



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo
Economía, Política y Ambiente (EPA)

Programas de reconstrucción de vivienda en el sismo de 1985: Neoliberalismo en México
(1982-1994).

TESIS

que para optar por el grado de
MAESTRA EN URBANISMO

Presenta:

Hania Janice Rodríguez Suárez

Tutor:

Dr. Raúl Salas Espíndola
(Facultad de Arquitectura, UNAM).

Sinodales:

Dr. Felipe Albino Gervacio
(Facultad de Arquitectura, UNAM).

Dr. Marcos Rodolfo Bonilla González
(Facultad de Arquitectura, UNAM)

Mtro. Francisco Morales Segura
(Facultad de Arquitectura, UNAM)

Mtra. Lucía Constanza Ibarra Cruz
(Facultad de Arquitectura, UNAM)

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, México, Abril 2017.



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 esta 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.



■ Programas de reconstrucción de vivienda en el sismo de 1985:
neoliberalismo en México (1982-1994).



AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por brindarme, una vez más, la oportunidad de formarme académicamente y profesionalmente.

Asimismo, a la Maestría de Urbanismo y, en particular, al campo de conocimiento de Economía, Política y Ambiente (EPA), por brindarme la oportunidad de mi desarrollo académico dentro de su especialidad.

Al mismo tiempo a mi tutor, y a cada uno de mis sinodales, que con su valioso apoyo, tiempo e impulso no hubiese alcanzado tan enorme éxito aún con todo el paso de tiempo transcurrido.

De igual forma a mi hermano Josiane que siempre me ha brindado su apoyo y confianza en todo momento para todas y cada una de las etapas de mi vida.

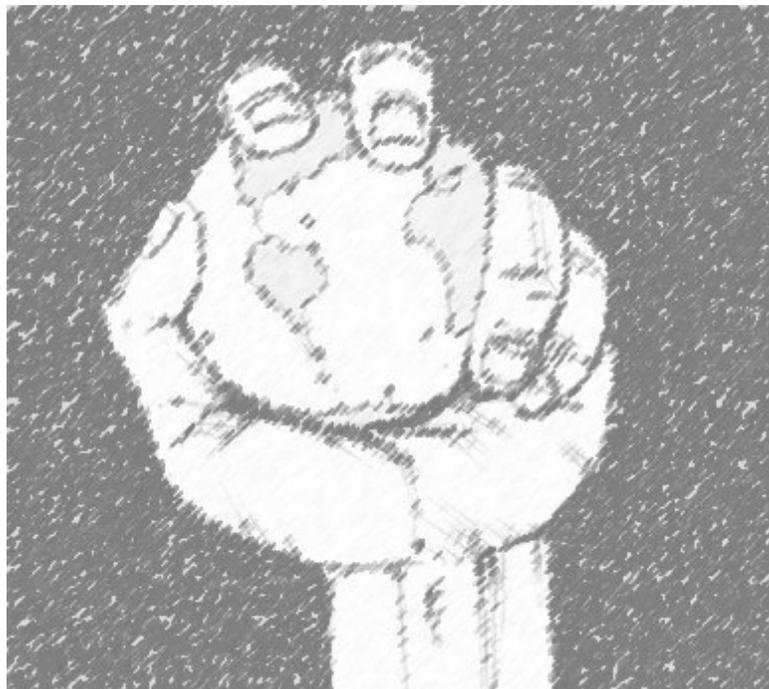
A Oscar, que si bien, ha sido poco el tiempo que he pasado contigo, siento que la vida me ha brindado lo mejor, después de esperar tanto.

Y por último a todos por su infinita paciencia y fe para que terminara con tal propósito.

AGRADECIMIENTOS	0
INTRODUCCIÓN.....	3
2 MARCO CONCEPTUAL.....	7
1.1 Fenómenos naturales.....	8
1.2 Neoliberalismo y el Consenso de Washington.....	12
1.2.1 Naomi Klein: Teoría del Shock.....	16
1.3 La política como medio.....	18
1.4 La vivienda como objeto intercambiable: mercancía.....	20
2. LA POLÍTICA PÚBLICA MEXICANA ANTE EL NEOLIBERALISMO.....	25
2.1 El desastre sísmico en México.....	26
2.1.1 Plan DN-III-E	31
2.1.2 Plan Marina.....	34
2.2 Planeación Urbana en México.....	36
2.2.1 Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV).....	40
2.3 La vivienda en México.....	48
2.3.1 Ley Federal de Vivienda (LFV).....	55
2.3.2 Programa para el Fomento y la Desregulación de la Vivienda (PFDV).....	61
2.3.3 Programa Financiero de Vivienda (PFV).....	63
2.3.4 Instituciones.....	66
2.3.4.1 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).....	66
2.3.4.1.1 Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).....	68
2.3.4.2 Fondos de Ahorro Solidario.....	72
2.3.4.2.1 INFONAVIT	72
2.3.4.2.1 FOVISSSTE.....	77
3. EL SISMO Y LA CIUDAD DE MÉXICO.....	80
3.1 La Ciudad de México: 19 y 20 de septiembre de 1985.....	81
3.1.1 Generalidades.....	89
3.2 Políticas para la reconstrucción: vivienda.....	91
3.2.1 Fase I.....	92
3.2.1.1 Programa Emergente de Vivienda (PEV) Fase I.....	95
3.2.1.2 Programa de Renovación Habitación Popular (PRHP).....	97

3.2.1.3 Programa Democrático de Reconstrucción de Tlatelolco (PDRT).	100
3.2.2 Fase II	102
3.2.2.1 Participación.	104
3.2.2.2 Resultados y repercusiones.	110
3.2.3 Instituciones.....	111
3.2.3.1 Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).....	111
3.2.3.2 Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).	113
CONCLUSIONES.....	115
Generales.	116
Particulares.	120
Propuesta complementaria.	121
Líneas de investigación sugerentes.	127
ANEXO	128
REFERENCIAS.....	144

INTRODUCCIÓN



La situación internacional y nacional que se gestaba en el período comprendido de 1982 a 1994 fue crucial para la entrada que realizó la globalización a México, con la incorporación (intromisión a la economía nacional) del capitalismo neoliberal como fin último de éste.

Sin embargo, aún cuando los preparativos de dicha incorporación que hace el país al movimiento global se encontraban en proceso de gestación, dentro de los períodos presidenciales albergados entre 1982 a 1994, la interrogante de un factor determinante es la que motiva la presente investigación: los sismos de 1985.

Es por lo anterior que se inicia con el Marco Teórico, respecto a las temáticas sobre desastre, economía, política y vivienda. Con ello se da una idea general de lo que se vivió y hacia dónde se perfilaban. Asimismo, se entiende el medio y el sujeto a quién va dirigida toda la maquinaria.

A través del segundo capítulo donde se particulariza la zona de estudio a la Ciudad de México por medio de la política gubernamental que se ajustó e implementó en los dos períodos presidenciales del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988) y del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) en las mismas temáticas: desastre (natural – sismo), económica y de vivienda.

Con el tercer capítulo, se conjugan las variables independientes de los dos capítulos anteriores, el ejemplo concreto es el que ocurrió en la Ciudad de México a causa de los sismos de septiembre de 1985, los cuales se vierten en la respuesta oficial gubernamental a través de los Programas de reconstrucción de vivienda en su fase I, los cuales fueron:

- 2 Programa Emergente de Vivienda (PEV).
- 3 Programa de Renovación Habitación Popular (PRHP).
- 4 Programa Democrático de Reconstrucción de Tlatelolco (PDRT).

Para el funcionamiento del PEV se tuvo que apoyar en el inventario existente de viviendas edificadas por diversas instituciones del sector paraestatal (INFONAVIT, FOVISSSTE, AURIS Y FOVI¹) con el fin de reponer viviendas destruidas con unidades terminadas o a punto de terminarse al ocurrir los sismos y que aún no hubieran sido adjudicadas.

El Programa incluyó esquemas de financiamiento, entre los que se puede señalar que los damnificados contaron con créditos hipotecarios para compra a terceros. Para viviendas con daños menores se constituyeron parques de materiales con precios inferiores a los de canales de distribución normales.

¹ INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores; FOVISSSTE: Fondo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. AURIS: Instituto de Acción Urbana y de Integración Social. FOVI: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda. Para mayor detalle de éstos, se debe consultar el punto 2.3.4.2 del presente trabajo de investigación.

El PEV significó una solución inmediata a un subconjunto de damnificados con características correspondientes a supuestos previstos por las reglas de operación de las instituciones paraestatales de apoyo.

El PRHP partió de considerar la viabilidad de su ejecución en términos de los recursos financieros disponibles, de su manejo administrativo y operativo, así como del acceso al suelo expropiado que permitió la realización del Programa; con ello, pudo realizar sus actividades. (Fideicomiso, 1988, p. 16)

Es con ello que el Programa tuvo una libertad de acción importante para el momento dado, ya que se ejercía desde la acción del terreno hasta la administración de la construcción y la entrega 'formal' a cada beneficiario.

El PRDT se definió para atender a los inquilinos que sufrieron dentro de las Unidades Habitacionales Nonoalco – Tlatelolco y la 'Adolfo López Mateos'. Los fondos para el financiamiento de este Programa provinieron de la aseguradora que amparaba a los residentes de las Unidades y de los recursos fiscales que fueron aprobados por el Congreso de la Unión.

El cuarto capítulo refiere a la ejecución de la fase II, la cual surge a raíz de la gran demanda de la población (afectada en los sismos y la considerada 'desdoblada') de la vivienda en la Ciudad de México.

Es en esta fase II que el PEV sugiere un corte neoliberal; ya que, entre otras cosas, se estipula en sus lineamientos solicitudes de carácter económico en donde clasificar a los solicitantes al Programa. Cada Programa se ejecutó para diferentes estratos (sociales económicos) de población, así como con diferentes lineamientos en su aplicación y requisitos de entrada a cada uno.

Por otro lado, el apoyo de la comunidad a través de organizaciones sociales, se torna en un impulso importante porque fue la primera respuesta de acción concreta y, al igual que los Programas implementados por el gobierno federal, éstas se agruparon con el fin de ayudar en la reconstrucción de la ciudad, en particular, de la vivienda.

Independientemente de la acción tardía del Estado y de la respuesta inmediata de las organizaciones sociales y sus labores, es por medio de los programas de reconstrucción, en su fase I, un caso aislado de la entrada del neoliberalismo a México.

Sin embargo, cambia el sentido de auxilio al entrar la fase II, con el PEV en su segunda versión, ya que éste debía complementar la ayuda que no había podido ser subsanada por los tres primeros programas en la fase I y por la ampliación en la demanda colectiva que se sufrió.

Es decir, la respuesta a través de los tres programas, en la fase I, denominados: PEV, PRHP y el PDRT fueron el impulso humanitario o del Estado benefactor (sin ningún corte económico) a la ayuda para la emergencia. Sin embargo, es a través de la fase II, con el PEV que se observan tintes del capitalismo neoliberal en México.

2 MARCO CONCEPTUAL



1.1 Fenómenos naturales.

Un fenómeno natural es considerado un peligro² y un riesgo³ para los asentamientos humanos vulnerables⁴, ya que generan un daño individual o colectivo, es decir, es una amenaza potencial de pérdidas económicas y humanas en distintos grados.

En el medio urbano, estos riesgos naturales se desagregan en los factores que la constituyen:⁵

- Factores estructurales ligados al funcionamiento actual de la sociedad y que incluyen los socioculturales, los sociodemográficos y económicos, los institucionales y político administrativos, así como los funcionales y técnicos.
- Factores geográficos y coyunturales, siendo los primeros determinados por los parámetros espacio-temporales del fenómeno natural en cuestión, y los segundos, derivados de fallas temporales e imprevisibles de alguna red de infraestructura o vía de comunicación que agravan las características del fenómeno natural.

La diferencia entre un desastre⁶ y una catástrofe es que el primero es la consecuencia del peligro, la actualización del riesgo; y el segundo es la relación entre un riesgo (un terremoto o una explosión nuclear) y una condición vulnerable (viviendas mal construidas en una situación peligrosa).

La relación de vulnerabilidad se encuentra detallada por el autor de Arquitectura de Emergencia (Davis, 1980, p. 20) de la siguiente manera:

<p>Tipo de riesgo</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Inundación. ➤ Terremoto. ➤ Huracán. ➤ Tifón. ➤ Sequía. ➤ Múltiples combinaciones, de los puntos anteriores, que puedan resultar peligrosas. 	<p>Vulnerabilidad al desastre.</p>	<p>Condiciones peligrosas</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Una rápida urbanización. ➤ Casas mal situadas (por ejemplo, edificios en barrancos abruptos o en llanuras propicias para inundaciones). ➤ Casas mal construidas. ➤ Un elevado nivel de pobreza. ➤ Insuficiencia de materiales locales (por ejemplo, madera). ➤ Construcciones de techos pesados.
--	------------------------------------	---

² Acontecimiento o característica natural que implica un riesgo a los seres humanos, es decir, es el agente que llegado el momento produce el daño individual o colectivo; por tanto, peligro es algo potencial.

³ Grado de exposición al peligro, que se define por su probabilidad.

⁴ En su acepción más general, se refiere a toda forma de presencia humana amenazada por un peligro.

⁵ <http://bifea.revues.org/5984> Pág. 614.

⁶ http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/desastres/que_son_desastres_y_catastrofes.pdf Pág. 3.

Al sufrir un desastre o catástrofe se requiere prestar atención y ayuda a los damnificados, independientemente de su condición económica, ; sin embargo, de acuerdo a Ian Davis (1980, p.31 y 36), existen diferencias significativas entre las maneras de enfocarlo en los países desarrollados y en los que se encuentran en vías de desarrollo, éstos primeros buscan soluciones materiales, mientras que los segundos son ante todo soluciones de mecanismos sociales.

Asimismo, señala que la medida de mitigación de los desastres y catástrofes no se ha mantenido al mismo paso que la rapidez del crecimiento urbano, ya que los factores que han motivado el crecimiento de las distintas ciudades en el mundo ha sido la inmediata oleada de población tras el fenómeno (natural / causado por el hombre), tal es el caso de los trabajos de reconstrucción y los salarios, estos últimos son mucho mayores que los de las zonas rurales. (Davis, 1980, p. 44)

Entonces, se vive en un círculo vicioso: vulnerabilidad genera desastres, lo cual lleva a un crecimiento urbano descontrolado, que lleva a crear nuevos espacios vulnerables y comienza el ciclo. En éste caso se observa principalmente en las zonas pobres de los países en vías de desarrollo.⁷

Es así como Davis (1980, p. 50) señala el círculo de pobreza – vulnerabilidad – subdesarrollo, ya que se entrelazan la explotación, la elevada población y el elevado número de víctimas.

El restablecimiento de la ciudad, después de un desastre o catástrofe, suele retrasarse mucho más de lo que acostumbran decir los políticos en sus discursos (optimistas); esto no obedece a una razón tecnológica, sino a una razón legal, política y económica. Un ejemplo de ello es que en las fases de socorro y de reconstrucción se puede destacar abusos de poder: la corrupción puede desviar los fondos del socorro e impedir o dificultar la reconstrucción.⁸ (Davis, 1980, p. 48, 49 y 50)

Es decir, aunque el país en vías de desarrollo se focalice en soluciones en materia de mecanismos sociales, sufre irremediamente de procesos legales, políticos y económicos que hacen que se incremente el tiempo de recuperación e inversión mayor respecto a los sufridos en países desarrollados.

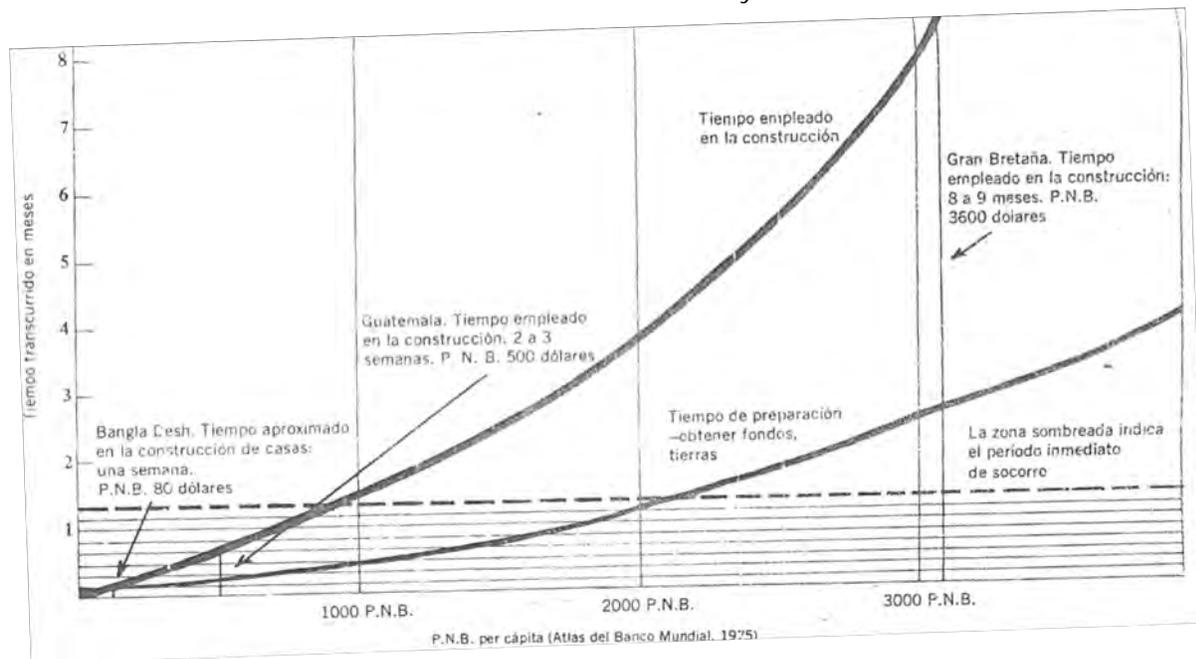
Para ello, Davis se sustenta en un diagrama realizado por él mismo, donde señala la relación que existe entre la rapidez de construcción y una situación económica dada; la relación de

⁷ El estudio de los desastres y catástrofes es casi por definición el estudio de la pobreza en el mundo desarrollado, siendo la más afectada cuando sobrevienen. (Davis, 1980, p. 31 y 36).

⁸ Con lo que da un largo periodo de recuperación que sigue a un gran desastre o catástrofe que puede mantener al país en un estado de desorganización durante casi veinte años. (Davis, 1980, p.50).

la riqueza nacional y el tiempo empleado en la construcción de los edificios (dañados o perdidos (Gráfico1).

GRÁFICO 1: Relación de reconstrucción y situación económica.



FUENTE: Ian Davis, 1980, p. 104.

Este diagrama muestra dos ejemplos concretos:

- Un país desarrollado en donde se evalúa un período menor de tiempo de reconstrucción con una inversión de casi lo mismo que el siguiente ejemplo;
- Dos son países en vías de desarrollo, en donde se observa un incremento de tiempo en casi el doble respecto al primer ejemplo.

La reconstrucción tiene lugar inmediatamente en los dos casos; sin embargo, la inversión económica de recuperación del país en desarrollo es del doble que la de los países en vías de desarrollo; con un tiempo menor (una relación de casi tres veces) a la de éstos.

¿Y qué es lo que causa esto? Señala Davis (1980, p. 104) que los factores que inhiben que el proceso de reconstrucción se lleve a cabo son:

- Evacuación forzosa de una ciudad destruida,
- Quemar los escombros o,
- La incertidumbre engendrada cuando los políticos del país afectado hacen declaraciones prematuras sobre la posibilidad de trasladar a la población a un nuevo lugar más seguro.

No obstante, a lo señalado se considera tendrán que ser evaluados cada caso concreto, ya que se conjugan muchos otros, como el legal, político y económico.

En el caso sobre la relación que existe entre el socorro y la reconstrucción, Davis cita a Otto Koenigsberfer, el cual menciona que existen cuatro principios fundamentales:

- El socorro es el enemigo de la reconstrucción.
- La mínima operación de socorro reduce la capacidad ejecutiva del sector público al máximo.
- Bajo el impacto inmediato de un desastre o catástrofe, la gente está dispuesta a cambiar viejos métodos y costumbres.
- Acción rápida significa actuar sobre proyectos preestablecidos, es decir, deben estar listos de antemano. Éstos podrían ser:
 - ❖ Una legislación de emergencia. Adicional a éste, es sobre la temática de reconstrucción, planes urbanos y programas.
 - ❖ Trazados de ciudades nuevos y ampliados.
 - ❖ Nuevos sistemas de construcción y reglamentos.
 - ❖ Un plan decisivo respecto a los papeles que hay que desempeñar.

De éstos señalados, la legislación y el trazado deberán ser ajustados y regulados dentro del plan, ya que es inevitable que la población no realice algún apoyo o auxilio por el desastre o catástrofe. Asimismo, si se generan nuevos sistemas de reconstrucción, con sus respectivos reglamentos y normas, el plan podrá abrir puertas que señalarán con exactitud qué se podrá hacer en casos generales y específicos de desastre.

Señala que los gobiernos nacionales tienen la capacidad necesaria para realizar el papel principal en la fase inmediata de socorro y en la de reconstrucción. Esta ayuda es administrada por comités de emergencia nacional o por comités de reconstrucción nacional (que, en el caso de México, se formó tras el sismo de 1985⁹). (Davis, 1980, p. 102)

No obstante, no se debe perder de vista que no toda la solución debe ser del gobierno o estado, la población y más la damnificada deberá hacer su parte para la reconstrucción del entorno perdido, por lo cual un plan decisivo es una opción viable.

A partir de esta propuesta y de los factores (legal, político y económico) que problematizan el proceso de reconstrucción que se realice, tanto por parte de cualquier gobierno como por la ciudadanía en particular, se requiere señalar en qué estado se encuentran éstos.

⁹ Ver Capítulo 3 El sismo y la Ciudad de México de la presente investigación.

1.2 Neoliberalismo y el Consenso de Washington.

El capitalismo se caracteriza porque los medios de producción son propiedad de algunos (cuantos) y la fuerza de trabajo proviene del resto de la población (mayoría), con el fin de venderla como mercancía. Dentro de este modo de producción, todo se considera mercancía: víveres, medios de consumo, materias primas, medios de producción, fuerza de trabajo, etc.

La sociedad moderna se construye de manera que los propietarios de los medios de producción tengan suficiente mano de obra y se obtenga plusvalía, es decir, el capitalismo y la clase hegemónica no se pueden concebir sin la mano de obra del trabajador.

Por su propia naturaleza, tiende a absorber la riqueza de todos en manos de unos cuantos y, por consiguiente, provoca crecientes crisis debidas al exceso de oferta y a un progresivo aumento del desempleo; sin embargo, es parte del propio sistema.¹⁰

La perspectiva que se tiene del capitalismo es una visión generalizada de la vida en la sociedad moderna¹¹, ya que menciona al mercado como un escenario social. Su funcionamiento utópico es la aceptación voluntaria de los individuos al mismo, a partir de sus intereses particulares, sin atender a los fines colectivos. (Hirsch, 2001)

Sin embargo, esos intereses particulares son exclusivamente del grupo hegemónico del tiempo espacio determinado, ya que los fines colectivos sirven para mantener a la mayor parte de la población con ese 'ideal', con el que al final se servirán los pocos del grupo minoritario del poder; es decir, del gran grupo de mano de trabajo (trabajador) servirá para dar y servir a los intereses del capitalista que ostenta los medios de producción.

Con esto se parte que la sociedad moderna sólo piensa que existe un conflicto social básico: el que hay entre el trabajador asalariado y el capitalista; sin embargo, existe toda una gama de contradicciones sociales en las relaciones de dominación, explotación y subordinación; ya que el poder que tiene la clase hegemónica, de ahora en adelante se hará a través del Estado, con las características de capitalista, racista y patriarcal, éstas, sin duda, son las que originan sus propias contradicciones. (Hirsch, 2001)

¹⁰ Teoría que considera que el valor de un bien o servicio depende de la cantidad de trabajo que lleva incorporado.

¹¹ Es una sociedad que ya ha atravesado la fase inestable del proceso de modernización y ha logrado un nivel general de organización y desarrollo que le confiere cierta estabilidad, desde la cual sigue evolucionando con más seguridad. Sus características generales son: instituciones políticas democráticas estables, administración pública racionalmente organizada, organización nacional legalmente resuelta y estable, desarrollo científico-tecnológico autónomo, economía industrial o post-industrial, universalización del proceso educativo básico, alto nivel de ingreso per capita, aceptable desigualdad del ingreso (índice de Gini inferior a 0,5), eficiente sistema de salud, con buen nivel de esperanza de vida y baja morbilidad, baja natalidad y muy baja mortalidad infantil, activa presencia en el comercio internacional con productos de alto valor agregado, presencia en las decisiones políticas internacionales, al menos en cuestiones que la afectan.

Invariablemente a estar con una organización nivel sociedad, el capitalismo tuvo una crisis¹², debido a estas mismas contradicciones, y sufrió un agotamiento del modelo que se encontraba vigente durante el período 1933 – 1980 (industrialización mediante la sustitución de importaciones – ISI), con lo cual se promulgó las bases para emprender las reformas estructurales necesarias que permitiesen cambiar el rumbo económico de América Latina (y de todo el mundo).¹³

El proyecto neoliberal pretendió ser una respuesta integral (como regulación¹⁴ por parte del Estado) a la crisis del capitalismo y se trató de un abierto rechazo a la ‘confraternización’ entre la economía y la política que introdujo la teoría keynesiana; asimismo, se planteó que este proyecto fuera metropolitano. (Cordera y Tello, 2000, p. 81 y 82).

Es a partir de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago que se designó el término neoliberal, cuyo principal exponente fue Milton Friedman¹⁵. El fundamento teórico del neoliberalismo consiste en argumentar que la economía tiende, siempre y de “manera natural”, a un equilibrio general del pleno empleo.¹⁶

La regulación llamada ‘neoliberalismo’ está conformado por tres (3) grandes vertientes que dan cuenta de su complejidad teórica y de sus fines ideológicos¹⁷: el monetarismo de Friedman, la nueva Macroeconomía Clásica de Lucas – Sargent y la Economía de la Oferta de Laffer – Wannisky.¹⁸

Esta regulación del Estado no puede darse si no existiese un “acuerdo voluntario” por parte de la clase dominada. Es con ello con lo que “legitima” al propio sistema de la regulación. Son en las formas sociales de la sociedad dominada en las que se apoyan las clases hegemónicas para continuar con su poder. (Hirsch, 2001).

Es por lo tanto que se demuestra que los intereses de unos, como la clase dominante, van encima de los intereses colectivos, la clase trabajadora a través de la sociedad y no viceversa.

¹² Esta crisis la constituye la inflación; de acuerdo al diagnóstico neoclásico, la inflación sólo puede combatirse restituyendo los equilibrios básicos en y entre la oferta y la demanda, que la dilatación estatal y la indisciplina laboral han deteriorado. (Cordera y Tello, 2000, p. 85)

¹³ http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf Pág. 19

¹⁴ De acuerdo a Hirsch, la define como los intereses antagónicos de clases y grupos sociales sean conformados, canalizados y vinculados entre sí, de tal manera que se siga garantizando tanto la cohesión de la sociedad como la compatibilización de las acciones sociales con las condiciones de la valorización de capital dentro de las condiciones del régimen de acumulación dado. (Hirsch, 2001)

¹⁵ (1912 – 2006). Estadístico, economista e intelectual estadounidense de origen judío que se desempeñó como profesor de la Universidad de Chicago. Friedman es seguidor y continuador de la línea trazada por los clásicos ingleses: Adam Smith y David Ricardo, que fueron los primeros en postular la libertad económica como condición necesaria y suficiente del progreso material de los pueblos.

¹⁶ <http://www.utm.mx/temas/temas-docs/nfnotas417.pdf> Pág. 62.

¹⁷ Tienen una ideología en común: “eliminar” al Estado keynesiano (en los países desarrollados) y al Estado planificador y promotor del desarrollo económico (en los países subdesarrollados).

¹⁸ <http://www.utm.mx/temas/temas-docs/nfnotas417.pdf> Pág. 63.

La experiencia ha demostrado que el neoliberalismo requiere de una buena dosis de autoritarismo e inflexibilidad para tener viabilidad y un relativo éxito.¹⁹ Así que, la libertad económica no promueve necesariamente la libertad política, o la libertad política no es el resultado de la libertad económica.²⁰

Aquí se demuestra que aún cuando los dos factores (político y económico) sean de importancia fuerte en la toma de decisiones, no corresponden uno con otro, es decir, no porque uno tenga libertad de 'movimiento' promueve la libertad del otro.

Con el "Consenso de Washington", en 1989, se formula un listado de medidas de corte político/económico, de corte neoliberal, para 'orientar' a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo - FMI, BM y el BID, respectivamente)²¹ a la hora de valorar los avances en materia económica de los primeros al pedir ayuda a los segundos.²²

Con ello se genera un control legal mundial sobre los países en vías de desarrollo que permiten a los países desarrollados, ya que ellos son los que conforman a las instituciones FMI, BM y BID, a través de compromisos económicos, es decir, como compromisos con el usurero (mundial).

El Consenso determinó encontrar 'soluciones útiles' sobre la forma de afrontar en la región en vías de desarrollo (determinada) la crisis de la deuda externa y establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica, de manera general, se fundamenta en los enunciados siguientes:²³

- Disciplina presupuestaria.
- Cambios en las prioridades del gasto público.
- Reforma fiscal.
- Tipos de interés.
- Tipo de cambio.

¹⁹ En el caso latinoamericano, un ejemplo claro es en Chile: ahí se suprimieron las libertades políticas en aras de la libertad y la eficiencia económica a ultranza, es decir, se "estrechó la mano militar" del autoritarismo y la represión, con la "mano invisible del libre mercado".

²⁰ <http://www.utm.mx/temas/temas-docs/nfnotas417.pdf> Págs. 62 y 63.

²¹ El FMI se ocupa de los asuntos macroeconómicos y maneja un sistema de préstamos y asistencia técnica que están entrelazados. El BM se concentra en los temas del desarrollo económico y la reducción de la pobreza y considera un sistema de proyectos para promover el desarrollo y reducir las tasas de pobreza. Ambas instituciones forman parte del sistema de Naciones Unidas y fueron creadas en la conferencia internacional que tuvo lugar en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos en julio de 1944, cuando los representantes de 44 países acordaron establecer un marco de cooperación económica destinado a evitar que se repitieran las devaluaciones competitivas que contribuyeron a provocar la Gran Depresión de los años treinta.

²² http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf Pág. 19

²³ Ibid.

- Liberalización comercial.
- Política de apertura respecto a la inversión extranjera directa.
- Política de privatizaciones.
- Política desreguladora.
- Derechos de propiedad.

Con ello se observa que los estatutos son direccionados en el sentido de liberación de los candados legales que se tenían en cada gobierno del país en desarrollo. En las décadas de los 80's y 90's²⁴ que el neoliberalismo, como regulación a través de la globalización²⁵, se afirma como una clara oposición al... intervencionismo estatal...²⁶

Algunas de las características teóricas del modelo son muy similares al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ahora Organización Mundial del Comercio (OMC). Cabe mencionar que la ciencia económica dominada por el neoliberalismo, es cronológicamente poskeynesiana pero intelectualmente prekeynesiana.

Para que el proyecto neoliberal funcione debe reducir al mínimo posible la participación del Estado en la economía, así como su función reguladora. Éste descansa en los instrumentos de la política monetaria más que en los de la fiscal, para movilizar y asignar los recursos existentes y canalizar el excedente económico. (Cordera y Tello, 2000, p. 83)

Es decir, que el proyecto neoliberal debe estar en posibilidades de mover y reasignar los 'dineros' en cada uno de los países en desarrollo, ya que sin él no podrá sobrevivir. Lo que se puede observar es que simplemente el Proyecto se ajustará al traje administrativo existente a través de implementación de políticas del Estado.

Al final, las políticas económicas neoliberales tienen como meta crear las condiciones políticas institucionales adecuadas para una profunda transformación de la correlación de clases en favor del capital, tanto a nivel nacional como internacional.²⁷

Pero, ¿cómo es posible que el nuevo sistema de regulación del capitalismo ha llegado ha ese punto? ¿El Estado le permite la instauración de sus reglas sólo por el hecho de ser

²⁴ Es en los 80's cuando Margaret Thatcher (Inglaterra) y Ronald Reagan (EUA) aplican en sus países políticas económicas neoliberales.

²⁵ Concepto inventado por los estadounidenses para volver respetable su entrada a otros países y facilitar los movimientos internacionales de capital, de acuerdo a una entrevista a John Kenneth Galbraith designa un fenómeno complejo de apertura de fronteras políticas y de liberalización que permite que la actividad económica se despliegue en el mundo entero. La globalización resulta de un largo proceso histórico, descrito por Charles - Albert Michalet en términos de configuraciones: a) Internacional, b) Multinacional y c) Global. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/51/4/RCE.pdf>

²⁶ <http://www.ejournal.unam.mx/rca/191/RCA19105.pdf> Pág. 66.

²⁷ <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/51/4/RCE.pdf> Pág. 133.

deudores del FMI, BM y BID? ¿Cómo se implementan las políticas de este nuevo sistema económico a la población? Es a través del monopolio de la violencia.

1.2.1 Naomi Klein: Teoría del Shock.

La autora del libro *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Naomi Klein²⁸, sostiene que las políticas más agresivas de corte neoliberal son implementadas tras momentos de crisis, las cuales son generadas por eventos traumáticos (shock) a los individuos.

Realiza una investigación sobre los aspectos del shock y su aplicación, de cómo el individuo se 'quiebra' al estar ante éste. Al llevarlo a otro nivel, tal el caso de cualquier nación, lo retoma en los aspectos de crisis en diferentes aspectos (llamados guerras, golpes de estado y en algunos casos, en desastres o catástrofes naturales).

Siendo estas crisis creadas o aprovechadas, por el capital, para realizar los ajustes en materia política para los ajustes económicos que se requieren, en cualquier nivel: nivel individuo o nación.

Para sustentar lo que dice, cita a Friedman en donde, a partir de uno de los ensayos que éste realizó, afirma se articula el núcleo de la panacea táctica del capitalismo contemporáneo, lo que ella denomina *doctrina del shock*:

“sólo una crisis – real o percibida – da lugar a un cambio verdadero. Cuando esa crisis tiene lugar, las acciones que se llevan a cabo dependen de las ideas que flotan en el ambiente. Creo que ésa ha de ser nuestra función básica: desarrollar alternativas a las políticas existentes, para mantenerlas vivas y activas hasta que lo políticamente imposible se vuelve políticamente inevitable”.

En este punto es donde se relaciona una de las premisas que Ian Davis cita de Otto Koenigsberfer: 'bajo el impacto inmediato de una catástrofe, la gente está dispuesta a cambiar viejos métodos y costumbres'; es decir, se relaciona la política económica con el desastre natural y la solución (socorro – auxilio – reconstrucción).

Señala que los acontecimientos ocurridos a través de los años a través del mundo, desde Latinoamérica, Europa y Asia: tal el caso de Chile y el golpe de estado que sufrió el presidente electo (en ese momento) Salvador Allende a manos del General Pinochet; así como los acontecimientos de imposición que realizaron Margaret Thatcher y Ronald Reagan, en Gran

²⁸ (1970 -) Periodista e investigadora canadiense de gran influencia en el movimiento antiglobalización y el socialismo democrático. Profesora de la cátedra Milliband en la Escuela Londres de Economía y Doctora Honoris Causa en Derecho por la Universidad del Colegio del Rey de Nueva Escocia.

Bretaña y EUA respectivamente; las guerras realizadas en Afganistán e Iraq, hasta los atentados en el Pentágono y las Torres Gemelas en Nueva York, fueron con el único fin de crear las condiciones para dar pie y seguimiento al sistema de regulación del neoliberalismo.

Precisa que en cada caso se requirió aplicar el 'evento catastrófico' para realizar los ajustes en la política económica a poco tiempo de haber sufrido el evento culminando con la imposición misma (tortura). De ésta manera, señalan tres formas en el shock, que trabajan todas juntas y se refuerzan entre sí:

- Shock de la guerra.
- Terapia del shock económico (transformación económica).
- Shock de la imposición (incluye la tortura).

Para dar base a su teoría, menciona que la tortura ha sido el socio silencioso de la cruzada por la libertad de mercado global. Considera que es más que una herramienta empleada para imponer reglas no deseadas a una población (rebelde); es una metáfora de la lógica subyacente en la doctrina del shock. (Klein, 2007, p. 39)

Sin la tortura, cualquier premisa que se quiera imponer a individuos 'colectivos' no pudiesen haber sido aceptada por éstos para beneficio de individuos. Pero ¿qué es la tortura²⁹? es un conjunto de técnicas diseñado para colocar al prisionero en un estado de profunda desorientación y shock, con el fin de obligarle a hacer concesiones involuntarias. (Klein, 2007, p. 39)

¿Cómo se puede aplicar tal situación de descontrol a nivel de un país en vía de desarrollo? Mediante ataques organizados contra instituciones y bienes públicos después de acontecimientos de carácter catastrófico, declarándolos atractivas oportunidades de mercado para los países desarrollados y sus empresas. (Klein, 2007, p. 27)

Afirma que ésta 'crisis' se encuentra en todo el mundo, es el resultado directo de la ideología concreta de desregulación y privatización. La escala de la crisis ofreció la esperanza de cambio. La doctrina del shock es una estrategia que se vale del individuo para poder funcionar.

El individuo se ha vuelto un elemento indispensable para la aplicación de los ajustes del corte neoliberal en el país donde reside, es decir, es el elemento clave para su propio neoliberalismo.

²⁹ Señala la descripción del concepto dentro del lenguaje de la Agencia de Inteligencia Central, por sus siglas en inglés (Central Intelligence Agency) CIA "interrogatorios coercitivos". El método se describe en dos manuales de la CIA, en los cuales se explica que la forma adecuada para quebrar "las fuentes que se resisten a cooperar" consiste en crear una ruptura violenta entre los prisioneros y su capacidad para explicarse y entender el mundo que les rodea.

1.3 La política como medio.

El término fue acuñado a partir de la época aristotélica, específicamente en el libro 'La Política'; no obstante, entre otras muchas se puede citar las siguientes (Savater, p. 14):

'... es una actividad orientada en forma ideológica a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos.'

'... manera de ejercer el poder con la intención de resolver o minimizar el choque entre los intereses encontrados que se producen dentro de una sociedad.'

'... cualquier forma de acción o proceder: como leyes, programas, instituciones, o acciones que se ejecutan para lograr objetivos y metas específicos.'

