyadas.

B.- El porcentaje del pago mensual es del 30% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el mes de febrero de 1987; esta cantidad se deja constante a lo largo del año. Además, sólo se ajustará el monto del salario mínimo sobre el cual se aplica el porcentaje una vez al año. (El mes de febrero para ser precisos)

C.- La tasa de interés del crédito es del 17% fijo sobre saldos



insolutos. en este contexto, la Fundación se ha reservado el derecho de sostener el compromiso iniciado con algunas comunidades de que el interés a cobrar será del 11%.

D.- El plazo máximo para amortizar el adeudo es de ocho años y seis meses. Sólo en uno de los proyectos de vivienda nueva en predios no expropiados y fuera de la zona del desastre la Fundación fijó como plazo máximo para amortizar el adeudo quince años (Este proyecto es el de la comunidad de Cuautitlán Izcalli)

Asimismo, en la Fundación se apoyó una comunidad en la rehabilitación de sus viviendas, fijándose un precio de venta de \$ 2'225,700.00 pesos y respetándose los criterios generales de recuperación financiera antes descritos.

También, en la Fundación se apoyó la construcción, rehabilitación o venta de accesorias destinadas principalmente al comercio. En estos casos que son los menos, sin embargo los precios de venta son muy variados, aunque por regla general también se aplicaron los criterios de recuperación financiera antes descritos.

### 1.3- Prototipo de recuperación financiera adoptado

Los criterios generales para el otorgamiento del crédito son parámetros que tienen que traducirse a tablas de amortización del crédito. El prototipo de amortización adoptado por la Fundación lo podemos resumir de la siguiente forma: los pagos o abonos mensuales se destinan a amortizar el principal o capital del crédito otorgado hasta que quede completamente liquidado o sea igual a cero. Los intereses se estiman sobre un capital gradualmente en descenso y se acumulan por aparte, para comenzarse a pagar, una vez pagado completamente el principal. En palabras sencillas, primero se paga el capital y una vez liquidado éste, se comienzan a pagar los intereses acumulados.

El hecho de que se haya elegido un porcentaje del salario mínimo como criterio básico para fijar el escenario que se proyecte más allá de "X" número de meses, tendrá un valor meramente de pronóstico y no de compromiso. Esto se explica por una parte, en razón de que los antecedentes en materia de política de salarios mínimos señalan por lo menos dos incrementos al año, y por otra parte, el hecho de que es imposible predecir el porcentaje de incremento que se aplicará en el futuro en esta materia. Esta situación es aún más impredecible considerando la problemática financiera y económica que enfrenta el país.

#### 1.4- Fórmula para definir los niveles de vulnerabilidad de los beneficiarios

Conforme avanzaban las obras y a medida que se hacia entrega de las nuevas viviendas, surgieron diversas inquietudes y malestares respecto al crédito otorgado. Algunas autoridades comunitarias, o representantes de los afectados, señalaron la existencia de familias con poca o ninguna capacidad de pago. Otro bloque de personas, pero éstas de manera individual, reiteraron géneros de dificultades que les dificultaban cumplir con los compromisos crediticios. Llegó inclusive a plantearse que había incongruencia en el referido mecanismo de financiamiento puesto que los apoyos proporcionados no provenían exclusivamente de organismos financieros quienes determinan ciertas condiciones de recuperación, sino de grupos y organizaciones sociales -internas y externas- que donaron recursos. Movidos bajo esta lógica demandaban vivienda gratuita.

Por otra parte, la Fundación -bajo el marco de las políticas que rigen su acción- tiene facultades para condonar parcial o definitivamente la cantidad acreditada siempre y cuando se compruebe la insolvencia económica de las familias y pasen por un proceso de dictaminación comunitaria que avale la efectiva incapacidad de pago.

En este contexto de problemática enunciados y atribuciones específicas, la Fundación decidió llevar a cabo un estudio socio-económico de cada familia para poder contar con elementos mediante los cuales tuviera un perfil aproximado de los beneficiarios, conociera las características socio-económicas de las comunidades, estableciera criterios mínimos para la condonación y decidiera condonar en forma parcial o total a las familias que efectivamente carecen de solvencia.

Con base en los resultados del estudio se construyó un esquema de condonación definitiva y parcial. El subsidio parcial es de dos tipos: a) pagar un 10% del crédito otorgado y b) pagar sólo el 20% del mismo, en ambos casos durante el tiempo que dure en pagar su vivienda o por sólo dos años. En el caso del subsidio parcial no se afecta el plazo de amortizaciones del beneficiario puesto que éste eroga uno u otro porcentaje y la Fundación absorbe la otra parte y se va aplicando como si estuviera pagando el 30%.

#### 1.5- El modelo de cobranza

La Fundación contrató por un año al despacho Cobo y Saldivar, S.C., para que se encargara de cobrar a las comunidades las mensualidades de sus créditos. En síntesis, los acuerdos fueron los siguientes:

## A.- Con relación a la Fundación:

- a) La Fundación cubrirá al despacho como comisión por su trabajo de cobranza, el siete por ciento del monto total de lo cobrado.
  
- b) Las liquidaciones de las comisiones las descontará el despacho "automáticamente" una vez efectuado el cobro. Ambas partes entienden por descontar "automáticamente" el porcentaje de comisión, que el despacho descuenta - su comisión el mismo día en que realizó los cobros, de positando sin falta al día siguiente en la(s) cuenta(s) que le señaló la Fundación el 93% de lo cobrado el día inmediato anterior, o sea, el día en que realizó el - descuento de su comisión.
  
- c) La Fundación siempre conserva la facultad de condonar total o parcialmente el importe de alguno(s) de los créditos de viviendas otorgados a los beneficiarios.
  
- d) Para los casos en que sea conveniente emprender acción judicial contra el beneficiario, la Fundación es la que lo aprueba.
  
- e) El despacho está obligado a presentar un estado de cuenta mensual a la Fundación, donde se detalle lo acontecido

do en este período en materia de cobranza a los beneficiarios.

**B.- Con relación al beneficiario:**

a) El despacho de cobranza utilizará cobradores para obtener los recursos financieros de las viviendas y locales comerciales, durante los primeros 10 días hábiles de cada mes.

b) Los beneficiarios después de los 10 primeros días hábiles de cada mes, deberán pagar sus mensualidades en el domicilio del despacho de cobranza. Cuando el pago no sea puntual y exceda los plazos de gracia, el despacho podrá fijar penas económicas o intereses moratorios. - Estas penas económicas se aplicarán de la siguiente forma: después de los primeros 10 días hábiles de cada mes se le aplicará al beneficiario un recargo del 7% y si el pago rebasa el mes a que corresponde, se le aplicará además del cargo anterior un 8% sobre su cuota por cada mes o fracción del mes que se atrase el pago.

**1.6.- La contratación de los seguros de vida y daños**

A partir del día primero de mayo de 1967 la Fundación contrató los servicios de un despacho especializado en asegurar viviendas de ti

po popular: el despacho se llama Servicios de Control Administrativo, S.C. Las condiciones de seguro y cuotas para cubrir créditos y casas habitación, son los siguientes:

A.- Seguro de vida:

Edades de ingreso: de dieciocho años en adelante

Riesgos cubiertos: muerte. Durante la vigencia del crédito, invalidez total y permanente. En tanto el asegurado no cumpla setenta años de edad.