Es con Fernando Fernández Savater Martín³⁰ en su libro 'Política para Amador', donde la define como el conjunto de las razones para obedecer y de las razones para sublevarse³¹... Es decir, una contraposición en sí misma que por cuestiones de intereses (económicos, políticos, personales, etc.) se crean conflictos entre la población de cada sociedad neoliberal.

Señala que no es la política la que provoca los conflictos: malos o buenos, estimulantes o letales, los conflictos son síntomas que acompañan necesariamente la vida en sociedad, que es la que se ocupa de atajar ciertos conflictos, de canalizarlos y ritualizarlos, de impedir que crezcan hasta destruir como un cáncer el grupo social. (Savater, p.16)

La política se usa para controlar, ajustar, corregir y dirigir las normas y comportamientos dentro de la sociedad, por lo que son importantes en el sentido de que rigen y dan orden a las comunidades y países.

Asimismo, determina dos clases de poder político en base a la historia de la sociedad humana, el primero se irradiaba desde arriba hacia abajo, hasta llegar a los que recibían órdenes de todo el mundo y no podían dárselas a nadie (los cuales eran precisamente la gran mayoría de la población); el segundo, con base en los griegos³², se parecía a un círculo: en la asamblea todos se sentaban equidistantes de un centro en donde simbólicamente estaba el poder decisorio. (Savater, p. 27)

³⁰ (1947 -) Filósofo e intelectual español. Novelista y autor dramático, destaca en el campo del ensayo y el artículo periodístico.

³¹ Savater Martín, Fernando Fernández. *Política para Amador*. Ed. Ariel, S.A. Barcelona. Pág. 14

³² Un dato histórico importante que menciona es sobre los griegos y su democracia, los cuales inventaron la polis. Señala que dicha democracia se encontraba sometida al principio de isonomía (las mismas leyes regían para todos, pobres o ricos, de buena cuna o hijos de padres humildes, listos o tontos), que las leyes eran inventadas por los mismos que debían someterse a ellas y que en realidad los políticos eran los administradores de las polis y que todos los ciudadanos atenienses tenían derechos políticos iguales.

De igual forma, acota que los griegos fueron democráticos e igualitarios pero sólo entre ellos, afirma que eran libres e iguales porque eran atenienses o espartanos; y los romanos contribuyeron a que los derechos políticos se hicieran universales y cualquiera, dentro del imperio, pudiera disfrutar de ellos. En una sociedad dada, los individuos pueden ser iguales (política y jurídicamente) pero nunca intercambiables, es decir, serán iguales pero no serán lo mismo. (Savater, p. 28 y 31)

Es sencillo comprender que la mejor idea hubiera sido seguir con la segunda clase de poder político, no obstante, existe una enorme diferencia de ellos y nosotros. Savater lo señala tal como que los griegos eran "políticos", es decir, vivían pendientes de la *polis* y éste era su principal negocio; nosotros somos ante todo "particulares" y por tanto nuestra entrega a la cosa pública es bastante limitada. (Savater, p. 38)

Afirma que en la realidad de los asuntos políticos, ninguna ventaja es absolutamente ventajosa. Discierne en qué es la utopía, ajustándola a un orden político en que predominaría al máximo alguno de nuestros ideales (justicia, igualdad, libertad, armonía con la naturaleza...) pero sin ninguna desventaja ni contrapartida dañina.

Savater comenta que los ideales políticos nunca son absolutos, porque han de convivir unos con otros y cada cual tiene sus contraindicaciones, nunca intentan mejorar la condición humana sino la sociedad humana³³, prefieren ayudar a que el antiguo sea más soportable, más responsable y menos bruto. Son progresivos³⁴, racionales, toman en consideración la experiencia histórica y los avances científicos.

Señala que "en política, son los medios los que justifican el fin, nunca el fin a los medios".³⁵ Y finaliza afirmando que la guerra no era más que "la prolongación de la política por otros medios..."³⁶

Para la definición de cualquier política por parte de un Estado de corte neoliberal se requiere definir dos límites que son ineludibles, de los cuales son (Pradilla, 1987, p. 51 y 52):

- *Límites estructurales:* Las políticas del Estado no pueden desbordar ni contradecir las relaciones capitalistas de producción, intercambio y consumo, los intereses de las clases sociales hegemónicas, la ideología propia de ellas, ni cambiar el curso de las leyes fundamentales que rigen la forma de desarrollo que asume el capitalismo en una sociedad.

³³ Savater se refiere a que no lo que los hombres son sino a las instituciones de la comunidad en que viven.

³⁴ El autor se refiere con progresivos porque cuando se alcanza un nivel de antaño hubiera parecido maravilloso, lo que aumenta no es la satisfacción sino las exigencias.

³⁵ Savater señala que es Albert Camus el que declara la cita.

³⁶ Directamente menciona que fue Clasewitz el que mencionó tal cita. Savater Martín, Fernando Fernández. *Política para Amador*. Ed. Ariel, S.A. Barcelona. Pág. 48

- *Límites coyunturales*: El control del poder del Estado es ejercido por fracciones políticas que expresan los intereses de clases sociales o fracciones de ella, que se combinan y articulan de acuerdo a su relación de fuerza en una coyuntura histórica dada.

Cualquier política que se realice dentro del neoliberalismo, por parte del Estado, deberá tener un doble enfoque: el formal y el real; ya que por una parte señalará una política que sea 'intencionalmente social' con un entrelineado 'económico'. Por lo tanto, la política es usada como una herramienta para fines económicos, ya sea del grupo en el poder como un grupo de empresarios nacionales e internacionales.

1.4 La vivienda como objeto intercambiable: mercancía.

La vivienda es un elemento constructivo básico y elemental para el individuo y su vida; sin embargo, para el modo de producción capitalista, de corte neoliberal, adquiere un doble carácter (Pradilla, 1987, p. 17):

- Un objeto útil que llena una necesidad individual, familiar o colectiva, tiene un valor de uso que justifica su producción. Éste lo realizará en la medida en que satisfaga la necesidad para la cual fue creada.
- Se compra y se vende en el mercado, tiene un valor de cambio, es una mercancía. Éste lo realizará en la conversión del objeto vivienda en dinero a través de la circulación comercial.

Es un elemento clave tanto para el que lo produce como para el que lo consume; es decir, un objeto que se vuelve indispensable para la sociedad como para el individuo: un objeto con valor de uso y valor de cambio.

Para el Dr. Emilio Pradilla Cobos³⁷ se define tres instantes del proceso de la vivienda: producción, intercambio y consumo; éstos son parte de un proceso unitario ligado por relaciones de determinación. Dentro de la producción de vivienda se determina doblemente su consumo como (Pradilla, 1987, p. 30 y 31):

- El objeto del consumo llega al consumidor bajo una forma material predeterminada por el diseñador.
- La publicidad de los constructores y sus agentes comerciales (...) creará un consumidor a imagen y semejanza de los intereses del productor.

³⁷ (1941-) Arquitecto, Maestro en Arquitectura, Doctor en Técnicas Superiores del Desarrollo y Doctor en Urbanismo.

Todo individuo, familia o grupo no familiar necesita una vivienda que responda al conjunto de condiciones medias de habitabilidad, estabilidad y dotación prevalecientes en la sociedad en que vive. No por eso se pierde el carácter mercantil del objeto – vivienda, la cual es producto de una determinación social. (Pradilla, 1987, p. 18)

Entonces, es un objeto que tiene un sentido social y mercantil, de una y otra forma al mismo tiempo, social para su uso familiar y personal, mercantil en el sentido de producto para su intercambio entre usuarios.

El Dr. Pradilla en su libro *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*, determina y clasifica al objeto – vivienda, desde su carácter de mercancía, en dos categorías:

- *Vivienda – mercancía real*: Aquella que es construida inmediatamente para el cambio, es decir, con destino a su consumo por agentes sociales diferentes a los ligados directamente al proceso de producción (obreros, constructores, inversionistas).
- *Vivienda – mercancía virtual*: Aquella que, aunque construida para el uso inmediato del agente social que la produce o aporta los medios necesarios a este proceso, tiene la virtualidad de convertirse en objeto para el cambio en razón del valor que encierra por ser resultado del trabajo vivo o pasado objetivado.

En cualquiera de los dos casos, la vivienda se ve reflejada como un ente que puede venderse, es decir, se convierte en un bien con un valor y por consecuencia, que genera plusvalía.

Asimismo, menciona que la vivienda tiene diferentes formas de ser producidas para la satisfacción de la necesidad de sus constructores y sus consumidores (Pradilla, 1987, p. 18, 19, 22, 23 y 24:

- *Viviendas autoconstruidas*: El agente social que produce y consume la vivienda es el mismo; el consumidor final lleva a cabo la construcción con base en la inversión de un tiempo de trabajo personal. Utiliza materiales de construcción desvalorizados; los instrumentos utilizados son escasos y/o rudimentarios, recayendo así en el trabajo humano lo fundamental del proceso constructivo.

El período de construcción se alarga indefinidamente, dependiendo de las posibilidades de extensión de la jornada de trabajo, de la capacidad de restricción del consumo y de la asignación de ingresos a este fin. El objeto final asume la forma de vivienda – mercancía virtual.

Este tipo de vivienda corresponde a formas pre-capitalistas de producción de sobrevivientes en razón de las condiciones del desarrollo capitalista dependiente.

- *Viviendas construidas por productores diferentes a aquel que financia la obra, pero destinadas a ser usadas por éste último o su familia:* El proceso constructivo es realizado por agentes sociales diferentes a aquellos que van a consumir el objeto. El dinero invertido se destina fundamentalmente a la compra de fuerza de trabajo y de materias primas. La cantidad limitada de maquinaria y equipo utilizada exigen de los obreros particulares condiciones de destreza manual.

Lo fundamental de las materias primas es que vienen del sector industrial productor de materiales de construcción a través del sector comercial capitalista. El destino final del objeto será autoconsumo de grupos de ingresos medios o altos (vivienda – mercancía virtual), o la venta o alquiler comercial a estos mismos sectores (vivienda – mercancía real).

Este tipo de vivienda corresponde a un inicio del sistema capitalista básico, ya que corresponde a un objeto creado por pago de un segundo; se utiliza la fuerza de trabajo del primero con el pago económico del segundo.

- *Viviendas producidas por la empresa privada o el Estado para su venta o alquiler a consumidores diferentes a ellos mismos:* La relación directa entre agentes de la producción y consumidores desaparece totalmente en el proceso productivo y no reaparece sino en el intercambio comercial.

El objeto final se predetermina en función de las condiciones generales de éste y no de las exigencias de un “cliente” particular. Los capitalistas ligados al proceso invierten su dinero única y exclusivamente con el fin de valorizarlo y reproducirlo.

En este tipo de vivienda, la producción asume claramente el doble carácter de la producción neoliberal en general: producción de valores de cambio (viviendas – mercancía real) con destino a la valorización del capital invertido en ella (plusvalía).

El Dr. Pradilla (1987, p.19) define a las relaciones mercantiles, de toda clase, en la sociedad capitalista no como de trueque, sino del enfrentamiento entre un valor, resultante de un proceso de producción (...) y un consumidor dotado de una cantidad determinada de dinero (...); es decir, una relación de intercambio mediada por el dinero.

Con ello se inicia una tendencia general del desarrollo capitalista dentro de la industria de la construcción de vivienda (en América Latina). El Dr. Pradilla (1987, p. 26) señala los procesos articulados que expresan ésto, los cuales son:

- Surgimiento y rápido desarrollo de grandes empresas industriales de construcción de vivienda, casi siempre proveniente de un sector financiero.
- La diferenciación rápida de los agentes ligados al proceso, es decir, profundización de la división del trabajo en el sector y articulación creciente de la dependencia de éste con otros sectores productivos e improductivos.
- Rápida diferenciación de las esferas de la circulación mercantil del producto vivienda en relación a la forma de producción que las atiende.
- Paulatina restricción del campo de acción de los pequeños intermediarios en beneficio del trabajo asalariado o del sistema de contratistas al servicio de grandes empresas constructoras y el Estado.
- Tendencia al cambio de los valores ideológicos sobre la vivienda.

Estos procesos dan constancia de que los elementos de los que está constituido el neoliberalismo se han ido introduciendo dentro del proceso de construcción de la vivienda, es decir, lentamente se han realizado los ajustes de una política keynesiana a una neoliberal por parte del Estado.

El Estado debe actuar como agente al promover planes de auto-construcción o de 'desarrollo progresivo', mejoramiento de barrios y al actuar como 'regulador', 'renovador urbano' y 'modernizador'.

Sin embargo, para que pueda ser políticamente viable, una de las funciones fundamentales del Estado en la sociedad neoliberal, es la de asegurar las condiciones generales de lo que en su propia formulación se llama "desarrollo económico y social", es asegurar las condiciones generales de la reproducción del capital en su conjunto. Es el que debe garantizar las condiciones generales de la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo social. (Pradilla, 1987, p. 47)

Es el Estado el elemento clave para que una sociedad neoliberal funcione, ya que sin él el proceso de implementación de los ajustes económicos no se llevarían a cabo con éxito. Es por tal razón que, para que funcione, su doble tarea³⁸ y se concrete en la política urbana y de vivienda, se requiere de los siguientes componentes:

- Mitigar los efectos negativos que sobre la reproducción del capital y la fuerza de trabajo produce la anarquía urbana y el libre juego de la propiedad privada del suelo.
- Adecuar la forma urbana a la reproducción del capital en su conjunto, mediante su papel de conciliador en la distribución del suelo entre las diferentes fracciones del capital y por medio de su acción sobre la estructura urbana a través de la inversión estatal.

³⁸ La reproducción del capital implica aquella sobre su condición de existencia al trabajo asalariado. (Pradilla, 1987, p.47)

- Actuar, mediante su función normativa, como orientador del juego del mercado de terrenos en lo que se refiere a la asignación de áreas territoriales para el doble proceso de inversión – reproducción del capital inmobiliario y su correlato.
- Asumir, con base en los fondos extraídos al conjunto de la población a través de la tributación, la realización de aquellas condiciones generales de la producción y el intercambio, necesarias a la reproducción del capital.
- Mediar, a través de su política monetaria y de comercio exterior, en la asignación – distribución del fondo de divisas y de la masa del capital circulante entre las diferentes fracciones del capital productivo.
- Actuar como productor de materiales de construcción, adecuador de terrenos y constructor de vivienda. Como productor – constructor de vivienda se mueve contradictoriamente en las formas industrial y manufacturera de la producción.

El Estado cumple con las tareas señaladas en los tres primeros puntos por medio de los “planes de urbanismo” y de sus componentes, tales como el plan de usos de suelo, la zonificación, el plan vial, los planes de renovación urbana, etc.

Con ello, las políticas gubernamentales, a través del Estado, en materia urbano – arquitectónico se ajustan a las exigencias de un neoliberalismo que se va gestando en el mundo globalizado.

Es, por lo tanto que, la política pública gubernamental (llámese instituciones, leyes, normas y reglamentos) es el medio por el cual se ha servido el Estado latinoamericano para cumplir con ciertas demandas, solicitudes y beneficios – económicos - para las esferas del poder; sin embargo, la ejecución y aplicación de éstas puede ser o no paulatino.

En el caso concreto de México, como país latinoamericano, no se queda al margen de los movimientos (económicos) internacionales, se vuelve de vital importancia su estudio para la comprensión de la inmersión rápida de su economía al neoliberalismo.

Es por lo tanto, que en el siguiente capítulo se tratarán las temáticas con base en la teoría de Naomi Klein, es decir, se reducirá el marco de investigación de la política mexicana en tres aspectos primordiales, los cuales son:

- Desastre o catástrofe (por ser el evento traumático o shock),
- Planeación urbana (por el interés del capital por la plusvalía albergada).
- Vivienda (por el valor de uso y cambio que se ha generado).

2. LA POLÍTICA PÚBLICA MEXICANA ANTE EL NEOLIBERALISMO.



Para México, a partir de la década de los 80's, es cuando inicia el camino hacia la economía mundial (neoliberalismo)³⁹; la estrategia que siguió fue la incorporación al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles, Aduaneros y Comercio) y posteriormente al TLC (Tratado de Libre Comercio) con Estados Unidos y Canadá.⁴⁰

Con lo que se buscaba que fueran más dinámicas, en el sentido de beneficio económico para todos los casos (mayor hacia Estados Unidos, los procesos y los elementos que estuvieran interrelacionados, tales como la mano de obra, materia prima, energético y mercado.

La abundancia y el know how norteamericanos se volcarían sobre México y, con el tiempo, se seguiría el discurso de marras, los ahora social, política y económicamente marginados se incorporarían a los beneficios del progreso. (Cordera y Tello, 2000, p. 81)

En el caso mexicano, y en palabras del Dr. Felipe Albino Gervacio, dentro de los dos períodos presidenciales que abarcan de 1982 a 1994 (del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y del Lic. Carlos Salinas de Gortari), el primero fue el que puso la mesa (para el proyecto neoliberal) y el segundo fue el que sirvió (y repartió) el pastel (en el sentido de una distribución de los intereses y propiedades del gobierno - estado).

Se evidencia con lo que emprende el gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari y la reforma del Estado (desde el inicio de su mandato presidencial); en ella, ni el gobierno ha sido el actor único, ni la sociedad ha sido sólo espectadora. El rostro del estado que el presidente propuso a los mexicanos fue un estado rector y regulador en lo económico, promotor y concertador en lo político y solidario en materia social. (Soberanes, 1993, p. 99 y 100)

A partir de entonces, la economía mexicana guarda una exagerada dependencia a los países extranjeros, en particular a los Estados Unidos de Norteamérica (EUA), lo que conlleva una elevada deuda externa; con ello, se ha visto obligado a recurrir al FMI y al BM en busca de ayuda financiera internacional, no proveniente de su vecino del norte (indirectamente hablando).

2.1 El desastre sísmico en la Ciudad de México.

Muchos han sido los autores que han analizado, estudiado y revisado los acontecimientos sobre los sismos que se suscitaron el 19 y 20 de septiembre en México y sus repercusiones, específicamente en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México); sobre la acción del

³⁹ El proyecto neoliberal para México tenía como proposición... que los intereses a largo plazo de las sociedades norteamericana y mexicana pueden ser mejor satisfechos si ambas economías se abocan conscientemente a la construcción de un sistema global de mutua complementación. (Cordera y Tello, 2000, p. 81)

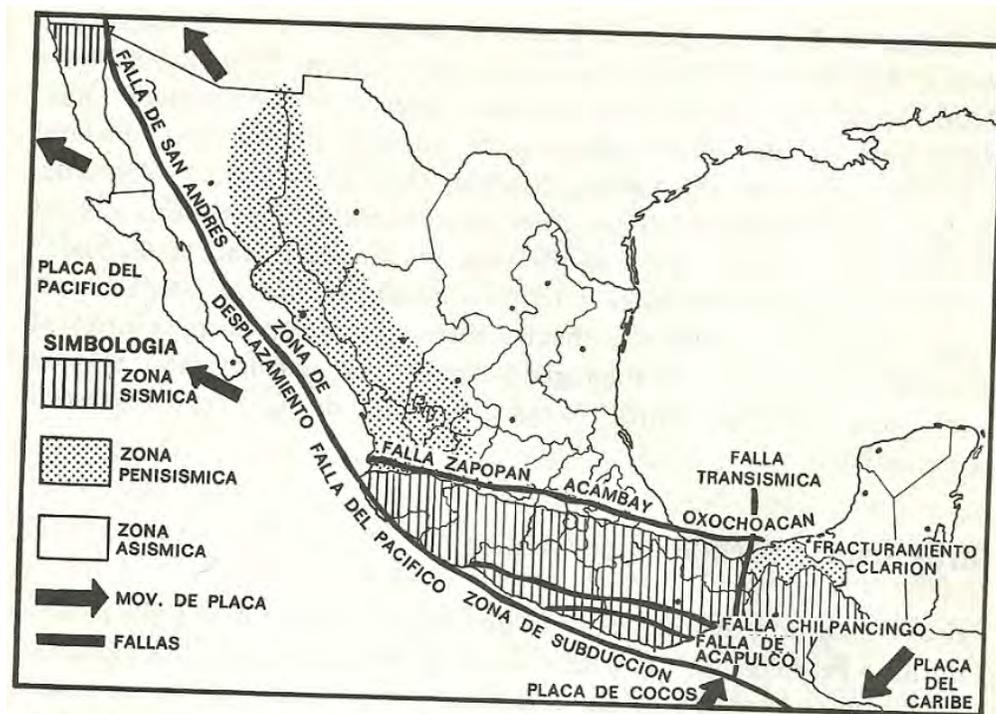
⁴⁰ <http://www.ejournal.unam.mx/rca/191/RCA19105.pdf> Pág. 67.

gobierno, su 'rápida' respuesta a tal catástrofe, la de la sociedad civil y su demanda ante el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid; por lo que se ha optado por apoyarse en ellos para uso del presente trabajo de investigación.

Gran parte de la historia de la Ciudad de México ha sido recibir miles de terremotos o movimientos telúricos de todas las intensidades; por lo que surge la inquietud sobre de ¿qué tiene de particular la capital mexicana para que cualquier movimiento telúrico que sobrevenga en el Golfo de México o en el Océano Pacífico la convierta en blanco de sus iras y haga temblar su suelo, más que en cualquier otro lugar de la nación? (Doreste, 1989, p. 17)

Históricamente, la Ciudad se desplanta donde fue Tenochtitlán, construida ésta por los aztecas en el área meridional de una diminuta isla que se encontraba en la región occidental del lago de Texcoco, en lo que era una zona espantosamente pantanosa que recibía los aluviones venidos desde las montañas del poniente; es decir, la capital es un tazón de gelatina que reposa sobre un subsuelo inestable, blando, impregnado de agua y fango. (Gráfico 2) (Doreste, 1989, p. 17)

GRÁFICO 2: Movimientos de placas en México.



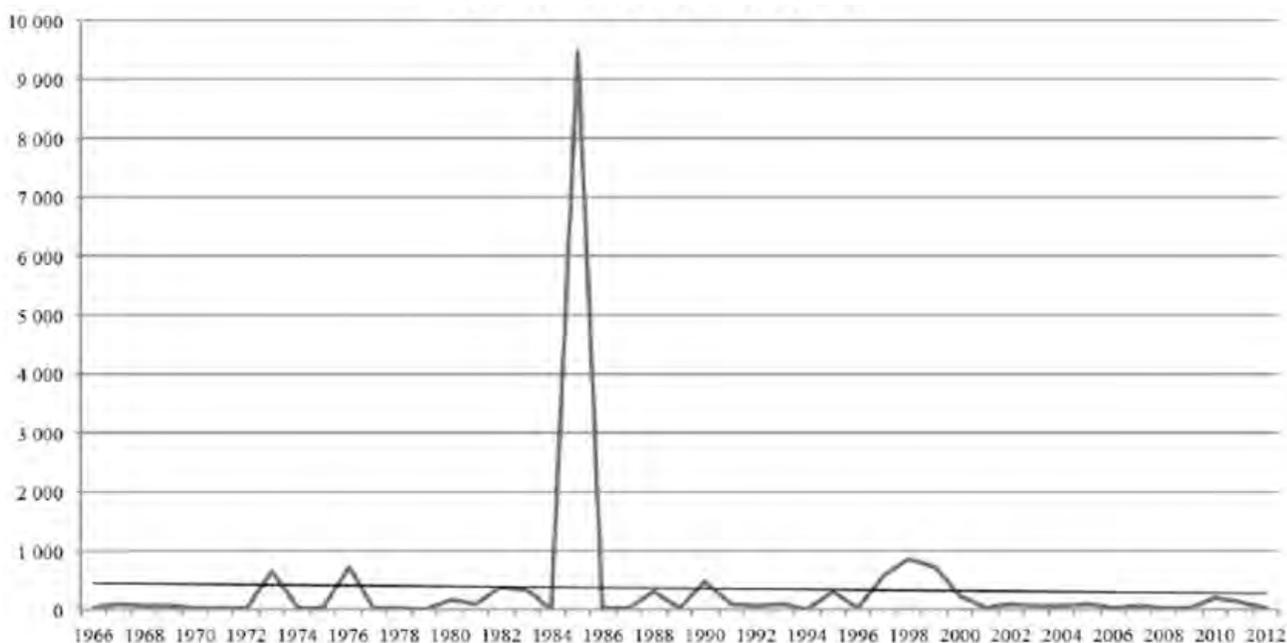
FUENTE: Doreste, 1989, p. 123.

A raíz de esto, México alberga una política de desastres (un tanto pobre), la cual se basa en una serie de instrumentos que inciden en los distintos momentos del desastre (de la etapa de riesgo, al pos - desastre); sin embargo, se ha privilegiado sólo a la atención de emergencias y a la reconstrucción pos - desastre no se le ha dado suficiente importancia, mucho menos a los instrumentos que conducirían a una política de gestión integral de los riesgos.

Dicha política se ha concentrado fundamentalmente en atender los impactos económicos de los desastres⁴¹, es decir, la magnitud de los daños producidos por acontecimiento se valora la pérdida de vidas humanas, el número de heridos, las pérdidas materiales y económicas y el daño al medio ambiente.⁴²

Es como a través de Gabriela Estrada Díaz⁴³, autora del artículo de *Puesta en práctica de una política de desastres: los instrumentos de la gestión de riesgos en México*⁴⁴ se realiza la presentación de una serie de gráficas que muestran los efectos de los desastres en la Ciudad de México, representando el número de víctimas mortales (Gráfico 3), el número de personas afectadas (Gráfico 4) y el daño estimado en millones de US dólares (Gráfico 5), los cuales se muestran a continuación:

GRÁFICO 3: Número de víctimas mortales en miles, en la Ciudad de México de 1966 - 2012.



FUENTE: Estrada, 2014.

En el gráfico se observan picos dentro del número de víctimas que perdieron la vida medidas en magnitudes considerables dentro de períodos antes de 1984 a 1986; sin embargo, es en éstos cuando se dispara vertiginosamente hasta alcanzar una proporción de uno a nueve y medio veces con respecto a los demás. Por lo que se considera un evento catastrófico en el sentido de pérdidas humanas vividas hasta ese momento en la Ciudad de México.

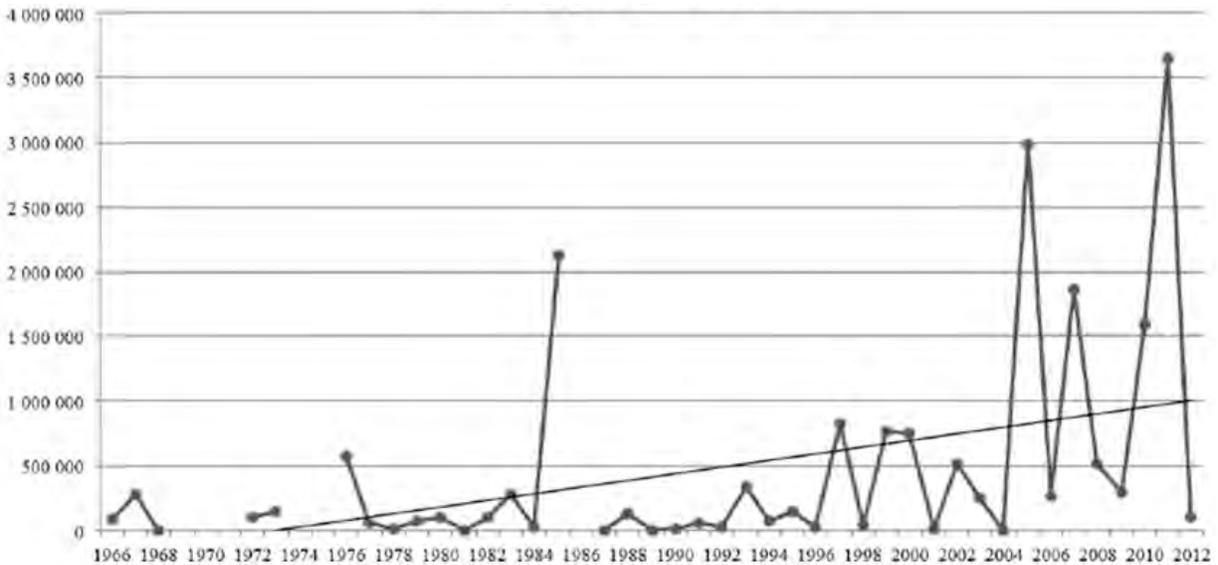
⁴¹ <http://bifea.revues.org/5984> Págs. 611 y 619.

⁴² http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/desastres/que_son_desastres_y_catastrofes.pdf Pág. 3.

⁴³ Maestra en Estudios Urbanos. Catedrática de la Universidad Iberoamericana.

⁴⁴ Artículo que se puede descargar de la página de internet: <http://bifea.revues.org/5984>

GRÁFICO 4: Número de personas afectadas en miles, en la Ciudad de México de 1966 - 2012.

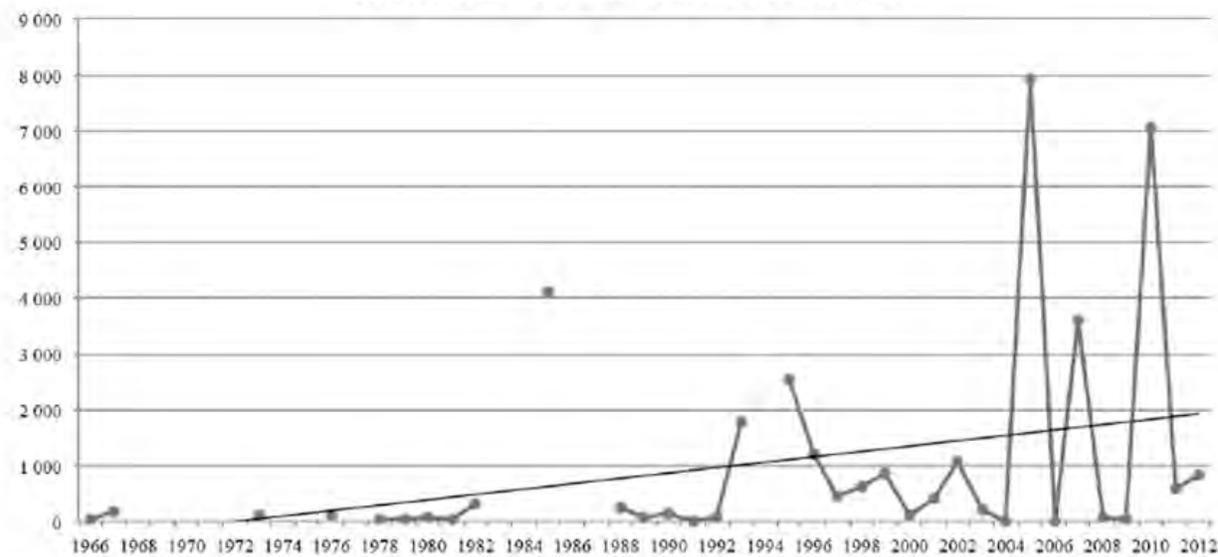


FUENTE: Estrada, 2014.

El gráfico muestra un crecimiento esporádico, del número de personas afectadas, en algunos períodos de tiempo antes del período estudiado y es en éste mismo (1984 - 1987) donde existió un punto con una proporción de una a cuatro veces de la mayor anterior.

Es decir, el número de afectados y/o damnificados en este período fue, respecto a los anteriores, de mayores proporciones; asimismo, respecto a la tabla anterior, se concluye que son más las personas que sobrevivieron que las que, lamentablemente, perecieron en la catástrofe natural.

GRÁFICO 5: Daño estimado en millones de US dólares, en la Ciudad de México de 1966 - 2012.



FUENTE: Estrada, 2014.

El gráfico muestra que el evento catástrofico estudiado es un caso aislado, si bien existen algunos con anterioridad, son de menores proporciones que éste en específico; la proporcionalidad que guarda es de uno a veinte veces mayor respecto al máximo anterior registrado.

Independientemente de la dinámica posterior mostrada en los tres gráficos, en las que se incrementan, existen picos y aumentos de víctimas mortales, damnificados y pérdidas monetarias, el primer evento más significativo en éstos fue el ocurrido en septiembre de 1985, es decir, se convierte en un parteaguas en el sentido de la preparación de políticas en desastres o catástrofes naturales.

Es a partir de los eventos sísmicos de 1985 que, desde la acción pública como política gubernamental por parte del estado, se propusieron iniciativas para la creación de un organismo que ayudase en los aspectos técnicos en la prevención del desastre, es el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)⁴⁵, institución que alberga el conocimiento de las amenazas naturales en México (sigue en funciones actualmente).

Asimismo, otros instrumentos urbanos que han servido y se han perfeccionado en sus estándares, en donde se contiene un gran potencial para la reducción de las amenazas o peligros especialmente allí donde la actividad humana altera el comportamiento de los fenómenos naturales, son los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes de Ordenamiento Ecológico (POE), los Programas de Desarrollo Urbano (PDU) y los Atlas de Riesgos.⁴⁶

Sin embargo, es sólo la Protección Civil⁴⁷ uno de los aspectos más desarrollados de la política de desastres en México. Las diferentes leyes generales en la materia son, de hecho, llamadas leyes de protección civil y no de desastres o catástrofes, norman bajo este nombre todas las acciones en materia de prevención y atención de desastres.

El conjunto de programas locales, regionales y nacional de protección civil son los instrumentos para intervenir en el momento de la emergencia.⁴⁸ No obstante, sólo existían dos políticas de desastre antes de los fenómenos telúricos de 1985, las cuales se detallan en los siguientes apartados.

⁴⁵ <http://www.cenapred.gob.mx/es/QuienesSomos/Antecedentes/>

⁴⁶ <http://bifea.revues.org/5984> Págs. 616, 617, 627 y 628.

⁴⁷ Es el conjunto de acciones y medidas adoptadas para salvaguardar la vida y salud de la población cuando ocurre un evento catastrófico.

⁴⁸ <http://bifea.revues.org/5984>. Pág. 625.

2.1.1 Plan DN-III-E

Instrumento operativo militar denominado Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre, comúnmente llamado Plan DN-III-E, establecido por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) a partir de 1966 a causa del desbordamiento del Río Pánuco, para realizar actividades de auxilio a la población civil afectada por cualquier tipo de desastre o catástrofe.⁴⁹

Esta participación militar se realiza para atender tanto fenómenos naturales como antropogénicos, siendo los principales los siguientes que se detallan a continuación:⁵⁰

- Fenómenos geológicos
 - ❖ Volcanes (activos).
 - ❖ Sismos.
- Fenómenos hidrometeorológicos
 - ❖ Sistemas invernales (nevadas, bajas temperaturas y heladas).
 - ❖ Sistemas tropicales (onda tropical, disturbio tropical, depresión tropical, tormenta tropical, huracán en sus cinco – 5 – categorías).
- Fenómenos químico - tecnológico
 - ❖ Incendios

Dentro de éstos, se distingue el sismo, es decir, México estaba preparado para la situación de desastre natural en ese rubro. Los cinco puntos básicos de atención brindada en cualquiera de los casos arriba citados, permitidos dentro del Plan, son:⁵¹

- Búsqueda y rescate de personas.
- Evacuación de comunidades en riesgo.
- Administración de albergues.
- Recomendaciones a la población.
- Seguridad y vigilancia de las áreas afectadas.

Si bien, se observan mecanismos para el auxilio inmediato a la comunidad, no se señala ningún tipo de reconstrucción de zonas afectadas. Es meramente un “amortiguador” humano para los acontecimientos desastrosos o catastróficos.

⁴⁹ <http://www.sedena.gob.mx/plan-dn-iii-e/que-es-el-plan-dn-iii-e>

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ https://es.wikipedia.org/wiki/Plan_DN-III-E

Se pueden señalar tres fases que rigen la participación del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en el Plan, siendo las siguientes:⁵²

- Fase de Prevención⁵³: Permite una preparación para reaccionar en forma oportuna y tomar acciones dirigidas a controlar el riesgo, evitar o mitigar el impacto destructivo de los desastres sobre la vida y bienes de la población, la planta productiva, los servicios públicos y el medio ambiente. Se realizan las siguientes acciones:
 - ❖ Se realizan simulacros.
 - ❖ Reconocimientos del estado de vías de comunicación.
 - ❖ Se actualizan los mapas de riesgos.
 - ❖ Comprobación del estado de físico de las instalaciones designadas como centros de acopio.
 - ❖ Enlace con los Consejos Estatales y Municipales del Sistema de Protección Civil.
 - ❖ Se mantienen organizadas fuerzas de reacción en cada una de las unidades subordinadas.
 - ❖ Despliegue de la Fuerza de Apoyo para Casos de Desastre⁵⁴ (FACD).

En esta fase se hace evidente que sólo la acción a llevar a cabo son dirigidas al Ejército Nacional y la Fuerza Aérea; la participación de la población se ve restringida a un punto, que por no demeritar, es el de realizar simulacros organizados por éstas primeras.

- Fase de Auxilio: Acciones destinadas a salvaguardar la vida de las personas, sus bienes, la planta productiva y a preservar los servicios públicos y el medio ambiente, ante la presencia de un agente destructivo, éstas son:
 - ❖ Alertamiento.
 - ❖ Planes de emergencia.
 - ❖ Coordinación de la emergencia.
 - ❖ Evaluación de daños.
 - ❖ Seguridad.
 - ❖ Búsqueda, salvamento y asistencia.
 - ❖ Servicios estratégicos, equipamiento y bienes.

⁵² <http://www.sedena.gob.mx/plan-dn-iii-e/fases>

⁵³ Cabe mencionar que ésta fase se encuentra señalada como segunda, después de la de Auxilio, dentro del documento original; sin embargo, se consideró oportuno el cambio de lugar dentro del listado por estimarse como un elemento primero en las políticas de desastre.

⁵⁴ Organismo militar formado para que la SEDENA esté en condiciones de proporcionar apoyo inmediato con personal y equipo especializado, a aquellos mandos militares en los que las áreas bajo su responsabilidad se encuentran sujetas a los efectos de un fenómeno natural o antropogénico que pueda afectar a la población civil y cuya capacidad se vea rebasada. Este grupo se traslada a cualquier parte del territorio nacional, efectuando reconocimientos aéreos y terrestres, elaborando un informe inmediato sobre la situación existente en el área afectada y un análisis de control de daños, realizando labores de búsqueda, rescate y evacuación de la población en el área del desastre, proporcionando atención médica y odontológica, distribución de alimentos y colaborando en los trabajos de remoción de escombros y el restablecimiento de las vías de comunicación. <http://www.sedena.gob.mx/plan-dn-iii-e/fuerza-de-apoyo-para-casos-de-desastre>

- ❖ Salud.
- ❖ Aprovechamiento.

Las acciones realizadas dentro de esta fase son como su nombre lo indica, de auxilio, se observa que la participación ciudadana, de los propios damnificados, es nula. Asimismo, se señalan planes de emergencia, que si bien diseñados y contemplados dentro de cada localidad y/o comunidad⁵⁵, podrían llegar a ser un elemento importante y contundente en su implementación inmediata al desastre.