La prima total de vida es de \$ 0.27 al millar mensual, aplicable en forma constante sobre el 110% del crédito inicial. La suma asegurada en vida es el 110% del saldo insoluto en el momento del fallecimiento, sin considerar adelantos o atrasos en el pago de mensualidades de crédito.

Quedará asegurada en la gran mayoría de los casos, 95% de -- ellos aproximadamente, el titular del certificado personal de derechos. En el 5% restante, también en forma aproximada, se amparará a una sola persona por crédito, la cual será la que designe la Fundación; las cuales tienen características sociales y económicas similares a la de los titulares del certificado personal de derecho.

**B.- Seguro de daños**

Se cubre: incendio y rayo; explosión; terremoto y erupción volcánica; granizo, ciclón y huracán o vientos tempestuosos.

En caso de siniestro se consideran:

En el riesgo de terremoto, un coaseguro de 20% de los daños y un deducible de 2% sobre la suma asegurada de terremoto (1.6% de la suma asegurada para incendio).

En el de granizo, un deducible de 1% sobre la suma asegurada para incendio.

La cuota en daños es de \$ 0.08 al millar mensual sobre la suma asegurada, incluyendo el IVA al 15% sobre primas.

Dicha suma asegurada es, originalmente, igual al importe del crédito inicial.

**1.7.- Los periodos de gracia y el reciclaje de recursos a las comunidades**

La Fundación se comprometió con las comunidades a cumplir con lo siguiente:

A.- El periodo de gracia para comenzar a pagar sus viviendas los beneficiarios, serán los dos meses siguientes a la firma - del contrato de compra-venta.



B.- Los abonos mensuales que los titulares cubran en forma individual durante los dos meses siguientes a la terminación del período de gracia, le serán devueltos a las comunidades por la Fundación, a través de sus representantes para su utilización comunitaria.

C.- Los pagos que efectuarán especificados en el inciso anterior, son pagos que ya descuentan el adeudo del crédito, conforme al prototipo de recuperación antes descrito.

Los propósitos de reciclar estos recursos a las comunidades son los siguientes:

A.- Apoyar a las comunidades en los gastos de instalación de los servicios de agua, luz, etc.

B.- Reforzar financiamiento a las comunidades, para mejoras que acuerden realizar a las obras entregadas de acuerdo al prototipo técnico previamente acordado.

Es importante señalar que en ningún caso estos recursos la Fundación los dona a las comunidades, con el propósito de no atender los desperfectos o daños ocultos que puedan presentar las obras; ésta es una responsabilidad previamente acordada con las comunidades que estamos atendiendo, tratando en todos los casos de diferenciar entre desperfecto o daño oculto y

mantenimiento.

#### 1.8.- Los gastos notariales

Con relación a la escrituración en régimen de condominio de predios no-expropiados, se presentan las siguientes variantes: a) los honorarios del notario, y b) el pago de derechos por escrituración.

Con respecto al primer punto, la Fundación se comprometió con las comunidades a cubrir el total del importe de los honorarios del notario. Sin embargo, en relación al pago de los derechos por escrituración, sólo están obligados a realizar este gasto las personas invitadas por la Fundación al programa, o las personas damnificadas que a pesar de reiteradas peticiones por parte de la Fundación no han respondido a tiempo para la integración de su expediente y poderles tramitar el certificado (exención del pago de derechos). Sin embargo, también estamos concientes que como estamos refiriéndonos a viviendas de tipo social cuyo costo comercial (avalúo) seguramente en todos los casos será menor a los 10 millones de pesos, los gastos por pago de derechos se reducen sustancialmente.

Como en la Fundación estamos concientes de que las personas invitadas al programa son generalmente las más pobres, como para disponer, por lo menos en forma inmediata, del importe

de lo que cuestan las escrituras, se ha decidido lo siguiente:

a) extrapolar los resultados del estudio de niveles de vulnerabilidad, en las personas invitadas, o sea, condonarles o reducirles parcialmente el monto del pago en los porcentajes que para este tipo de personas nos arrojó la encuesta socio-económica, y b) avisar con tiempo a las personas invitadas para que reúnan el importe de las escrituras que puedan abonar en dos o más pagos.

## 2.- ENTRADAS Y SALIDAS DEL SISTEMA

## 2.1.- Descripción de las entradas

## 2.1.1 Padrón único de beneficiarios (ficha financiera)

## FICHA FINANCIERA

CLAVE: \_\_\_\_\_

TITULAR: \_\_\_\_\_ CALLE \_\_\_\_\_

No. DEPTO. \_\_\_\_\_ COLONIA \_\_\_\_\_ C.P. \_\_\_\_\_

DELEG./MPIO. \_\_\_\_\_ CAPITAL INICIAL: \_\_\_\_\_

INTERESES (%) \_\_\_\_\_ DONATIVO (C.R.) \_\_\_\_\_ DONATIVO FAC \_\_\_\_\_

TOTAL CAPITAL A PAGAR: \_\_\_\_\_ FECHA INICIO PAGO \_\_\_\_\_

SUBSIDIO (CANTIDAD) \_\_\_\_\_ AÑO: \_\_\_\_\_

TOTAL DE PAGO MENSUAL \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_

SEGURO (PERIODO) DE \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_

SEG. PRIMA MENSUAL (TOTAL) \_\_\_\_\_ DAÑOS \_\_\_\_\_ VIDA \_\_\_\_\_

La ficha financiera contiene la información necesaria que sirve de base para poder llevar la historia financiera de los damnificados apoyados por la Fundación. La descripción de sus componentes es la siguiente:

Clave.- Esta formada, los dos primeros dígitos corresponden al CEPAC; los siguientes dos al número de proyecto, y los tres restantes al número de departamentos.

Titular.- Contiene el nombre del beneficiado que posee el derecho de damnificado, o como excepción invitado por la Fundación.

Calle, número de departamento y colonia.- Son los datos correspondientes a la residencia del titular.

C.P.- Código Postal corresponde al domicilio del titular.

Deleg./Mpio.- Para el caso de que el titular resida en el Distrito Federal, se anotará la Delegación Política correspondiente. Cuando corresponda al Estado de México, se anotará el Municipio al cual pertenece su vivienda.

Capital inicial.- Corresponde al monto del crédito otorgado que aparece en el contrato de compra-venta firmado por el titular.

Intereses.- Es la tasa de interés sobre saldos insolutos que el titular acordó pagar en su contrato de compra-venta.

Donativo (C.R.).- Corresponde al donativo que asignó a algunos titulares la Benemérita Cruz Roja Mexicana, para amortizar parte del capital inicial.

Donativo FAC.- Se utiliza este espacio para anotar el monto de los donativos otorgados por la Fundación a personas altamente vulnerables económicamente. Por regla general, cuando se asigna este donativo es para condonarles el total del crédito o capital inicial al titular.

Total de capital a pagar.- Resulta de restarle al capital inicial alguno(s) de los donativos asignados por Cruz Roja o la Fundación.

Fecha inicio pago.- Corresponde a la fecha cuando se realizó el primer abono mensual, después de los dos o cuatro meses que duran los periodos de gracia.

Subsidio (%).- Se utiliza este espacio para poner el porcentaje de descuento al pago mensual obligado del 30% del salario mínimo. El descuento resulta del apoyo parcial prestado por la Fundación, a personas que resultaron en los estudios socio-económicos vulnerables económicamente.