- *Fase de Recuperación*: Proceso orientado a la reconstrucción y mejoramiento del sistema afectado (población y entorno), así como a la reducción del riesgo de ocurrencia y la magnitud de los desastres futuros.

La SEDENA no tiene funciones asignadas para esta fase; sin embargo, a petición de las autoridades civiles, se apoya principalmente en la rehabilitación de los caminos y recuperación de los servicios básicos de salud, luz y agua. Es por lo que se denota que la población (dichas autoridades civiles) son las que determinan la reconstrucción de la zona (se supondría así, ¿no?).

Es en el momento de cualquier contingencia (desastre o catástrofe), cuando se inicia el Plan por parte del personal militar, ya sea en forma preventiva (evacuando personas) o auxiliando a la población civil cuando los efectos del fenómeno (natural o causado por el hombre) ya han causado daños. Para tal efecto, organiza y establece (en R-66):⁵⁶

- Albergues militares.
- Centros de acopio.
- Puente aéreo.
- Células de servicio médico y odontológico.
- Preparación de alimentos.
- Células de búsqueda, salvamento y rescate.
- Células de limpieza.
- Células de saneamiento.
- Células de ingenieros.
- Células de seguridad.
- Coordinación con autoridades civiles.

⁵⁵ Considerese diversos factores entre los que se pueden mencionar a la geografía, demografía, clima, etc.

⁵⁶ https://es.wikipedia.org/wiki/Plan_DN-III-E

Por lo tanto, es muy general, ya que sólo se señala el concepto de 'auxilio' en el sentido corto e inmediato, sin llegar a cubrir la reconstrucción en sí misma, es decir, sin un plan preestablecido de acción para ejecutar posterior al auxilio inicial.

Es así que en el caso de los sismos de 1985, la participación del Ejército Nacional y la Fuerza Aérea se consideraron desorganizada (por parte de la población en general). Asimismo, sólo fue un plan paliativo en donde se previó la acción inmediata, sin llegar a una respuesta concreta y determinante para la recuperación pronta de la zona afectada.

2.1.2 Plan Marina.

El "Plan Marina" de auxilio a la población civil en casos y zonas de emergencia o desastre (o catástrficos); nace a partir de diversos fenómenos y necesidades en costa y mar que ameritaban auxilio por parte de las autoridades gubernamentales. Fue establecido por la Armada de México desde 1959 para dichos casos. Es la contraparte en la Armada del Plan DN-III del Ejército y Fuerza Aérea.

De acuerdo al programa de protección civil, la Secretaría de Marina elabora su plan de auxilio, considerándolo como el conjunto de acciones de respuesta para proteger a las personas de manera individual y a la sociedad, ante la amenaza o impacto de agentes destructivos de origen:⁵⁷

- Geológico
- Hidro-meteorológico
- Químico-tecnológico
- Sanitario-ecológico
- Socio-organizativo

El Plan no señala específicamente al sismo directamente, se da por obvio dentro del apartado de 'geológico', es decir, igual que el Ejército Nacional, la Secretaría de Marina evalúa el agente geológico (sismos entre ellos) como un importante fenómeno natural dentro de México. El Plan considera cuatro niveles de alcance⁵⁸ y tres fases de aplicación⁵⁹:

- *Nivel de Alcance Nacional*: Aquel que se ejecuta empleando todos los medios disponibles en la Secretaría de Marina – Armada de México, en coordinación con el Sistema Nacional de Protección civil.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid. Pág. 10.

⁵⁹ Ibid. Pág. 11.

- *Nivel de Alcance Litoral*: Se ejecuta empleando los medios disponibles en el litoral afectado por un agente destructivo.
- *Nivel de Alcance Regional*: Se ejecuta empleando los medios con que cuenta una región naval y/o mandos adscritos.
- *Nivel de Alcance Local*: Se ejecuta con los medios asignados a una zona, sector o subsector naval afectado por un agente destructivo.

A diferencia del Plan DN-III-E, éste señala niveles de alcance que se sugieren permiten un control de la zona afectada; entre más sea el alcance de un desastre o catástrofe, subirá de nivel de acuerdo al Plan.

- *Fase de Prevención*: Reviste una especial importancia, ya que incluye las medidas tendientes a evitar o mitigar los daños a la vida de las personas, los bienes de la población, la planta productiva, los servicios públicos y medio ambiente; y durante la misma se desarrollarán acciones permanentes en un estado de normalidad y acciones previas ante la probable o inminente afectación de un agente destructivo (corresponden a etapas de prealerta y alerta de la fase de auxilio establecidas en el Programa Nacional de Protección Civil).

La fase se desarrolla sin llegar a emitir simulacros a la población; por lo que la comunidad sólo es meramente espectadora de las circunstancias.

- *Fase de Auxilio*: Implica la aplicación necesaria del "Plan Marina", debido a los daños causados a la población, bienes y entorno. Cabe mencionar que corresponde a la etapa de alarma de la fase de auxilio del Programa Nacional de Protección Civil.

Esta fase no contempla un plan de emergencia como lo señala directamente el Plan DN-III-E; es de manera general y bastante ambigua la información que se señala directamente en el Plan.

- *Fase de Recuperación*: Tiene por objetivo restablecer los servicios básicos; los mandos navales, coadyuvarán con las autoridades responsables de esta fase (SEGOB, SEDESOL, SHCP, SALUD, SCT, etc.⁶⁰), empleando los medios humanos y materiales con que cuenten.

La fase se dirige directamente a una ayuda y restablecimiento de los servicios básicos, sin llegar a realizar o ejecutar un plan de reconstrucción de las zonas afectadas. Entonces, ¿quién sí tiene la obligación para ello?

⁶⁰ SEGOB: Secretaría de Gobernación. SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social. SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

2.2 Planeación Urbana en México.

Es a partir de 1990 que el gobierno mexicano impulsó la reforma urbana – en el marco de la reforma del Estado – como parte esencial de la política social. La esencia de la reforma es atender las causas y los efectos de los procesos urbanos para elevar la calidad de vida de la población que habita en las ciudades. (Soberanes, 1993, p. 105 y 106)

Si bien, el período que encabeza el Lic. De la Madrid comienza en 1982, no es hasta con el período del Lic. Gortari (1988) que se observan verdaderamente los ajustes de las políticas del Estado; se tienen en un sentido nacionalista popular para realizarlos, tal como la define Soberanes (1993, p. 106) en la esencia misma de la reforma como el crecimiento ordenado de las ciudades, el fortalecimiento de sus administraciones municipales, la disponibilidad de vivienda en especial para los sectores de menores recursos, la estructuración de sistemas viales y de transporte eficientes, la renovación de los centros de las ciudades y la preservación del ambiente

Con esta línea de nacionalismo, se señalan que los sujetos sociales decisivos fueron: las organizaciones sociales populares (OSP), de vecinos y colonos, y la iniciativa privada (IP).⁶¹ En la instrumentación de la reforma urbana, la sociedad en conjunto tiene un papel y una responsabilidad decisiva. (Soberanes, 1993, p. 102)

En el caso ideal, todas las decisiones que tomará el Estado, la sociedad tendría que tener un papel y responsabilidad, ya que es a ésta directamente la que afecta; sin embargo, la situación se contemplaba de manera distinta y con otro final para México.

Para 1992, y gracias a los logros que se gestionaron con la reforma del Estado en ese entonces, se permitió un avance sustantivo en materia de política social: la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)⁶²; se formó a partir de las atribuciones en materia de desarrollo social, desarrollo urbano y regional, vivienda y ecología que le transfirieron las extintas Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

⁶¹ Las OSP son para que el desarrollo y la gestión urbanas sean democráticas y eficaces y la IP es para incrementar los montos de inversión.

⁶² Es a partir de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre de 1982, que la Subsecretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) cambia su denominación a la SEDUE, cuya atribución primordial era la de atender de manera integral los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología (<http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/SEDESOL>). En mayo de 1992 se crea la SEDESOL con el propósito de atender en una sola dependencia a los diferentes programas federales que se desprenden de las políticas públicas de carácter social (aquellas que van dirigidas a atender a los sectores más desprotegidos de la población) (<http://info5.juridicas.unam.mx/libros/3/1425/27.pdf> Pág. 295.)

Esta dependencia es la que formula y dirige la política social en materia de desarrollo urbano, vivienda, abasto social y superación de la pobreza, con atención especial a los estratos de población de muy escasos recursos.⁶³

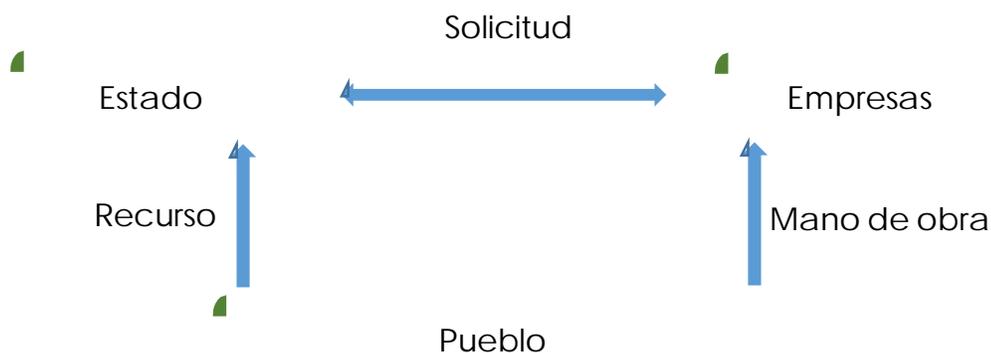
Es en seguimiento a las reformas y modificaciones (económicas) que se realizaron, dentro del período presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari, al Estado y su normatividad, se afectaron tres artículos de la Constitución en beneficio del neoliberalismo.

Los artículos son el 27, 73 y el 115; así como la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). (Soberanes, 1993, p. 110, 111 y 112). Los cambios sustanciales, en dichos artículos, que se vieron reflejados son los siguientes:

- **Artículo 27 Constitucional:** En el contexto de la reforma urbana, el Estado asume su responsabilidad en la regulación de los usos de suelo (agrícola) para permitir el acceso al suelo urbano y elevar la eficiencia de la administración pública local.⁶⁴

Es decir, el mercado absorbe al ejido sin ninguna restricción de por medio. Al campesino lo tratan como tal y sólo es utilizado para quitarle las tierras. El ejido se transforma de un valor de uso a tener el valor de uso y cambio. Se puede apreciar en el gráfico 6, el cual se ilustra a continuación:

GRÁFICO 6: Diagrama de relación entre Estado – Empresas – Pueblo (población).



FUENTE: Interpretación personal del texto de Soberanes.

La consolidación de la propiedad privada, la legalización de prácticas viciadas, la orientación de la producción agrícola hacia cultivos de exportación y materias primas

⁶³ <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/3/1425/27.pdf> Pág. 295.

⁶⁴ Señala el artículo la facultad del Estado para "... imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y del mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población". (Soberanes, 1993, p. 110 y 111)

industriales y el uso de los instrumentos de política de fomento agrícola en función de esos propósitos, definen el proyecto neoliberal en las actividades agrícolas. (Cordera y Tello, 2000, p. 95)

En consecuencia, se presenta la apropiación de suelo agrícola o ejidataria para ampliar la ciudad continuamente creciente en beneficio de los empresarios y grupo élite en México. Asimismo, se realiza la ganancia de plusvalía para beneficio de las empresas internacionales a través del Estado mexicano.

- *Artículo 73 Constitucional:* En su fracción XXIX-C, facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

Complemento importante del artículo 27 para las nuevas funciones 'ajustadas' que desempeñarán los gobiernos locales, estatales y federales. Es decir, sistema de regulación de los asentamientos en terrenos que antes eran agrícolas.

- *Artículo 115 Constitucional:* La regulación del suelo es responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales y el gobierno federal participa como promotor, conduciendo la política general del desarrollo regional y urbano, prestando asesoría y apoyo técnico a las autoridades locales.⁶⁵

Si bien, la 'responsabilidad' directa es de los gobiernos estatales y municipales, el promotor y conductor de la política general es el gobierno federal, es decir, el Estado. Tal como lo realiza, en escala mayor, el FMI, el BM y aquellas instituciones de carácter internacional que gestionan recursos a países en vías de desarrollo.

- *Ley General de Asentamientos Humanos:* La planificación y la regulación del desarrollo urbano forma parte del Sistema Nacional de Planeación, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos en los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.⁶⁶

El ajuste a esta ley se considera como el cierre en materia urbana, ya que con ésta se señalan directamente los alcances, logros y objetivos que se requieren de los planes

⁶⁵ Las autoridades locales son las responsables de formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, así como vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales. (Soberanes, 1993, p. 111)

⁶⁶ Con base en ésta, les corresponde a los municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio. (Soberanes, 1993, p. 112)

nacional, estatal y municipal. Es coincidente que dichos planes, en los tres ordenes de gobierno tengan una línea paralela de trabajo; por lo que el fin a llegar sea similar en todos.

Dentro del marco de la reforma urbana que se realiza, la estrategia habitacional, se orienta hacia los siguientes objetivos (Soberanes, 1993, p. 196):

- Aprovechar el efecto multiplicador de la construcción de vivienda para estimular el aparato productivo nacional y crear empleos.
- Conducir y orientar una oferta de suelo suficiente a precios accesibles mediante políticas que desalienten los asentamientos irregulares e induzcan al adecuado aprovechamiento del suelo urbano.
- Disminuir los tiempos y costos de gestión tanto en la obtención de financiamientos como en la construcción y titulación de vivienda.
- Fomentar una mayor producción y mejoramiento de viviendas por parte de los sectores social y privado, en donde este último otorgue un mayor número de créditos a fin de ampliar la cobertura de atención en materia habitacional.

Los objetivos se observan con tendencias neoliberales, ya que promocionan construcción de vivienda sin señalar a qué tipo de estrato social se refiere, oferta de suelo a precios 'accesibles', desaliento de asentamientos irregulares, costos en financiamiento, y fomento de producción de sectores social y privado.

Asimismo, las líneas prioritarias (Soberanes, 1993, p. 197) que se veían son:

- Desregulación y disminución de costos indirectos de la vivienda.
- Ampliación y mejoramiento de los servicios financieros.
- Incremento de la oferta de suelo para vivienda.
- Mejoramiento de la producción y distribución de insumos para vivienda.
- Atención equilibrada a las necesidades de vivienda rural y urbana.
- Facilitación de los esquemas de comercialización de la vivienda.
- Ampliación de la oferta de vivienda en arrendamiento.

Se puede observar que la mayoría de las líneas señaladas son en el sentido económico, 'mejoramiento' financiero para la obtención de la vivienda, 'facilitación' de comercialización de la misma. Por todo lo anterior, las políticas mexicanas de planeación urbana y vivienda iban encaminadas a un ajuste de corte neoliberal.

2.2.1 Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV).

El antecesor del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV) fue el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), el cual sostenía que la atención de las necesidades habitacionales del país competía a la sociedad en su conjunto, pero bajo la rectoría del Estado.

En términos generales, la estrategia se orientó a dosificar las acciones de vivienda en todo el territorio nacional; incrementar la participación del sector público en la producción directa de vivienda; normar la producción de materiales y fomentar el desarrollo de tecnologías adecuadas.⁶⁷

Con ello damos cuenta de que la participación del Estado como rector y gestor de vivienda en el país era de acuerdo a la tendencia keynesiana. Que el gobierno velara y cuidara los objetivos y fines de la población en materia habitacional era una manera de atender los intereses de éstos para beneficio de ellos mismos al final.

Sin embargo, con los ajustes y modificaciones a las políticas gubernamentales dentro del período del gobierno del Lic. De la Madrid, en septiembre de 1984 se publica el decreto presidencial por el que se aprueban los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda de mediano plazo que se denominó como Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV) 1984 – 1988; y es en su artículo tercero transitorio donde se deroga el decreto de mayo de 1978, por el que se aprobó el PNDU.⁶⁸

El PNDUV 1984 – 1988 comprende nueve capítulos con dos subdivisiones cada uno (uno para el desarrollo urbano y otra para la vivienda). Dichos capítulos se detallan a continuación:⁶⁹

- *Primer Capítulo “Diagnóstico”*: Expone la problemática del desarrollo urbano y la vivienda que enfrenta el país, los problemas territoriales de excesiva concentración, dispersión y desigualdades regionales y los problemas al interior de los centros de población.
- *Segundo Capítulo “Objetivos”*: Señala los objetivos generales relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo, tales como:
 - ❖ Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios.

⁶⁷ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1766/6.pdf> Pág. 386.

⁶⁸ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>

⁶⁹ Ibid.

- ❖ Impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población.
- ❖ Atender las necesidades básicas de la población en materia de suelo, infraestructura y equipamiento.
- ❖ Combatir el deterioro de edificios, espacios abiertos y redes y preservar los valores históricos culturales.

Respecto a los objetivos específicos se desprenden los siguientes:

- ❖ Suelo.
- ❖ Zona federal.
- ❖ Patrimonio inmobiliario federal.
- ❖ Agua potable y alcantarillado.
- ❖ Equipamiento urbano.
- ❖ Sitios y monumentos del patrimonio cultural.

Estos objetivos generales y específicos tienen de base el principio de reducir los costos sociales del desarrollo urbano y mejorar los niveles de vida de la población con una atención preferente a los grupos sociales más postergados.⁷⁰

- *Tercer Capítulo "Estrategias"*: Establece cuatro líneas básicas de acción, las dos primeras son referidas al desarrollo urbano:
 - ❖ Ordenamiento territorial: Se enfrenta a la problemática que presenta el patrón territorial excesivamente centralizado, disperso y desigual. Se propusieron tres políticas principales:
 - Política de descentralización (control, consolidación e impulso).
 - Política de prestación de servicios (centros de servicios regionales, centros de servicios estatales).
 - Política de atención a zonas críticas (urbanas y rurales).
 - ❖ Ordenamiento de los centros de población: Propone fortalecer la planeación y programación urbana local, la normatividad y control del suelo, incrementar su capacidad para satisfacer sus requerimientos de infraestructura, equipamiento, servicios y mejoramiento del medio ambiente.

⁷⁰ Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984 – 1988. Pág. 17.

La estrategia general de vivienda procura superar los desequilibrios del proceso evolutivo de la vivienda, y se orienta a modificar las bases de su desenvolvimiento, supeditando su evolución al desarrollo social.⁷¹

- ❖ Ampliación de la cobertura social de los programas de vivienda.
- ❖ Promoción de sus acciones con la participación de los sectores público, social y privado.
- Cuarto Capítulo “Metas y previsión de recursos”: Se precisan las metas a alcanzar en el período (1984 – 1988) y se realiza una estimación global de los recursos necesarios para la instrumentación del Programa.⁷²
- Quinto Capítulo “Acciones de gasto público”: Describe los programas del Sector en términos de apertura programática de la Administración Pública Federal; en materia de desarrollo urbano son:⁷³
 - ❖ Planeación y programación del desarrollo urbano:
 - Instrumentación de la estrategia de desarrollo urbano.
 - Apoyo para la realización de planes, programas y proyectos locales de desarrollo urbano.
 - Diseño y operación de normas, instrumentos y métodos para el desarrollo urbano.
 - Realización de estudios básicos, información y cursos de capacitación.
 - ❖ Reservas territoriales para el desarrollo urbano:
 - Normatividad y control del suelo.
 - Reservas territoriales patrimoniales.
 - ❖ Mejoramiento urbano integrado.
 - ❖ Control de bienes inmuebles:
 - Aprovechamiento inmobiliario federal.
 - Regularización de asentamientos humanos en terrenos federales.
 - Evaluación del aprovechamiento de inmuebles arrendados.
 - Sistema de información inmobiliaria.
 - Regularización jurídica y administrativa de inmuebles federales.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid. Pág. 18.

⁷³ Ibid.

- Control de patrimonio de las entidades paraestatales.
- ❖ Zona federal: Se realiza la operación de marcos normativos, tales como:
 - Delimitación y deslinde.
 - Dotación de equipamiento.
 - Registro y catálogo.
 - Regularización de ocupantes.
 - Promoción.
 - Inspección y vigilancia.
 - Apoyo a las actividades desconcentradas.
 - Conservación, mantenimiento y limpieza.
- ❖ Agua potable y alcantarillado: Se divide en dos aspectos fundamentales:
 - Canaliza recursos a la terminación de diversas obras que están en proceso, transferidos a los gobiernos de los estados.
 - Ejecución de apoyo a los gobiernos locales tendiente a lograr la autosuficiencia técnica, administrativa y económica de sus programas.
- ❖ Equipamiento urbano y edificios.
- ❖ Patrimonio cultural e históricos: Le corresponde al denominado Obras en Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural, dentro de los cuales se contemplan las siguientes acciones:
 - Inventario y catálogo.
 - Obras de restauración de monumentos.
 - Obras de restauración con participación de la comunidad.
 - Obras de restauración de centros culturales.
 - Revitalización de centros históricos.
 - Rutas turísticas – culturales.

En materia de vivienda se incluyen:

- ❖ Planeación y programación de política de vivienda.
- ❖ Normas para la vivienda.
- ❖ Vivienda terminada.
- ❖ Vivienda progresiva (lotes, servicios y pies de casa).
- ❖ Mejoramiento de vivienda.
- ❖ Apoyo a la producción y abasto de insumos.

❖ Urbanización para uso habitacional.

- Sexto Capítulo “Criterios y acciones de concertación en los sectores privado y social”: Es referido a las acciones de concertación con los sectores social y privado, define los criterios generales, objetivos y acciones para la formulación de acuerdos de concertación, encaminados a hacer congruentes los esfuerzos y actividades para enfrentar los problemas de desarrollo urbano y la vivienda.⁷⁴
- Séptimo Capítulo “Criterios y acciones de coordinación en las entidades federativas”: Relativo a los criterios y acciones de coordinación con las entidades federativas, define los instrumentos que fortalecen la acción conjunta de la federación, estados y municipios en la ejecución de los programas de desarrollo urbano y vivienda.⁷⁵
- Octavo Capítulo “Instrumentos de política”: Establece los lineamientos y criterios para el uso de instrumentos de política económica y social que se agrupan en los siguientes apartados:⁷⁶
 - ❖ Instrumentos de política económica y administrativa.
 - ❖ Instrumentos de carácter sectorial y políticas intersectoriales.

Cabe mencionar que el Programa presenta como una política legislativa fundamental la de continuar con la elaboración de un marco jurídico apropiado para la planeación urbana, por lo que se propuso las reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, Ley General de Asentamientos Humanos y la creación de la Ley Federal de Vivienda.⁷⁷

- Noveno Capítulo “Proyectos estratégicos”: Desarrolla los proyectos estratégicos del Sector, denominados:⁷⁸
 - ❖ Ciudades medias.
 - ❖ Programa de vivienda rural.
 - ❖ Programa de fomento a la autoconstrucción.
 - ❖ Programa de fomento a la producción y mejoramiento de vivienda a través de la organización social.
 - ❖ Programa de fomento a la utilización de ecotecnias para la vivienda.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>

⁷⁸ Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984 – 1988. Pág. 18.

Se propuso impulsar la concentración de actividades económicas y de la población en las ciudades medias, de tal manera que se constituyan en una alternativa real para las grandes ciudades. Esta estrategia pretendió consolidar a las ciudades medias como centros de desarrollo regional. Las actividades para la instrumentación del Programa serán llevadas a cabo por entidades públicas de los tres niveles de gobierno, por los sectores social y privado.⁷⁹

El Programa pretende realizar una regulación completa de la planeación urbana en conjunto con el tema habitacional. Tanto uno como otro es de sentido común, ya que se tenían problemas en el crecimiento en las ciudades y, por consecuencia, se requiere de un control urbano y una 'justa' adquisición y medios para la vivienda que se demanda en zonas nuevas de la misma ciudad.

No obstante, estos ajustes no iban encaminados en la línea antecedente keynesiana; sino en el sentido neoliberal. Ya que el entrar en la liberación de terrenos agrícolas, 'ajustes' financieros (en terrenos y vivienda), adquisición de vivienda y precios de mano de obra, se señalan como un interés meramente económico y no social.

En seguimiento del PNDUV⁸⁰ 1984 – 1988, surge el del siguiente período presidencial (1990 – 1994), el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1990. Este consta de cinco capítulos y dos anexos:⁸¹

- *Primer Capítulo "Diagnóstico"*: Señala la situación urbano territorial que guarda el país en tres apartados distintos:
 - ❖ Situación Territorial:
 - Condiciones demográficas.
 - Desarrollo del Patrón Territorial.
 - Problemas territoriales.
 - ❖ Situación de los Servicios Urbanos:
 - Infraestructura urbana.
 - Equipamiento urbano.
 - Vialidad y transporte urbano.
 - Sitios y monumentos del patrimonio cultural.
 - Patrimonio inmobiliario federal.

⁷⁹ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>

⁸⁰ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4671649&fecha=14/08/1990

⁸¹ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>

- ❖ Situación de los Centros de Población:
 - Estructura urbana.
 - Administración urbana.
- Segundo Capítulo "Objetivos": Determina los lineamientos, junto con sus objetivos generales y particulares, los cuales se señalan a continuación:
 - ❖ Objetivos para la transformación del patrón territorial.
 - ❖ Objetivos para el mejoramiento de los servicios urbanos:
 - Infraestructura urbana.
 - Equipamiento urbano.
 - Vialidad y transporte urbano.
 - Sitios y monumentos del patrimonio cultural.
 - Patrimonio inmobiliario federal.
- Tercero Capítulo "Estrategia": El apartado se encuentra subdividido en tres, los cuales son:
 - ❖ Estrategia de reordenamiento territorial:
 - Impulsar el desarrollo de sistemas urbano regionales.
 - Fortalecer los corredores de desarrollo económico y los enlaces interregionales.
 - Prestación jerarquizada de servicios.
 - Regionalización de la estrategia.
 - ❖ Estrategia para el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos:
 - 3 Infraestructura urbana.
 - 4 Equipamiento urbano.
 - 5 Vialidad y transporte urbano.
 - 6 Sitios y monumentos del patrimonio cultural.
 - 7 Patrimonio inmobiliario federal.
 - ❖ Estrategia de fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población:
 - Apoyo a los procesos locales de orientación del desarrollo urbano.
 - Desarrollo de los centros de población.
 - Modernización urbana.
 - Atención integrada a zonas marginadas.

- Cuarto Capítulo “Metas”: Señala en tres apartados las metas a obtener con el PNDUV 1990 – 1994.
 - ❖ Metas para el reordenamiento territorial.
 - ❖ Metas para los servicios urbanos:
 - Infraestructura urbana.
 - Equipamiento urbano.
 - Vialidad y transporte urbano.
 - Sitios y monumentos del patrimonio cultural.
 - Patrimonio inmobiliario federal.
 - ❖ Metas para los centros de población.
- Quinto Capítulo “Instrumentos”: Se señalan tres apartados para este capítulo.
 - ❖ Instrumentos para la transformación del patrón territorial.
 - ❖ Instrumentos para el mejoramiento de servicios urbanos.
 - ❖ Instrumentos para el fortalecimiento municipal y el desarrollo de los centros de población.

Anexos:

- Ciudades medias del Sistema Urbano Nacional.
- Criterios de desarrollo urbano.

El PNDUV 1990 – 1994 se fundamenta en tres temas básicos:⁸²

- El reordenamiento territorial.
- El mejoramiento de los servicios urbanos.
- El fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población.

Para que el PNDUV 1990 – 1994 logre sus objetivos, propone la consolidación de un Sistema Urbano Nacional para controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos y lograr una mayor integración rural – urbana.⁸³

Y de sus tres estrategias principales se pueden definir como que:

- El reordenamiento territorial se enfoque al desarrollo de sistemas urbano – regionales con alta potencialidad o graves problemas; impulso a zonas o corredores de desarrollo

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

económico y a enlaces interregionales, y la distribución de equipamiento y servicios, de acuerdo con un sistema jerárquico de centros de población.

- Mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos.
- Fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población, es decir, desarrollo institucional de los equipos de planeación urbana y de organismos paraestatales y paramunicipales operativos; e impulso a los procesos de participación popular.

Aquí se destaca el elevado costo social de un patrón territorial nacional sumamente centralizado y disperso, aunado a la grave escasez de recursos para inversión, en cuanto a los problemas de carencias en dotación de agua potable, drenaje, equipamiento, vialidad y transporte, y el deterioro del patrimonio histórico – cultural construido.

Entre los diversos instrumentos con que cuenta este programa, se destacan los siguientes:

- Establecimiento de una regionalización programática única.
- Consolidación de los convenios únicos de desarrollo con cada estado para mejorar la capacidad municipal de administración del desarrollo urbano.
- Constitución de reservas territoriales en las ciudades grandes y medias del país.
- Promoción de la creación o fortalecimiento de una comisión de desarrollo urbano por centro de población.

Con el PNDUV de 1984 – 1988 se inicia la transformación del patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización, a través de consolidar un sistema jerárquico de ciudades, para la prestación de servicios. Se reitera la excesiva centralización y dispersión del patrón territorial. Con el PNDUV de 1990 – 1994 se refiere, nuevamente, a la transformación del patrón de los asentamientos humanos, de acuerdo con las políticas de descentralización y de desarrollo económico.⁸⁴

Con estos Programas se establece que las instituciones habitacionales⁸⁵ deberían limitarse a un papel exclusivamente financiero y permitir mayor intervención de los sectores privado y social constructivamente hablando; con ello se pretende que el Estado sólo administre los recursos y que la iniciativa privada y social, en pequeñas proporciones, realicen el resto del proceso urbano habitacional (arquitectónica y constructivamente hablando).

2.3 La vivienda en México.

La política (pública) de vivienda del Estado mexicano se vió determinada principalmente por el modelo de desarrollo económico ‘sugerido’, por las posibilidades financieras, por la forma

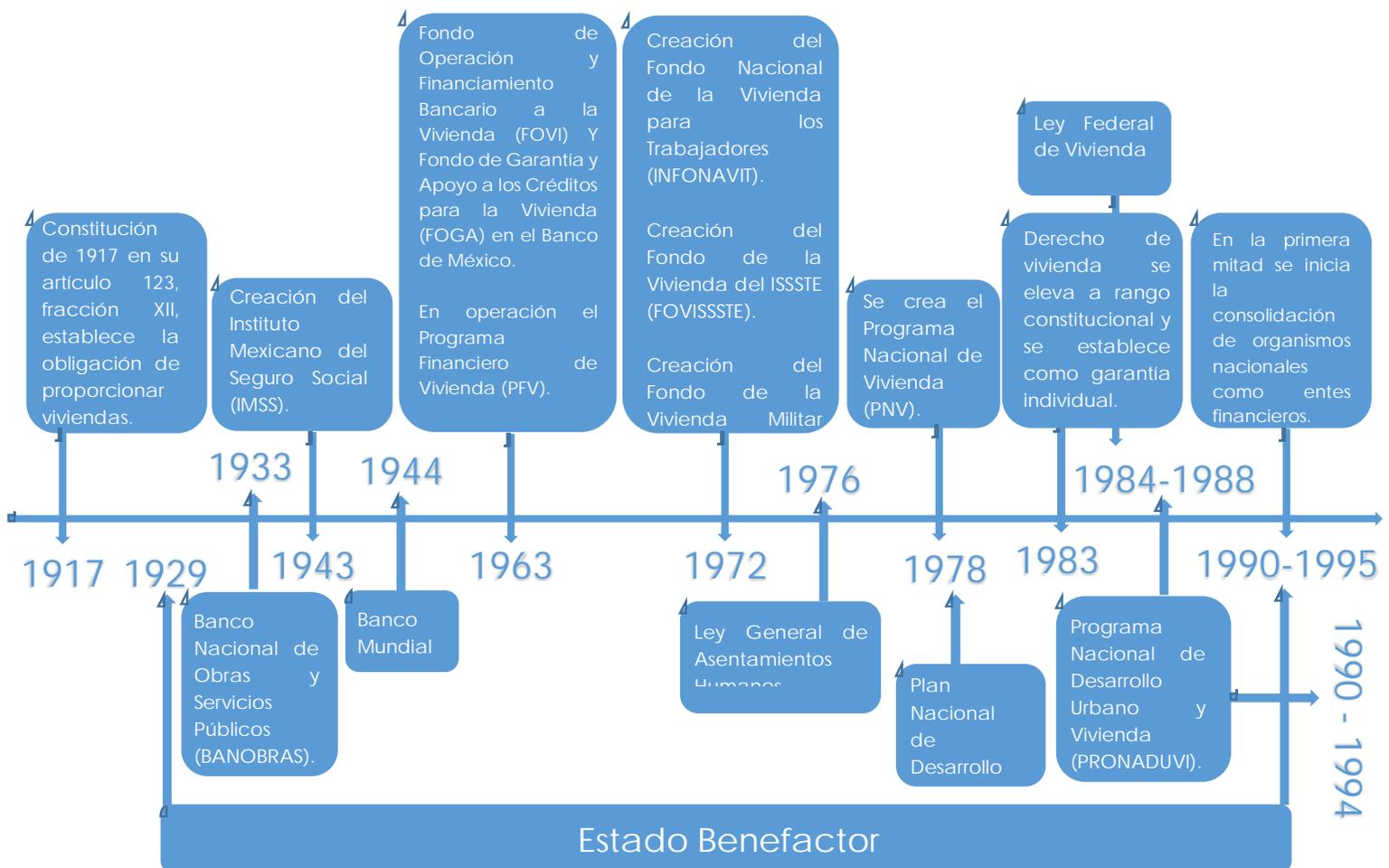
⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Vease el apartado 2.3.4 Instituciones, de este mismo documento de investigación.

de intervención de los distintos actores sociales involucrados en los procesos habitacionales y su peso económico y político, por los aspectos culturales y de desarrollo tecnológico del país, así como por el grado de influencia de las orientaciones ideológicas predominantes en las agencias internacionales de ayuda (FMI y del BM). (Puebla, 2002, p. 13)

El Estado mexicano, en líneas generales, tuvo una participación directa e importante en las acciones orientadas a enfrentar la carencia habitacional de los más pobres hasta los años ochenta y, desde entonces, se han producido modificaciones importantes en los contenidos y orientaciones de la política habitacional oficial, coincidiendo con las transformaciones económicas que han caracterizado a las propuestas gubernamentales en los últimos años (hablese del documento en los noventa). (Herrasti y Villa, 1997, p. 13) (Gráfico 7)

GRÁFICO 7: Línea de tiempo de la política de vivienda en México, 1917 - 1995.



FUENTE: Elaboración propia de acuerdo al escrito realizado por el Lic. Luis de Pablo Serna en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/masalla3.htm> y por datos sacados del libro Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México (1972-1994).

Las políticas gubernamentales y su cambio de Estado benefactor, con beneficiarios de recursos más limitados, a uno con corte neoliberal, con beneficiarios con recursos provenientes de los más desfavorecidos, coinciden con los periodos presidenciales del Lic. Miguel de la Madrid (1982 – 1988) y el del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994).

Dentro de los procesos para la generación de vivienda no sólo participan los ahorradores, los usuarios de la vivienda y el gobierno, sino también un conjunto de otros agentes que conforman los sistemas de provisión de vivienda, entre los cuales ‘algunos’ se van a beneficiar, a desarrollarse y a transformarse a partir del financiamiento habitacional. (Herrasti y Villa, 1997, p. 21)

Dichos agentes son los que obtienen los mejores y mayores beneficios de ese proceso. Los que, tal vez, se queden con las ganancias (plusvalía) al final de todo el procedimiento que se está gestando a partir del Estado y sus políticas públicas.

En México, existen esencialmente tres fuentes de financiamiento disponible para la adquisición de vivienda (Herrasti y Villa, 1997, p. 22 y 26):

- El ahorro privado captado por las instancias de intermediación financiera que conforman la banca y otras instituciones (SOFOLLES y/o SOFOMES⁸⁶).
- Las contribuciones patronales a los fondos de “ahorro solidario” (INFONAVIT, FOVISSSTE, etc.⁸⁷).
- Los recursos fiscales mezclados con otros fondos, canalizados a través de bancos de fomento y otros organismos gubernamentales.

Estos tres tipos de fuentes financieras facilitaron dos fenómenos, los cuales se pueden denominar con el nombre de “clientelismo” (en el sentido convencional), los cuales se detallan a continuación (Herrasti y Villa, 1997, p. 26 y 27):

- Las contribuciones de todos los trabajadores inscritos en los sistemas de seguridad social financiaron la construcción de vivienda de renta altamente subsidiada para unos cuantos beneficiarios.
- La emergencia de una industria de construcción habitacional nacional que producía para las instituciones públicas que promovieron y financiaron la vivienda; por lo que se fortaleció el contratismo en el campo de la vivienda financiada por instituciones formales.

⁸⁶ SOFOLES: Sociedad Financiera de Objeto Limitado. SOFOMES: Sociedad Financiera de Objeto Múltiple.

⁸⁷ INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. FOVISSSTE: Fondo de la vivienda del ISSSTE. Para mayor detalle, ver el apartado 2.3.4.2 Fondos de Ahorro Solidario, de este mismo documento.

Priscilla Connolly, en el libro *La política habitacional en México y América Latina: Balance y perspectivas de las transformaciones recientes*, determina dos fases en el financiamiento de vivienda en México, las cuales son (Herrasti y Villa, 1997, p. 27):

- **Primera fase:** Se presenta desvinculación entre el ahorro personal y el beneficio de la vivienda, la asignación de las viviendas que no consideraba ni criterios sociales claros ni el mercado, la desvinculación de la fase constructiva con el mercado; obstaculizaron la consolidación de una tradición y consenso en torno a criterios sociales, como el establecimiento de un mercado eficiente o de mercado alguno, para organizar la distribución del financiamiento.

Con ello se observa que el proceso que se está imponiendo no es, en el sentido estricto, una relación de todos los agentes, sólo es la producción del producto (vivienda) para la venta (valor de cambio) sin llegar a realizar una valoración de uso para los agentes últimos de uso.

- **Segunda fase:** Se desarrolló entre 1965 y 1988, en este período se establecieron las principales instituciones financieras de vivienda. Se distinguen tres sub etapas:
 - ❖ El ahorro captado por la banca.
 - ❖ Los fondos de ahorro forzoso.
 - ❖ Los fondos fiscales manejados en mayor o menor medida por todos los organismos.

Durante los últimos años de la década de los ochenta, las políticas de vivienda se fueron transformando de la "provisión"⁸⁸ al enfoque "facilitador", de acuerdo a lo que menciona Claudia Puebla en su libro *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*.

Este enfoque final lo describe como sólo la 'facilidad' del Estado para administrar y proporcionar el recurso económico en la adquisición de vivienda a los pocos beneficiarios a costa del recurso que se obtiene de las tres fuentes de financiamiento antes señaladas.

Así que, como límite estructural de la política de vivienda del Estado (mexicano) dependiente, ésta se reproduce y se enmarca dentro del doble carácter de producción de mercancías y proceso de valorización del capital propio de la producción de objetos, está sometida a las leyes que rigen la acumulación del capital y la propiedad territorial, realiza los intereses de las fracciones del capital que a ella se ligan, responde a diferenciación de esferas de la circulación comercial, mantiene y profundiza las formas concentradas de

⁸⁸ Este concepto, de acuerdo a la autora del libro *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras*, se refiere al papel del Estado como proveedor de vivienda, lo cual implicaba mayor intervencionismo.

distribución del ingreso, acoge y transmite la ideología de la propiedad individual y el consumo, elementos determinantes de la existencia del “problema de la vivienda”. (Pradilla, 1987, p. 51)

El Estado mexicano tiene que hacer coincidir los intereses económicos de los grupos, a través de sus políticas y generar la idea de un proceso completamente social en donde la vivienda y su problema se está resolviendo en beneficio de los económicamente menos favorecidos.

Y como límite coyuntural, las políticas urbanas y de vivienda del Estado se desplazarán y cambiarán de contenido real, según sea la fracción política del capital industrial, financiero, o de los terratenientes, la que domine hegemónicamente, en el bloque en el poder. Toda política de vivienda del Estado se formulará como instrumento para “resolver el problema social de la vivienda”. (Pradilla, 1987, p. 53)

Los cambios en la política habitacional en México están relacionados con las “estrategias facilitadoras” promovidas por las agencias internacionales y, más específicamente, con los lineamientos del BM y el FMI. Ya desde mediados de la década de los 80’s se observa influencia... en la legislación y en los programas sectoriales y en las cláusulas impuestas por el banco al crédito otorgado al FONHAPO⁸⁹ en 1986. (Puebla, 2002, p. 35)

Las recomendaciones que realiza el BM dan como resultado que se vea incrementado a tal punto el peso de los lineamientos dictados por dicho banco, que se los puede considerar determinantes, sobre todo en el diseño de las políticas de vivienda aplicadas por el gobierno mexicano.⁹⁰

Las recomendaciones directas del BM y del FMI ya no son meras sugerencias, sino que llegan a ser un requisito indispensable para tener un aumento o al realizar una nueva solicitud de recursos para el país mexicano, entre otros países en vías de desarrollo.

Cabe aclarar que el gobierno latinoamericano que ha recibido la mayor cifra por concepto de préstamos para la ejecución de planes de vivienda ha sido México, los cuales han sido a través de los siguientes años:⁹¹

- En la década de los 70’s (setentas) fueron cuatro créditos, de los cuales se detallan a continuación:

⁸⁹ FONHAPO: Fondo Nacional de Habitaciones Populares. Ver el apartado 2.3.4.1.1 Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, de este mismo documento.

⁹⁰ <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2004-2/RMS04204.pdf>

⁹¹ Ibid.

- ❖ El 03 de agosto de 1971 con un monto de 100 millones de dólares, destinados al Departamento del Distrito Federal para financiar obras de desarrollo urbano en la capital del país.
- ❖ El 21 de diciembre de 1971 se proporcionaron 22 millones de dólares a BANOBRAS⁹² para que se emplearan mediante alguna dependencia de turismo del gobierno federal en gastos de desarrollo en Zihuatanejo, Gro.
- ❖ El 10 de mayo de 1977 se convino un crédito por 42 millones de dólares, para obras de desarrollo urbano en centros turísticos de Baja California.
- ❖ El 28 de febrero de 1978 se proporcionó otro crédito para financiar un desarrollo urbano a cargo del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y su monto fue de 50 millones de dólares.

El total del monto en préstamo para México fue de 214 millones de dólares, los cuales fueron principalmente para distintos puntos del país, destinados principalmente para objetivos turísticos y de desarrollo urbano.

- En la década de los 80's (ochentas), fueron seis préstamos:
 - ❖ El 03 de agosto de 1982 se concedieron 9.2 millones de dólares para realizar obras urbanas.
 - ❖ El 12 de mayo de 1985 se otorgó un crédito de 164 millones de dólares a BANOBRAS para cubrir gastos de desarrollo urbano.
 - ❖ El 27 de agosto de 1985 el crédito ascendió a 150 millones de dólares más a BANOBRAS para el financiamiento de vivienda y desarrollo urbano.
 - ❖ El 02 de marzo de 1986 (a raíz de los terremotos de septiembre de 1985) un empréstito de emergencia por 400 millones de dólares fundamentalmente dirigido a los programas habitacionales de reconstrucción de la Ciudad de México⁹³.
 - ❖ El 02 de julio de 1988 se otorgó un crédito de 300 millones de dólares otorgado a FOVI por medio de BANOBRAS, destinado a desarrollar vivienda y otros equipamientos urbanos.
 - ❖ El 12 de diciembre de 1989 se concedió un crédito de 350 millones de dólares transferido al Fondo Nacional para las Habitaciones Populares a través de BANOBRAS, destinado a programas de apoyo para mejoras y construcción de viviendas destinados a familias de bajos ingresos.

El total de los préstamos obtenidos en ésta década fueron de 1, 373.2 millones de dólares, porcentaje de uno a once veces en la década anterior. En ésta que el total del préstamo

⁹² BANOBRAS: Banco Nacional de Obras y Servicios. Ver apartado 2.3.4.1 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, del presente trabajo de investigación.

⁹³ Para mayor detalle de los Programas, ver apartado 3.2 Políticas para la reconstrucción de vivienda, del presente trabajo de investigación.

para subsanar la catástrofe natural de los sismos de septiembre de 1985 ascendieron a 400 millones; no obstante, se observan dos de no menos de 300 millones cada uno, en los que sólo se detalla que son para el desarrollo de vivienda y equipamiento urbano sin llegar a determinar a qué zona de la república se beneficiará.

- En la década de los 90's (noventas) se concentraron los préstamos a la reordenación de los programas de vivienda estatal.

El movimiento más decisivo de la influencia que tiene el BM en la política habitacional de México apareció en octubre de 1992, cuando, dentro del período presidencial del Lic. Salinas de Gortari, se crea el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda (PFDV).⁹⁴

Por parte del FMI, México ha firmado un total de quince acuerdos, los cuales se han dividido en cuatro períodos que corresponden con los aspectos importantes de la política económica de México:⁹⁵

- El primero es un período previo al desarrollo estabilizador y abarca de 1947 a 1949; aquí se firmaron dos acuerdos.
- El segundo período comprende a los gobiernos que aplican las políticas del desarrollo estabilizador y abarca de 1954 a 1970; aquí se firmaron tres acuerdos.
- El tercer período corresponde al desarrollo compartido y abarca de 1970 a 1976; aquí se firmaron dos acuerdos.
- El cuarto período abarca los diferentes gobiernos de la República que se han desempeñado bajos los imperativos de la globalización, y por lo tanto del neoliberalismo; aquí se firmaron siete acuerdos conforme a las siguientes administraciones:
 - ❖ Con el Lic. Miguel de la Madrid se firmaron dos acuerdos.
 - ❖ Con el Lic. Carlos Salinas de Gortari se firmaron tres acuerdos.
 - ❖ Con el Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León se firmaron dos acuerdos.

Es hasta los firmados bajo la administración del Lic. Miguel de la Madrid cuando el organismo empieza a 'recomendar' criterios de política económica y a intervenir en asuntos que sólo eran de ámbito por parte del gobierno de la República Mexicana.⁹⁶

Es así como a partir de la década de los 80's que las recomendaciones especificadas en las Cartas de Intención van a ser un elemento constitutivo de las políticas del FMI y rebasan su

⁹⁴ Ver el apartado 2.3.2 Programa para el Fomento y la Desregulación de la Vivienda, de este mismo documento.

⁹⁵ <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/carta/06.html>

⁹⁶ Ibid.

ámbito de acción, para asumir funciones que corresponde al gobierno nacional. Transmuta de un organismo de crédito internacional financiado por sus miembros, a un organismo internacional para la definición de las políticas públicas de sus países miembros con problemas de deuda externa.⁹⁷

Cabe mencionar que la pieza clave, sin la cual no se hubiera podido operar la apertura financiera de la economía mexicana, fue la derogación de la Ley de Inversión Extranjera de 1973 por la Ley de Inversión Extranjera de 1993 que permite la entrada y salida de Inversión Extranjera Indirecta.⁹⁸

Es cuando se evidencia que el Estado mexicano se va encaminando a una política neoliberal a partir de los años ochenta, que es cuando la globalización se encuentra en voga, y que es a través de éste que llegará el neoliberalismo a México.

Por último, queda mencionar que la Carta Intención que firmó el gobierno del ex - presidente Lic. Ernesto Zedillo con las autoridades del Fondo fue por 12,070 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG⁹⁹); sin embargo, el monto del paquete de ayuda global negociado con el gobierno del ex - presidente William Clinton fue por 47,900 millones de dólares.¹⁰⁰ Existiendo una diferencia de 35,830 millones, hablando en proporción se pueden señalar de una a casi cuatro veces el monto 'firmado' con el FMI.

2.3.1 Ley Federal de Vivienda (LFV).

La Ley Federal de Vivienda (LFV) nace a partir de 1983, cuando en febrero del mismo año se eleva a rango constitucional el derecho a la vivienda; esta Ley reglamenta al artículo 4° constitucional¹⁰¹.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda la familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.¹⁰²

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Es un activo de reserva internacional creado en 1969 por el FMI para complementar las reservas oficiales de los países miembros. Su valor está basado en una cesta de cuatro monedas internacionales fundamentales. Los DEG se pueden intercambiar por monedas de libre uso. <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/sdrs.htm>

¹⁰⁰ <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/carta/06.html>

¹⁰¹ El artículo 4° constitucional señala en su séptimo párrafo: "... Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo..."

¹⁰² http://www.urbalvictoria.gob.mx/victoria/intru_general.htm

La LFV es una respuesta del gobierno para proveer de vivienda a la población en general; sin embargo, con el objetivo primordial de apoyo a familias de escasos recursos. Esta ley se encuentra comprendida por nueve capítulos, los cuales son:¹⁰³

- *Primer Capítulo "Disposiciones generales"*: Se señala los lineamientos generales; establece al Sistema Nacional de Vivienda; determinan los instrumentos y apoyos al desarrollo de la política nacional; señala que las dependencias, entidades y organismos quedan sujetas a la ley y determina los alcances de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Es importante señalar que los lineamientos generales de la política nacional de vivienda son los siguientes (señalados en el artículo 2 de dicha Ley):

- ❖ La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos.
- ❖ La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo.
- ❖ La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios.
- ❖ La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), con las de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país.
- ❖ La coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social.
- ❖ El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana.
- ❖ El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados.

¹⁰³ <http://leyco.org/mex/fed/121.html>

- ❖ El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo, así como de la mejoría de la población rural en su medio.
- ❖ El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad.
- ❖ La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir costos.
- ❖ La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente.
- ❖ La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda.
- ❖ La información y difusión de los programas públicos habitacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos.

Éstos señalan el apoyo a la población de nivel socioeconómico bajo y medio, así mismo el considerar a la vivienda como un elemento de participación ciudadana y como un factor de ubicación parte de la integración ecológica con su entorno.

- *Segundo Capítulo "De la programación de las acciones públicas de vivienda":* Determina los medios por los cuales se llevarán a cabo las acciones públicas federales; el Programa Sectorial de Vivienda, qué debe contener, sus acciones y lineamientos básicos y la obligación de las entidades de la APF para con sus anteproyectos anuales de presupuesto.

Las acciones públicas federales de vivienda se programarán a través de:

- ❖ El Programa Sectorial de Vivienda.
 - ❖ Los programas institucionales de las entidades de la APF que lleven a cabo acciones habitacionales.
 - ❖ Los programas operativos anuales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de las demás dependencias y entidades de la APF, que regirán la ejecución de las acciones habitacionales específicas.
- *Tercer Capítulo "Del suelo para la vivienda":* Señalan los apoyos e instrumentos del Gobierno Federal de suelo para vivienda; la orientación que tendrá el suelo de propiedad federal (fraccionamientos, equipamiento y servicios urbanos); el objetivo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para realizar estudios que determinen los requerimientos de tierra urbana para vivienda y la elaboración de un catálogo de

terrenos para destino de programas de vivienda; condiciones en las que se podrá adquirir y enajenar predios para programas de vivienda y castigos por contravenir a la ley.

Los apoyos e instrumentos que el Gobierno Federal establezca en materia de suelo para vivienda, se dirigirán preferentemente:

- ❖ A participar en el mercado inmobiliario con el fin de generar una oferta pública de suelo para el desarrollo de fraccionamientos populares destinados a la población de bajos ingresos.
- ❖ A satisfacer las necesidades de suelo para la ejecución de acciones habitacionales de los organismos y entidades de la APF, de los organismos de los estados y municipios, y de las organizaciones sociales y los particulares que lo soliciten con arreglo al Programa Sectorial de Vivienda.

En este tercer capítulo se prevé una oferta (por medio de reservas), relativamente accesible por parte del gobierno federal, de terrenos para la demanda de vivienda principalmente de interés social, dirigida a la población de escasos recursos.

- *Cuarto Capítulo “De la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda”*: Búsqueda de equidad social y productividad para la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda.

De manera general fomenta la autoconstrucción por parte de la población de nivel socioeconómico bajo, de la que, tal vez, no tendrá oportunidad de acceder a un financiamiento por parte de alguna institución gubernamental o financiera.

- *Quinto Capítulo “De las normas y tecnología para la vivienda”*: Define las normas generales de diseño arquitectónico (espacios interiores y exteriores); define normas de tecnología y aplicación de tecnologías de bajo costo y alta productividad;

Señala que las normas tecnológicas para la construcción de viviendas consideran:

- ❖ La calidad y tipo de materiales, productos, componentes, elementos, procedimientos constructivos, sistemas de edificación y el uso de los mismos, conforme a cada localidad o región.
- ❖ La utilización de ecotecnias y de ingeniería ambiental aplicable a la vivienda, entre otros aspectos deberán considerar la racionalización del uso del agua y sus sistemas de reutilización.

- ❖ Los componentes prefabricados y sus sistemas de construcción idóneos con el fin de consolidar una tecnología nacional en la materia.
- ❖ Los mecanismos para racionalizar la producción masiva de vivienda.
- ❖ El aprovechamiento de fuentes alternas de energía.

Este capítulo señala con mayor exactitud a la vivienda como un elemento de ubicación y de importancia ecológica, que se deberá ajustar a normas de diseño, tecnológicos y de construcción.

- Sexto Capítulo “Del otorgamiento de crédito y asignación de vivienda”: Determina que la SHCP y autoridades financieras expidan las reglas de operación y otorgamiento de créditos para viviendas; determina los aspectos generales del clausulado de los contratos que se celebren para la enajenación de viviendas y la publicación de los listados de las personas beneficiarias.

Señala de manera general quiénes y cómo podrán ser las instituciones autorizadas para el otorgamiento del financiamiento de viviendas .

- Séptimo Capítulo “De las sociedades cooperativas de vivienda”: Define lo que es una sociedad cooperativa; enlista los tipos de sociedades cooperativas; la constitución y modificación de las sociedades cooperativas;

Determina cuáles podrán ser las sociedades cooperativas de vivienda, las que se definen a continuación:

- ❖ De producción, de adquisición o distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda.
- ❖ De construcción y mejoramiento de un solo proyecto habitacional.
- ❖ De promoción, continua y permanente, de proyectos habitacionales que atiendan las necesidades de sus socios, organizados en secciones o en unidades cooperativas.
- ❖ De conservación, administración y prestación de servicios para las viviendas multifamiliares o conjuntos habitacionales.

El capítulo abre un apartado en el que la población podrá organizarse, a través de una sociedad cooperativa, para producir, obtener o distribuir vivienda. Con ello se permite, legalmente, un abanico de posibilidades de trabajo en el sector privado para la vivienda.

- Octavo Capítulo “De la coordinación con los estados y municipios y concertación con los sectores social y privado”: Convenios y acuerdos de coordinación del Gobierno

Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; aspectos de los convenios y acuerdos; las acciones a ejecutarse por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por los convenios y acuerdos celebrados; gestión y funciones de los Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda;

Los convenios y acuerdos de coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales se referirán:

- ❖ La articulación y congruencia de las políticas y de los programas federales de vivienda con los de los Estados y Municipios.
- ❖ La aplicación o la transferencia de recursos para la ejecución de las acciones previstas en los programas y la forma en que se determine.
- ❖ La transmisión de suelo urbano o reservas territoriales, para el desarrollo de fraccionamientos populares y programas de vivienda.
- ❖ La organización y promoción de la producción y distribución de materiales de construcción.
- ❖ El otorgamiento de estímulos y apoyos para la producción y mejoramiento de la vivienda en renta.
- ❖ La asistencia y capacitación para la programación, instrumentación, ejecución y evaluación de programas de vivienda.
- ❖ La articulación de las normas y tecnología aplicables a las acciones de vivienda.
- ❖ El apoyo a las sociedades cooperativas de vivienda.
- ❖ El apoyo y asistencia a los organismos locales encargados de normar y operar los programas de vivienda y de aquellas medidas que fortalezcan la gestión en los municipios de programas habitacionales.
- ❖ El establecimiento de mecanismos de información y elaboración de estudios sobre las necesidades, inventario, modalidades y características de la vivienda.
- ❖ Los criterios para la celebración conjunta de convenios de concertación con las organizaciones sociales y con los particulares.

El capítulo se enfoca principalmente a los acuerdos legales entre los gobiernos federal, estatales y municipales con la iniciativa privada, a través de la figura de sociedad cooperativa, de dichos acuerdos se obtendrán el beneficio para la producción, adquisición y/o venta de la vivienda.

- *Noveno Capítulo "Transitorios".*

Los lineamientos generales de la LFV consisten fundamentalmente en:¹⁰⁴

¹⁰⁴ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1766/6.pdf> Pág. 387.

- ❖ Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda, con preferencia a la población de escasos recursos.
- ❖ La ampliación de la cobertura social de los programas mediante la adecuación de los esquemas de financiamiento a la vivienda.
- ❖ La coordinación de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con las de los gobiernos estatales y municipales mediante la integración de un Sistema Nacional de Vivienda.
- ❖ La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de una oferta suficiente de suelo para vivienda de interés social.
- ❖ El impulso a la autoconstrucción organizada y el fortalecimiento de la vivienda como factor de ordenación territorial y la descentralización de la acción habitacional del Estado.

La LFV es una política del gobierno mexicano que determina de manera general los aspectos y lineamientos a seguir respecto a la vivienda de acuerdo a un ajuste de Estado benefactor a uno de corte neoliberal; en los capítulos se muestra la adaptación temprana al cambio de un estado a otro.

2.3.2 Programa para el Fomento y la Desregulación de la Vivienda (PFDV).

Programa impulsado bajo el gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari en 1992, establecía como objetivo central la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la actividad para el desarrollo de la vivienda. Entre las propuestas planteadas estaban el:¹⁰⁵

- Simplificar los trámites (administrativos, fiscales y notariales) para la construcción de las viviendas.
- Regularizar las propiedades inmuebles.
- Racionalizar los subsidios en los programas de vivienda pública.
- Transferir a los gobiernos municipales – desde los gobiernos estatales y el federal – una mayor participación de las acciones habitacionales.
- Propiciar el desarrollo del mercado de vivienda, tanto nueva como usada, para inducir una utilización eficiente del inventario habitacional.
- Desgravar y simplificar normas y trámites federales y locales en materia de desarrollo urbano y para la producción habitacional.
- Modernizar los organismos de vivienda, orientándolos a transformarse en entes eminentemente financieros y de fomento, transfiriendo la edificación de vivienda a los sectores privado y social.

¹⁰⁵ <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2004-2/RMS04204.pdf>
<http://agendadevivienda.org.mx/documentos/AgendadeVivienda.pdf> Pág. 25.

Dichas propuestas señalan una eminente característica neoliberal, puesto que el racionalizar los subsidios, propiciar el desarrollo del mercado de vivienda, el desgravar las normas en materia de desarrollo urbano y la transformación de las instituciones en entes financieros se traduce en una puerta abierta al libre mercado de vivienda en todos los niveles (socioeconómicos).

Como reafirmación clara de este propósito desregulador, se hallaba incluido en uno de los términos de la propia denominación del programa "Desregulación"; su formulación fue realizada por varias entidades del gobierno federal, el Departamento del Distrito Federal (DDF) y los gobiernos de los estados.¹⁰⁶

Esta 'desregulación' no fue tan clara en el sentido neoliberal estricto, sino en lo que le beneficia al estado mexicano, ya que no deja 'tan libre' al mercado, puesto que regula sin el consentimiento del mercado ni por el grupo de poder hegemónico dado.

El Estado se retira de su función de promotor y gestor de los programas de vivienda para entregarla al mercado, reservándose en ciertos casos la posibilidad de fijar las reglas del juego y la competencia entre los promotores/constructores, cuando éstos utilizan para sus promociones inmobiliarias recursos de los organismos públicos de vivienda.¹⁰⁷

El Programa incluye varias de las recomendaciones provenientes del BM "para la aplicación de una política de vivienda facilitadora"; facilitadora en el sentido de sólo ser intermediario financiero del proveedor con el comprador, del constructor con el comprador.

Entre estas recomendaciones se destaca:¹⁰⁸

- La promoción del financiamiento hipotecario que estimula la inversión privada en vivienda.
- La limitada función financiera de los organismos de vivienda.
- La reducción de los subsidios para asegurar la rápida recuperación de los créditos.

Con ello, se asegura que la iniciativa privada sea la encargada de regir el sector inmobiliario, ya que al ser su espectro (estatal) limitado, la demanda de vivienda tendrá que redirigirse al mercado privado.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ <https://books.google.com.mx/books?id=1d-WAAAAQBAJ&pg=PT476&lpg=PT476&dq=programa+para+el+fomento+y+desregulaci%C3%B3n+de+la+vivienda&source=bl&ots=JYMO31etF&sig=gqsNnhaPX0NXUqG6E403kwuL3jY&hl=es&sa=X&ved=0CD0Q6AEwBWoVChMI17OY58bUxwIVjDs-Ch2gew6N#v=onepage&q=programa%20para%20el%20fomento%20y%20desregulaci%C3%B3n%20de%20la%20vivienda&f=false>

¹⁰⁸ <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/45.htm>

Así que, con la finalidad de contribuir a la generación de acciones más eficientes y rentables, se instaló en el diseño de la política de vivienda un nuevo modelo que permea las decisiones, la estructura programática, los objetivos y por ende sus resultados. El origen de la política de vivienda tuvo lugar con la creación del PFDV.¹⁰⁹

Con el PFDV se realiza un ajuste político gubernamental en el tema urbano habitacional, en beneficio del neoliberalismo y, principalmente, del estado mexicano con sus propios ajustes neoliberales.

2.3.3 Programa Financiero de Vivienda (PFV).

La primera acción gubernamental en materia habitacional de gran envergadura fue la creación del Programa Financiero de Vivienda (PFV) en 1963. Su principal objetivo fue “dar impulso a los programas de vivienda del Estado, canalizando los recursos ociosos de la banca privada hacia la producción de viviendas llamadas de interés social¹¹⁰”. (Puebla, 2002, p. 38)

Con el PFV se da cuenta de la problemática y la posible solución del tema vivienda desde los sesentas, ya que con ello se percataron sobre la explosión demográfica que sufría el país. Para poner en marcha al PFV se utilizaron dos lógicas distintas (Herrasti y Villa, 1997, p. 28):

- En el marco de la Alianza para el Progreso, el Banco Interamericano del Desarrollo y la Agencia Internacional de Desarrollo otorgaron préstamos que ambos sumaron 30 millones de dólares, junto con algunas más aportaciones del Banco de México. La institución receptora y promotora fue el recién creado Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA).
- Garantizar y regular una nueva fuente de financiamiento, constituida por el 30% de la captación en cuentas de ahorro al menudeo depositadas en la banca comercial, en sustitución de una parte del encaje legal.¹¹¹

El PFV contribuyó al fortalecimiento del contratista medio especializado en la construcción habitacional y formó parte de la política general bancaria hacia la consolidación de la Banca Múltiple.

¹⁰⁹ <http://agendadevivienda.org.mx/documentos/AgendadeVivienda.pdf> Pág. 25.

¹¹⁰ Por primera vez se definió el concepto de “vivienda de interés social” como aquella destinada “a un sector de la población que, aunque de ingresos reducidos, los tiene suficientes para cubrir los abonos con que pagará su vivienda en un término más o menos largo”.

¹¹¹ Esta disposición formó parte de una reforma de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares de 1963. Esta ley puede considerarse como un paso previo hacia la reconcentración de las funciones bancarias, que culminó con la creación de la banca múltiple durante la década siguiente.

Es en septiembre de 1982 donde se nacionaliza la banca privada a raíz de su papel protagónico en el deterioro general de las condiciones financieras del país. En ese mismo año, el PFV entró en crisis a raíz de la inflación, así como por la pérdida de la capacidad adquisitiva de los sectores medios en relación con los precios de construcción y con los costos de captación del dinero. (Herrasti y Villa, 1997, p. 30)

En 1984 se diseña un esquema de refinanciamiento con el objetivo de evitar la descapitalización de los activos hipotecarios y reducir el subsidio financiero, es decir, la diferencia entre el rendimiento de la cartera hipotecaria y el Costo de Captación Promedio (CPP). (Herrasti y Villa, 1997, p. 31)

El refinanciamiento de las hipotecas introdujo en el pago mensual una cuota para compensar la inflación de tal manera que las mensualidades ni siquiera cubrían los intereses y amortización y éstos tenían que refinanciarse a lo largo de la vigencia de la hipoteca. A través de éste refinanciamiento se logró emparejar la tasa de interés hipotecario del PFV con el CPP en 1988, eliminando así el "subsidio financiero". (Herrasti y Villa, 1997, p. 31)

La eliminación del subsidio financiero por el esquema del refinanciamiento se logró a expensas de la eliminación de la población de menores recursos como beneficiarios potenciales del Programa. Cabe mencionar que una parte minoritaria de los fondos – tercera parte aproximadamente - se destinó a los cajones inferiores, con mayores niveles de subsidio financiero que fueron aportados por el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI¹¹²). (Herrasti y Villa, 1997, p. 31)

Es en 1985 cuando el BM ha otorgado algunos préstamos¹¹³ a México para vivienda, los que se han canalizado a través de diversos organismos financieros. En términos cuantitativos, el PFV durante la época de crisis y banca nacionalizada fue exitoso, ya que logró financiar la construcción de 468,637 viviendas nuevas entre 1983 y 1988.

Es entre 1989 y 1994 cuando se reprivatiza la banca. Como paso necesario para ello es que en 1989 se introdujeron cuatro (4) modificaciones en el PFV y en las operaciones del FOVI (Herrasti y Villa, 1997, p. 44):

- Eliminación del encaje legal de financiamiento habitacional.

¹¹² Fideicomiso constituido en 1963 por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Banco de México. Dentro de sus fines se encuentra el otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda de interés social, canalizando los recursos a través de los intermediarios financieros, siendo éstos las instituciones de banca múltiple y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) del ramo hipotecario e inmobiliario, registradas ante el FOVI. Los recursos del financiamiento se asignan a través del sistema de subastas a las que están llamados los promotores de vivienda registrados en FOVI, así como los intermediarios financieros autorizados. Fuente: <http://www.fovi.gob.mx/>

¹¹³ Ascenden, de acuerdo al Poder Ejecutivo Federal en 1992 a 750 millones de dólares.

- El FOVI dejó de intervenir en el financiamiento de vivienda media, dejando el estrato en manos de la banca comercial.
- El fondeo del FOVI consistió en recursos del Banco de México y en préstamos del Banco Mundial¹¹⁴.
- El FOVI inició un sistema de subastas de paquetes de créditos para programas habitacionales localizados, preferentemente, fuera de las zonas metropolitanas.

Con estos ajustes, el FOVI recortó el alcance habitacional para toda la población, centrandose en algunos estratos medio bajo y bajo, sin llegar a ofertar a todo el estrato en sí. Con ello, se dejó de largo los demás niveles socioeconómicos al libre mercado entrante.

A partir de la reprivatización, la banca múltiple comercial salió del tema del financiamiento de la vivienda popular. Entre 1992 y 1994, hubo un aumento espectacular en el número de créditos, principalmente para vivienda nueva, pasó del 29% del total en 1990 al 63% en 1993. Con esto, por primera vez en México existía una oferta hipotecaria sustancial para vivienda media y residencial. (Herrasti y Villa, 1997, p. 45 y 46)

Esto resultó en alzas en los precios de suelos, por lo que se tuvo que adoptar el sistema llamado de “doble indexación” o refinanciamiento de intereses; sin embargo, su funcionalidad dependía de la reducción continuada de la inflación y de la estabilidad macroeconómica. (Herrasti y Villa, 1997, p. 46)

Los “errores de diciembre” de 1994 y su desenlace llevaron entonces fuera de toda proporción el ya de por sí impotente problema de la cartera vencida, declarada o inminente. El problema de la cartera hipotecaria vencida se incluyó dentro del Acuerdo para los Deudores de la Banca (ADE), implementado entre agosto de 1995 y septiembre de 1996, con el fin de reestructuras de los créditos menores de \$200,000.00 en “Unidades de Inversión” (UDI’s). (Herrasti y Villa, 1997, p. 46 y 47)

Por lo que, aunque el financiamiento hipotecario de la banca comercial poco tiene que ver con el problema de la vivienda de bajo costo, tiene mucho que ver con la cuestión de los subsidios. (Herrasti y Villa, 1997, p. 47)

Es decir, se abrió el mercado de la vivienda en México con el retiro de los programas, fondos y subsidios dados por el gobierno (federal, estatal y/o municipal). La demanda no iba a

¹¹⁴ El informe presidencial de 1992 hace referencia a un préstamo de 300 millones de dólares y otro de 450 millones de dólares. En los informes anuales del Banco Mundial se menciona un préstamo de 350 millones de dólares “para el segundo proyecto de viviendas para grupos de bajos ingresos” (el primero, se ha de suponer, fue el préstamo aplicado al Programa de Reconstrucción Renovación Habitacional Popular) y otro de 450 millones de dólares en 1992, canalizando esta vez por Nacional Financiera.

decrecer si el estado se retiraba de la oferta, sino que se ampliaría a una posibilidad de oportunidades en el mercado.

2.3.4 Instituciones

Dentro de toda política gubernamental se han creado leyes, reglamentos e instituciones, dentro de los cuales se encuentran los que tienen la facultad para la ejecución de ciertos rasgos dependiendo de la naturaleza de cada política origen.

Es, por lo que dentro del contexto de la vivienda y el funcionamiento de los servicios bancarios y financieros para crearla y obtenerla, donde se crearon algunos que, a grandes rasgos, se cuentan de a dos principalmente:

- Apoyo bancario, a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y,
- Fondo solidarios, a través de Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y del Fondo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

Estas instituciones, como políticas públicas tangibles, se detallan en los siguientes apartados junto con sus principales características.

2.3.4.1 *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).*

Se constituye como el principal banco de fomento fundado¹¹⁵ en 1933 para financiar el desarrollo de obras y servicios públicos. En sus primeras dos décadas de funcionamiento, el Banco se dedicó a apoyar el desarrollo de las comunicaciones, promovió la industrialización y fomentó el crecimiento de ciudades. A mediados de los años cuarenta, absorbió al Banco para el Fomento de la Habitación y constituyó en 1946 el Fondo para el Fomento de la Habitación Popular.¹¹⁶

Con ésto se centraron los esfuerzos en los objetivos de: fomentar la vivienda popular y otorgar créditos dirigidos a abastecimiento de aguas potables, construcción de drenajes, saneamiento y evacuación de aguas negras, construcción de mercados, así como financiamiento de caminos y construcción de escuelas rurales.¹¹⁷

¹¹⁵ Nace el 20 de febrero de 1933 en un contexto de problemas financieros derivados de las secuelas de la Revolución, la caída de las exportaciones mineras y petroleras presentadas a partir de 1925, así como de los efectos negativos a escala mundial de la Gran Depresión de 1929 en Estados Unidos de Norteamérica. Se inauguró con el nombre de Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. Era parte del proyecto para impulsar el desarrollo de la Banca de Fomento.

¹¹⁶ <http://www.banobras.gob.mx/quienessomos/Paginas/Historia.aspx>

¹¹⁷ *Ibíd.*

Con ello, el gobierno federal cumplía con la tarea social ante la población de menos recursos; esta primera etapa se valoraría como parte fundamental del estado benefactor.

Durante la década de los sesenta, destaca su papel como financiador – promotor de la construcción de vivienda media a relativamente gran escala, para la venta, ejemplos de ello son las Unidades Nonoalco – Tlatelolco o de Villa Coapa. (Herrasti y Villa, 1997, p. 39)

Durante el período de 1954 a 1976 (desarrollo estabilizador) cambió el nombre al que conocemos hoy (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos). En esa época participó en la construcción de infraestructura básica, urbana y vivienda popular; financió obras de gran impacto social e inició actividades como agente financiero para captar recursos externos.¹¹⁸

A partir de la década de los setenta, se diversificó en acciones para incluir proyectos experimentales de financiamiento de “pies de casa”, consistentes en una unidad sanitaria, o programas de mejoramiento, entre otros. (Herrasti y Villa, 1997, p. 40)

Dentro de esta segunda etapa se valora como un ajuste del estado benefactor y sus acciones políticas en un mayor beneficio para la población.

Es a partir de 1983 cuando se tuvo que adecuar a las circunstancias, ya que el país atravesaba por una grave fase de incertidumbre económica y financiera (sobreendeudamiento externo, constantes devaluaciones y elevados niveles de inflación), es por lo que la infraestructura pasó a segundo plano.¹¹⁹

Con esta tercera etapa, el Banco se reajusta a una realidad cambiante, ya que es dentro de ésta que el estado benefactor debe mutar a uno neoliberal: otorgando prioridades (económico) dentro de la misma población.

Ya en la década de los 90's se registra el otorgamiento de dos créditos, provenientes del BM, de 1,522 y 496 millones de pesos, al programa Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI) en su versión “FOVI II”, en 1995 y 1996 respectivamente, y otro etiquetado al Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) en su versión “FONHAPO II” de 71 millones de pesos en 1995. (Herrasti y Villa, 1997, p. 45)

Es en esta cuarta etapa que la transformación iniciada en los ochentas es completada, ya que el otorgamiento de los créditos por parte del BM traían consigo una serie de ‘recomendaciones’ que afectaron a la normatividad y, por consecuencia, de la operatividad del Banco.

¹¹⁸ *Ibíd.*

¹¹⁹ *Ibíd.*

Asimismo se da apoyo a los acreditados mediante la reestructuración de sus carteras con BANOBRAS, banca comercial y proveedores, para enfrentar los problemas de liquidez derivados de la crisis económica.¹²⁰

Por lo cual, la institución de creación de obra de infraestructura, entre ella la vivienda, se ajusta a una de financiamiento de carteras y créditos vencidos, dando pie a unos lineamientos de corte económico liberal.

2.3.4.1.1 Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) fue resultado de la transformación que sufrió, en 1985, el Fondo de las Habitaciones Populares (FHP) con el fin explícito de financiar la vivienda popular.

La población objetivo se definió como aquella que fuera desatendida por los otros organismos de vivienda (Herrasti y Villa, 1997, p. 40)¹²¹; sin embargo, en sus Reglas de Operación se establecieron que los sujetos de créditos podrían ser del sector público, del sector privado y del sector social. (Puebla, 2002, p. 158)

Con ello se obtiene una amplia demanda de vivienda popular; no sólo directamente a la población que la utilizará, sino que podrá existir un intermediario, es decir, la reventa del producto legalmente hablando.

Para su creación se combinaron dos tipos de antecedentes: los institucionales y los sociales. De éstos últimos, los que influyeron directamente se encuentran el:

- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI)¹²².
- Movimiento Urbano Popular (MUP)¹²³.

Su objetivo principal fue elevar las condiciones de bienestar de la población mayoritaria del país mediante el financiamiento de acciones habitacionales para los sectores populares, cuyos ingresos no excedieran de dos punto cinco veces el salario mínimo regional. Sus objetivos específicos incluían (Puebla, 2002, p. 158):

¹²⁰ *Ibíd.*

¹²¹ Población que ganase menos de dos y media veces el salario mínimo y no ser asalariada.

¹²² Organismo que data de 1962. Es en 1965 que se transforma a una Asociación Civil, donde le permite una participación en materia de política de vivienda, y sus métodos y programas se constituyen como un elemento importante para los planes y proyectos de vivienda. Para mayor información, se puede consultar la siguiente página de internet: <http://www.copevi.org/>

¹²³ Frente de organizaciones de izquierda, de la que se formó por la construcción de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) y la Coordinadora Sindical Nacional (COSINA) a finales de los 70's y principios de los 80's. Para mayor información, se deberá consultar el archivo digital en el siguiente link de internet: <http://casayciudad.org.mx/archivosExternos/urbanoPopular.pdf>

- Apoyar el esfuerzo y la creatividad popular para la vivienda.
- Coadyuvar al proceso de descentralización.
- Generar una capacidad productiva local para formar técnicos.
- Crear empleos.
- Fomentar la participación popular organizada en los procesos de vivienda.

Una característica importante reside en la asignación de créditos colectivos, tales préstamos se otorgan a las organizaciones comunitarias y no a los individuos. Este tipo de créditos presenta múltiples ventajas, tales como (Puebla, 2002, p. 155):

- Disminución de los costos administrativos.
- Mayor eficiencia en el proceso de producción de los desarrollos habitacionales comunitarios.
- Reducción del riesgo de que los préstamos sean captados por la población de los sectores medios.
- Reforzamiento en las iniciativas comunitarias para el mejoramiento de las condiciones de vida en los asentamientos populares.

En su aplicación se manejaron cinco líneas de crédito:

- Estudios y proyectos (para uso en el aspecto del diseño arquitectónico y urbano).
- Adquisición de suelo.¹²⁴
- Urbanización.
- Edificación.¹²⁵
- Apoyo a la construcción.

Respecto al papel facilitador del FONHAPO hasta 1988, son dos aspectos importantes que se deben recalcar:

- Se propuso y logró la descentralización administrativa y territorial de la administración de los créditos.
- Por el tipo de créditos otorgados y su forma de asignación a grupos organizados, impulsó y fortaleció a los "promotores sociales".¹²⁶

¹²⁴ Sólo durante los primeros cinco años se operó ésta línea de crédito, ya que en 1986 se limitó hasta su completa desaparición en 1994, lo cual se vinculó con las condicionantes impuestas por el Banco Mundial. (Puebla, 2002, p. 197 y 198)

¹²⁵ Hasta 1986, las obras eran adjudicadas por asignación directa del promotor; a partir de 1987 esa adjudicación se realizó por medio de concursos de obra pública. Modalidad derivada de una exigencia del Banco Mundial que se vincula con su política de crear mayor competencia en el sector. (Puebla, 2002, p. 198)

¹²⁶ Se entiende como organizadores de solicitantes de vivienda los que auto - gestionan proyectos habitacionales, desde el diseño y la gestión de recursos hasta la construcción y asignación de viviendas.