Subsidio (período) de \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_.- Se anota rá el plazo o período que dura el apoyo parcial otorgado. Por regla general son apoyos que duran entre 1.5 y 2 años, aunque esporádicamente se otorgaron en forma permanente.

Subsidio (cantidad).- Resulta el monto absoluto fijo mensual que se descuenta de la cantidad correspondiente al abono mensual del 30% del salario mínimo vigente.

Año.- Corresponde al año que está vigente el monto absoluto mensual del subsidio, pues es importante señalar aquí, que el porcentaje del apoyo mensual del 30% del salario mínimo se ajustó una vez al año: el mes de febrero para ser precisos.

Total del pago mensual.- Cuando existe subsidio, se anota la cantidad absoluta resultante de restar la correspondiente al 30% del salario mínimo vigente la cantidad del apartado subsidio (cantidad). Cuando no existe subsidio, se anota la cantidad absoluta resultante al aplicar un 30% al salario mínimo vigente.

De \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_.- El período que dura fija la cantidad absoluta de pago mensual; recuerdese que se ajusta el mes de febrero de cada año.

Seguro (período) de \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_.- Corresponde al período que dura la contratación de los seguros de vida y daños.

Seg. prima mensual (total).- Corresponde a la cantidad mensual que cada titular tiene que pagar por estar asegurado de vida y daños.

#### A.- Algunas relaciones analíticas

De los datos descritos anteriormente correspondientes a la ficha financiera, hay algunos que son variables, las cuales presentarán el siguiente comportamiento:

Titular.- Sólo cambiará su nombre en caso de muerte o sesión de derechos. En caso de muerte quedará finiquitado el crédito, pues lo paga la aseguradora y la Fundación le otorga sus escrituras originales, por lo tanto termina la historia financiera de este damnificado con la Fundación.

Las sesiones de derechos ya no es recomendable realizarlas, dado que se ha prestado a la especulación de las viviendas por parte de los damnificados. Así cuando se realicen tendrán que estar apoyadas por un detallado estudio de caso.

Donativo (FAC).- Se podrán presentar cambios en esta variable cuando fundamentadamente la Fundación decida donarle la vivienda a la persona que durante el proceso de cobranza haya resultado altamente vulnerable económicamente.

Total de capital a pagar.- Sólo variará cuando existan cambios en la variable. Donativo (FAC)

Subsidio (%).- Todos los subsidios parciales tienen fecha de caducidad el mes de febrero (inclusive) de 1989. En esta fecha pueden ser renovados, cambiados, o cancelados los acuerdos contraídos con los damnificados.



También es posible que en cualquier momento del período de duración de los subsidios parciales, puedan ser variados los criterios de apoyo o incluidas otras familias que justifiquen su situación de pobreza repentina o coyuntural.

Subsidio (período) de \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_.- Como se mencionó anteriormente, el límite superior del período está fijado en febrero de 1989. Sin embargo, el límite inferior depende de los siguientes momentos: cuando pagaron su primer abono mensual; cuando se terminó de encuestar y analizar la información de la comunidad, o; cuando se decida fundamentalmente por alguna autoridad competente de la Fundación.

Subsidio (cantidad).- La cantidad absoluta puede variar cuando se decida con fundamento algún cambio del porcentaje del subsidio. También variará en febrero de 1988 cuando se de el ajuste al salario mínimo. Asimismo, cuando se haya decidido aumentar el plazo y se tenga que ajustar algún otro(s) salario mínimo.

Año.- Cambia cada vez que se realicen ajustes los meses de febrero al salario mínimo.

Total de pago mensual.- Como representa un resultado de las -

variaciones en los porcentajes del subsidio y del salario mínimo, cambia en el sentido y proporción en que lo hacen éstos juntos o aisladamente.

Seguro (período) de \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_. - Cambiará todos los años, en principio cada mes de octubre se revisarán las sumas asignadas, a efecto de considerar en ellos algún ajuste inflacionario.

Seguro Prima Mensual (total).- También cambiará cada mes de octubre. Es el resultado de la suma del costo unitario pro-vida y el de daños. Al cambiar el monto asegurado total dependiendo de los ajustes inflacionarios, se aplican sobre estos montos los coeficientes de daños y vida contratados aplicarse al millar mensual.

#### 2.1.2 Componentes del reporte de cobranza

El reporte de cobranza es por beneficiario y comunidad. Esta formado por los siguientes componentes.

Número de Vivienda	Beneficiario	Mas Ordinario de pago	Pago Extraordinario	Mensualidad Pendiente	Pago Total	Pagc Parcia
--------------------	--------------	-----------------------	---------------------	-----------------------	------------	-------------

Número de vivienda.- Corresponde al número que aparece en el contrato de compra-venta signado por los beneficiarios con la Fundación.

Mes ordinario de pago.- Se anota el mes correspondiente al abono pagado; puede aparecer más de un mes cuando se realizan pagos atrasados.

Pago extraordinario.- Se anotan las cantidades relacionadas con los recargos correspondientes a pagos de meses vencidos de conformidad a los plazos acordados en el contrato de compra-venta signado por los beneficiarios con la Fundación.

Mensualidad pendiente.- Aparece en esta columna el nombre del mes o meses que le adeuda a la Fundación el beneficiario.

Pago parcial.- Son los importes correspondientes a los abonos del mes de cobro o del mes o meses atrasados.

Pago total.- Resulta de sumarle a los pagos parciales de "X" los pagos extraordinarios imputables a ese mes o meses de retraso.

### 2.1.3 Descripción de los seguros de vida y daños

Se aseguraron a todas las viviendas construidas o reconstruidas incluidas en el presente sistema. La forma de contratación con la compañía de seguros es la siguiente:

## C O M P O N E N T E S

Comunidad	Tipo de Obra	Número de Vivienda	Crédito Inicial	110% del Crédito Inicial	Fecha de inicio del Asegurado
-----------	-----------------	-----------------------	--------------------	-----------------------------	-------------------------------------

Comunidad.- Aparece el nombre de la comunidad aseguradora en daños y el titular en vida e invalidez total o permanente.

Tipo de vivienda.- Se anota si es vivienda nueva o reconstrucción.

Número de viviendas.- Aparece la cantidad de viviendas y titulares asegurados. En este caso hay que tomar en cuenta dos - cuestiones:

- . No fue necesario enviar la relación con el nombre y apellido de los titulares, pues en caso de muerte e invalidez total o permanente, la Fundación envía a la compañía aseguradora la constancia de que la persona que sufrió este daño vivía ahí, ya sea mediante el contrato de compra-venta o - las escrituras firmadas.

En este contexto la Fundación le remitirá a los deudos las escrituras originales de su vivienda, acompañadas por una

carta explicativa de sus situación.

En el caso de daños a la vivienda por incendio, rayo, explosión, terremoto y erupción volcánica, previo peritaje de expertos, la aseguradora pagará el monto de los daños incurridos al titular de la vivienda a través de la Fundación.

## 2.2. Descripción de las salidas

### 2.2.1 Estado de cuenta del préstamo hipotecario.

La descripción de los componentes del formato del estado de cuenta es la siguiente:

Nombre y domicilio del beneficiario.- Aparece el nombre del titular del derecho de damnificado o invitado, la calle, colonia, No. de departamento, delegación o municipio y el código postal.

Estado de cuenta del \_\_\_\_\_ al \_\_\_\_\_ corresponde al período que abarca el reporte financiero por beneficiario.

Comunidad.- Se anota el nombre de la comunidad a la cual pertenece el beneficiario.

Clave.- Es la descrita en la ficha financiera.

Fecha.- Se anota el día, mes y año en que se dieron cada uno de los movimientos.

Concepto.- Aparece el tipo de movimiento en la cuenta del beneficiario. Por ejemplo: abono mensual, adelanto de pagos, - etcétera.

Importe.- Se anota el monto o cantidad en pesos mexicanos de los diferentes movimientos descritos o especificados en el espacio correspondiente al concepto.

Capital (aplicación).- Se anota lo que corresponde abonar al capital de los pagos realizados durante el período que abarca el informe. Esto se hará conforme al prototipo de recuperación adoptado, detallado con anterioridad.

Intereses (aplicación).- Esta columna funcionará hasta que el capital sea igual a cero, entonces empezará el pago de los intereses acumulados.

Intereses (saldo).- Corresponde a los intereses acumulados -- mensualmente.

Saldo a.- Corresponde a la suma del capital y los intereses acumulados del periodo que abarca el reporte del préstamo hi potecario.

## FUNDACION PARA EL APOYO DE LA COMUNIDAD, A.C.

(estado de cuenta del préstamo hipotecario)

Nombre y domicilio del beneficiario:

--

Estado de cuenta:

DEL	AL
COMUNIDAD:	CLAVE:

MOVIMIENTOS			CAPITAL		INTERESES		
FECHA		CONCEPTO	IMPORTE	APLICACION	SALDO	APLICACION	SALDO
DIA	MES AÑO						

Saldo a:	Capital	Intereses	Total
Día Mes Año			

Sírvase verificar la información contenida en este estado de cuenta.  
En caso de aclaraciones ocurrir a la oficina que maneja el crédito.



## 2.2.2 Recuperación financiera a nivel Fundación y CEPAC.

La recuperación financiera está formada por los siguientes - componentes:

- a.- La que resulta de los abonos mensuales que hacen los beneficiarios al crédito hipotecario concedido. Se podría tener un reporte mensual y acumulado por períodos previamente definidos por los usuarios.
- b.- La que resulta de los cobros por recargos aplicados a beneficiarios morosos. También los reportes tendrán la temporalidad descrita en el inciso a.-
- c.- La que resulta de los intereses bancarios que dará el dinero de los abonos mensuales y el correspondiente a los recargos. Para este caso es recomendable desde el punto de vista de la utilidad bancaria, tener una sola cuenta, pues el resultado de los intereses bancarios se puede posteriormente prorrearar por CEPAC en base a su peso en relación al total generado.
- d.- La que resulta de la cobranza judicial aplicada a los beneficiarios morosos por causa injustificada. Esta también se puede aplicar por CEPAC, en base a la localización de la comunidad a la cual pertenece el beneficiario.

### 2.2.3 Rectificación de cuentas de cobranza.

Es recomendable que exista un programa mensual de chequeo automático de cuentas y sumas por beneficiario y comunidad de los reportes del despacho de cobranza, así como lo relacionado con el pago de las comisiones.

### 2.2.4 Listado de cobranza judicial.

Esta información es de gran importancia para el área legal. Conforme a los periodos acordados antes de proceder a la cobranza judicial (cuatro meses para la comunidad de Cuautitlán Izcalli y tres para el resto de las comunidades), se emitirá un listado mensual de beneficiarios morosos por comunidad. En este contexto el área jurídica procede en todos los casos a la cobranza judicial, que de inicio debe tener un propósito educativo. Así con base en los dictámenes de los promotores comunitarios, representantes legales e interesado, se decidirá el nivel o penetración que deberá alcanzar la demanda.

### 2.2.5 Listados de enteros al seguro de vida y daños.

Este reporte estará formado por la sumatoria del total de las primas mensuales (vida y daños) de los beneficiarios asegurados por la Fundación; sería recomendable tener

el entero correspondiente por comunidad apoyada.

2.2.6 Listado de personas subsidiadas de acuerdo a su nivel de vulnerabilidad económica. Con base a la información del donativo (FAC) y subsidio contenida en la ficha financiera, se pueden emitir los siguientes listados:

- a.- Personas beneficiadas con la condonación total del crédito.
- b.- Personas beneficiadas con un porcentaje fijo y permanente de descuento sobre el porcentaje de pago mensual acordado.
- c.- Personas beneficiadas con un porcentaje fijo parcial (hasta febrero de 1989) de descuento sobre el porcentaje de pago mensual acordado.

2.2.7 Listado de personas apoyadas con donativos exógenos destinados a disminuir el monto del crédito.

Este listado se obtiene de la información registrada en el concepto donativo (C.R.) que aparece en la ficha financiera. El listado debe incluir lo siguiente: nombre del titular, dirección, clave y monto del donativo.

**2.2.8 Listados varios.**

**2.2.8.1** Dimensión de los subsidios asignados independientemente del subsidio inicial, que se obtiene de restarle al monto del crédito el costo de producción ampliado, considerando parte del costo de administración de las oficinas de FAC involucradas.

**2.2.8.2** Listado de comunidades apoyadas y familias beneficiadas.

**2.2.8.3** Monto del crédito por beneficiario y comunidad.

**2.2.8.4** Tasas de interés por beneficiario y comunidad.

**2.2.8.5** Otros.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como resultado de este gran y satisfactorio esfuerzo realizado en la presente investigación, me han quedado muy presentes algunas cuestiones, que podrían servir de experiencia para sintetizar de alguna manera el esfuerzo emprendido:

- 1.- Como se puede observar en lo planteado en el primer capítulo, la crisis por la que atravieza actualmente el país, es una crisis estructural del modelo de desarrollo emprendido, tampoco se puede negar que este modelo (sustitución de importaciones) ha fracasado como lo plantean las recetas monetaristas. Ahora bien, lo que debemos reflexionar no es tanto su fracaso, sino más bien el agotamiento de este modelo como resultado de las políticas de ajuste de la balanza de pago.

La puesta en práctica tardía del modelo secundario exportador en México, siguiendo principalmente la experiencia latinoamericana, no es la única forma de orientar el desarrollo de la economía nacional mediante el fomento de las exportaciones. El reconocer la crisis como estructural tampoco invalida la necesidad de utilizar los mecanismos de ajuste económico de corto plazo. El problema

no esta en decidir en la necesidad de ajuste, sino preguntarse quiénes pagan dicho ajuste y, como se implementen dichos ajustes en la economía.

Es importante hacer alguna crítica y objeciones tanto a los enfoques como a las políticas de ajuste de la balanza de pagos, que trajeron como consecuencia el agotamiento del modelo adoptado.

Criterios de los enfoques:

- . Suponen que el déficit es básicamente financiero y de corto plazo, y que no se asocia al crecimiento económico, ni a las estructuras de producción, inversión y comercio, las causas son: sobrevaluaciones de precios y costos, sobre gasto del sector público y la sobreoferta monetaria.
- . No se considera que el déficit externo es un proceso asociado a su crecimiento y a sus procesos de cambio estructural.
- . El verdadero déficit no se encuentra en la balanza de reserva (sobre-oferta monetaria), sino en la balanza en cuenta corriente, que se financia con endeudamiento externo e inversión extranjera.