El fideicomiso contó con tres fuentes¹²⁷ de recursos (Puebla, 2002, p. 161):

- Asignaciones presupuestarias del gobierno federal (recursos fiscales).
- Recursos propios, provenientes de la recuperación crediticia, rendimiento de las inversiones y del patrimonio heredado del FHP.
- Crédito externo, que se trató de los dos préstamos del Banco Mundial.

La autora del libro *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*, menciona que el promedio de la participación en el período de 1986 a 1994 fue de 31% para los recursos fiscales, el 27% para los recursos propios y 43% para el crédito externo a partir de 1986; anterior a éste (1982 a 1985) la participación fue de 51, 49 y 0% respectivamente.

De lo cual, se puede obtener que la participación del período de 1982-1985 fue de un gran aporte estatal y que cayó drásticamente (casi a la mitad) en el siguiente período (1986-1994), el cual se estaba ajustando a una participación más de libre mercado, es decir, la participación del estado se decrece en el siguiente período después del sismo de 1985.

Principalmente los recursos se invirtieron en el Sistema de Otorgamiento de Créditos (SOC), en el Sistema de Administración del Gasto Corriente (SAGC) y a los pagos de intereses al crédito del BM (éste desde 1990). Los mecanismos de recuperación crediticia fueron cambiando con el fin de adecuarse a los procesos inflacionarios, de los cuales se sintetizan a continuación (Puebla, 2002, p. 163,164 y 165):

- *Primer sistema:* Consistió en pagos mensuales fijos a una tasa de interés flexible.
- *Segundo sistema:* Adoptado a partir de 1986, consistente en pagos proporcionales al salario mínimo.
- *Tercer sistema:* Adoptado a partir de 1987, basado en el salario mínimo, al que se consideró un indicador que se relaciona con las condiciones de la economía y al poder adquisitivo de la población.

Respecto a la inversión y producción habitacional, el fideicomiso distingue dos etapas importantes (Herrasti y Villa, 1997, p. 43):

- *De 1982 a 1987:* Desarrollada en un contexto de fuerte crisis económica, una inflación galopante y la aplicación de políticas de ajuste y austeridad, afectándose el gasto social. La inversión mostró un comportamiento creciente, con un ligero descenso en 1986. Respecto a las acciones realizadas, su crecimiento fue enorme y sostenido.

¹²⁷ Para mayor información de los datos duros, se deberá referir a los ya evaluados y presentados en el libro de Puebla, 2002, p. 161 y 162.

El gobierno adoptó la política de incrementar la intervención en el sector, como un factor de bienestar social que alentó a la industria de la construcción. Las organizaciones urbanas independientes se encontraban activas por los efectos de la crisis; acentuándose a partir de los sismos de 1985.

Cabe mencionar que en el período de 1983 a 1988, el 52% de los créditos del FONHAPO fueron gestionados por el sector social (cooperativas, asociaciones civiles, sindicatos y ejidatarios). Contribuyó también a la consolidación de profesionistas capacitados para asesorar este proceso de producción social de vivienda. (Herrasti y Villa, 1997, p. 43)

Esta etapa se observa con un apoyo del gobierno federal en materia de apoyo en construcción, aún cuando el contexto fuera diferente en el sentido de austeridad y crisis; sin embargo, decreció al final del período.

- De 1988 a 1994: Es a partir del mejoramiento de las variables macroeconómicas y disminución de la inflación¹²⁸. La inversión se mantuvo constante hasta 1989, donde se incrementó por el segundo crédito del Banco Mundial, en 1990. Las acciones realizadas mostraron una tendencia decreciente con una sola fluctuación a la alza en 1990.

Es a partir de 1991 cuando se fueron eliminando, gradualmente, los subsidios hasta su desaparición, debido a uno de los lineamientos del BM (Herrasti y Villa, 1997, p. 166). Asimismo, tuvo que hacer frente al pagar directamente los intereses del segundo crédito otorgado por éste.

A partir de 1994 se redujo drásticamente la participación del FONHAPO; las funciones de financiar proyectos de urbanizaciones populares progresivamente fueron asimiladas al ejercicio del ramo presupuestal 26 y canalizadas a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a los municipios y a los gobiernos estatales en el Programa Nacional de Solidaridad (en aquel entonces) y, entre otros, a través del Programa de Autoconstrucción y Crédito a la Palabra.

En este segundo período se observa un cambio rotundo en la aplicación de políticas hasta la desaparición del subsidio a la vivienda popular, con lo que se deja paso a las empresas privadas al sector.

Los créditos del FONHAPO eran gestionados por los representantes de los grupos o instituciones pertenecientes a los sectores público y social. La mayor participación en la

¹²⁸ A raíz de la aplicación de un "pacto social", cuyos rasgos distintivos consistió en el control salarial, en lo que redundó en la pérdida del poder adquisitivo de las familias.

gestión correspondió a los acreditados del sector público, que promovieron más de las tres cuartas partes del total de acciones. (Herrasti y Villa, 1997, p. 173 y 179)

El proceso de tramitación y ejecución de un crédito comprendía cuatro (4) fases: aprobación, contratación, ejercicio y recuperación. Una de las características fundamentales de este organismo fue la inclusión de la participación¹²⁹ de los acreditados y beneficiarios en desarrollo de sus procesos habitacionales. (Puebla, 2002, p. 173 y 179)

El fideicomiso representa un modelo alternativo de desarrollo urbano y habitacional que parte del reconocimiento de que la población y sus organizaciones han sido tradicionalmente las responsables del desarrollo de sus asentamientos y sus viviendas y de que el gobierno debe apoyar sus iniciativas, así, la participación de la comunidad se convierte en un elemento integral en su operación. (Puebla, 2002, p. 153)

No obstante, el fideicomiso es sólo una parte de la política que se llevaría a cabo para el apoyo a la demanda de vivienda social en la década de los 80's y los 90's, con sus respectivos ajustes económicos. Se establecerían otros mecanismos gubernamentales (a través de fondos) de los que se hablarán a continuación.

2.3.4.2 Fondos de Ahorro Solidario.

Los fondos de ahorro solidario para el financiamiento de la vivienda fueron creados en 1970, para ello se debió reformar el Artículo 123 constitucional¹³⁰ sustituyendo la obligación patronal por otra: el aporte de un 5% sobre nóminas a Fondos de "ahorro solidario" de los trabajadores, a la vez constituidos en Fondos de financiamiento habitacional. (Herrasti y Villa, 1997, p. 34)

2.3.4.2.1 INFONAVIT

El estudio del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) ha sido arduo y continuo por diversos autores¹³¹, por lo que se dará un marco general histórico del Instituto para entender el contexto en el que se vivía en el periodo estudiado, a partir de ellos.

¹²⁹ Esa participación comprendía el aspecto económico, que consistía en el pago del enganche (ahorro previo), y el que se refería a la gestión y al proceso de producción de las viviendas.

¹³⁰ Se elimina la obligación patronal de proporcionar vivienda a sus trabajadores. Priscilla Connolly menciona que de hecho este principio constitucional nunca fue reglamentado, ni mucho menos cumplido, salvo por las empresas paraestatales. (Herrasti y Villa Vicencio, 1997, p. 34).

¹³¹ Copevi, 1977; Garza y Schteingart, 1978; Núñez, 1982; García y Perló, 1984; CIDAC, 1991; Catalán, 1993; Zepeda y Mohar, 1993; y García Peralta y Puebla, 1998. Mayor información de éstos, se requiere revisar el libro *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)* de Puebla Cadena, Claudia.

El Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) fue creado en 1972, cuando en la Constitución y la Ley Federal del Trabajo se establecieron las bases para un Fondo Nacional de Vivienda¹³² (FNV). Entre sus objetivos se encuentran (Puebla, 2002, p. 105):

- Administrar los recursos del FNV.
- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para adquisición de vivienda, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de su vivienda.
- Pago de pasivos por concepto de habitación.
- Coordinar y financiar programas de construcción de vivienda nueva para ser adquirida en propiedad por los trabajadores.

Su forma de gobierno es tripartita: participa el Estado, los patrones y los trabajadores. Entre 1972 y 1992 el Instituto operó dos programas habitacionales y cinco líneas de crédito (Puebla, 2002, p. 106):

- Línea I: Programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales. (Herrasti y Villa, 1997, p. 34 y 35)
- Línea II: Programa de créditos individuales para:
 - ❖ Línea III: Construcción de vivienda en terreno propio.
 - ❖ Línea IV: Mejoramiento o extensión de vivienda.
 - ❖ Línea V: Pago de pasivos.

Durante los primeros años de su operación, hasta 1976, el INFONAVIT se responsabilizó no sólo del financiamiento de viviendas, sino también de casi todo el proceso de producción, excepto la construcción propiamente. En esos años se construyeron grandes conjuntos habitacionales inspirados en cierta medida en proyectos de vivienda pública europea. La asignación de las viviendas y los créditos fue por sorteo. (Herrasti y Villa, 1997, p. 34 y 35)

Dentro del período se observa que la intervención del estado al tema vivienda era mayoritariamente social, ya que preocupados por la demanda de ésta, se hace 'cargo' de la situación y realiza conjuntos habitacionales con la excepción de la construcción.

Cabe mencionar que para cubrir con la excepción fue durante el período comprendido entre 1973 y 1978, que se fortaleció la industria de la construcción contratista y la emergencia de un buen número de profesionales especializados: arquitectos, urbanistas, etc. (Herrasti y

¹³² Los patrones tienen la obligación de aportar el 5% del salario ordinario de cada uno de sus trabajadores.

Villa, 1997, p. 37), de los que tomó ventaja para cubrir con el requisito que le faltaba al INFONAVIT.

Desde sus inicios hasta 1977, la fórmula fue de promociones directas¹³³ y no fue a partir de 1978 hasta 1992 la fórmula de las promociones externas¹³⁴ fue la que dominó la acción del INFONAVIT. (Herrasti y Villa, 1997, p. 35)

Con el cambio a promociones externas salió fortalecida la tradición clientelista entre los sindicatos, a la vez que se consolidó de manera acelerada la figura de la promotora de vivienda y de la constructora que empieza a construir con criterio de mercado. (Herrasti y Villa, 1997, p. 37)

Es en 1982 cuando el INFONAVIT modificó sus reglamentos para eliminar el derecho de los trabajadores a recuperar sus ahorros. Es probable que la producción habitacional financiada por el Instituto sustituyera efectivamente parte de la producción de vivienda nueva en asentamientos irregulares, así como parte del antiguo acervo de vivienda en arrendamiento, localizado en las áreas céntricas de las ciudades. (Herrasti y Villa, 1997, p. 369 y 37)

Es en 1987, cuando la inflación llegó a una situación insostenible, cuando se tuvo que adoptar el siguiente mecanismo (Puebla, 2002, p. 115):

- Precio de venta de la vivienda se fijó en veces salario mínimo (vsm) regional vigente (constituía el monto del crédito).
- Descuento mensual para los trabajadores de salario mínimo se incrementó al 19% y para los de mayores percepciones a 20%.
- Tasa de interés de 4% anual quedaba incorporada en los pagos mensuales.
- Crédito se liquidaba cuando el trabajador pagara el número de veces el salario mínimo que se le había prestado o si en un plazo de 20 años la deuda no se cubría sería condonada.

Se observa una acción premeditada de los ajustes neoliberales a partir de, 1978, la segunda fórmula aplicada al Instituto, del cual no será después de 1992 que la situación será eminentemente neoliberal gracias a las condiciones globalizantes y la inflación vivida en México.

¹³³ El Instituto fungía como promotor. (Puebla, 2002, p. 127).

¹³⁴ Ésta se desarrolla en que el promotor privado (producto de la asociación entre un sindicato y una constructora) tenía la iniciativa de la gestión del proyecto y de la distribución de los créditos; el Instituto mantenía el control normativo del diseño aplicando prototipos (en apego a las Normas de Diseño Urbano, Normas de Diseño de la Vivienda y Normas de Ingeniería Urbana) y aportaba sus reservas territoriales y administraba los créditos. (Herrasti y Villa Vicencio, 1997, p. 37) y (Puebla, 2002, p. 37).

Por no facilitar el ahorro y la constitución de fondos revolventes fue que a partir de 1992 se realizaron importantes reformas¹³⁵ al Instituto, afectándose su sistema financiero, su forma de operación y sus programas, como respuesta a los lineamientos planteados por el Programa Nacional de Vivienda 1990 – 1994. Los cambios sustanciales son (Puebla, 2002, p. 108):

- Línea I: Se transformó en un sistema de subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales del Instituto.
- Línea II: Cambió las modalidades a dos:
 - ❖ Los paquetes de la vivienda nueva.
 - ❖ El mercado abierto.
- Línea III: Se incluyeron dos variantes:
 - ❖ Los paquetes de vivienda.
 - ❖ El financiamiento individual.

Con ello, se da por sentado que el Instituto estaba ajustándose reglamentariamente a los requerimientos y normas que la globalización y, por consecuencia, el neoliberalismo traían consigo a través de los lineamientos que estaba implementando el FMI y el BM.

La Ley del INFONAVIT establece cuatro fuentes de financiamiento para su actividad, puestas en orden de acuerdo de importancia (Puebla, 2002, p. 109):

- Aportaciones patronales de 5% sobre el salario ordinario de sus trabajadores (a partir de 1992, la base de cotización se cambió a salario integrado¹³⁶).
- Recuperación de los créditos otorgados.
- Rendimientos de las inversiones realizadas por el Instituto con sus recursos.
- Aportaciones del gobierno federal.

Con las reformas sufridas en 1992 para revertir su aguda descapitalización, las bases de operación financiera han sido (Herrasti y Villa, 1997, p. 49):

- Manejo de la cuenta de ahorro del trabajador individualizada como una sub-cuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).
- Sistema de asignación de créditos por puntaje del derecho-habiente.
- Ampliación del plazo de recuperación hasta 25 años.

¹³⁵ Para mayor información al respecto de los detalles y diferencias se deberá acudir al libro *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*.

¹³⁶ Incluye los ingresos ordinarios más el monto de la contribución patronal al IMSS (23.29%), al SAR (2%) y 2% sobre nómina (impuesto que el patrón debe pagar por cada empleado).

- Aumento del porcentaje del ingreso gravable para la amortización del crédito hasta el 25%.
- Cotización del crédito en veces salario mínimo (vsm).
- Distribución de paquetes de créditos por subasta a promotoras privadas o públicas, por región, de manera similar a FOVI.

Asimismo y a la par de la modificación, en 1992, el nuevo sistema crediticio¹³⁷ quedo de la siguiente manera:

- Se aplica el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR como pago inicial del crédito.
- El plazo de la amortización aumentó a treinta (30) años.¹³⁸
- Se descuenta 25% del salario integrado (antes era el salario ordinario) y en caso de trabajadores con salario mínimo un 20%.
- La aportación patronal del 5% se incorpora a la amortización del crédito del trabajador.
- Se considera una tasa de interés del 6% anual sobre saldos insolutos ajustados en vsm.

Estos ajustes se consideran importantes, ya que se aumentan los plazos de amortización, los porcentajes de descuento, y otras aportaciones (patronales y tasas de interés sobre saldos insolutos), con lo que se incrementan los recursos financieros de construcción de vivienda.

Cuatro son los conceptos a los que se destina los recursos, en orden de inversión (mayor a menor) (Puebla, 2002, p. 112 y 113):

- Inversión en programas de vivienda (incluye financiamientos de las obras habitacionales, investigación, estudios técnicos, compra de terrenos y los gastos indirectos de financiamiento de obra).
- Gastos administrativos.
- Devolución del fondo de ahorro.
- Otros conceptos (inversiones, seguro del crédito, pago de intereses por los préstamos recibidos, etc.).

La autora del libro *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*, menciona que las reformas de 1992 se relacionan con tres de los siete lineamientos establecidos por el BM para la puesta en práctica de una política de vivienda facilitadora (Puebla, 2002, p. 147 y 148):

¹³⁷ Se realizó con el objetivo de recuperar el monto total de los créditos, es decir, eliminar los subsidios (lineamiento propuesto por el Banco Mundial). (Puebla, 2002, p. 116)

¹³⁸ El extenderse diez (10) años más el plazo de amortización, se elimina el subsidio implicado en la condonación de la deuda al final del periodo y se establece la garantía de una revalorización periódica de los fondos de ahorro individuales. (Puebla, 2002, p. 118)

- La promoción del financiamiento hipotecario, que plantea el mejoramiento de las instituciones de vivienda para que sean solventes y concedan créditos a tasas de interés reales.
- La racionalización de los subsidios. El nuevo esquema crediticio eliminó parte de los subsidios, en especial los provenientes de otorgar créditos de montos menores que los costos de producción.
- La organización de la industria de la construcción, que propone la creación de mayor competencia en este sector para evitar la formación de monopolios y facilitar el acceso de las empresas pequeñas al mercado.

De manera general plantea que los cambios derivados de estas reformas se refieren a (Puebla, 2002, p. 150):

- La transformación de la figura del promotor sindical.
- Cambios en algunas condiciones en el proceso de producción.
- El Instituto dejó de ser uno de los principales 'bastiones' de las grandes corporaciones sindicales.
- El sistema de asignación de los créditos se hizo más transparente.

Se puede concluir que el Instituto, como toda la política mexicana, se ha ido ajustando a las demandas de lo que ha acontecido en el país, no obstante, los últimos ajustes son encaminados a una política neoliberal. Un ejemplo más de ello es el caso del FOVISSTE¹³⁹.

2.3.4.2.1 FOVISSTE

Órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) creado a partir de reformas y adiciones a la Ley del ISSSTE en 1972. Cada empleado público tiene una subcuenta de vivienda que administra el Fondo de la Vivienda del ISSSTE.

No varía mucho la información del INFONAVIT contra la del FOVISSTE; sin embargo, se pueden señalar que entre sus fines se encuentran:¹⁴⁰

- Administra las aportaciones destinadas al otorgamiento de créditos para la adquisición, reparación, ampliación o mejoramiento de las viviendas de los trabajadores.
- Coordina y financia programas de vivienda con recursos propios y con la participación de entidades públicas y privadas.

¹³⁹ Fondo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

¹⁴⁰ http://www.jsa.com.mx/documentos/publicaciones_jsa/libro%20vivienda%20social.pdf pág. 27.

De 1973 a 1990, inicia sus actividades dando prioridad a los créditos de vivienda financiada, la cual es construida por el propio Fondo, sobre los créditos unitarios, consistentes en préstamos en dinero, para la adquisición, construcción, ampliación, reparación de vivienda y pago de pasivos adquiridos por estos conceptos con entidades financieras por parte del acreditado.¹⁴¹

Los créditos otorgados se realizaban con la garantía hipotecaria, sujetos a una tasa de interés de 4.0% sobre saldos insolutos, con plazos mínimos de diez años y máximo de veinte, con amortizaciones fijas hasta agosto de 1977 y amortizaciones crecientes a partir del mismo año.¹⁴²

Destina recursos a trabajadores públicos federales y a algunos gobiernos estatales y municipales, así como de la mayoría de las universidades públicas del país, con ingresos desde una vsm. El crédito cambia con base a quién va dirigido – tradicional, subsidiados, pensionados, conyugal, etc.¹⁴³

Por otro lado, el FOVISSSTE siempre trabajó con el sistema de promociones externas y fue hasta 1988 que financió viviendas de relativamente buena calidad para empleados públicos de ingresos medios y medios bajos. (Herrasti y Villa, 1997, p. 36)

Al igual que con el INFONAVIT, el FOVISSSTE se reformó radicalmente en 1992, por lo que las bases de operación financiera y crediticia fueron exactamente las mismas que las del primero, dando un seguimiento a las reformas y sugerencias que hace el BM.

Es en enero de 1993, donde se realiza una modificación a la Ley del ISSSTE y en abril de 1994 se emiten las Reglas para el Otorgamiento de los Créditos para los Trabajadores Derechohabientes afiliados al ISSSTE (éste sistema crediticio se mantuvo hasta el año de 1997).¹⁴⁴

Son las instituciones, fondos y subsidios muy importantes en la gestión dentro del ramo de la construcción de vivienda, independientemente del periodo de tiempo del que se trate; sin embargo, también resultan un elemento burocrático que impide una pronta recuperación después de un sismo, si no se conoce a ciencia cierta lo que se debe y no hacer.

La lentitud con la que se realizó la inmersión de la economía nacional al neoliberalismo hace suponer que debió existir una variable que no se tenía contemplada en la ecuación, es decir,

¹⁴¹ <http://www.fovissste.gob.mx/es/FOVISSSTE/Antecedentes>

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid.

un evento el cual pudo 'aprovecharse' para realizar más rápido y ágil los ajustes pertinentes a la política pública gubernamental de aquellos años (1982 – 1994).

Es así que la teoría de Naomi Klein cobra sentido al suponer que la variable fue un evento, desastre o catástrofe (natural o creada por el hombre), ocurrida en esos años, la cual ayudó a la transformación y ejecución de políticas públicas hacia tintes neoliberales.

¿Cuál fue el desastre o catástrofe sufrido en el período comprendido de 1982 – 1994 que podría considerarse la clave para que la inmersión de la economía nacional fuese rápida?, realizando una revisión rápida de los eventos, que se podrían considerar traumáticos del país, dentro del período comprendido de los gobiernos presidenciales del Lic. Miguel de la Madrid y del Lic. Carlos Salinas surgen los sismos de septiembre de 1985.

Es por tal razón, que en el siguiente capítulo se realizará una revisión de las políticas públicas que sirvieron de base para la reconstrucción, es decir, se examinará la respuesta oficial gubernamental de aquellos años para la recuperación de la zona afectada, con la restricción de las temáticas determinadas en la teoría de Klein.

3. EL SISMO Y LA CIUDAD DE MÉXICO.



3.1 La Ciudad de México: 19 y 20 de septiembre de 1985.

El tema de la Ciudad de México y los sismos de septiembre de 1985 ha sido bastante recurrente, por lo que, en el inicio de este capítulo, se ha propuesto emitir someramente la respuesta oficial, del 09 de octubre de 1985, que se emitió por parte del Lic. De la Madrid a causa del evento sísmico a través de la nota denominada "La reconstrucción: tarea de renovación" y que se enuncia a continuación:¹⁴⁵

... Las enormes y complejas consecuencias del sismo no pueden ser enfrentadas únicamente por el Gobierno; las acciones de la emergencia dieron muestra de la capacidad de movilización, vitalidad y sentido de solidaridad de nuestro pueblo. En la reconstrucción habremos de mantener ese impulso.

... el Estado y la sociedad estarán a la altura de su responsabilidad no sólo para restaurar daños, sino para reconstruir y renovar, simultáneamente.

Iniciamos la reconstrucción cuando aún enfrentamos la emergencia; debemos todavía atender difíciles y dolorosos rescates, resolver demandas urgentes de los damnificados y restaurar servicios fundamentales. La magnitud de la destrucción es tal que requerimos ir más allá.

La reconstrucción implica renovación... no se trata de volver al punto de donde partimos, reponiendo simplemente lo destruido, sino de transformar la realidad en beneficio del hombre y recimentar el destino nacional.

Reconstrucción significa revisar el orden de las prioridades, profundizar en acciones que ya veníamos realizando, modificar otras, y, sobre todo, impulsar la enorme vitalidad del pueblo mexicano en una renovada dirección.

La reconstrucción se referirá en mucho a la capital de la república, pero tendrá repercusiones en todo el país...

La reconstrucción, por su magnitud y por ser una tarea de renovación nacional, se prolongará por algunos años. Lo importante se iniciaría con entusiasmo, vigor y en forma ordenada para los siguientes nuevos propósitos:

Primero: auxilio a damnificados.

¹⁴⁵ <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/299/1/RCE1.pdf>

Segundo: coordinación de la acción pública y social en torno a las prioridades de reconstrucción de viviendas, hospitales, escuelas, monumentos, templos, comunicaciones, sistemas de agua potable y el restablecimiento de servicios públicos.

Tercero: fomento de la descentralización de los diversos aspectos de la vida nacional, tanto del sector público como de los sectores privado y social, atendiendo al equilibrio urbano y la integración regional.

Cuarto: promoción de fuentes de financiamiento y consideración de estrategias y prioridades para la asignación de recursos que demandan las tareas de reconstrucción.

Quinto: formulación de las readecuaciones necesarias en los planes y programas del Gobierno de la República, ubicando eficientemente las tareas de reconstrucción en las políticas de desarrollo nacional, sectorial y regional.

Sexto: promoción y organización de la movilización de la participación social en las tareas de reconstrucción.

Séptimo: promoción y uso adecuado y oportuno del auxilio internacional.

Octavo: sistematización de la experiencia de enfrentamiento de los problemas provocados por el sismo para formular programas preventivos de situaciones de emergencia.

Noveno: observancia de un escrupuloso, eficiente y honesto uso de los recursos.

... he acordado integrar seis (6) comités que auxiliarán a la Comisión Nacional (de Reconstrucción)...

El Comité de Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México será coordinado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal...

El Comité de Descentralización será coordinado por la Secretaría de Programación y Presupuesto...

Debemos reforzar la descentralización con todos los instrumentos al alcance del Estado mexicano, aprovechando la infraestructura existente, contemplando el conjunto del territorio y sabiendo que para no frustrar el proceso, debemos actuar

con orden, gradualismo y la más completa coordinación con los estados y municipios.

El Comité de Asuntos Financieros estará coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...

El Comité de Auxilio Social tendrá cuatro coordinaciones en las áreas de salud, educación, empleo y vivienda... la primera recaerá sobre la Secretaría de Salud... la segunda área corresponderá a la Secretaría de Educación... el empleo, bajo la responsabilidad de la Secretaría del Trabajo, ... la cuarta área corresponderá a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología...

El Comité de Auxilio Internacional será coordinado por la Secretaría de Relaciones Exteriores...

El Comité de Prevención de Seguridad Civil será coordinado por la Secretaría de Gobernación...

Tenemos, en el marco de nuestro Sistema de Planeación, planes y programas flexibles, instituciones e instrumentos de política aceptables, la apreciación de las acciones que debemos acelerar o desestimular, las estrategias que cambiar o los nuevos énfasis que debe tener la acción pública. No partimos de la nada; conocemos los objetivos que deseamos alcanzar y contamos con los medios y la vitalidad social para lograrlo.

Las comisiones de emergencia... permanecerán funcionando mientras las condiciones lo exijan. Una vez superada la etapa de emergencia, cesarán en sus actividades, y sus integrantes canalizarán sus esfuerzos y experiencias dentro de la Comisión Nacional de Reconstrucción y sus comités.

Será indispensable reasignar fondos para las tareas de la reconstrucción, manteniendo la más estricta disciplina, postergando todo tipo de actividades que no sean estrictamente necesarias y, en algunos casos, acelerando decisiones de cambio estructural o de reconversión de actividades económicas que nos liberen recursos para las tareas fundamentales y, al mismo tiempo, resuelvan problemas de eficiencia básica de nuestra economía.

El 19 de septiembre de 1985 fue la naturaleza, no la acción deliberada del hombre, quien nos hirió. Ello nos obliga a mayor previsión, a mejorar la calidad del crecimiento urbano, a evitar concentraciones de riesgos, a reconocer

serenamente los errores cometidos y a enmendarlos con decisión y responsabilidad.

La respuesta oficial evidencia la tardía acción gubernamental, se publica casi un mes después de los movimientos telúricos, ante los desastres naturales. Así mismo, como todo gobierno burocratiza la respuesta y reconstrucción por medio de instituciones que ayudarán a la 'pronta' recuperación de lo perdido con los sismos.

¿Cuál fue entonces la respuesta de auxilio-recuperación-reconstrucción de inmediata acción? De acuerdo a una entrevista mixta sostenida el día 03 de septiembre de 2015 al Arq. Teodoro Óseas Martínez Paredes, profesor del Taller 1 de la Facultad de Arquitectura, fue la comunidad, la ciudadanía que resultó afectada¹⁴⁶.

Entrevistador: ¿Podría relatarnos sus experiencias en los sismos?

Arq. Martínez:

... Lo que sabíamos era que se había caído gran parte de la ciudad, de la zona del centro sobre todo... fue una ayuda inmediatamente acción-reacción... el ejército no dejaba entrar, la policía no dejaba entrar, la gente estaba dentro...

Toda esa primera etapa, en realidad el trabajo se centró más que yo diría que en un rescate físico, que para eso llegó la población, la cual estaba puesta...

Cuando finalmente se acepta la ayuda internacional, se abre la cuenta número uno... y la idea era que toda la ayuda internacional se canalizara a esa cuenta única, y el gobierno, a través de sus instituciones,... 'asignaran' esos recursos para efectos ... de generar condiciones de habitabilidad y ya posteriormente para la reconstrucción.

... Las organizaciones (sociales) tenían claro que no era a través del gobierno como iban a resolver sus problemas, pero también tenían claro que no tenían alternativas... y es ahí donde surge la idea de recurrir al apoyo internacional, pero de manera directa... no a través de la cuenta (gubernamental)...

... lo que hacemos en el sismo fue echar mano de esas organizaciones internacionales y es como se logra generar una fuente de recursos paralela de lo que estaba llegando a la cuenta del gobierno.

¹⁴⁶ Ver Anexo 1 con la entrevista completa al final del presente.

Entrevistador: ¿La UNAM era el aspecto técnico o la visión técnica para la ayuda de las asociaciones civiles?

Arq. Martínez:

... no era la UNAM, ..., en concreto era el autogobierno porque ni siquiera toda la Facultad (de Arquitectura)... al día siguiente ya estábamos con nuestras brigadas de rescate y de apoyo técnico...

Los lugares a los cuales nos vamos es al primer cuadro..., colonia Guerrero, Doctores, Lagunilla, Tepito, Mixcalco, una parte de Álamos, una parte de Asturias, Vista Alegre... lo que más le pegó fue a las vecindades...

(las causas fueron) ... la falta de mantenimiento, la falta de ética y seriedad en la hora de la edificación, los años de uso, el uso de suelo... y algunas fallas definitivamente estructurales.

Entrevistador: (En el contexto del sismo del '57) ¿No hubo una respuesta, algún tipo de prevención o tipo de protección civil, para que no pasará lo mismo del '57 en el '85?

Arq. Martínez:

No... por un lado sí se demostró que los reglamentos y las normas técnicas... no se habían evolucionado como lo había hecho la sociedad...

Después de todo (corrupción, falta de ética al construir, compra de materiales de segunda, otorgación de licencias sin cumplir con mínimos de seguridad, edad de las construcciones, falta de mantenimiento y de inversión) lo ocurrido... hubo toda una revisión del reglamento, nuevas normas técnicas complementarias...

Entrevistador:

... ¿qué cambios hubo en torno a las políticas que se estaban viviendo antes con (el Lic.) López Portillo y ahora con (el Lic.) Miguel de la Madrid? ¿Qué cambios hubo (con) ... el parteaguas del '85? ... ¿qué cambios hubo en vivienda en torno a (INFONAVIT y FOVISSSTE) éstas instituciones?

Arq. Martínez:

... el Estado plantea regular la reconstrucción a través de sus Programas de Vivienda Emergente (PVE) y ... Renovación Habitacional (PRH)...

¿Existió un Plan de Desarrollo General? Hasta donde yo tengo conocimiento no.
¿Existían Planes Parciales de Desarrollo? Sí... desde el autogobierno... planteamos que los proyectos... son urbano arquitectónicos... son parte de un contexto...

En los proyectos arquitectónicos generalmente la vivienda es un elemento fundamental y que el Estado nunca ha podido resolver...

Desde ya a la época de (el Lic.) López Portillo y (del Lic.) Miguel de la Madrid hacen un boom de los Planes de Desarrollo que se dan a nivel nacional, controlado por SAOP o por ahora SEDESOL o SEDUE... te planteaban una relación de costo-beneficio.

Entrevistador: ¿Existió un Plan de Desarrollo por parte del Estado?

Arq. Martínez:

... fue mucho tiempo después (por parte del gobierno), pero de parte de nosotros ya estaba claro, qué zonas tenían que ser habitacionales, cuáles no, en las que se tenía que concentrar el equipamiento...

Entrevistador: ¿Cuánto tiempo se llevó desde el desastre hasta que se organizaron en esos aspectos?

Arq. Martínez:

Los talleres de vivienda empezaron como a los dos meses y que la ayuda internacional empezó ya a requerir los proyectos eran como tres meses, pero paralelamente estabas demoliendo, estabas haciendo otras cosas.

Entrevistador: ¿Qué pasaba a la par con la cuenta del gobierno?

Arq. Martínez:

Que era un relajo... toda la visión que se tenía no era para los sectores de menos recursos, ya era más bien como condiciones para los clase-medios... fue una coyuntura para desalojar los que no tenían recursos...

Entrevistador: ¿Cuánto porcentaje de población, en familias, se movió... se reubicó?...

Arq. Martínez:

Con nosotros, nadie.

Entrevistador: Con la inmersión de los programas del gobierno, ¿qué fue lo que a ustedes les ayudó?

Arq. Martínez:

En realidad estorbó y más que ayudar, logramos arrancar acuerdos... el PRH era quien tramitaba primero la propiedad del suelo, luego el uso ... y luego quien se encargaba de la edificación y la entrega de las viviendas, la asignación..., y ya te quedabas pagando un crédito...

... (sólo) se dieron títulos de propiedad¹⁴⁷, porque no se dieron escrituras... PRH lo que quiso fue controlar toda la reconstrucción y controlarla era la manera de resquebrajar (a) las organizaciones sociales... La reconstrucción se da a partir de la participación de la gente...

Entrevistador: Con (el Lic.) López Portillo, (el Lic.) Miguel de la Madrid y ... con (el Lic.) Carlos Salinas, el neoliberalismo entra a México, (así que) retomando la idea de la economista canadiense Naomi Klein¹⁴⁸ sobre la Escuela de Chicago y los elementos de desastre para aplicar las políticas neoliberales, con lo que ¿particularmente en México fue el sismo de 1985?

Arq. Martínez:

Así es... (sin embargo) algunos teóricos y académicos que te plantean que ahí no inicio el neoliberalismo, yo creo que sí.

Con (el Lic.) Carlos Salinas de Gortari es cuando empieza ser más expresivo... en México está de moda la planeación y aparentemente lo hacia SEDESOL y no es cierto. Toda la planeación se hizo en los despachos privados... las (instituciones gubernamentales) decretaban y legitimaban...

El Plan Nacional de Desarrollo se revisa en Grupo Mexicano de Desarrollo... los planes que se empiezan a decretar respondían también ante una política ya de inversión a la iniciativa privada.

... todo el boom de la planeación respondió a los intereses de la iniciativa privada de los grupos de poder; claro, con elementos paliativos...

¹⁴⁷ Los títulos de propiedad es a favor de que tú puedas ocupar la vivienda, si tú mueres sigue con tus hijos; pero si se termina la línea sanguínea, yo puedo recuperar la vivienda y se la entrego a otro necesitado.

¹⁴⁸ Para mayor información, véase el punto 1.2.1. del capítulo 1 del presente.

Entrevistador: ¿Había existido un Plan Urbano que albergara, tanto los programas de gobierno y, por ejemplo, la ayuda del autogobierno?

Arq. Martínez:

No, no existió. Existió en el Distrito Federal lo que se llamaba Programa de Desarrollo del DF y cada Delegación contaba con su propio plan, son los planes del '84.

... la visión era un reordenamiento urbano en términos de beneficiar a los sectores o a la economía neoliberal que ya se dejaba venir... en el 80 se decreta el Programa Nacional de Vivienda (PNV), el programa legitima la autoconstrucción y fue un golpe fuerte a las organizaciones populares, porque ya es legal, regulada y además, te cobran.

Antes del 80 (1980), en 1974 ó 1976, en los primeros encuentros de la CONAMUP¹⁴⁹, ya hay un Plan Nacional de Desarrollo Urbano y un Proyecto de Nación, creando colonias de nuevo tipo... los programas que existían no contemplaban al sismo... posterior a éste hubo mucho tiempo que no hubo planes, estábamos más enfrascados en el rollo de la reconstrucción.

Entrevistador: ¿Cree conveniente que haya un Plan de Reconstrucción, con participación ciudadana, como un Plan Emergente de Reconstrucción (PER)?... un Plan de Desarrollo Urbano que regule tanto los programas de participación social como la ... gubernamental.

Arq. Martínez:

... yo no creo en eso, en éste sistema no... ¿hace falta eso? Sí, creo que hace falta... México... funciona no por su gobierno, sino por la ciudadanía... La participación ciudadana es importantísima, pero no les interesa que exista. Y una participación reflexiva mucho menos, es peligrosa. Entonces no, no creo en ello.

Por lo anterior, se da cuenta que la participación ciudadana es de vital importancia; si bien el gobierno federal, en su momento del Lic. Miguel de la Madrid, se plantearon respuestas, no de inmediata respuesta como la poblacional, se ve que entorpecieron la de la participación de la comunidad organizada.

Asimismo, los preparativos de la política gubernamental a la entrada del neoliberalismo se fue ajustando a los Planes y Programas de Desarrollo prematuros, casi se podría

¹⁴⁹ CONAMUP: Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular.

afirmar, sólo como una mera suposición, que éstos nacieron por consecuencia del acceso de éste a México, aunque también puede considerarse como 'moda' ochentera internacional.