Las políticas que se recomendaron, y que llevaron a la agudización de la crisis que sufre el país fueron:

a) Políticas reductoras del gasto

. Fiscal: Contracción de la inversión y gasto corriente del sector público

. Monetaria y crediticia: Contracción de la oferta monetaria de las tasas de interés.

b) Políticas de desviación del gasto

. Devaluación y en su caso liberación cambiaria.

. Liberación de precios y eliminación de subsidios, con tracción de los salarios mínimos.

. Liberación de exportaciones e importaciones.

Objeciones a las Políticas de Reducción del Gasto

La política fiscal que se propuso, pretende mejorar la estructura de precios y costos relativos, pero lo más importante es eliminar al Estado como regulador de la actividad económica del país. Sin embargo, estas medidas son inflacionarias y recesivas en el corto plazo. A saber:

. Muchos de los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público, están por debajo de su costo, al ajustarse hacia arriba, generan presiones infla-

cionarias en toda la economía.

- . La eliminación de subsidios desestimula la actividad -- productiva, lo que se suma al poco dinamismo existente en el sector público.
- . La restricción al gasto público se puede realizar más -- fácilmente reduciendo sus inversiones, con lo cual la capacidad productiva del país disminuye, por ser éste el eje de crecimiento.
- . La reducción del gasto se amplía a sus gastos corrientes con los consecuentes recortes presupuestales, provocando un cese de los empleados federales, incrementando con éste el malestar social
- . Las elevadas tasas de interés no necesariamente reducen la demanda agregada, sino por el contrario, esta medida ayuda a mantener los niveles de ahorro-inversión, al tiempo que se mejora la eficiencia y se reduce el consumo.
- . El costo más alto del crédito obliga a las empresas a reducir sus inventarios y éste lo consiguen disminuyendo su producción así, de este modo se genera aumento de los precios y produce recesión.

Aunado a lo anterior, y tomando la distribución en el mercado, las políticas de reducción del gasto tienen efectos concentradores:



- . Las elevadas tasas de interés hacen inaccesibles el crédito a las pequeñas y medianas empresas, en tanto que la venta de las empresas públicas (como política de reducción del gasto público) en momentos de tasas de interés altas, favorecen solamente a las empresas más grandes, las cuales pueden adquirir dichos activos.
- . Los subsidios se destinan a los productos de consumo popular, al eliminarse éstos, producen una mayor concentración en la demanda efectiva en las clases de mayores ingresos.

Resumiendo, podemos afirmar que la reducción del gasto produce inflación, recesión (con el consecuente desempleo) y al mismo tiempo favorece la concentración de activos e ingresos.

### Objeciones a las Políticas de Desviación del Gasto

La devaluación, como política de ajuste, produce un efecto contraccionista de la demanda y del ingreso.

- . El aumento de precios cuya demanda aumenta por la sustitución de importaciones, producen el efecto de redistribución en favor de los grupos de mayores ingresos.
- . Ya que la devaluación eleva los precios de bienes y servicios, el valor real de la oferta monetaria se reduce. Para restablecer el valor de sus saldos monetarios reales y otros activos, el sector público reduce su gasto.
- . Aunque el costo del servicio de la deuda externa (intereses más amortizaciones), esta fija en moneda extranjera, la devaluación incrementa su costo en moneda nacional, ello puede conducir a la reducción de la inversión.
- . El impacto inflacionario de la devaluación, eleva la recaudación y con ello se reduce el gasto privado.
- . La devaluación eleva los costos de inversión y producción, porque eleva los precios en moneda nacional de la maquinaria e insumos importados.

Si los precios se liberan en función de costos después de una devaluación, habrá varios ajustes de precios que enfrentan una demanda restringida (porque paralelamente hay control salarial). Ello ocasiona que se asentúe la subutilización estructural de recursos físicos y humanos. El exceso de oferta de mano de obra reduce nuevamente la demanda efectiva, baja el ingreso y sube el desempleo.

Como podemos ver, esta política no es la más adecuada para un país en desarrollo como es el nuestro, más bien lo que hace es retardar, y con ésto acentuar, los efectos de la crisis que existe actualmente, porque la carga de los ajustes que se sigan, mientras no se ataque realmente la base de nuestros problemas, es y seguirán siendo las clases populares.

Una vez que se haya reconocido que nuestra actual crisis es estructural, y que se debe a el modelo de desarrollo adoptado, podremos entonces adoptar medidas de corrección acercadas a la realidad de nuestro país.

Las medidas que se pueden adoptar, tienen que ser en base a las características de un país en desarrollo, y no se deben admitir medidas de corrección importadas de países industrializados en donde estas teorías son

válidas, y que pueden ser desastrosas para nuestro país.

Las políticas que se sigan deben contemplar el mediano y largo plazo, sin descuidar el corto plazo. El ajuste con desarrollo depende en buena medida de las políticas que se adopten, éstas deben orientarse a una mayor promoción que incremente la capacidad productiva, así como, de una apertura gradual y eficiente al comercio exterior, pero también a la administración de la demanda por sectores prioritarios y a la administración de los precios relativos según el avance industrial del país.

Es preciso también que el estado aumente su participación en el proceso de ajuste y corregir los desequilibrios entre grupos, sectores y regiones, tanto para aminorar los costos, como para lograr una distribución equitativa de la carga que implica el ajuste.

#### Cambio estructural actual

- Fortalecimiento de las finanzas públicas (ajuste de corto plazo).
- Una política cambiaria, ágil y realista que ha cuidado consistentemente la evaluación del tipo de cambio nacional.
- Una política comercial de apertura y sin temores aparentemente infundados, que consiste fundamentalmente, en la sustitución de las restricciones cuantitativas por un sistema moderno de aranceles.

- Un proceso de reconversión industrial que se ha traducido en una reorientación del patrón de industrialización.

Propuesta estructural que acotaría el implantado por el gobierno actual .

- Una apertura externa selectiva y meditada profundamente.
- Un manejo más agresivo sobre el pago por servicios de la deuda externa,
- Un financiamiento basado principalmente en la estructura impositiva y no a través del endeudamiento interno.
- Una política de control de cambios que establezca nuestra relación comercial con el exterior y detenga de golpe la dolarización creciente y la fuga de capitales.
- Una participación del estado en la economía en los sectores estratégicos y sobre todo fomentando el desarrollo de la industria de bienes de capital e intermedios; resulta importante pensar que es conveniente reducir la obesidad del estado en lo superficial cuando es acompañada de esta política.

A pesar del gran esfuerzo económico que la reconstrucción significó, me gustaría precisar algunos aspectos que considero de primer orden:

- . El resago natural en la generación de empleos, que cada año se incrementa, debido a la incorporación al mercado de trabajo de una cada vez mayor oferta de mano de obra, se ha agudizado.

zado por la política contraccionista del gobierno mexicano, este fenómeno se observa principalmente en área metropolitana, en donde convergen además un gran número de personas provenientes de los estados vecinos, que buscan mejorar sus condiciones de vida. El número de empleos generados a raíz del sismo (114,000), no logró impactar en el actual déficit de empleo.

La inversión para la primera etapa del proceso de reconstrucción (233,163 millones de pesos), que abarcó aproximadamente 44 mil acciones de vivienda, no representó ni siquiera el 1% del P.I.B. (fue de 0.0051%). Asimismo, con respecto a la inversión autorizada en 1985 (3,217,233.0 millones de pesos) por el gobierno federal, no significó el 1%, lo mismo ocurrió con la inversión de 1986 (4,869,420.8 millones de pesos). Retomando los datos anteriormente expuestos, tenemos que la inversión dedicada a la construcción de vivienda popular, no fue siquiera mínimamente significativa.

A pesar de los esfuerzos desplegados dentro de la actividad de la construcción con motivo de los sismos ocurridos en septiembre de 1985, éstos no fueron lo suficientes para evitar la tendencia negativa de crecimiento de esta importante actividad nacional. En 1985, la formación bruta de capital fijo, se incrementó con respecto a 1984 en 3.6% contribuyendo al total con el 61.5% (94,805.0 millones de pesos del total de 154,024.5 millones de pesos). En el período de enero-noviembre de 1986,

esta rama tuvo una variación porcentual de -12.7 en relación al mismo periodo de 1985. La contracción de la actividad económica del país durante 1986, se reflejó en un descenso del P.I.B. de -4.0%, provocó una contracción en el crecimiento de la industria de la construcción de -15.1%. La participación de esta rama pasó del 4.7% al 4.1%. La tasa de crecimiento de esta actividad económica fue muy irregular (generalmente hacia abajo). En el periodo de 1970-75 fue de 6.9%, en 1975-1980 fue de 7.2%, a partir de 1981 empezó a decrementarse, en este año fue de 7.0%, en 1982 de -2.9, en 1983 de -7.3, en 1984 4.8%, en 1985 5.8% (debido al sismo) y en 1986 volvió a mostrar su tendencia negativa, siendo su tasa de crecimiento de -6.2%. Es decir, como puede observarse el apoyo mostrado por el gobierno federal en esta actividad, no fue suficientemente significativo como para detener su caída, y mucho menos para darle un impulso y un crecimiento sostenido.

Otro aspecto que cobró mucha relevancia, y que como secuela dejó el sismo, es lo que podríamos definir como el sujeto de crédito. Es decir, se modificó la concepción que se tenía en cuanto a aquellas capas de la población, que por su bajo nivel de ingresos, no podían acceder a los créditos para adquirir una vivienda con interés social. Además de que generalmente no habían sido contem-

piadas por los proyectos de vivienda destinadas a este fin.

Un aspecto que se debe considerar, es que las grandes concentraciones urbanas que se han dado en los últimos años, han sido grandemente estimuladas por el modelo de desarrollo económico del país, favoreciendo el crecimiento industrial a costa de ir descapitalizando paulatinamente al campo, las condiciones de vida de la mayor parte de ellas son precarias ya que en las grandes áreas metropolitanas (Monterrey, Guadalajara, D.F., etc.), no ha sido posible absorber la mayor parte de la oferta de fuerza de trabajo concentrada en esas regiones, ésto debido a que el proyecto de desarrollo económico castiga fuertemente tanto al trabajo, como al ingreso de dichas gentes.

Esta situación a obligado a que estas gentes se dediquen a actividades paralelas al mercado de trabajo fijo, con el fin de conseguir recursos para poder sobrevivir, esta modalidad de trabajo, que es la predominante en el D.F., se conoce como subempleo.

Lo anterior, trae como consecuencia, que esta gruesa capa de la población tenga un nivel bajo de ingresos, un trabajo considerado como no fijo, y por lo tanto no puede ser considerado como sujeto de crédito de los programas de vivienda de interés social.



La política seguida por el gobierno en materia de vivienda popular, había sido la de apoyar a los sectores de ma yores ingresos (a través de INFONAVIT, del FOVISSSTE, a grupos de personas que ganasen de 2.5 veces el S.M. en adelante), aunque el financiamiento para obtener vivienda ha privilegiado a los estratos medios y bajos (todos ellos, obviamente ocupados en el sector formal del mercado de trabajo, y pertenecientes al sector público), los estratos de más bajos ingresos y sin trabajo fijo son discriminados y no pueden obtener créditos para vivienda.

Tal vez, el mayor logro del gobierno federal dentro de esta materia, fue la creación de FONHAPO (1981), el cual atiende a grupos organizados de personas, cuyo ingreso sea menor a 2.5 veces el S.M. En 1984 se da un brote de llevar a nivel constitucional la construcción de vivienda realmente popular, al publicarse en el Diario Oficial, la Ley Federal de Vivienda. No obstante, el panorama no mejoró hasta los sismos de 1985, en donde el gobierno se percató de que un porcentaje bastante amplio de damnificados (46%), no encajaban dentro del esquema tradicional de otorgamiento de créditos de vivienda de interés social. La creación del organismo Renovación Habitacional Popular, vino a darle un impulso y una concreción a las demandas populares que exigían vivienda.

Este fenómeno de la naturaleza vino a darle un inesperado sesgo (favorable) y un renovado impulso a las viejas demandas por obtener un lugar adecuado para vivir, de

los sectores que anteriormente no eran sujetas a crédito. El sismo vino a demostrar que estas gentes que aunque no tienen un trabajo fijo, son capaces de adquirir compromisos crediticios y resolverlos favorablemente.

Para que este proceso tenga continuidad, habría que lograr que lo que se realizó en hechos concretos se lleve a terreno de la legislación, para que estas personas de bajos ingresos y pertenecientes al sector informal tengan acceso a los programas de vivienda popular, una vez que haya concluido totalmente la fase orientada a los damnificados por los sismos de 1985.

Resulta de particular interés, y ésto hay que resaltarlo, la preocupación mostrada por la fundación para el Apoyo de la Comunidad por el nivel de vulnerabilidad económica de sus beneficiarios.

Los logros obtenidos en este aspecto, difieren con respecto al esfuerzo del gobierno federal, en el prototipo de recuperación financiera adoptado.

Si bien es cierto, que el esquema tradicional de los créditos de interés social relativos a la vivienda, era particularmente bueno, pues tenía bajas tasas de interés y plazos de pago bastante holgados, su forma de asignación era muy discriminatoria, pues dejaba

fuera a aquellos sectores de bajos ingresos, los cuales eran considerados como sujetos a los cuales no se les podía proporcionar este beneficio.

Al darse el cambio dentro de este esquema gracias a los sismos de 1985, el gobierno modificó sustancialmente sus lineamientos, ya que una gran parte de los damnificados (alrededor del 46%) no tenían acceso a los programas de crédito vigentes hasta ese entonces. No obstante a que se modificó la estructura y se dió un monto máximo al crédito (2'896,000 pesos), se estableció una tasa de interés del 17% fijo anual sobre saldos insolutos, el plazo máximo para pagar la deuda era de 8.5 años y el pago para amortización del adeudo sería del 30% de un salario mínimo, no obstante a eso, repito, el esquema es aún muy rígido, porque no toma en cuenta la capacidad de pago de cada familia beneficiada con este crédito.

Al conocerse un poco más a fondo esta situación, la Fundación tomó la determinación de subsidiar desde un principio a las comunidades con las que promovió la construcción de viviendas nuevas, a fin de contrarrestar los efectos de una muy variable capacidad de pago de los damnificados. El principal subsidio radica en el costo de producción de la vivienda, este difiere

en un 35% con respecto al costo de venta (lo cual significó para la Fundación más de 2'000,000 por vivienda), y además un 100% en relación al precio comercial.