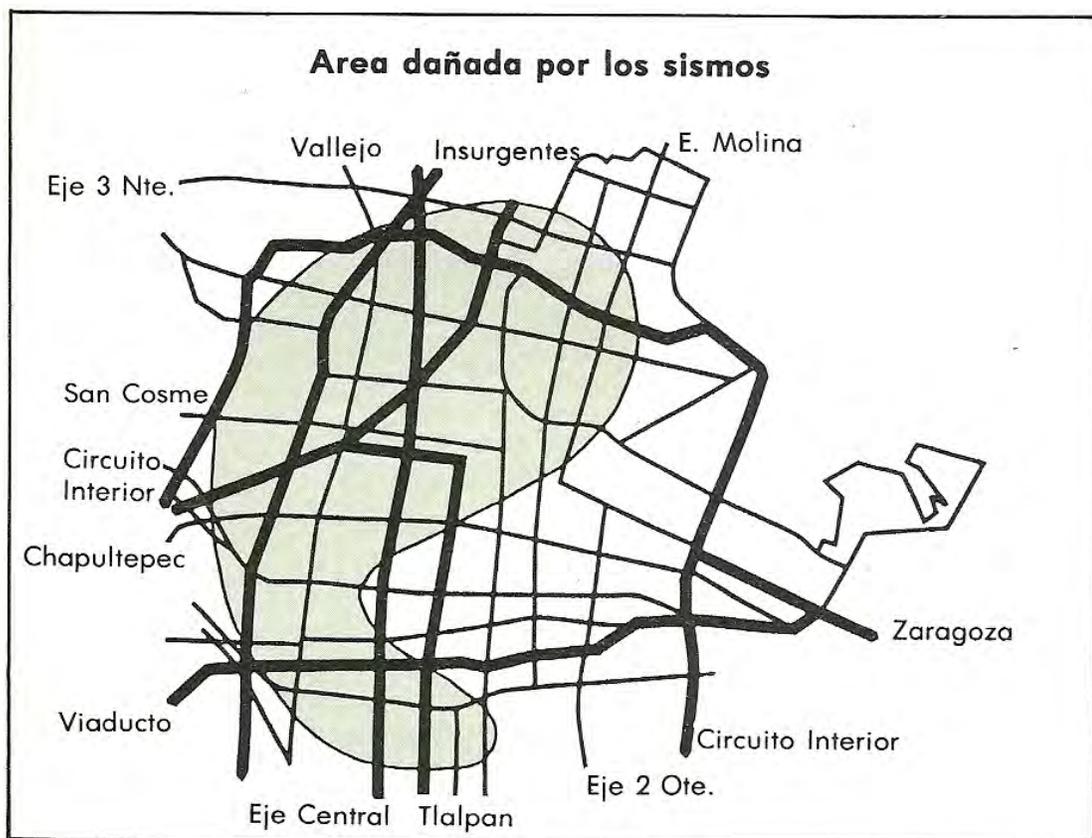
Asimismo, la prioridad de la reconstrucción fue la vivienda, que si bien otros sectores, tales como salud, educación e industria, sufrieron pérdidas, la mayor fue de ésta; y, que la popular fue la peor afectada de entre los estratos socioeconómicos mexicanos.

3.1.1 Generalidades.

El sismo de la mañana del 19 de septiembre en la Ciudad de México fue de un máximo registrado de 8.1 grados en la escala de Richter, fue a las 7:19 horas. El epicentro se localizó en el Pacífico, cercano a la desembocadura del río Balsas en la costa del estado de Michoacán, y a 15 kilómetros de profundidad bajo la corteza terrestre.

Posterior a este primero se registró una réplica de 7.3 grados Richter el 20 de septiembre a las 19:38 horas; con ello se logró que los inmuebles afectados y no derrumbados, del primer movimiento telúrico, sufrieran un desplome y una mayor falla estructural. Los estados con afectaciones fueron Michoacán, Guerrero, Colima y, principalmente el Distrito Federal (DF).

GRÁFICO 8: Zona mayormente afectada en el DF, Septiembre de 1985.



FUENTE: Fideicomiso, 1988, p.11.

Dentro del DF, las Delegaciones más afectadas fueron Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Benito Juárez. De las cuales, la primera tuvo casi el 80% del total de la destrucción; dentro de ésta (Gráfico 8), las colonias con mayor desastre fueron Nonoalco - Tlatelolco, Centro (alberga los dos perímetros oficialmente delimitados), Santa María la Ribera, San Rafael, Revolución, Cuauhtémoc, Juárez, Condesa, Roma, Obrera, Doctores, Tránsito, Tepito y Morelos. (Pradilla, 1996, p. 13)¹⁵⁰

De los edificios afectados el 65% eran de uso habitacional; el 15% de uso comercial; el 12% de uso educativo; (6%) 345 de oficinas; (1%) 41 hospitales; (1%) 33 edificios de uso recreativo y (0.5%) 19 de uso industrial. Se determinó demoler de inmediato 1,195 edificios; para principios de noviembre ya se estaba trabajando en la demolición de 128 de esos edificios. (Salcido, 2010, p. 28 y Pradilla, 1996, p. 15)

La población damnificada que sufrió algún daño en su vivienda se calculó así: 90,000 viviendas se perdieron totalmente o sufrieron derrumbe parcial o con daños, se puede considerar 90,000 familias damnificadas, aunque en muchas de esas viviendas había más de una familia (una tendencia de dos a cinco familias), por lo que una aproximación sería de 495,000 damnificados (llamase familias) (Pradilla, 1996, p. 14). Por esta causa de peso, se le dio prioridad a la reconstrucción de vivienda, tanto por ser los inmuebles con mayores afectaciones como por albergar a los núcleos familiares de los más necesitados.

La vivienda representó el más alto porcentaje, debido al gran peso relativo del uso inmobiliario en el total de la ciudad, las precarias condiciones de la estructura física de los inmuebles, en su mayor parte dedicados a vivienda popular bajo la forma de vecindades o conjuntos de vivienda de interés social, construidos en forma precaria o con gran economía y/o muy deteriorados por el paso del tiempo y la ausencia de mantenimiento. (Pradilla, 1996, p. 15)

GRÁFICO 9: Tabla porcentual de acuerdo a tipo de vivienda dañada.

Viviendas dañadas según su tipo (porcentaje)	
Tipo de vivienda	Por ciento
Cuarto de vivienda	9.0
Vivienda en vecindad	60.2
Departamento en edificio	21.7
Casa sola	3.8
No especificado	5.3

FUENTE: Fideicomiso, 1996, p.17.

¹⁵⁰ Para más datos duros específicos a las otras tres (3) delegaciones afectadas, se sugiere consultar el libro Pradilla Cobos, Emilio (coordinador), Castro García, Cecilia y Peralta Sánchez, Alicia. *Vulnerabilidad. Sismos y sociedad en la Ciudad de México. 1985 y el futuro.* Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre A.C. y Protección Civil, D.D.F. Primera edición: 1996.

El gráfico muestra que la vivienda en vecindad fue la mayor afectada, con un 60.2% del total, seguida del departamento en edificio con un 21.7%. La población mayormente afectada se ubica dentro del estrato social más bajo, medio bajo y medio.

GRÁFICO 10: Tabla porcentual de acuerdo a la forma de tenencia de las viviendas dañadas.

Forma de tenencia de las viviendas de damnificados encuestados	
Forma de tenencia	Por ciento
Rentada	65.9
Renta congelada	16.4
Cuarto rentado en vivienda	1.9
Prestada	5.6
Propia	4.1
Propia aun pagándose	1.2
Otros	4.2
Sin información	0.7

FUENTE: Fideicomiso, 1996, p.17.

El gráfico señala que la vivienda en renta fue la que sufrió más con un 65.9% seguida de la que estaba dentro de la llamada 'renta congelada' con un 16.4%. Con lo cual, se puede señalar que la falta de interés por parte del dueño, del mantenimiento e inversión hacia el inmueble, fueron los factores más importantes para que estos tipos de tenencia fueran los más afectados.

Por lo cual, la pérdida total, en número redondos, para el sector vivienda alcanzaría a 80,300 millones de pesos. Dicha cifra no incluyó el valor de los terrenos para la reedificación. (Pradilla, 1996, p. 19)

3.2 Políticas para la reconstrucción: vivienda.

Las políticas de reconstrucción de vivienda, que fueron la respuesta gubernamental a los eventos telúricos vividos en septiembre de 1985 en la Ciudad de México, se encuentran divididos en dos fases y tres programas, uno aplicado en las dos fases.

La 1ª fase estuvo dentro del período de octubre de 1985 hasta noviembre de 1986; constó de tres programas en operación, el Programa Emergente de Vivienda (PEV), el Programa de Renovación Habitación Popular (PRHP) y el Programa Democrático de Reconstrucción de Tlatelolco (PDRT).

La 2ª fase abarcó el período de septiembre de 1986 hasta, aproximadamente, diciembre de 1987; constó sólo de un programa en operación, el Programa Emergente de Vivienda (PEV) en su Fase II.

El presupuesto federal destinado a la reconstrucción, excluyendo la vivienda, fue de 340,000 millones de pesos durante 1986 y de 485,000 millones (de pesos) en 1987. A estas cifras hay que agregar los 48,000 millones de pesos y 15 millones de dólares¹⁵¹ provenientes del Fondo Nacional de Reconstrucción (FNC); con lo que da un gran total de 21,423,000 millones de pesos.

En el área en la cual se observaron los resultados más notables, dada la magnitud de los daños, fue en la reconstrucción de vivienda. A dos años de los sismos, se logró atender a más de 80,000 familias.¹⁵² No es de sorprender, ya que los datos duros indican que las mayores afectaciones a un sector en específico es la vivienda, por lo que se le debió dar prioridad de reconstrucción sobre los demás.

El trabajo de reconstrucción habitacional se llevó a cabo con la participación activa de los afectados, mediante la negociación y la concertación entre gobierno y sociedad. Los tres¹⁵³ programas gubernamentales habían recibido, hasta el mes de septiembre de 1987, cerca de 600,000 millones de pesos.¹⁵⁴

3.2.1 Fase I

Con apenas un mes de ocurrir los sismos, del mensaje inspirador del gobierno federal y su distribución de las acciones a realizar, la política del Estado en la reconstrucción habitacional contaba con una definición de la población a ser atendida, los cuales se puede definir como (Duahu, UAM):

- Damnificados que habían perdido su vivienda que se encontraba localizada en grandes conjuntos habitacionales (la Unidad Nonoalco-Tlatelolco y el Multifamiliar Benito Juárez).
- Damnificados cuyas viviendas se encontraban en las colonias populares del centro de la ciudad (Tepito, Peralvillo, Morelos, Guerrero y el resto de la antigua zona centro de la ciudad), con viviendas o casas de construcción antigua donde habitaban varias familias.

¹⁵¹ El dólar, en 1987, se cotizó en promedio en \$1.37 pesos. Para mayor información, verificar la siguiente liga de internet: <http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/esta34.xls>.

¹⁵² <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>

¹⁵³ Los tres (3) programas creados fueron: Programa Emergente de Vivienda en su Fase I, Programa de Renovación Habitación Popular, Programa Democrático de Reconstrucción de Tlatelolco y Programa Emergente de Vivienda en su Fase II.

¹⁵⁴ <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>

- Damnificados de colonias (Roma, Narvarte, Condesa y aledañas a la zona centro) habitadas por personas de clase media cuyos inmuebles eran propiedad de quienes los habitaban o se encontraban arrendados por inquilinos.

Con ello, los estratos socioeconómicos fueron señalados oficialmente por el gobierno federal, los cuales son bajo, medio-bajo y medio.

Asimismo, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), organizó a los institutos¹⁵⁵ que administraban programas habitacionales para canalizarlos hacia la reconstrucción. De esta forma, se logró conjuntar un inventario de viviendas disponibles (María, 1988, p. 46):

GRÁFICO 11: Número de viviendas disponibles por institución gubernamental.

Viviendas disponibles asignadas a la reconstrucción.	
Institución	Viviendas disponibles
INFONAVIT	5,618
FOVISSSTE	2,794
FOVI – BANCA	3,954
AURIS	1,620
FONHAPO	160
TOTAL	14,146

FUENTE: María Magaña, Rosa. Evaluación del Programa Emergente de Vivienda. Tesis de maestría. UAM Iztapalapa. 1988.

El gráfico muestra que el INFONAVIT era la institución con la que contaba el mayor número de viviendas, con 5,618, para otorgar; seguido de FOVI-BANCA con 3,954. El total de todas las instituciones (14,146) muestra la deficiencia con la que se contaba en el rubro, ya que se debe recordar que el número de familias damnificadas ascendía a 495,000 (como dato duro máximo).

Es decir, se tenían disponibles el 2.86% del total de damnificados totales. Asimismo, se debe considerar la alta demanda de vivienda por la migración de los estados al DF. Los que más sufrieron fueron los damnificados de colonias populares; ya que uno de los problemas que enfrentó la población de la zona de desastre fue la presión de numerosos casa-tenientes.

¹⁵⁵ Mayor información de éstos se puede encontrar en el apartado 2.3.4 del presente trabajo de investigación.

Éstos, bajo el pretexto de los daños ocasionados por el sismo, o aprovechando la confusión reinante, trataron de desalojar a sus inquilinos llegando incluso a iniciar la demolición de viviendas que no habían sufrido daños.¹⁵⁶

Por su parte, en algunas zonas, las organizaciones (sociales) habían ganado terreno a las autoridades locales en la propia gestión de la ciudad; la incapacidad de las autoridades locales para movilizar eficientemente los recursos disponibles y, sobre todo, para canalizar la ayuda espontánea de la propia sociedad, les acarreó un desprestigio que no pudo ser disimulado.¹⁵⁷

Asimismo, las organizaciones (sociales) comenzaron a conducir la protesta política, no sólo representaban una inconformidad social sin precedentes (150,000 damnificados), sino también el trastocamiento del sistema político local.

Fue el 02 de octubre (de 1985) cuando los representantes de las organizaciones (sociales) de las colonias Doctores, Roma, Morelos, Guerrero, Tepito y del conjunto habitacional Tlatelolco, entregaron un pliego petitorio al Presidente de la República (el Lic. Miguel de la Madrid), en el que se incluía la de expropiar edificios y vecindades para impedir el desalojo de los inquilinos por parte de los caseros.¹⁵⁸

Es cuando el 11 de octubre de 1985 el Jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF) anunció la decisión presidencial de expropiar¹⁵⁹ más de 5,000 predios en las zonas afectadas a fin de iniciar un programa de reconstrucción de viviendas que sería realizado por un organismo creado ad hoc. Por lo anterior, se buscó que los antiguos inquilinos se convirtieran en propietarios de las viviendas nuevas o reparadas.¹⁶⁰

El financiamiento para apoyar su ejecución provino de recursos fiscales, de un crédito de emergencia que el Gobierno de México gestionó ante el BM y de los recursos adicionales que aportaron organismos no gubernamentales y fundaciones privadas. (Ortiz, González y Álvarez, 1988, p. 13)

¹⁵⁶ http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/VD4ETFF5FCLMQQ1LJ5XJPI2UK8UH9.pdf Pág. 55.

¹⁵⁷ Ibid. Págs. 55 y 56.

¹⁵⁸ Ibid. Pág. 56.

¹⁵⁹ Dicho decreto expropiatorio se sustentó jurídicamente en las siguientes leyes y reglamentos: "De las facultades que le confieren al Ejecutivo de la Nación, la fracción 89, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 4, 27 párrafo segundo y fracción VI y 73, fracción VI, base 1 y de la propia Constitución: 1, fracción I, III, V, X, XI y XII; 2, 3, 8, 9, 10, 20 y 21 de la Ley de Expropiación; 836 del Código Civil para el Distrito Federal; 1, 2, 5, 6 y 19 de la Ley de Vivienda; 1, 5, 32, 37 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 18 fracción XII y 20 fracción VII y XIV de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y 1, 2, 3, 5, 6 y 79 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. (María, 1988, p. 51)

¹⁶⁰ http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/VD4ETFF5FCLMQQ1LJ5XJPI2UK8UH9.pdf Págs. 56 y 57.

Con ello, el gobierno asume el compromiso de evitar un proceso de expulsión de población afectada hacia la periferia de la ciudad¹⁶¹; sin embargo, se trata más de un compromiso político que de una obligación propiamente jurídica.¹⁶²

Dicho compromiso político se sugiere hacia los empresarios nacionales o extranjeros que se estaban interesando en ingresar a México gracias al neoliberalismo, por medio de los lineamientos y sugerencias impuestas por el préstamo que el BM realizó al país.

Directamente, existen dos razones que resumen el por qué se optó por la expropiación¹⁶³ de los terrenos tras los sismos, las cuales se resumen a continuación:¹⁶⁴

- El deterioro habitacional que se ha producido en el centro de la ciudad asociado a la permanencia de las “rentas congeladas”.¹⁶⁵
- Las protestas de los damnificados (del sector popular, principalmente) constituían una “amenaza a la paz social”.¹⁶⁶

El tema del régimen de propiedad de las viviendas es uno de los que más dividió al gobierno y la oposición, incluida una parte de las organizaciones (sociales) de damnificados, las cuales insistieron sin éxito en la necesidad de una forma de propiedad que impidiera la libre circulación de la vivienda.¹⁶⁷

Con esto, se puede evaluar que la situación era bastante crítica para todos los involucrados en el evento catastrófico (gobierno, organizaciones sociales, damnificados, etc.); y que una respuesta debía realizarse para solventar la situación de emergencia que se vivía.

3.2.1.1 Programa Emergente de Vivienda (PEV) Fase I.

Primer programa de reconstrucción de vivienda, inició sus actividades en octubre de 1985 y las concluyó en julio del siguiente año. Se dio atención a 16,332 familias. Se valió del inventario

¹⁶¹ Lamentablemente, el proceso migratorio se dirigió hacia el Estado de México; creándose así nuevas zonas habitacionales aledañas al D.F. tal como la zona de Chalco en el Estado de México.

¹⁶² http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/VD4ETFF5FCLMQQ1LJ5XJIP12UK8UH9.pdf Pág. 57.

¹⁶³ Para mayor detalle de los alcances jurídicos véase el artículo de Antonio Azuela de la Cueva en el link http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/VD4ETFF5FCLMQQ1LJ5XJIP12UK8UH9.pdf

¹⁶⁴ Ibid. Pág. 59.

¹⁶⁵ Era un círculo vicioso que había que solucionar de la mejor manera posible. Por una parte al propietario no le interesaba realizar mejoras al inmueble... Por otro lado, el inquilino no tenía ningún interés en invertir sus pequeños ahorros en mejorar la vivienda puesto que la misma no era de su propiedad.

http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/VD4ETFF5FCLMQQ1LJ5XJIP12UK8UH9.pdf Pág. 59.

¹⁶⁶ La noción de “paz social” es difícil de precisar; sin embargo, es insostenible que la movilización social que comenzó a desarrollarse haya rebasado los límites de la protesta pacífica. Lo que sí rebasaba eran los mecanismos tradicionales de control político del partido social. http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/VD4ETFF5FCLMQQ1LJ5XJIP12UK8UH9.pdf Pág. 59.

¹⁶⁷ http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/VD4ETFF5FCLMQQ1LJ5XJIP12UK8UH9.pdf Pág. 66.

de vivienda con el que se contaba en el INFONAVIT, el FOVISSSTE y organismos descentralizados como el FOVI, PEMEX y la CFE; el cual asciende a un total aproximado de 13,986 de viviendas¹⁶⁸.

Se trataba de reponer viviendas destruidas con unidades terminadas o a punto de terminarse al ocurrir los sismos y que aún no hubieran sido adjudicadas. Integró esa oferta en una bolsa habitacional, coordinando a través de un mecanismo único la asignación de viviendas a los derechohabientes de los organismos que mostraron su calidad de damnificados. (Ortiz, González y Álvarez, 1988, p. 11)

Al mismo tiempo, se aceleraron los programas de las obras en proceso con el fin de concluir las y contar con el mayor número de viviendas posible en un corto plazo. Incluyó esquemas de financiamiento; los damnificados que optaron por esta alternativa contaron con créditos hipotecarios para compra a terceros.

Para aquellas viviendas que sufrieron daños menores, se constituyeron parques de materiales con precios inferiores a los que se ofrecían a través de los canales normales de distribución. De esta manera, se apoyaron las reparaciones que los propietarios decidieran emprender por su cuenta o con el apoyo de líneas especiales de crédito establecidas con ese objeto.

El Programa significó una solución inmediata a un subconjunto de damnificados cuyas características correspondían a los supuestos previstos por las reglas de operación de las instituciones participantes. Se realizaron unas 16,332 acciones aproximadamente en beneficio de la población (de acuerdo al gráfico 12).

GRÁFICO 12: Informe de resultados por organismo de vivienda (Julio de 1987).

Programa Emergente de Vivienda.			
Informe de resultados por organismo financiero de vivienda (avance a julio de 1987).			
Organismo	Viviendas asignadas	Créditos otorgados	Total
INFONAVIT	3,819	468	4,287
FOVISSSTE	2,569	6,653	9,222
FOVI	889	175	1,064
PEMEX	260	46	306*
CFE	23	41	64**
ISSFAM	13	-	13
AURIS	807	-	807
Otros	459	110	569
Total	8,839	7,493	16,332

¹⁶⁸ De acuerdo al gráfico 11 del presente, la suma fue realizada a las cantidades del INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI/BANCA y AURIS.

* No incluye 51 ayudas de renta y 12 apoyos económicos para menaje de casa que otorgó PEMEX.

** No incluye 70 préstamos que otorgó la CFE para restitución de bienes muebles ni 30 créditos concedidos en Jalisco y Guerrero para reponer pérdidas varias.

FUENTE: <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>.

Asimismo, el gráfico muestra que las instituciones con mayores 'apoyos' a la población damnificada fueron FOVISSSTE (con 9,222 acciones) y el INFONAVIT (con 4,287 acciones). No con ello, se puede asegurar que esas 'acciones' fueron viviendas en donde ya se encontraba ubicada una familia, sino que eran números a futuro.

Es decir, en el caso del FOVISSSTE se señalan 3,819 asignadas y 468 créditos para obtener la vivienda. El porcentaje de avance a la demanda que se tenía en el instante del evento catastrófico a julio de 1987 era de 3.30% aproximadamente. Por lo cual, se adicionan dos programas más a la batalla reconstructiva.

3.2.1.2 Programa de Renovación Habitación Popular (PRHP).

El PRHP comenzó sus inicios con la expropiación de predios por parte del gobierno federal, a través del Decreto publicado el 11 de octubre de 1985; sin embargo, la aplicación fue hasta el 12 de noviembre de 1986, ya que apenas se estaban ejecutando acciones de prevención para inmuebles afectados y derrumbe de otros. La versión original del decreto incluía a 5,500 predios en las áreas más afectadas del sismo. (Duahu, UAM)

Se estableció para atender al conjunto de inquilinos de las vecindades del centro de la Ciudad de México cuyas viviendas habían sido severamente dañadas. (Ortiz, González y Álvarez, 1988, p. 13) De acuerdo a ello, el Programa se establece netamente en el sector popular, atendiendo a la mayor parte de la población damnificada.

Los recursos externos para la reconstrucción de vivienda obtenidos por el gobierno federal provenían del préstamo concedido por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por un monto de 400 millones de dólares (los cuales ascienden a un total de 194,920,000 de pesos¹⁶⁹, formalizado el 09 de abril de 1986.

Éstos fueron administrados por el FONHAPO, de los cuales 132 millones de dólares (64,323,600 pesos) fueron para la vivienda de sectores de bajos ingresos (Duahu, UAM), lo que equivale a 33% del total del préstamo realizado por el BIRF.

¹⁶⁹ De acuerdo al cambio de dólar contra peso que ascendía en abril de 1986 a 0.48.73. Más información acudir a la siguiente liga de internet: <http://www.cefp.gob.mx/intr/e-estadisticas/esta34.xls>.

Asimismo, este presupuesto se integró a los ya etiquetados en los Presupuestos de Egresos de la Federación de 1986 y 1987. En el primero se destinaron 200,512.6 millones de pesos y para el segundo, 74,111.9 millones de pesos.¹⁷⁰ El presupuesto total del Programa ascendió a 272,248,100 pesos para el sector habitacional.

La velocidad con la que se realizó el PRHP se debió en buena medida al decreto expropiatorio, que fue el motor de arranque del Programa. Es considerado el primer programa de vivienda del gobierno mexicano en el que un alto grado de subsidio no viene acompañado de algún tipo de restricción jurídica a la libre disposición del inmueble por parte del beneficiario.¹⁷¹

Las acciones ejecutadas fueron de un aproximado de 48,800. Sólo se presentaron las dificultades de la revocación de las expropiaciones y la posibilidad de la construcción del condominio vecinal. Las orientaciones básicas con las que contaba el Programa¹⁷² son (Duahu, UAM):

- Adjudicar las viviendas reparadas o construidas a título oneroso, mediante un sistema de crédito y en propiedad privada a los ex inquilinos.
- Posibilitar el arraigo de los damnificados en el lugar donde habitaban antes del sismo.
- Promover la participación popular y establecer sistemas de apoyo técnico financiero hacia los programas de autoconstrucción y regeneración de las viviendas afectadas; así como para el funcionamiento de cooperativas de vivienda.

Este Programa se considera como un ejemplo del Estado Benefactor Mexicano que estaba en su declive para ese momento. Ya que con los lineamientos y sugerencias de las instituciones internacionales que se estaban gestando, se vieron eclipsadas las políticas del gobierno federal de ese momento.

Posibilitó que los inquilinos pasaran a ser propietarios¹⁷³ y se logró mejorar su calidad de vida, ya que en promedio las viviendas aumentaron de 20 a 40 m² recibiendo todos los servicios. La magnitud del Programa se aprecia si se compara el total de viviendas, de habitantes y de superficie del DF. El número de viviendas construidas significó 2% del total, se atendió 2.6% de la población capitalina y los 49 km² que ocupó representan 11.5% de la superficie del D.F.¹⁷⁴

¹⁷⁰ <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>

¹⁷¹ http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/VD4ETFF5FCLMQO1LJ5XJIP2UK8UH9.pdf Pág. 66.

¹⁷² En particular se encargaría del aspecto de damnificados cuyas viviendas se encontraban en las colonias populares del centro de la ciudad, con viviendas o casas de construcción antigua donde habitaban varias familias.

¹⁷³ Se debe recordar que sólo era el título de propiedad, no como una escritura con derechos de propiedad privada.

¹⁷⁴ <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>

Para diciembre de 1986 (Gráfico 13) se habían terminado 21,188 viviendas, de las cuales 18,335 eran obra nueva, correspondiente a un 86.53%. En total se demolieron y construyeron nuevamente 39,790 viviendas, más de 2,300 prefabricadas; se repararon y rehabilitaron 4,210 y se reconstruyeron 2,500 en 150 edificios considerados como monumentos históricos.¹⁷⁵

GRÁFICO 13: Distribución de acciones del Programa de Renovación Habitación Popular (Diciembre 1986).

Distribución de acciones del PRHP por tipo de acción.		
Tipo de acción.	Programa original	Programa ampliado
Reparación menor	4,486	490
Rehabilitación	11,649	6,220 ¹
Reconstrucción y vivienda nueva	28,302	39,790
Subtotal	44,437	46,500
Vivienda prefabricada	-	2,300
Total ²	44,437	48,800

1. Incluye la rehabilitación de 2,500 viviendas protegidas por el INAH y el INBA.
2. En ambos programas (original y ampliado) las fundaciones participaron con 2,437 viviendas.

FUENTE: <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>.

Asimismo, el gráfico señala una comparación de acciones del Programa original contra el ampliado, se señalan los incrementos en los apartados de rehabilitación, reconstrucción y vivienda nueva, así como de la prefabricada, en un sentido positivo. Sin embargo, éstos no ayudaron (en mucho) a bajar la gran demanda de la población afectada.

Impulsó la industria de la construcción y la creación de fuentes de empleo: participaron 1,350 empresas privadas, de las cuales 800 eran constructoras, 70 supervisoras, 200 proveedoras y las 280 restantes, compañías de servicio de estudios y proyectos; en su mayoría eran empresas medianas o pequeñas.¹⁷⁶

Se presentaron tres mecanismos fundamentales manejados por el PRHP para canalizar la movilización de la participación popular: entrega de certificados personales de derechos, constitución de comités de reconstrucción en cada vecindad y desarrollo de una política de puertas abiertas hacia los grupos y organizaciones (sociales) de damnificados. Se le atribuyó a los certificados el carácter de 'instrumento de control político'. (Duahu, UAM)

Se consideraron como criterios básicos para la ejecución: seguridad, sanidad, funcionalidad y costos; con la finalidad de corregir tanto las fallas causadas por el sismo como también las que resultaron producto del deterioro y de las inadecuadas condiciones físicas, de espacio, así como de los sanitarios de las viviendas. (María, 1988, p. 57)

¹⁷⁵ <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>

¹⁷⁶ <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>

Este Programa ha sido reconocido en todo el mundo por su magnitud, eficiencia, celeridad y capacidad de concertación, características que permitieron conservar la estructura social de la comunidad y el arraigo de los habitantes a su barrio, así como la arquitectura del centro histórico.¹⁷⁷

Representó la primera experiencia de intervención masiva en una amplia zona de la Ciudad de México, en la que los usuarios a que se destinó cada vivienda estaban previamente identificados. No sólo mejoró la calidad de vida de los moradores de las antiguas vecindades y revitalizó el centro histórico capitalino, sino que permitió que se obtuvieran valiosas experiencias para futuros programas. (Ortiz, González y Álvarez, 1988, p. 13)

Por último, al PRHP le fue otorgado el Premio Mundial de Arquitectura Sir Robert Matthew; ya que se consideró la dimensión del programa, sus efectos sobre el empleo, su respeto a las formas de organización de la comunidad (permitió reconstruir en los mismos lugares en que vivía la población afectada), la velocidad de su ejecución y la utilización de las más avanzadas técnicas de construcción.¹⁷⁸

El Programa a grandes razgos, fue un gran impulso por parte del Estado (benefactor), ya que el apoyo que recibió cada uno de los beneficiados, fue en gran medida sólo con el hecho de decir que era un damnificado.

Sin embargo, se debe recordar que por el lado negativo, a partir de la entrevista realizada al Arq. Martínez, no todo era bien visto hacia las organizaciones sociales surgidas, ya que se quería tener el control total de la reconstrucción por parte de este mismo Programa.

3.2.1.3 *Programa Democrático de Reconstrucción de Tlatelolco (PDRT).*

El Programa Democrático de Reconstrucción de Tlatelolco (PDRT) fue definido en 1985 tanto por la fusión de las tres organizaciones que existían en el conjunto habitacional¹⁷⁹, como por los residentes de la Unidad Habitacional "Adolfo López Mateos" en un pliego petitorio.

Se emprendió con el fin de reparar los daños en instalaciones y acabados e incrementar la seguridad estructural de los edificios. (Ortiz, González y Álvarez, 1988, p. 12) Las demandas básicas externadas en dicho pliego eran:¹⁸⁰

- Pago inmediato del seguro.

¹⁷⁷ <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>

¹⁷⁸ <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>

¹⁷⁹ Frente de Residentes de Tlatelolco, la Coordinadora de Cuartos de Azotea y el Consejo de Edificios de Administración en una sola, denominada Coordinadora de Residentes de Tlatelolco.

¹⁸⁰ <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>

- Compensación de una proporción del deducible del seguro.
- Apoyo para mudanza.
- Pago de la parte proporcional del terreno en el que se encontraba asentado el edificio.
- Acceso al Programa Emergente de Vivienda (PEV).
- Garantía de que, si se volvía a construir en sus terrenos, se les daría preferencia para adquirir o rentar.

Para estar a la altura de todos los problemas técnicos¹⁸¹ así como dificultades sociales¹⁸² que se presentaron, el Programa sufrió una demora en su ejecución y fue hasta marzo de 1986 que la SEDUE y el DDF lo dieron a conocer. Para cubrir con el pliego petitorio presentado, se presentó lo siguiente:¹⁸³

- Los seguros correspondientes absorberían 25% del costo de la reconstrucción.
- El 65% se pagaría con recursos del Programa.
- Se proporcionó ayuda de renta y mudanza a 1,473 familias que tuvieron que reubicarse.

Con ello, sólo se cubrieron con el 50% del pliego petitorio expuesto ante las autoridades. Para el primer y segundo punto, los fondos para el financiamiento provinieron de la aseguradora que amparaba a los residentes de la Unidad y de los recursos fiscales que fueron aprobados por el Congreso de la Unión.

En este Programa, las acciones ejecutadas suman un aproximado de 8,911 para la diversidad de familias afectadas por el sismo. Las obras incluyeron la demolición de 11 inmuebles que sufrieron grandes daños; trabajos de reestructuración a 24 edificios (entre ellos, seis a los que se les redujo el número de niveles); y reparaciones menores, en acabados e instalaciones, de 71 edificios. (Ortiz, González y Álvarez, 1988, p. 12)

El proyecto ejecutivo del conjunto habitacional tenía originalmente 102 edificios, de los cuales:¹⁸⁴

- 60 sufrieron daños menores.
- 32 problemas estructurales:

¹⁸¹ Se obligaron a cancelar, modificar, desviar y reorganizar las redes de distribución de agua potable, gas, electricidad, alumbrado público, teléfonos y drenaje. Así como efectuar obras preliminares que requirieron la evacuación de 3,638 departamentos.

¹⁸² La población se caracterizaba por su heterogeneidad: comprendía desde inquilinos de cuartos de azotea hasta sectores medios que rentaban o poseían su departamento. No se podía dar una solución global por lo mismo, aún ni con los propios propietarios, ya que éstos habían adquirido su inmueble por diferentes instituciones: ISSSTE, FONHAPO o incluso a particulares (dos edificios manejados por Suites Tecpan).

¹⁸³ <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>

¹⁸⁴ <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>

❖ 9 requerían ser reducidos:

- Cuatro de 14 a 10 pisos.
- Cinco (5) de 14 a siete (7) niveles.

- 8, por sus daños irreparables, era necesario demolerlos. (Ejemplo, Nuevo León).

GRÁFICO 14: Metas globales en la reconstrucción de la Unidad Nonoalco – Tlatelolco (1986-1988).

Reconstrucción de Tlatelolco. Metas globales para los ejercicios 1986 – 1988.								
Subprograma	Metas globales	Unid. de medida.	1986		1987		1988	
			Metas alcanzadas		Metas programadas		Metas programadas	
			No.	%	No.	%	No.	%
Reparación de acabados	6,346	Viviendas	4,142	65	862	14	1,342	21
Reparación estructural	32	Edificios	*	24	*	43	*	33
Demolición	922	Viviendas	922	100	Concluidos en 1986			
Vivienda	11,787	Familias beneficiadas	4,132	36	1,964	17	5,691	47

* Cabe hacer notar que, dada la complejidad de la reparación estructural, se han estado manejando avances ponderados porcentualmente. Este avance ponderado está conformado por las actividades siguientes: obras preliminares (5%), recimentación (25%), restructuración (40%) y reparación de acabados (30%). Para los edificios en los que había que reducir la altura, la integración de este avance ponderado es la siguiente: obra preliminar (5%), reducción de altura (35%), recimentación (15%), restructuración (25%) y reparación de acabados (20%). El adelanto de estas obras determina el avance ponderado del subprograma de reparación estructural.

FUENTE: <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>.

El gráfico muestra la secuencia de ejecución de las obras a llevarse a cabo; asimismo, el avance ponderado de algunas acciones que no se podrían medir cuantitativamente. Asimismo, las metas globales las señala como un dato duro, del cual no dan mucha información al respecto, de dónde salió, cuáles fueron sus orígenes, etc.

3.2.2 Fase II

A pesar del enorme esfuerzo que significaron la primera etapa de la reconstrucción por medio de los tres programas, era evidente, aún antes de concluirlos, que quedaban todavía muchas viviendas en condiciones de severo deterioro, habitadas por la población que demandaba mejor calidad en sus moradas. (Ortiz, González y Álvarez, 1988, p. 13)

Asimismo, de los habitantes que seguían en espera dentro de los campamentos que fueron acondicionados desde el inicio del desastre y, que aún pasados casi dos años, la situación no había cambiado mucho desde entonces.

Existió un aumento de la cantidad de solicitantes a los distintos programas y la razón por la extensión de uno de ellos fue el fenómeno denominado como 'desdoblamiento' de las familias, el cual se presenta en dos distintas modalidades (Fideicomiso, 1989, p. 22):

- El hecho frecuente de que dos o más ocupantes de una misma vivienda solicitaran por separado su inscripción al Programa, así se le podría llamar como 'familias extensas'.
- Familias de no damnificados que se habían acomodado después de los sismos, junto con otras, en vivienda dañadas por el mismo.

Este fenómeno se dio por las razones de la extensión de la misma familia, es decir, que los hijos se casasen, o que tuvieran una familia y tuvieran que buscar para sí mismos una vivienda. Y, por otro lado, la migración de la que se sufre cada día, del campo o provincia a la Ciudad de México y que éstos, en aprovechamiento de la situación, demandase vivienda para su uso personal.

Asimismo, la pérdida de gran cantidad de edificaciones y la escasez de una oferta equivalente – tanto desde el punto de vista del monto de los alquileres como de la localización de los inmuebles – ocasionaron que el añejo problema del alojamiento en las áreas centrales de la capital alcanzara niveles críticos. (Ortiz, González y Álvarez, 1988, p. 13)

Por lo que, en respuesta de ésta situación, se creyó prudente que el Programa Emergente de Vivienda (PEV) se continuase en una Fase II. Éste se considera como la continuación de los esfuerzos de reconstrucción de la vivienda en el centro de la Ciudad de México dañados por los sismos que no se incluyeron en el Decreto Expropiatorio, que no se atendieron por el Programa de Renovación Habitacional Popular y que no estuvieran dentro del Programa Democrático de Reconstrucción en Tlatelolco (Ortiz, González y Álvarez, 1988, p. 13)

Se considera una síntesis de la experiencia acumulada por los programas puestos en marcha a lo largo de los casi tres años de reconstrucción de los inmuebles dañados por el sismo de 1985. (Fideicomiso, 1988, p. 11).

Sin embargo, tendría una pequeña excepción de sus antecesores: lineamientos y restricciones de acceso que se llegarían a considerar como, de inicio, neoliberales. Por lo que, para dar una idea general de ello, se consideran los siguientes apartados.

3.2.2.1 Participación.

El Programa se puso en marcha en septiembre de 1986 y entre sus objetivos fue brindar financiamiento, por medio del FONHAPO, a grupos organizados de arrendatarios que requerían reconstruir o reparar su propiedad y dar asesoramiento técnico a quienes lo solicitaran.¹⁸⁵

El PEV Fase II contó con un presupuesto de 94,000 millones de pesos (de los cuales 60,000 millones provenían de un crédito del BM, 27,000 millones de recursos fiscales, 5,500 millones de aportaciones de las fundaciones de apoyo y 1,500 millones de recursos propios del programa). Se buscó atender 12,000 viviendas ubicadas en 676 inmuebles.¹⁸⁶

Es decir, que la densidad de la vivienda por lote ascendió a 17.75. Lo cual no resultó una idea descabellada. El PEV Fase II tuvo dos distintos momentos en su ejecución, de acuerdo a su constitución y atribuciones:

- **Comisión:** Fue el primer momento de formación para el Programa, el cual abarcó un período comprendido del 27 de junio de 1986 a 27 de abril de 1987. La convocatoria que se publicó es la siguiente:

GRÁFICO 15: Publicación oficial de la convocatoria del PEV Fase II (1986).



PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA FASE II



Por acuerdo de la Comisión Coordinadora del Programa Emergente de Vivienda Fase II, se hace del conocimiento de los inquilinos de inmuebles dañados por los sismos que desean adquirirlos en propiedad y repararlos o reconstruirlos, las características y requisitos del Programa creado por instrucción del C. Presidente de la República para atenderlos, y se les informa asimismo de los avances logrados a la fecha.