Además del subsidio inicial, F.A.C. decidió otorgar también los siguientes:

- a) El que resulta de condonarle parcial o totalmente a una familia el pago de los abonos mensuales del crédito asignado.

Sin embargo, resulta de primer orden asentar que este tipo de subsidio tiene una alta propensión a crecer conforme se acentúa la crisis económica nacional. Esto es posible afirmarlo por las siguientes razones:

- . Si actualizamos el ingreso familiar de las personas encuestadas, desde la fecha en que se levantó la encuesta a "tiempo presente", este ingreso en términos reales se ha deteriorado en forma importante, por lo cual, familias que en el momento de decidir sobre su nivel de vulnerabilidad económica estaban en el "margen" y no fueron apoyadas, con el deterioro sufrido por el salario real, entrarán a formar parte del grupo de las familias subsidiadas.

- . La sensibilidad mostrada por los grupos y organizaciones ante los cambios en los montos de los abonos.
- b) El que resulta de aplicar el prototipo de recuperación financiera adoptado por F.A.C. En palabras sencillas, este prototipo le permite a las familias beneficiadas canalizar directamente todos sus pagos o abonos a la amortización del capital o principal, dejando el pago de los intereses que se fueron gradualmente acumulando para pagarse cuando el monto del capital sea igual a cero. Esto desde luego permite que el monto por intereses se disminuya sustancialmente, por dos razones fundamentales: Se aplican sobre un capital gradualmente en descenso, y, se pagan cuando ya la inflación "actuó" a su favor.
- c) El que resulta de una tasa de interés subsidiada: 17% fija sobre saldos insolutos.
- Este subsidio se valora más en un contexto de fuerte inflación como la que sufre actualmente el país.
- d) El que resulta de pagar F.A.C. del fondo de recuperación financiera (abonos mensuales), los seguros de vida y daños de todos los titulares de vivienda.

- e) El que resulta de pagar F.A.C. también del fondo de recuperación financiera, los costos de los honorarios de los Notarios, con el propósito de escriturar las viviendas compradas por la Fundación conforme el régimen de condominio vecinal.

Otros beneficios, que no pueden ser considerados propiamente como subsidios, se encuentran representados por el potencial que tienen las comunidades de utilizar en su provecho el fondo de recuperación financiera que les corresponde, así como el uso inmediato de los dos primeros meses de sus abonos mensuales, como reciclaje para la atención inmediata de mejoras materiales o fortalecimiento financiero de las comunidades.

Lo anteriormente expuesto, no es para minimizar el esfuerzo realizado por el gobierno en la reconstrucción nacional, sino por el contrario se trata de objetivizar el proceso de reconstrucción de vivienda popular, consideramos que la decisión del gobierno así como sus resultados, más que buscar impactar económicamente para salir de la crisis, fueron utilizados con un carácter político-social, los resultados no habrían cobrado tanta relevancia de no haber sido que se presenta este fenómeno telúrico, y de que además existía un rezago histórico tanto en empleo, como en vivienda.

Hay que destacar el esfuerzo realizado por las organizaciones populares en materia de promoción y negociación con las autoridades, organizaciones que por lo general fueron creadas hacia tiempo y con una larga trayectoria en las luchas populares en materia inquilinaria. Estos esfuerzos hechos a través de la movilización de las masas y ganando las calles, se vieron coronados en los resultados emanados del proceso de concertación democrática y que estaban dirigidos hacia aquellos grupos populares de bajos ingresos a los cuales representaban.

Tampoco hay que olvidar la decisión política del gobierno (la expropiación), provocada por el sismo, lo cual le vino a dar cierta credibilidad al mismo gobierno ante sus gobernados, fue una muestra de que se tiene voluntad y capacidad para responder de inmediato y concretamente a las demandas populares, además de que dió muestras de que se cuenta con la infraestructura técnica para promover la vivienda popular. Esto, también nos da la seguridad de que se cuentan con los recursos necesarios, si así se quiere, para salir de la actual situación de crisis estructural por lo que atraviesa el país.

Los logros obtenidos por ambas partes se obtuvieron por una iteración mutua exigida por las circunstancias impuestas por el sismo que se abatió sobre la ciudad de México.

Ahora bien, dentro del papel que representaron los organismos no gubernamentales, destaca la participación de la Fundación para el Apoyo de la Comunidad, como una de las instituciones que más acciones de vivienda logró concretizar. Si bien es cierto, que a nivel global su participación no llega a ser muy destacada, en cuanto acciones de vivienda se refiere, sí se destacó por ser una institución preocupada por la situación económica por la que atraviesan sus beneficiarios, ésto se puede comprobar claramente a través de los subsidios otorgados a estas gentes. Aunque lo que yo considero más importante, y que es una modesta contribución a los ya tradicionales modos de otorgar los créditos de vivienda popular, es el modelo de recuperación financiera adoptado por esta institución, en donde se ve realmente que si se dispone de una infraestructura necesaria, así como los medios económicos para realizar las obras se puede beneficiar realmente a las personas cuyos ingresos bajos no les permitía ser considerados como sujetos de crédito, además de que se le da una clara diferenciación en cuanto a la capacidad de pago de cada una de estas familias, con el objeto de no ser arbitrario a la hora de aplicar los criterios para el pago de las viviendas. Pienso que con el sesgo que se presentó en las estructuras tradicionales de otorgamiento del gobierno, al darle cabida a las capas que antes eran discriminadas, y con un modelo de recuperación como el que implantó la Fundación para el Apoyo de la Comunidad, si llegara a legislarse, podríamos acercarnos a una verdadera



estrategia de vivienda popular, en donde no se de trato igual a desiguales.

Si observamos estos tres aspectos:

- Movilización popular
- Decisión política del gobierno
- Modelo adecuado de recuperación financiera (F.A.C.)

Podemos concluir que con una participación activa y racional de los organismos populares promoviendo proyectos de construcción de vivienda popular, dentro de los barrios populares, contando además con una voluntad política de traducir esas demandas en hechos concretos a través de la infraestructura técnica y legal con que se cuenta y con un adecuado y flexible modelo de recuperación de los créditos que se otorguen, que permita tener variantes de acuerdo a la capacidad económica de las personas, podemos llegar a una verdadera política de vivienda orientada a los sectores populares.

## X.- BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. Aguilar Camín, Héctor, "Para demoler nuestras pirámides", en Nexos, Vol. 8, Núm. 95, noviembre, México 1985.
2. Bols, Guillermo, "Sismo y política habitacional", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, Núm. 123.
3. Boltvinik Julio, Hernández Laos Enrique. Origen de la Crisis Industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar.
4. Calzada Falcón, Fernando y Hernández y Puente, Francisco "De la mitad del tunel, al fondo del pozo", en la Jornada México, 3 de julio de 1987.
5. Cínna, Lomnitz, "Lecciones del terremoto de 1985", en Vuelta, abril, Vol. 11, Núm. 125, México, 1987.
6. Comisión Intersecretarial de la Vivienda (COVI), Desarrollo urbano, programa Nacional de Vivienda Avances e instrumentos generales, México, 1982.
7. Comisión Nacional de Reconstrucción, Comité de Auxilio Social, Coordinación de Vivienda, 7. Presidencia de la República, 1986.
8. Comisión Metropolitana de Emergencia: "Informe", Excelsior, México, 19 de septiembre - 19 de octubre, Mexico, 1985.
9. CONAPO México Demográfico, Breviario 1980-81. México 1982.
10. CONAPO Proyección Programática de la Población, México, 1982.
11. Connoly, Priscilla, "El inquilino antes y después del sismo", en Revista El Cotidiano, México, UAF-Azcapotzalco, noviembre-diciembre, año II, - Núm. 8, 1985.

12. COPLAMAR, Mínimos de bienestar. 5. Vivienda, México, Presidencia de la República, 1979.
13. COPLAMAR, "Necesidades esenciales en México" 3, Vivienda, México, COPLAMAR - Siglo XXI, 2a. edición, 1983.
14. Cordera Rolando. Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Colección de lecturas del Fondo de Cultura Mexicana, No. 39, México, 1981.
15. Czerna Zotlán, "Los edificios más altos no se cayeron porque estaban bien diseñados y construidos" (entrevista) en Esto pasó en México, Documentos extemporáneos, Núm. 7, Ed. extemporáneos, México, 1985.
16. Estrategia. Revista del Análisis Político, No. 66 México, 1985. Notas del Grupo Promoción del Desarrollo P<sub>o</sub>pular.
17. Feinstein Nestor. Neoestructuralismo y paradigmas de Política Económica. Trimestre Económico 201, Enero-Marzo 1984. F.C.E., México.
18. Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A.C. Sistema de Recuperación de los Créditos de Vivienda otorgados a los damnificados de la Fundación (Mimeo), Septiembre, 1987.
19. Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A.C. Perfil Socioeconómico de los Damnificados atendidos por la Fundación. Mimeo. Abril, 1987.
20. Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A.C. Reporte síntesis de sus acciones (Mimeo). Septiembre, 1987.
21. González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (Coords). "México ante la crisis", Siglo XXI editores, 2a. edición, 1986.
22. González R. Eduardo. La primera etapa del nuevo gobierno metas sobre la coyuntura. Investigación Económica 167, Marzo 1984, U.N.A.M., México.
23. Calarza, Gerardo y Monje Raúl, "Entre cifras contradictorias y con 37,300 capitalinos aún en la calle, desaparecen las comisiones de emergencia" en Proceso, 30 de diciembre Núm. 478, México, 1985.
24. I.N.E.A. Análisis del Sector Informal en México. México, 1986.

25. I.N.E.A. - C.I.I.S. Desempleo, Subempleo y Capacitación de la mano de obra en el sector informal. México, 1985.
26. Jusidman Clara. Conceptos y Definiciones en relación con el Empleo, el Desempleo y el Subempleo. Demografía y Economía, Colegio de México. México, 1971.
27. Krauze Enrique, "Revelación entre las ruinas", en Vuelta año 14, Núm. 108, México, noviembre, 1985.
28. Luiselli, Cassio, "La capital invisible", en Nexos, Vol. 8 Núm. 96, diciembre, México, 1985, pp.
29. Llorens F., Carmen, "Hablan los colonos", en el Cotidiano, UAM-Azcapotzalco, nov-dic., año II, Núm.8, México, 1985.
30. Marín, Carlos, "La autopsia de las ruinas del Nuevo León", en Proceso, 3 de marzo, núm. 487, México, 1986.
31. Massolo, Alejandra, "Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda", la organización de los damnificados, en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Núm. 2, abril-junio, 1986.
32. Martín, Cristina, "Cambia la mentalidad de los ciudadanos" en la Jornada, México, 3 de julio de 1987.
33. Mercado, Angel, "Resistencia de pobladores en el Centro de la Ciudad de México", en resistencia organización y lucha ante el deterioro de la ciudad, México, IISUNAM-CIESAS, 1984.
34. Mercado, Angel, "Reconversión (o nueva falacia) urbana", en la Jornada, México, 5 de agosto de 1987.
35. De la Madrid, H. Miguel, "Quinto informe de Gobierno". Estadístico, 1987.
36. "Ensayar nueva política habitacional", en la Jornada, México, 24 de julio de 1987.
37. Monsivais, Carlos, "Organizaciones populares y resistencia a su acción", en Proceso, 11 de noviembre, núm. 471, México, 1985.

38. Monsivais, Carlos, "La auto-organización ciudadana equivalió a una desobediencia civil" (Entrevista), en Esto pasó en México, documentos extemporáneos, Núm. 7, ed. extemporáneos, México, 1985.
39. Musacchio, Humberto, "Ciudad quebrada", México, ed. Oceano 3a. edición, 1986.
40. Pacheco, Cristina, "Zona de desastre", México, ed. Oceano, 1986.
41. Paz, Octavio, "Escombros y semillas" en Vuelta, noviembre, año IX, Núm. 108, México, 1985.
42. Puente Leyva, Jesús, "El problema Habitacional", en el Perfil de México en 1980, Vol. 2, México, Siglo XXI Editores, 1978.
43. Rabeli, Cecilia y Mier y Terán, Martha, "Los damnificados por los sismos de 1985 en la ciudad de México", en XLVIII, Núm. 2, abril-junio 1986.
44. Rendón Teresa. El Empleo en México: Tendencias Recientes Investigación Económica 161, Julio-Septiembre de 1982. U.N.A.M. México.
45. Reunión sobre Evaluación de Reconstrucción. Los Pinos, Septiembre 18 de 1987.
46. Renovación Habitacional Popular. Informe Global de Entrega de vivienda al 15 de septiembre de 1987.
47. Rodríguez Velázquez, Daniel, "La organización popular ante el reto de la reconstrucción", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, Núm. 123, enero-marzo, 1986.
48. Ros Jaime. Crisis Económica y Política de Estabilización en México. Investigación Económica 168, Abril, Junio, 1984, U.N.A.M., México.
49. Sales Gutiérrez, Carlos, "Evaluación de sistemas financieros para la vivienda", Reunión Nacional de Organismos Estatales de Vivienda, México, agosto de 1987.
50. S.E.D.U.E., "Los actores de la reconstrucción", México, marzo 1987.
51. S.E.D.U.E., "Atlas técnico de la reconstrucción", reconstrucción de vivienda popular, Ciudad de México, México, 1987, organismos no gubernamentales. Marzo, 1987.

52. SESIC-SEP. Educación y Demografía. Dirección de Asesorías. México, 1981.
53. S.P.P., X Censo General de Población y Vivienda, 1980, Datos finales, México, 1981.
54. S.P.P. Sistemas de Cuentas Nacionales 1980 y 1982. México.
55. S.T. y P.S. Programa Nacional de empleo 1980-1982. México, 1971.
56. S.T. y P.S. Proyecto para la Planificación de los Recursos Humanos. México, 1982.
57. Tamayo, Jesús, Rumney, Diana, et. al., "Hacia el futuro de la ciudad", en Nexos, año VIII, Vol. 8, Núm. 95, noviembre, México, 1985.
58. U.N.A.M., "La UNAM ante los sismos de septiembre", México, 1985.
59. Valenzuela Feijóo José. El Capitalismo Mexicano en los ochentas. Ed. Era, México, 1986.
60. Villarreal René. La contrarrevolución Monetarista. Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo. Ed. Oceano, México, 1985.
61. Ziccardi, Alicia, "Política de vivienda para un espacio destruido", en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Núm. 2/86 abril-junio, 1986.