Características del Programa

- **Coordinación.**
El Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) convinieron en sumar recursos, esfuerzos y experiencia en un programa de acciones concertadas con los grupos organizados de vecinos cuya ejecución se lleva a cabo a través de una Coordinación Ejecutiva del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), única instancia de gestión y operación crediticia del Programa.
- **Objetivo**
Este Programa está dirigido a apoyar crediticia y técnicamente la adquisición y rehabilitación o reconstrucción de los inmuebles que sufrieron daños graves a consecuencia de los sismos de Septiembre pasado y que no fueron incluidos para su atención en el Programa de Renovación Habitacional Popular en el Programa Emergente de Viviendas (Fase I) y en el Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco.
- **Acreditados**
Podrán tener acceso al Programa, los inquilinos de los inmuebles severamente dañados que se constituyan legalmente en sociedades cooperativas, asociaciones o sociedades civiles
- **Condiciones financieras**

Monto del financiamiento (en veces el salario mínimo vigente en el D.F.)*	Monto del financiamiento (en pesos)	Enganche %	Pago mensual (determinado como porcentaje del salario mínimo vigente).	Tasa de interés anual %
Hasta 630	Hasta \$1'300,000	10	20	13
De 631 a 1211	De \$1'300,001 A \$2'600,000	10	25	16
De 1212 a 1500	De \$2'600,001 A \$3'100,000	10	30	17

*Se autorizarán aportaciones adicionales, siempre y cuando el costo total por vivienda no rebase 1,765 veces el salario mínimo vigente en el D.F. (a la fecha \$3,660,000).

Apoyo Técnico
La coordinación ejecutiva del Programa tiene a su cargo la ejecución de las siguientes actividades:

- Elaboración del estudio técnico para determinar si un inmueble puede ser reparado o debe ser demolido y reconstruido.
- Gestión del avalúo del inmueble.
- Normatividad respecto a la compra de los inmuebles.
- Elaboración de proyectos para rehabilitación o reconstrucción de las viviendas.
- Revisión de los proyectos elaborados por técnicos contratados directamente por los acreditados.
- Supervisión de las obras para paranzitar su calidad.

Otros apoyos
La Coordinación Ejecutiva del Programa apoya mediante personal de trabajo social la organización de los grupos vecinales y su debida constitución como sujetos de crédito, y auxilia en las diversas gestiones de carácter administrativo.

Asimismo, la Coordinación acreditará a las familias damnificadas para que puedan recibir los beneficios fiscales otorgados por el Gobierno Federal en la escrituración de sus viviendas y promoverá ante las agrupaciones de notarios su colaboración en favor de los beneficiarios de este Programa.

Requisitos

- Presentar constancia de daños del inmueble y certificación de vecindad expedida por las Delegaciones Políticas del D.D.F.
- Integrar adecuadamente la solicitud de crédito y aportar la documentación jurídica y administrativa necesaria para:
 - acreditar la constitución legal del grupo beneficiario
 - celebrar las operaciones de compraventa, constitución de hipoteca, régimen de propiedad y escrituración del inmueble.
 - ejecutar los proyectos de rehabilitación o reconstrucción.

La atención a la población beneficiaria, se efectúa en las oficinas del Programa Emergente de Vivienda Fase II, ubicadas en Juan Cuamatzin esquina Congreso de la Unión, Colonia 10 de Mayo.

Informe de avances
El D.D.F., la SEDUE y el FONHAPO, han aportado los recursos humanos y materiales necesarios para la operación del Programa Emergente de Vivienda Fase II. Están previstos los recursos fiscales y crediticios para iniciar durante este año las acciones en 680 inmuebles, que comprenden 10,200 viviendas y accesorias.
A efecto, se ha procedido a examinar los expedientes presentados y a simplificar procedimientos para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Programa.
A la fecha, se han aprobado 44 créditos para el financiamiento de la adquisición y reparación o reconstrucción de 746 viviendas y accesorias.
Ing. Enrique Dau Flores
Coordinador Ejecutivo.

FUENTE: Fideicomiso, 1988, p.21.

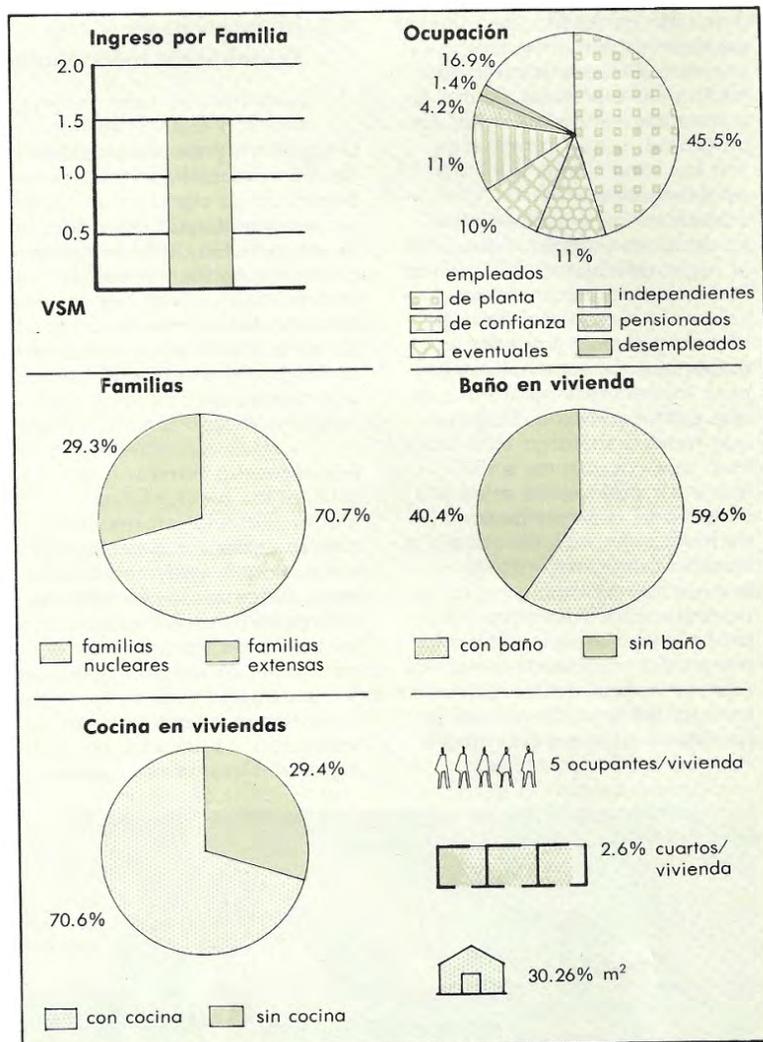
¹⁸⁵ <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>

¹⁸⁶ *Ibid.*

El Programa tuvo un proceso de seguimiento para su ejecución, el cual se puede detallar a continuación (Fideicomiso, 1988, p. 23 al 37):

- **Integración de expedientes:** Se caracterizó por la integración de expedientes con la información y documentación necesarias para 'acreditarlos' como beneficiarios. Parte importante de dicha información se refiere al carácter socioeconómico. Algunos de los elementos a solicitar fue:
 - ❖ Cédula socioeconómica sobre la familia y características físicas del inmueble dañado.
 - ❖ Constancia de residencia, en septiembre de 1985, en la vivienda afectada.
 - ❖ Constancia de ingresos no superiores a 2.5 vsm.
 - ❖ Certificado de no propiedad del titular y de su cónyuge.
 - ❖ Actas de nacimiento y de matrimonio, en su caso, de los miembros de la familia.
 - ❖ Identificaciones.

GRÁFICO 16: Perfil socioeconómico de los acreditados al PEV Fase II.



FUENTE: Fideicomiso, 1988, p.24.

Este gráfico señala de manera sintética la situación socioeconómica de las personas que solicitaban el apoyo por parte del PEV Fase II; relacionado con ello a sus ingresos medidos en vsm, su ocupación, el tipo de familia al que representaban y el número de integrantes y los espacios que albergaba la vivienda antes del sismo.

Esto muestra el cambio que se venía gestando, tanto por el aprovechamiento de la población al ver la oportunidad de obtener una vivienda con los mínimos requisitos (de acuerdo a los Programas en Fase I) y por la inmersión del sistema económico de México al neoliberalismo internacional.

Sin embargo, se fueron presentando diversos problemas en la falta de algún documento (solicitado), resolviendo la situación por medio de visitas domiciliarias, presentación de otros documentos que sustentaran o acreditaran la residencia y la obtención de pruebas testimoniales.

- *Necesidad de reubicación por hacinamiento:* Con el proceso avanzado de los expedientes, se hizo evidente que los inmuebles mostraban condiciones de hacinamiento. El promedio de superficie de vivienda era de 30.26 m², dando como resultado una densidad de 2000 habitantes por hectárea.

Cifras que constituían índices de ocupación del suelo muy arriba de los autorizados por los Programas Parciales de Desarrollo Urbano. Se optó por reubicar familias ocupantes de los predios más hacinados en otros que tuvieran capacidad para alojar más viviendas.

Estos movimientos migratorios se vieron reflejados en zonas del Estado de México, tal el caso fue Chalco y Nezahualcoyotl, los cuales fueron los detonantes de la explosión demográfica en dichas zonas.

- *Adquisiciones inmobiliarias:* El Programa encauzó sus actividades en dos sentidos: identificar legalmente los propietarios de los inmuebles y realizar una negociación preliminar acerca de las condiciones de compra - venta.

Sin embargo, el Programa se ha enfrentado a las contradicciones inherentes al mercado inmobiliario y a la negociación individual de los inquilinos con los dueños de los predios. Para que la construcción de viviendas se llevara a cabo, el predio debía cumplir ciertos requisitos como regularidad jurídica, documentación que acreditara a

las familias damnificadas, disposición de vender por parte del propietario y negociación del precio por parte de los inquilinos.¹⁸⁷

No obstante, se llegó a resolverlas de manera somera, porque a ocho meses de iniciado el Programa, apenas se adquirieron 40 predios de 176 negociaciones entabladas.¹⁸⁸ Por consecuencia, la adquisición de lotes fue en otros lugares, los cuales se generó en explosiones de zonas de Estados aledaños, tal como la zona norte: Tlalnepantla de Baz, Coacalco de Berriozabal, Cuautitlán Izcalli, etc.

- **Edificación:** Basándose en las experiencias y con los criterios empleados del PRHP, se continuó con la organización de los conjuntos en predios de pequeña y mediana magnitud. Asimismo, se esperaba resolver dos tipos de intervenciones:
 - ❖ Conjuntos de vivienda nueva: Aquellos donde los daños a los inmuebles fueran irreversibles e hicieran aconsejable su demolición. Dentro de éstos, se resolvieron cuatro¹⁸⁹ prototipos de los que su diseño se concluyó en noviembre de 1986.
 - ❖ Rehabilitación total o parcial: Aquellos cuya reparación fuera económica y técnicamente factible o que hubiesen sido objeto de dictamen del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) o del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA).¹⁹⁰

Dentro de este período se señaló que el costo de cada vivienda no podría ser superior a 1,500 veces el salario mínimo diario vigente al momento de ser entregada y cualquier excedente lo cubriría Fase II. Las condiciones y las características serían similares a las del PRHP. Los pagos no podrían rebasar el 30% del salario mínimo vigente, no se pagaría enganche y estaría exento de impuestos.¹⁹¹

- **Fideicomiso:** En el momento de la evaluación de los logros obtenidos por el Programa y por el rezago generado en la adquisición de inmuebles, con consecuencia la construcción de las viviendas, se muestra la figura del 'fideicomiso'; por lo anterior es en 27 de abril de 1987 cuando se constituye éste.¹⁹²

Con el ajuste de una Coordinación a un Fideicomiso, se logró que el efecto más significativo fuera que éste ya contase con facultades para adquirir los predios en

¹⁸⁷ <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>

¹⁸⁸ Con ésta situación se había llegado a un cuello de botella que ponía en serio peligro la consecución de las metas del PEV Fase II, con lo que se demandaba la introducción de ajustes para ampliar sus facultades, adecuar su estructura y proporcionarle instrumentos más eficaces. (Fideicomiso, 1988, p. 31)

¹⁸⁹ Los tres (3) primeros prototipos (A, B y C) se refieren a viviendas resueltas en un solo nivel, mientras que el cuarto (D) la vivienda consta de dos (2) niveles. (Fideicomiso, 1988, p. 37)

¹⁹⁰ La mayoría de los dictámenes técnicos identificaban daños irreversibles en inmuebles que no eran motivo de interés del INAH o el INBA. Debido a ello, la mayoría de los proyectos durante este momento del Programa fue de vivienda nueva. (Fideicomiso, 1988, p. 33)

¹⁹¹ <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>

¹⁹² El 27 de marzo de 1987 la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a introducir las reformas necesarias para '... crear fideicomisos que sean necesarios para el desarrollo de ... programas...' (Fideicomiso, 1988, p. 41)

forma transitoria, mientras edificaba y los asignaba a los beneficiarios. A continuación, se muestra el avance que se tenía del Programa a junio de 1987:

GRÁFICO 17: Tabla del Programa Emergente de Vivienda Fase II (Junio 1987).

Programa Emergente de Vivienda (PEV) Fase II a junio de 1987			
Predios	Familias	No.	Avance
676	12,000	462	Negociados.
		276	Precio acordado.
		159	No se acordó precio.
		27	Adquiridos para reubicar a las familias de los 159 predios en que no se acordó precio.
		303	Acuerdos de compra-venta.
		157	Escriturados.
		105	En trabajo de demolición.
		60	En proceso de edificación.
		5	Con obra terminada.
		4	Viviendas entregadas.

FUENTE: <http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>.

La gráfica nos muestra que, a casi un año del desastre, el Programa Emergente de Vivienda Fase II había entregado sólo cuatro casas respecto de la gran demanda de vivienda que existía.

Asimismo, con los problemas originados por el descongestionamiento (hacinamiento) que se debían hacer a algunos inmuebles fue más fácil encontrar solución a través de la adquisición directa de predios que pasaron a formar parte de la 'Bolsa de Tierra'.

Con ello, se presentaron diversas situaciones específicas de diseño y construcción para cada predio, por lo que se presentó una nueva tipología (como proceso) de producción de viviendas realizadas en el primer momento del Programa, las cuales son:

❖ Tipo de programa:

- Normal. (88.6%)
- Bolsa de Tierra. (11.4%)

❖ Tipo de intervención:

- Construcción nueva. (79%)
- Construcción nueva y rehabilitación. (5%)
- Sólo rehabilitación. (16%)

- ❖ Tipo de protección:
 - Dictaminado por INAH o INBA.¹⁹³ (39%)
 - No dictaminado por INAH o INBA. (61%)

- ❖ Magnitud:¹⁹⁴
 - Menor (menos de 25 acciones). (74%)
 - Intermedia (de 26 a 60 acciones). (21%)
 - Mayor (más de 60 acciones). (5%)

Por otro lado y como aprendizaje de los desastres sufridos, se tuvo que evolucionar el conjunto de reglamentos y normas técnicas del marco jurídico – normativo del desarrollo urbano de ese entonces; por lo que a partir del 06 de julio de 1987 es que el gobierno capitalino expidió un nuevo Reglamento de Construcciones¹⁹⁵ para la zona.

Asimismo, se publicaron el nuevo Programa Director y los Programas Parciales para el Desarrollo Urbano del DF, así como en los meses siguientes aparecieron las Normas Técnicas Complementarias al Reglamento de Construcciones. (Fideicomiso, 1988, p. 52 y 53)

Si bien la causa más importante al ajuste, del marco jurídico – normativo en la materia, fue el desastre de septiembre de 1985, ya se había contemplado éstos en los reglamentos anteriores, lamentablemente no se ejecutaron (falta de honestidad en la construcción) ni se exigieron los documentos que avalaran cualquier proyecto a construir (corrupción gubernamental).

La cuestión de las densidades fue crucial para la factibilidad económica y social de todo el Programa; se debe recordar que los Programas Parciales de Desarrollo Urbano admitían densidades máximas de 800 habitantes por hectárea.¹⁹⁶

Cabe mencionar que antes de iniciar las obras de vivienda nueva o rehabilitación, los habitantes debían desocupar los inmuebles dañados (implicaba un problema legal y uno social), generándose con esto una movilización hacia los campamentos. El siguiente cuadro muestra las familias en campamentos¹⁹⁷ por Delegación:

GRÁFICO 18: Porcentaje de familias distribuidas en campamentos por Delegación.

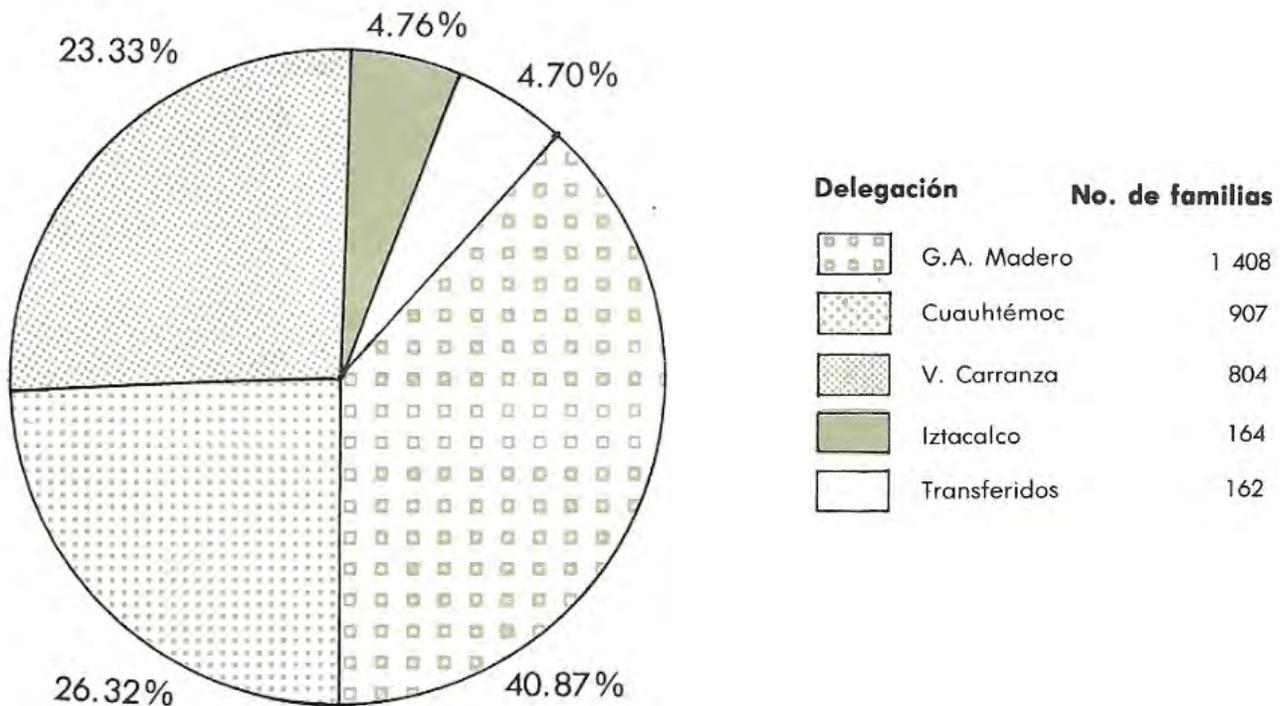
¹⁹³ Por medio de cuatro (4) subdivisiones: 1. Rehabilitación integral (9%); 2. Conservación de primera crujía (9%); 3. Conservación de fachada (4%) y 4. Integración a contexto (25%). (Fideicomiso, 1988, p. 48)

¹⁹⁴ Cada vivienda equivale a una acción, mientras que cada accesoria se considera a media acción. (Fideicomiso, 1988, p. 49)

¹⁹⁵ El cual se incorporó las recomendaciones del Comité de Reconstrucción en materia de seguridad estructural, así también preciso los mínimos de habitabilidad, acondicionamiento bioclimático, salubridad, funcionalidad, seguridad ante el fuego y pánico, adecuación a la imagen urbana. (Fideicomiso, 1988, p. 53)

¹⁹⁶ La mitad de lo que prevalecía en los predios adquiridos por el Programa. (Fideicomiso, 1988, p. 53).

¹⁹⁷ Para más información respecto se recomienda consultar el libro Fideicomiso Programa Emergente de Vivienda Fase II. Vivienda Emergente en la Ciudad de México: La Segunda Fase. México, 1988.



FUENTE: Fideicomiso, 1988, p.75.

El gráfico muestra que la mayor densidad se observaba al norte de la Ciudad de México, en la Gustavo A. Madero con un 40.87%, seguida de la demarcación con el mayor desastre sufrido, la Cuauhtémoc con un 26.32%.

La asignación y entrega de las viviendas, ya sea nuevas o rehabilitadas, se realizaban por medio de una Asamblea de Asignación. Al riesgo de una ocupación no autorizada, se realizaban pre-entregas a los beneficiarios directos, ya cuando la entrega era definitiva se realizaban alguno de los dos documentos siguientes:

- Acta de entrega y recepción de vivienda para beneficiarios.
- Contrato de depósito y preparatorio de apertura de crédito.

Con ello, el Programa se aseguraba que la vivienda llegara al solicitante original.

3.2.2.2 Resultados y repercusiones.

Después de toda la experiencia vivida durante la ejecución del Programa, se logra concluir con tres distintos impactos (Fideicomiso, 1988, p. 89 a 91):

- **Social:** Se agregó experiencia de participación de los damnificados. Con el cambio de ser inquilinos a propietarios se obtuvo un cambio radical en la relación con la ciudad y el gobierno.
- **Económico:** Se generaron un estimado de 61,000 empleos directos e indirectos, con una derrama de 200,000 millones de pesos aproximadamente al término de 1988. La industria de la construcción se vio reactivada gracias a la demanda de insumos, materiales y servicios. Con la regularización predial ha proporcionado a la ciudad un incremento en sus ingresos por los impuestos.
- **Urbano:** El Programa impulsó la tendencia a mantener la densidad de población del centro, cabe mencionar que existía una densificación poblacional en las colonias circunvecinas y un crecimiento extensivo sobre las márgenes del Área Metropolitana.

Por último, la estrategia financiera utilizada por el PEV Fase II es semejante a la del PRHP; sin embargo, posee peculiaridades propias (Fideicomiso, 1988, p. 95) que se detallan a continuación:

- Aplicación de recursos públicos nacionales (17%) a inversión de obra como contrapartida del crédito externo, considerándose un subsidio.
- Aplicación de recursos crediticios internacionales vía FONHAPO – BANOBRAS – BANCO MUNDIAL (83%) a inversión directa en edificación.
- Aplicación de recursos adicionales de organizaciones como Cruz Roja y otras fundaciones privadas, a la adquisición de inmuebles y apoyo a damnificados con el pago de enganches de los créditos.
- Donación que representa una ayuda económica para cubrir con el 30, 60 o el 100% del importe de cada una de las mensualidades del crédito.
- Forma de cesión del uso y disfrute de la vivienda por tiempo indefinido.

3.2.3 Instituciones.

Como resultado y aprendizaje de los eventos sufridos en el '85 (lamentablemente no antes, como por ejemplo en el '57), se crearon políticas en el tenor de la protección civil (y no de la reconstrucción), a través de dos instituciones que se mencionan a continuación.

3.2.3.1 *Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).*

El antecedente del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) es la Comisión Nacional de Reconstrucción (CNR), creada a raíz de los sismos de 1985, como órgano de consulta y participación en las acciones de los sectores público, privado y social para enfrentar y resolver los problemas causados por los sismos; así como para establecer las bases de los

mecanismos, sistemas, y organismos para atender mejor a la población en la eventualidad de otros desastres.¹⁹⁸

Se debe recordar que dicha CNR fue creada mediante el Acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el DOF el 04 de octubre de 1985, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Ésta se estructuró en seis comités, uno de los cuales fue el de Prevención de Seguridad Civil. Funciones de este comité fue las de fungir como órgano de consulta y participación ciudadana, con el objeto de realizar los estudios que llevaran a establecer un Sistema Nacional de Protección Civil, que integrara, elaborara y propusiera:¹⁹⁹

- Preceptos legales, programas, estrategias, manuales e instrumentos de organización, operación y procedimientos.
- Todo aquello que lograra la protección de la población civil tanto en la fase preventiva como después de los desastres. Para ello, coordinaría la participación de los sectores público, social y privado.

De los trabajos de la CNR, surgió en 1986 las bases para el establecimiento del SINAPROC²⁰⁰; el instrumento establece que el objetivo básico es proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad.²⁰¹

El SINAPROC se encuentra integrado por el Presidente de la República, por el Consejo Nacional de Protección Civil (CNPC), por las Dependencias, Organismos e Instituciones de la Administración Pública Federal, por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), por los grupos voluntarios, vecinales y no gubernamentales, y por los Sistemas de Protección Civil de las Entidades Federativas y de los Municipios, y del Distrito Federal y sus Delegaciones Políticas.²⁰²

¹⁹⁸ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion/461.pdf> Pág. 1 y [http://www.eird.org/wikies/images/Plataforma_Nacional_\(SINAPROC-VF\).pdf](http://www.eird.org/wikies/images/Plataforma_Nacional_(SINAPROC-VF).pdf) Pág. 2.

¹⁹⁹ [http://www.eird.org/wikies/images/Plataforma_Nacional_\(SINAPROC-VF\).pdf](http://www.eird.org/wikies/images/Plataforma_Nacional_(SINAPROC-VF).pdf) Pág. 2

²⁰⁰ En el numeral 1.3 de las bases propuestas de la CNR, el SINAPROC se define como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados y con las autoridades de los estados y municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan ante la eventualidad de un desastre. ([http://www.eird.org/wikies/images/Plataforma_Nacional_\(SINAPROC-VF\).pdf](http://www.eird.org/wikies/images/Plataforma_Nacional_(SINAPROC-VF).pdf) Pág. 2).

²⁰¹ [http://www.eird.org/wikies/images/Plataforma_Nacional_\(SINAPROC-VF\).pdf](http://www.eird.org/wikies/images/Plataforma_Nacional_(SINAPROC-VF).pdf) Pág. 2

²⁰² *Ibid.* Pág. 5

Es, a través del SINAPROC, que se crea la llamada 'Declaratoria de Desastre Natural', la cual se define como el acto administrativo por el cual el gobierno federal reconoce la situación de urgencia de un municipio o estado. Su otorgamiento permite la liberación de los fondos (económicos) necesarios para que, las distintas instancias de la instancia, intervengan para asistir a la población y reconstruir bienes afectados.²⁰³

Es por lo tanto, una política dirigida a una prevención de nuevos desastres (naturales o humanos); una institución que tiene un deber social con un carácter académico y económico.

3.2.3.2 Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

Órgano desconcentrado creado en 1988, subordinado a la Secretaría de Gobernación, pero asociado a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quien le proporciona personal académico y técnico especializado al SINAPROC; el centro es una iniciativa que se gesta tras el sismo de 1985 auspiciado por el gobierno de Japón.²⁰⁴

Se consideraría el brazo técnico del SINAPROC, siendo la principal fuente de investigación, capacitación y difusión sobre fenómenos naturales y antropogénicos que pueden originar desastres en México.²⁰⁵

Es un activo fundamental de la política de desastres en México a partir de los sismos de 1985. Cumple con los objetivos que se plantean de generación y difusión de información científica y pertinente sobre los riesgos y amenazas en el territorio nacional.²⁰⁶ Le compete:²⁰⁷

- La investigación técnica y científica en materia de prevención de desastres.
- El monitoreo, pronóstico y medición de riesgos para crear mecanismos eficaces de alertamiento entre otros.
- La capacitación continua para los diferentes miembros del SINAPROC, lo que incluye, a la población en general.
- La programación, el desarrollo y la actualización del Atlas Nacional de Riesgos, entendido éste como un sistema integral de información que permite establecer bases de datos espaciales y que sirve como herramienta para conocer el nivel de peligros y vulnerabilidades en México.
- Los programas de difusión sobre los diferentes tópicos que le atañen a la protección civil.

²⁰³ Ibid. Pág. 619.

²⁰⁴ Ibid. Pág. 616.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Ibid. Pág. 617.

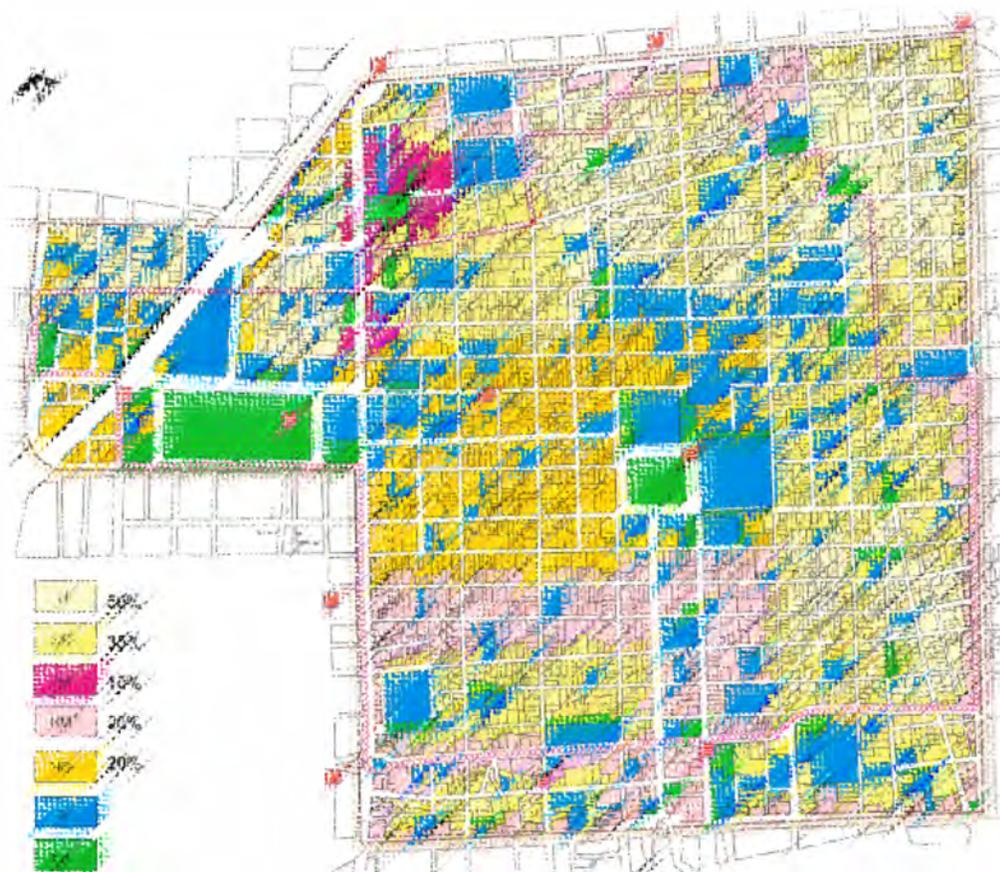
²⁰⁷ [http://www.eird.org/wikies/images/Plataforma_Nacional_\(SINAPROC-VF\).pdf](http://www.eird.org/wikies/images/Plataforma_Nacional_(SINAPROC-VF).pdf) Pág. 8

- La operación junto con la Dirección General de Protección Civil de los Sistemas de Alerta Temprana.

Con ello se muestra que sólo el alcance es en el aspecto de prevención y conocimiento de los desastres en México, sin llegar a realizar una propuesta del 'si ocurriera' qué se tiene que hacer después.

Sin embargo, la respuesta política que se planteó es en un sentido estructurada para la situación vivida en aquellos años. Es por lo que, con el estudio de caso mexicano (siendo los sismos de 1985) se llegan al capítulo de conclusiones.

CONCLUSIONES



Generales.

El neoliberalismo es la forma económica de regulación por parte de la clase hegemónica (de cada momento), implementada a través del Estado, para obtener el poder y control sobre las masas y, por este medio, obtener y gozar de la plusvalía generada.

Con ello se da cuenta que el neoliberalismo ha utilizado la figura del 'Estado' como el mecanismo materializado para su 'legítima' instauración. Sin embargo, ¿qué es la figura de Estado? Y ¿por qué se considera tan importante para el sistema económico?

Foucault lo define como una forma de poder individualizadora y totalizadora; lo determina como un tipo de poder político que ignora a los individuos, buscando sólo los intereses de la comunidad o (...) de una clase o grupo de ciudadanos (Foucault, 1988, p.4).

Es por lo que, a través del Estado y de la globalización, el sistema económico ha logrado encontrar la manera en la se ha instaurado en el mundo (tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados). Sin embargo, los ajustes económicos no han sido de la manera más "amigable" de lo que se esperaba para todos.

No obstante, no todo ha sido así dentro de la historia de la constitución del Estado, éste tuvo una forma de gobierno en la cual no se buscaba sólo el beneficio e intereses de la comunidad hegemónica, sino que se hizo cargo de los servicios y derechos de la población considerada humilde o empobrecida. A éste período histórico se le denominó como Estado Benefactor²⁰⁸, nacido a partir de la Gran Depresión de 1929.²⁰⁹

El cambio del estado benefactor a uno liberal tiene un medio y un fin, el medio, en ciertos casos, se requirió del uso de la fuerza, la mano dura del grupo militar y de desastres naturales que dieron la oportunidad ideal para la implementación de tal situación económica nacional.

Y, ¿cuál fue el fin? Fernando Fernández Savater Martín²¹⁰ señala que los hombres nos movemos por intereses, nunca se abandona una práctica que produce beneficios, más que sustituyéndola por algo que interesa más. (Savater, p. 22), es decir, obtener beneficios o ganancias de unos sobre otros.

²⁰⁸ Para el Estado de Bienestar (Benefactor) existen tres (3) elementos que son relevantes: la democracia, el bienestar social y el capitalismo. Con la teoría de John Maynard Keynes se ayudó a sostener el concepto 'de Bienestar', la cual define que la demanda agregada es el motor más importante de una economía y que el libre mercado carece de mecanismos de auto-equilibrio que lleven al pleno empleo. (Finanzas & Desarrollo, 2014, p. 53)

²⁰⁹ <http://www.definicionabc.com/historia/estado-de-bienestar.php>

²¹⁰ (1947 -) Filósofo e intelectual español. Novelista y autor dramático, destaca en el campo del ensayo y el artículo periodístico.

Es decir, en un orden de ideas, el poder genera un interés y ya que nos movemos por intereses, el origen de la auténtica desigualdad entre los hombres no será político, sino económico (Savater, p. 42), de lo cual se ve en el neoliberalismo.

Se da como resultado que el elemento Estado resulta, en gran medida, impositivo (ayudado del monopolio de la violencia); impositivo a causa de que el capital con el que opera, principalmente, proviene de la producción capitalista imperante. Nacen relaciones sociales implementadas para evitar una crisis en las que el capital se vea afectado y como consecuencia, también el Estado. (Hirsch, 2001)

Sin embargo, ¿se puede considerar que la teoría del shock, que presenta Klein, es aplicable en el caso mexicano? Se debe recordar que la situación que vivió la Ciudad de México de mediados de los 80's es bastante crítica en los temas de vivienda y urbano: alta demanda de vivienda por la creciente población, tanto la migrante como la de la población que ya vivía en la Ciudad, y requerimientos de ampliación de las manchas urbanas (producto de la migración rural - urbano).

Básicamente, el cambio en el Estado, nace a partir de 1982 al 1994²¹¹ que, a través de políticas gubernamentales, realiza los preparativos para la inclusión de la corriente económica del neoliberalismo a la economía nacional. Ya que 'las economías nacionales son espacios económicos coherentes formados sobre la base de espacios políticos estructurados por los Estados', texto que es señalado por el Dr. Héctor Guillén Romo²¹².

No obstante, ¿es el sismo de 1985 un caso de oportunismo, a través de los Programas de Reconstrucción (de vivienda, de hospitales, de escuelas, etc.), en donde se realiza la aplicación y ajustes de corte neoliberal a las políticas gubernamentales?

Cabe aclarar que los planes y programas que se tenían en vigencia para antes y durante cualquier desastre (el sismo) se logran considerar como un paliativo y de un corte más benefactor; sin embargo, por la envergadura de la situación desastrosa en el caso del sismo, es requerido proponer y ejecutar políticas que den una respuesta pronta y eficiente.

Y es por lo que la respuesta gubernamental (independientemente de que se le consideró un tanto tardía - un mes de dar a conocer la postura oficial), llegó a una propuesta de tres programas que dieron atención a los distintos estratos de población que se vieron afectados, indistintamente de los niveles socioeconómicos a los que pertenecían.

²¹¹ Periodos presidenciales del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982 - 1988) y del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994).

²¹² <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/51/4/RCE.pdf> Pág. 2.

Los Programas en sí mismos no destacaban requisitos ni solicitudes de carácter neoliberal, sin embargo, se ofrecieron como una respuesta de un Estado Benefactor en el sentido de apoyo a la población afectada. Sin embargo, los requisitos que le siguieron en el Programa Emergente de Vivienda (PEV) Fase II fue un tanto distinto.

Con ello, se vuelve tangible el cambio de la vivienda como un objeto 'vendible', es decir, se hace más atractivo el mercado para los inversionistas extranjeros, ya que ven generación de riqueza en un país del tercer mundo, es decir, sin límites gubernamentales.

Por otro lado, la ganancia de esta terrible experiencia fue la creación de dos instituciones que se dedicaran exclusivamente a la atención de los desastres en México, independientemente de la naturaleza de éstos. Con ello se aprendió a que se debe estar preparados para cualquier desastre y que, no obstante de lo sufrido con anterioridad, aún falta mucho por recorrer.

No obstante, se denotan las intervenciones que realizan las instituciones internacionales como el FMI y el BM a dichas políticas públicas (instituciones), sólo para que se ajustará el modelo económico del neoliberalismo.

Por otro lado, se da cuenta de que la sociedad civil demostró ser una fuente de apoyo para sí misma, ya que la respuesta fue inmediata. Lamentablemente, no se puede realizar más respuestas de reconstrucción por parte de ésta, ya que los procedimientos se encuentran regulados por medio del Estado, no por ello malos; sin embargo, esa misma situación limita de sobremanera la acción de la misma sociedad civil.

Actualmente, el neoliberalismo económico aplicado en México tiene varias características (diferentes del resto), entre las que destacan las enlistadas a continuación:²¹³

- En buena medida, es impuesto por el exterior y en especial por el FMI.
- Es un neoliberalismo autoritario, porque implica el Estado sin consultar a los principales grupos económicos del país.
- Es centralizado, porque el gobierno no toma en cuenta las necesidades y características económicas de las diversas regiones y estados del país.
- Favorece, en primera instancia, a los grandes inversionistas nacionales, especialmente del área financiera.
- Está incompleto, porque no deja en libertad todas las fuerzas del mercado, el Estado ejerce controles y limitaciones en los aspectos que considera convenientes.

²¹³ <http://www.ejournal.unam.mx/rca/191/RCA19105.pdf> Págs. 67 y 68.

- El gobierno se convierte en juez y parte y decide qué bienes y servicios están sujetos a control y cuáles se liberan.
- Se basa en una apertura comercial indiscriminada, dejando sin ninguna protección a muchas actividades productivas y comerciales internas.
- Depende en exceso del capital externo y en especial de la inversión extranjera, a la que tiene que darles muchas facilidades.
- Favorece una privatización y reprivatización de prácticamente todas las actividades económicas que realiza el Estado, sin tomar en cuenta las características de las empresas a privatizar, ni de los grupos adquirientes.
- Ha polarizado a la sociedad mexicana porque el ingreso se ha concentrado en muy pocas manos en tanto que la mayoría no cuenta con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades.
- Se basa en la corriente neomonetarista²¹⁴.
- Es injusto porque favorece a los grupos e individuos económicamente más poderosos en perjuicio de los millones de personas que se encuentran desprotegidos y que no tienen capacidad adquisitiva suficiente para intervenir ni en el mercado ni en las decisiones económicas importantes.
- El Estado pretende impulsar la modernización del país sin tomar en cuenta las consecuencias negativas.
- Se basa en un modelo teórico concebido por la burocracia estatal que choca contra la realidad que se vive. Es una visión parcializada de la realidad.

Asimismo, algunas de las manifestaciones que se han generado a partir del proyecto son: las actividades agrícolas, el petróleo, la industria, las políticas en diversas materias: laboral, campesina, educativa y de bienestar social. (Cordera y Tello, 2000, p. 95, 96, 97, 98, 99 y 100) Con ello se acepta que se presenta en la mayoría, por no decir totalidad, de las áreas y aspectos de la vida cotidiana de la sociedad mexicana.

La aplicación del modelo neoliberal en México no ha permitido que el desarrollo socioeconómico del país se traduzca en mejores condiciones de vida para un mayor número de mexicanos, especialmente de menores ingresos; simplemente a unos cuantos que se encuentran cerca de las esferas del poder político.

Es decir, se denota que el gobierno (mexicano) realiza las cosas a 'su manera' ya que no aplica la forma 'sustancial' y 'original' de lo que es el capitalismo y que sólo permite los ajustes que convienen a él (como figura de poder) y al círculo que se encuentra cerca (el que alberga al poder – el hegemónico).

²¹⁴ La cual afirma que al resolver los problemas monetarios del país se ayuda a resolver todos los problemas económicos.

Particulares.

La Ciudad de México sufre en septiembre de 1985 dos sismos en donde se afectaron notoriamente, entre otros aspectos de infraestructura (tales como educación, salud, gobierno, etc.), a la vivienda, siendo ésta un sector bastante afectado por el crecimiento y demanda desmedido que se venía registrando en la zona del centro del país.

Para respuesta de dichos desastres, dentro de la política gubernamental de aquel entonces, sólo se contaban con planes 'de emergencia' (DN-III y el Marina), un tanto cortos, ya que sólo comprendían el auxilio²¹⁵ a la población afectada, así como a la restauración de cierto orden (compréndase el hecho de sólo guardar el orden social, por los robos y asaltos que se sufren en este tipo de casos), sin llegar a la reconstrucción de los bienes muebles e inmuebles perdidos.

Cabe mencionar que no se realizó ningún ajuste al tema de auxilio de emergencias y desastres; sin embargo, en la temática de urbanismo y vivienda ya se estaba en la regulación de las leyes y reglamentos más importantes. Dichas regulaciones se iniciaron a partir de la presidencia del Lic. De la Madrid y se culminó dentro del sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari.

Es por lo que, a la falta de dichas políticas de emergencia a desastres, la respuesta gubernamental fue a través de los programas de reconstrucción, entre otros y en el caso del presente trabajo de investigación, se realiza a vivienda fueron el Emergente de Vivienda (PEV Fase I), el de Renovación Habitación Popular (PRHP) y el Democrático de Reconstrucción de Tlatelolco (PDRT).

GRÁFICO 19: Unidades atendidas por cada Programa de Reconstrucción.

Programas de Reconstrucción		Unidades
Programa Emergente Fase I		16 332
Renovación Habitacional Popular		48 800
Tlatelolco	Reparaciones menores	5 004
	Reparaciones mayores	4 488
Total		9 492
Programa Emergente Fase II		12 670
Reconstrucción Zona Sur de Jalisco		3 181
Organismo no Gubernamentales		4 854
Total		93 515 *

* Sin considerar 1 814 transferidas por RHP a Fase II

FUENTE: Fideicomiso, 1988, p.15.

²¹⁵ Auxilio en el sentido de rescate, sacar de los 'escombros', localizar a la población viva y llevarla a refugios temporales, etc.

El gráfico muestra que el programa con mayor incidencia en la reconstrucción fue el de Renovación Habitacional Popular con una representación de un 52.18% contra un 17.46% y 13.54% respecto al Emergente de Vivienda en sus fases I y II, respectivamente. La mayor inversión de recursos fue ejecutada por PRHP en su gestación en fase I, y la ejecución del PEV en su fase II fue el complemento de la demanda de vivienda que se vivía.

Con dichos Programas, el gobierno federal realiza la propuesta de reconstrucción de vivienda, desde la obtención del terreno hasta la asignación (por medio de títulos de propiedad) de la misma a familias determinadas, para dar a los damnificados de los sismos de 1985, así como a las desdobladas.

Por consecuencia, las políticas en el aspecto gubernamental desde el término de la reconstrucción y del período presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari, se ha ido perfilando y perfeccionando en el aspecto neoliberal.

Propuesta complementaria.

Resultado del aprendizaje anterior se realizó una búsqueda sobre propuestas y aportaciones a la política de reconstrucción, es decir, a las respuestas gubernamentales que ofrecieran una solución a una situación actual.

De lo anterior, se llegó hasta la aportación de una metodología a una política pública que realiza el Mtro. Sergio Armando Flores Peña²¹⁶ dentro del *Marco conceptual para la prevención de desastres en las ciudades. Un enfoque desde el urbanismo*, en donde da las bases para la prevención de los desastres a través del manejo a escala urbana, de la información sobre el funcionamiento de la ciudad. (Garza y Rodríguez, 2001, p. 99)

La estrategia que plantea indica la necesidad del estudio sistémico de los contextos urbanos, una conceptualización de los desastres desde la teoría del control y como consecuencia, una propuesta de manejo de información urbanística como base para el diseño de mecanismos que disminuyan la vulnerabilidad en las ciudades. (Garza y Rodríguez, 2001, p. 100)

Toma de base que la estructura de los centros de población se conforma por los espacios adaptados para alojar las actividades de habitar, trabajar y recrearse, así como por las redes por las que fluyen las comunicaciones de seres vivos, energía y objetos; es decir, que un sistema urbano es una compleja red de relaciones y retroalimentaciones positivas y negativas entre los componentes de la estructura urbana. (Garza y Rodríguez, 2001, p. 100)

²¹⁶ Maestro en Arquitectura del Paisaje y en Planificación Urbana y Regional. Actualmente candidato al Doctorado de Urbanismo en el Posgrado de Urbanismo de la UNAM. Profesor de asignatura en la Licenciatura de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

Define a la ciudad como un complejo conglomerado de actividades y/o sistemas, que a medida que aumenta su tamaño físico se diversifica. Por esta razón, la protección, la emergencia y la reconstrucción (que se sugieren añadir), de los asentamientos humanos frente a los desastres, ha cobrado crecimiento tanto en magnitud como en frecuencia de los daños asociados a los desastres. (Garza y Rodríguez, 2001, p. 102)

De manera general, el Mtro. Flores, propone una estrategia que ayudaría a prevenir los desastres (de cualquier índole) en apoyo de un estudio sistémico del contexto urbano y la teoría del control para mejores políticas públicas urbanas y de vivienda.

Él señala que es aplicable para cualquier tipo de desastre del que se trate; sin embargo, existe una diferenciación de opiniones, ya que la toma de decisión de reconstruir una zona devastada por un terremoto no se compara con un atentado terrorista o una zona destruida por acciones de guerrillas (narcotráfico en el caso latinoamericano).

Asimismo, él acota el espectro a la prevención, siendo que la amplitud de los datos y la investigación podrían ampliarse a la emergencia y a la reconstrucción, tal aprendizaje realizado a través de la presente investigación.

Toma de base al tramo de calle como la unidad de medida para la investigación propuesta, por ser la unidad espacial donde se manifiestan los procesos urbanos y se realiza una diversa cantidad de relaciones socio-espaciales; asienta que es el elemento urbanístico resultado y causa del crecimiento en superficie de la ciudad. (Garza y Rodríguez, 2001, p. 114)

Afirma que es a través de la calle que se organiza la distribución de predios y se hace posible el acceso a cada uno de los lotes o células básicas de la vida urbana; así como que la calle implica movilización de insumos, objetos y personas, por lo que se puede definir como el sistema o unidad básica en la vida colectiva de una ciudad. (Garza y Rodríguez, 2001, p. 115)

Sin embargo, la unidad de medida que se propone es la vivienda, más que el tramo de calle. Lo anterior es con base en que es un factor de ordenamiento territorial y de estructuración interna de los centros de población con un ligero problema²¹⁷ de carácter estructural.²¹⁸

²¹⁷ Ha estado determinada por la articulación de diversos factores, como son el incremento demográfico de la población y los movimientos migratorios internos; el deterioro de la relación entre ingreso familiar y el costo de la misma; la insuficiente oferta de tierra apta y barata; la limitada capacidad de los niveles de gobierno para dotar a las ciudades al ritmo que demanda su acelerado proceso de expansión, de la infraestructura, los servicios públicos y el equipamiento urbano indispensables; la escasa disponibilidad de recursos para los programas oficiales de financiamiento; el apoyo insuficiente al proceso de autogestión que lleva a cabo el sector social; la restringida oportunidad a la participación de los particulares en este campo; el escaso desarrollo tecnológico en el área de los materiales y componentes de la construcción; el complejo conjunto de trámites requeridos en el proceso habitacional, y la insuficiente investigación en la materia. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1766/6.pdf> Pág. 389.

²¹⁸ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1766/6.pdf> Pág. 389.

Asimismo, a partir de la vivienda y su ubicación se toma de referencia para proyectar caminos y, por consecuencia, tramos de calles. Véanse los ejemplos de los nuevos fraccionamientos que se realizan actualmente, ¿dónde se encuentran?, simplemente lejos de la zona de equipamiento y de calles 'transitables', sin la infraestructura digna, esa es la realidad mexicana.

Esta propuesta se sugiere aplicarla en un apartado especial de prevención, emergencia y reconstrucción, en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano (PDU)²¹⁹, que son instrumentos utilizados con la intención de normar y controlar el desarrollo de las ciudades y garantizar la seguridad de las edificaciones; sin embargo, han tenido poca interacción con los instrumentos de prevención de riesgos. Los PDU se realizan a nivel local y son una de las principales herramientas de los ediles para incidir en su territorio. A éstos están ligadas las autorizaciones de uso de suelo y edificación.

El Mtro. Flores señala que el destino de los sistemas sociales, en particular de la ciudad, está ligado indisolublemente a la capacidad de control que la colectividad humana puede tener sobre el ambiente natural a través de la organización social. La vulnerabilidad de los soportes físicos urbanos²²⁰ aparece como la conjunción de tres procesos simultáneos (Garza y Rodríguez, 2001, p. 109 y 110):

- Las características de las fuerzas naturales: su magnitud y sus cualidades.
- Del estado de los soportes físicos (la calidad y el mantenimiento de las construcciones).
- La naturaleza de las interrelaciones sociales que facilita u obstaculiza la organización para la prevención, emergencia y reconstrucción (añadidos estos dos últimos por la presente investigación, es decir, nueva propuesta).

Para lograr la disminución de los efectos de los desastres, cita el Mtro. Flores, existen dos principales corrientes, que corresponden al objetivo de prevención, los cuales son (Garza y Rodríguez, 2001, p. 110):

- Intervenir en el proceso de producción de las calamidades para impedir o disminuir su ocurrencia.
- Cambiar el estado y funcionamiento del sistema afectable para disminuir las consecuencias del impacto desastroso.

Para las etapas de emergencia, se proponen:

- Evaluación inmediata de los daños, con los datos del contexto urbano obtenido constantemente, para una pronta respuesta de ayuda.

²¹⁹ Así como los Reglamentos de Construcción; que pese a ser una herramienta de prevención de desastres, no libran todo su potencial en la medida en que no corresponden a las realidades locales.

²²⁰ Sus posibilidades y límites para manejar y resistir fenómenos naturales.

- Aplicación inmediata de la política de gobierno²²¹ o pública²²² que instrumente los programas de ayuda para la reconstrucción.
- Organización del gobierno y la sociedad civil a través de la política de gobierno o pública para la pronta reconstrucción, sin interferencias de ambas partes.

El Mtro. Flores señala que un sistema de control tiene que alcanzar todos estos objetivos (se considera que será por igual con los que se proponen de emergencia y reconstrucción), apoyándose en los datos e información acerca del estado actual del que constantemente debe estar proporcionando el sistema de información.

Se debe estar elaborando pronósticos sobre su futuro comportamiento a través del monitoreo, previsión, planeación, toma de decisiones y ejecución de una multitud de diversas acciones, organizadas en el tiempo y el espacio, tanto antes como durante y después del desastre. (Garza y Rodríguez, 2001, p. 111)

Define al fenómeno de control como el proceso²²³ de intervención sobre un sistema con el fin de regular y encausar su comportamiento de funcionamiento. Este proceso se define de cuatro componentes o momentos (Garza y Rodríguez, 2001, p. 112):

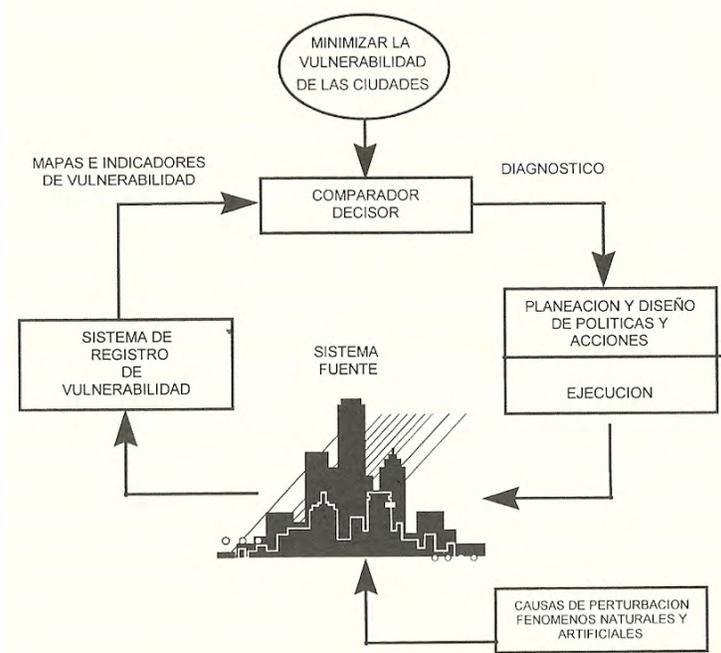
- *Sistema fuente*: Es el ente del cual se extraen los datos y al cual se quiere controlar o conducir, por eso también llamado "sistema conducido".
- *Comparador o decisor*: Se encarga de cotejar el valor de norma o valor ideal con el valor real, trazando el programa para la regulación del sistema fuente.
- *Detección o sensor*: Determina el correspondiente valor real con base en la percepción y evaluación de la situación del sistema fuente.
- *Planeación y diseño de políticas / Ejecución*: Se encuentra la estructura de análisis y planeación del conjunto de actividades a realizar para corregir el rumbo del sistema fuente y hacer que éste cumpla con su objetivo.

²²¹ Las políticas de gobierno son aquellas acciones cotidianas y permanentes que se instrumentan por ramos y competencias administrativas por parte de las dependencias y entidades públicas. Presentan características tales como: a. estar en los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo; b. tener un sello distintivo de la administración en turno y, c. acciones discrecionales. (Corzo, Pág. 87)

²²² Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. (Corzo, Pág. 88)

²²³ Proceso de manera cíclica y ascendente: "datos – generación de información – comparación de la misma – toma de decisiones – acción – generación de nuevos datos..."

GRÁFICO 20: Diagrama de flujo en la obtención de información para políticas de reconstrucción.



FUENTE: Garza Salinas, Mario y Rodríguez Velázquez, Daniel (Coordinadores). *Los Desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria*. Universidad Iberoamericana. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera reimpresión: 2001. Pág. 114

Concluye el Mtro. Flores que para el proceso de integración de este tipo de sistema implica cuando menos tres pasos (Garza y Rodríguez, 2001, p. 117):

- Diseño de una metodología de registro de las condiciones de vulnerabilidad considerando como unidad básica la vivienda (recordando que éste es la propuesta por parte de esta investigación) y el tramo de calle.
- Diseño del procedimiento (forma y mecanismos) de flujo de información que garantice que el registro de la información surta los efectos deseados.
- Diseño de un sistema de toma de decisiones/acciones correctivas dentro de los parámetros de tiempo que se determinen como convenientes.

Con esto se lograría una metodología para la conceptualización y diseño de la toma de decisiones para la ejecución de acciones correctivas ante la prevención.

Para dar como conclusión, a expensas de continuar con ésta proposición en forma práctica, se pone a consideración la guía práctica que realiza el autor del libro *Diseño de Políticas Públicas*, Julio Franco Corzo, para la gestación, diseño (siendo éste el objeto de la propuesta), implementación y evaluación de impacto de la política pública, que de manera general se señala en un cuadro siguiente:

GRÁFICO 21: Ciclo de vida de las políticas públicas.

Gestación (1)	Diseño (2)	Implementación (3)	Evaluación del impacto (4)
Surgimiento e identificación de problemas públicos. Inclusión en la agenda de gobierno.	Análisis del problema. Análisis de soluciones. Análisis de factibilidad. Recomendación de política pública. Plan de acción de política pública.	Decisión. Presupuestación. Legislación. Ejecución en agencias gubernamentales.	Evaluación de los efectos de la política pública.
Posibilidad de evaluación en las etapas 2, 3 y 4.	Evaluación ex - ante	Evaluación concomitante	Evaluación ex - post

FUENTE: Garza Salinas, Mario y Rodríguez Velázquez, Daniel (Coordinadores). *Los Desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria*. Universidad Iberoamericana. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera reimpresión: 2001. Pág. 114

Partiendo de que las políticas de reconstrucción, tras el sismo de 1985, no fueron parte integral para el impulso que ya se venía gestando del neoliberalismo en México, no quiere decir que actualmente en el país no se requieran de éstas y que no vayan a albergar requisitos, factores o elementos de corte neoliberal.

De la experiencia del sismo y sus aplicaciones a los programas de reconstrucción de 1985, muy probablemente se llegue a un estado de participación por parte del Gobierno con corte totalmente neoliberal, viendo casos actuales como en los países de medio oriente (Libia, Afganistán, etc.)

Asimismo y ya que no es imposible pensar que la Ciudad de México se pueda volver a destruir a través de algún desastre natural, puesto que somos un país sísmico²²⁴, se observa que si bien, existen planes emergentes²²⁵ (tal como el Plan DN-III y el Marina) no se tienen mecanismos que regulen y ayuden a la reconstrucción ante el desastre de manera equitativa, justa y acorde a las necesidades de los diferentes niveles socioeconómicos de la población.

²²⁴ La revista científica norteamericana Science, en octubre de 1985, un artículo firmado por el geofísico Richard Kerr, en el que afirmaba lo siguiente: la próxima vez que suceda un fuerte sismo en la capital mexicana caerán edificios y se resquebrajarán muchos más, porque pocos han sido construidos de acuerdo con las normas de seguridad para resistir los temblores intensos. (Doreste, 1989, p. 23)

²²⁵ No existían, antes del 19 de septiembre de 1985, planes para enfrentarse al desastre sísmico en la Ciudad de México, a pesar de que muy raro es el mes en que no se detecta un temblor. En 1983, el Instituto de Ingeniería de Sistema de la Universidad Nacional Autónoma de México había enviado a las autoridades de la capital un proyecto sobre lo que debería hacerse en caso de producirse un temblor: prevenir daños, atenciones de emergencia, programas de recuperación. El proyecto quedó archivado, pese a su valor estratégico. Resultaba más cómodo y económico. Lo malo del sismo de 1985 fue que nadie pensó en prepararse para el siguiente, que podrá suceder en cualquier momento. (Doreste, 1989, p. 101)

Y que, por lo que en una ciudad de alto riesgo sísmico como es México, sería imperdonable no adoptar medidas severas para enfrentarse a los sismos y a sus consecuencias. Considérese que los destrozos provocados en aquel terremoto se debieron a dos tipos de causas (Doreste, 1989, p. 101):

- *Naturales*: La magnitud del sismo, el tipo de ondas, la topografía y el subsuelo fangoso.
- *Humanas*: La sobreexplotación de pozos, la falta absoluta de previsión y de cuidado en la construcción, la carencia absoluta de supervisión por parte de los constructores tanto como de las autoridades locales, así como un descuido en cuanto al control de calidad de los materiales utilizados.

Y siendo que el desarrollo urbano y la vivienda constituyen espacios en que se manifiesta la calidad de vida de la población; son reflejo y condición del desarrollo económico y social de un país; y en ella se sustentan las potencialidades del desarrollo nacional. Es decir, desde la perspectiva del urbanista la tendencia permanente en el aumento de los desastres está íntimamente relacionada con las pautas de organización territorial y funcional de los centros urbanos. (Garza y Rodríguez, 2001, p. 98).

Líneas de investigación sugerentes.

Se señalan algunas de las incógnitas que surgieron dentro del tema de las políticas de vivienda y la reconstrucción en caso de cualquier desastre (tanto de índole natural o causadas por el hombre) se señalan a continuación::

- ¿Sólo los países de América Latina, por su economía de tercer mundo, no contemplan políticas que sean respuesta de vivienda después de un desastre natural?
- ¿Los países denominados de tercer mundo, no cuentan con políticas de reconstrucción de vivienda, o de cualquier otro tipo, después de un desastre natural?
- ¿Los países que han sufrido un desastre provocado por el hombre (guerra, conflicto armado, etc.) son más propensos a que se alberguen políticas de reconstrucción en otras zonas respecto a las destruidas, es decir, sufren de políticas de reubicación?
- ¿No hay diferencia entre un desastre natural y otro provocado por el hombre respecto a las políticas de reconstrucción?

■
ANEXO



Entrevistador: ¿Podría relatarnos sus experiencias en los sismos?

Arg. Martínez: Por supuesto, aquí el sismo nos toca porque teníamos una entrega... Los que logramos llegar a CU salimos temprano, no teníamos la dimensión de lo que había sido ese sismo. Por ejemplo, yo vivo en el sur, allá no hubo una repercusión significativa. Llegabas a CU y era notorio que había poca gente.

Hubo compañeros que lograron llegar y eran los primeros que comentaron que la ciudad se había derrumbado. La respuesta fue regresar y ya hasta la tarde, hay que reconocer que fue Zabludowski el que en realidad se armó para visitar la zona de desastre.

Entonces, al siguiente día en la mañana, en el caso de la Facultad de Arquitectura, que todavía estaba el autogobierno, en lo que es ahora el Centro de Cómputo que es ahora la Coordinación, se instaló un centro de apoyo. Ahí llegabas como profesor o estudiante, te inscribías y se formaban brigadas que, en función de las zonas en las que se estaba trabajando, nos trasladábamos.

La verdad, era un apoyo que no era muy claro, lo que sabíamos era que se había caído gran parte de la ciudad de la zona del centro sobre todo, más que gran parte de la ciudad y había que ver cuestiones de peritaje, si era efectivo que la gente se tenía que salir o no, si había acciones de intervención en las cuales nosotros pudiéramos participar; o sea, fue una ayuda inmediatamente acción – reacción.

Fuimos los primeros que llegamos a las zonas de conflicto bajo esa perspectiva. Hubo algunas brigadas que fueron de rescate, la labor era sacar gente. La respuesta fue impresionante porque hubo enfrentamientos, no físicos, pero sí algunos empujones, porque el ejército no dejaba entrar, la policía no dejaba entrar, la gente estaba dentro.

En algunos lugares se conocía los trabajos que realizábamos o se tenían contactos y fue como comenzamos a inmiscuirnos. Toda esa primera etapa, en realidad el trabajo se centró más que yo diría que en un rescate físico, que para eso llegó la población, la cual estaba puesta, había profesores que se fueron al Centro Médico y estaban ahí parados y de repente te decían que se requerían voluntarios, y era tomar pico y pala y estabas ya sacando gente.

Esa era una parte de la reacción y la otra parte era hacer revisiones técnicas, hasta donde realmente el daño del sismo estaba afectando lo que quedaba y si era necesario o no que las familias se salieran o la manera de apuntalar.

Cabe mencionar que hay una lucha de muchos años que explica la reacción de algunas familias en la cual los dueños de las vecindades que fueron fundamentalmente las afectadas

ya no estaban realizando ningún mantenimiento; porque se estaba en un sistema de rentas congeladas, entonces esto hacía que yo como dueño ya no me interesara el mantenimiento de edificación y estaban pugnando para que se desapareciera esa situación jurídica.

Entonces había un temor de la población de que al salirse era el pretexto para tomarlo como un desalojo y ya no poder regresar, a pesar de que muchas zonas en la Guerrero, la Doctores, Tepito, Lagunilla, estaban muy afectadas, la gente no se quería salir.

La acción de nosotros era entrar y hacer una inspección técnica, hacer una evaluación rápida y ver si las condiciones físicas de los inmuebles permitían condiciones de seguridad para la gente. Si era así, sí, no se salgan. Si era no, qué se podía hacer, entonces con algún material se apuntalaban algunos muros, algunas losas, tratando de generar ciertas garantías, y en otros casos definitivamente decíamos 'van pa'fuera'.

La decisión no la tomábamos nosotros, sólo servíamos como un elemento técnico. En ese ir y venir, cabe mencionar que en el apoyo a veces requeríamos de abogados, de trabajadores sociales y nos vamos reencontrado y es como vamos desarrollando las acciones.

Cuando ya finalmente se acepta la ayuda internacional, se abre la cuenta número uno me parece que fue de SERFIN, no recuerdo bien; y la idea era que toda la ayuda internacional se canalizara a esa cuenta única, y el gobierno, a través de sus instituciones, quienes iban a hacer la repartición, la asignación de esos recursos para efectos primero de generar condiciones de habitabilidad y ya posteriormente para la reconstrucción.

La respuesta de las organizaciones independientes y de las organizaciones sociales o populares fue que eso iba a hacer un fraude, porque ya con anterioridad en otro tipo de problemas, ellos tenían la percepción de que les llegaba el apoyo o era mínimo con respecto de lo que realmente se captaba.

Entonces las organizaciones tenían claro que no era a través del gobierno como iban a resolver sus problemas, pero también tenían claro que no tenían alternativas de solución; esto era así.

Paralelamente a ello es cuando se empiezan estructurar los programas de limpieza, de demolición y de reconstrucción. En ese ir y venir, es cuando nosotros que, ya teníamos alguna experiencia con grupos, nos damos a la tarea de constituir uniones de vecinos, comités de colonos; no nosotros directamente, sino que éramos la parte técnica que, a partir de la cual, la gente se agrupaba y para dar respuesta, ya no de manera local a mi vivienda, sino de vecindad, grupo de vecindades, un sector o una manzana, etc.

Y es ahí donde surge la idea de recurrir al apoyo internacional pero de manera directa, es decir, no a través de la cuenta. Esto se quiso bloquear por todos los medios, pero me da la impresión que también a nivel internacional ya existía una visión de que probablemente todo el apoyo podía llegar a los destinatarios.

Por lo que existían ya grupos como ICEPAC, CEDEPAC, Servicio de Desarrollo y Paz²²⁶ que servían como organizaciones de enlace entre los financiamientos internacionales y los proyectos de las organizaciones independientes desarrollaban.

La ayuda internacional era como la Ford, la Embajada de Canadá, ahí se presentaban los proyectos entre otros. Ellos revisaban los proyectos, que canalizaban los recursos y estos llegaban etiquetados a las organizaciones, para lo cual solicitaban siempre que existiera una mesa directiva, presidente, secretario, tesorero, y a nombre de ellos llegaban los recursos y tenían que destinarse para lo que estaba planteado.

Estos organismos internacionales te mandaban supervisión de manera periódica, no sé, cada quince días, una vez al mes, cada dos meses, dependiendo los montos y ellos verificaban que efectivamente el dinero que ellos habían mandado se estaba destinando para ese fin.

Entonces, lo que hacemos en el sismo, pues fue echar mano de esas organizaciones internacionales y es cómo se logra generar una fuente de recursos paralela de lo que le estaba llegando a la cuenta del gobierno. Es una alternativa inicial de generar recursos primero para la sobrevivencia y luego para la reconstrucción.

Entrevistador: Me surge la duda, ¿la UNAM era el aspecto técnico o la visión técnica para la ayuda de las asociaciones civiles?

Arq. Martínez: No, no era la UNAM, en el caso de arquitectura, en concreto era el autogobierno porque ni siquiera toda la Facultad. La UNAM también se tarda en responder y no es tan inmediata. En algunos sectores, es declarativa y otros, era de vincularse con algunos problemas.

En el caso del autogobierno de arquitectura al día siguiente ya estábamos con nuestras brigadas de rescate y de apoyo técnico, visitando las zonas de conflicto. Sería petulante decir que la Facultad de Arquitectura, porque no fue la Facultad.

La escuela estaba dividida en dos unidades académico – administrativas: la escuela tradicional y el autogobierno. Y el autogobierno es el que de inmediato nos lanzamos a eso;

²²⁶ Nombres tomados de la entrevista grabada con el Arq. Martínez del 03 de septiembre de 2015.

porque teníamos vinculación con los sectores populares, entonces era muy fácil y con el sentimiento de dolor de compañeros que conocíamos.

Los lugares a los cuales nos vamos es al primer cuadro ya que fue el más afectado pero además donde existían vínculos con gente, te estoy hablando de la colonia Guerrero, Doctores, Lagunilla, Tepito, Mixcalco, una parte de Álamos, una parte de Asturias, Vista Alegre, todo ese sector se empezó cubrir, la Tránsito, a ese nivel.

Significa que ¿no íbamos a otras zonas?, no. Sino, que fue ahí donde repercutió más todo el desastre. Si has visto una película de "Arde Berlín", alguna de la Segunda Guerra Mundial después de un bombardeo, tú podías pasar por Vértiz y así se veía.

Realmente toda esa zona fue muy afectada, y no fueron necesariamente los grandes edificios, sí algunos, pero lo que más le pegó fue a las vecindades, y te estoy hablando de terrenos en los cuales tenían una habitación de 5 x 4 podían vivir de dos (2) o hasta tres (3) familias con baños comunes, es decir, los baños afuera y en cada terreno alrededor de 10, 20 o 30 viviendas de esas características.

El sismo vino a mostrar una cara que no se venía ocultando pero que tampoco se reconocía, y de ahí surgieron versiones, se estaba haciendo el metro y que la línea del metro había, lo cual no fue cierto, fue un temblor que el cual la falta de mantenimiento, la falta de ética y seriedad en la hora de la edificación, los años de uso, el uso del suelo, fueron muchos los factores y algunas fallas definitivamente estructurales.

Entrevistador: Por ejemplo, me voy a ir un poco más atrás, en el sismo del '57, ¿no hubo una respuesta, algún tipo prevención o tipo protección civil, para que no pasara lo mismo del '57 en el '85?

Arq. Martínez: No, en realidad lo que sucede que en el Reglamento de Edificación del DF es un reglamento antiguo, lo que hace que en 1950 te funcionaba para construir con el desarrollo, la fatiga del terreno, más edificación, se tiene que ir evolucionando.

Entonces, por un lado sí se demostró que los reglamentos y las normas técnicas, pues no se habían venido evolucionando como lo había hecho la sociedad; otro factor fue la corrupción, la falta de ética a la hora de construir, comprar materiales de segunda mano, de baja calidad, ponerle menos varilla al armado, esto se logra ver en algunas edificaciones, no en todas las que se afectaron pero sí hubo varias que presentaron esas anomalías, lo cual te hablan de que se otorgaban licencias de construcción sin cumplir con los mínimos de seguridad.

Otro factor fue la edad propia de las edificaciones, ya que estamos hablando de las zonas más antiguas de la ciudad, no se cayó el pedregal de San Ángel, por ejemplo. Otras son la falta de mantenimiento y la falta de inversión en el mejoramiento de la vivienda, Al ser un sistema de rentas congeladas a los inquilinos no les interesa, entonces hay todo un deterioro y los materiales se van desgastando, era impresionante ver vecindades en las cuales hay varilla aparente, no había inversión de ningún tipo.

Y por otro lado, la política propia de la renta del suelo, del desalojo de los sectores de bajos recursos para recuperar esos terrenos y construir otro tipo de edificaciones más rentable, yo digo que todo esto se conjugó y no hay que perder de vista la intensidad del sismo, fue un trancazo que no se había presentado en muchos años, creo que estábamos muy confiados.

Después de esto se puede decir que hubo toda una revisión del reglamento, nuevas normas técnicas complementarias y se ha tratado de tomar medidas; sin embargo, algunos expertos están esperando un sismo de las mismas magnitudes, pero que esperemos no se presente igual, por toda ésta reconsideración que se ha hecho del '85 a la fecha.

Entrevistador: Toda la conversación que se ha realizado ha sido de vivienda, en lo particular de vecindades, popular, ¿qué cambios hubo en torno a las políticas que se estaba viviendo antes con López Portillo y ahora con Miguel de la Madrid? ¿Qué cambios hubo en el parte aguas del '85?

Se venía con el Estado Benefactor, en el que se intervenía con INFONAVIT, FOVISSSTE y todas estas instituciones, llega el sismo, ¿qué es lo que ocurre posteriormente? ¿qué cambios hubo en vivienda en torno a éstas instituciones?

Arg. Martínez: El parte aguas es interesante por lo siguiente, por un lado el Estado lo que plantea es regular la reconstrucción a través de sus Programas de Vivienda Emergente y lo que es la de Renovación Habitacional (RH). RH es el organismo que facultan para la reconstrucción y Vivienda Emergente es el organismo que facultan para los campamentos.

Entonces, ¿qué sucedía?, yo de desalojo de una vecindad y entonces tengo la obligación que en un predio cercano hacer un campamento, que era con láminas de asbesto, con madera, algún tinaco común, baños comunes, y ahí ibas a vivir en lo que se podía hacer alguna intervención de reconstrucción.

De la Vivienda Emergente, vamos a suponer que el primer problema que se encuentran es el de la propiedad, porque los inquilinos son posesionarios pero no propietarios y ante el Registro Público de la Propiedad empiezan a aparecer los dueños de los inmuebles. Los dueños lo ven como una oportunidad de recuperar su terreno y su construcción aunque estuvieran malas

condiciones, lo cual significaba entonces no dar alternativas de reubicación o de otro tipo a los afectados.

Empieza la lucha en paralelo, que en algunos casos fue muy larga, en otros dependía de los intereses. Después seguía la demolición del predio y determinar el uso al que se le iba a destinar, en algunos casos como ejemplo en eje central algunos espacios se destinaron para espacios públicos para no volver a saturar de edificación.

¿Existió un Plan de Desarrollo General? hasta donde yo tengo conocimiento no. ¿Existían Planes Parciales de Desarrollo? Sí. Por ejemplo, para que te des una idea, nosotros desde el autogobierno hasta la actualidad, planteamos que los proyectos que se realizan en la Facultad son urbano arquitectónicos, es decir, forman parte de un contexto, de un entorno específico que tiene que ser intervenido a la par del género de edificio, no lo vemos en aislado.

En el autogobierno entonces trabajábamos mucho los estudios urbanos y estos como elementos técnicos que permitieran a las organizaciones sociales en luchar por la defensa del suelo, por la de su equipamiento, o bien, como elementos reivindicativos que les permitieran canalizar los recursos que les correspondían a través de sus organizaciones y como resultado de esos estudios venían los proyectos arquitectónicos.

En los proyectos arquitectónicos generalmente la vivienda es un elemento fundamental y que el Estado nunca ha podido resolver. Pero no se quedaba en eso, también tenían infraestructura y servicios: redes de agua potable, alcantarillado y drenaje, alumbrado público, energía doméstica; pero también venían los equipamientos: escuelas, clínicas; pero lo más importante es que entendíamos, que sí no había trabajo o no había recursos económicos la población no es favorecida con todos éstos aspectos.

Desde ya a la época de López Portillo y Miguel de la Madrid hacer un boom de los Planes de Desarrollo que se dan a nivel nacional, controlado por SAOP o por ahora SEDESOL o SEDUE, estos Planes de Desarrollo lo que te planteaban estaban inspirados en un desarrollo de polaco que había una relación de costo - beneficio.

Bajo este esquema las organizaciones independientes no podían acceder fácilmente a los recursos, A pesar de que tú demostraras que había un beneficio social. Esta situación se daba desde antes, en el autogobierno ya se trabajaba con lo que ahora se puede decir Programas Parciales de Desarrollo Urbano y dentro de ellos los elementos a desarrollar, no de inmediato, sino a corto, mediano y largo plazo.

Con el sismo la Guerrero y la Doctores, ya nosotros las teníamos estudiadas y ya sabíamos cómo estaba el mapeo de usos del suelo, esto hace que internamente decidimos repartir las zonas; los talleres de la propia Facultad entran en diferentes colonias; se hizo una especie de repartición social y ésto vinculado con las organizaciones sociales.

Las asambleas se celebraban en uno de los talleres dentro de la Facultad, las organizaciones sociales, los pobladores y nosotros. No en términos de profesor - alumno, profesor - colonos, sino parte de una sociedad civil tratando de enfrentar el problema.

Ahí se identificó la gente que estaba en disposición de organizarse para resolver su problema, entonces hacemos corresponder los estudios que teníamos con datos de organización o cuando menos los locatarios concretos. Ahí se decidió no hacer los proyectos que quisiéramos, se iban a hacer con la gente y así se hace la territorialidad.

Entrevistador: ¿Existió un Plan de Desarrollo por parte del Estado?

Arg. Martínez: De lo que me estás preguntando fue mucho tiempo después, pero de parte de nosotros ya estaba claro, qué zonas tenían que ser habitacionales, cuáles no, en las que se tenía que concentrar el equipamiento; se orientó en ese sentido.

La primera tarea fue presentar esos estudios a la gente, eso les dio confianza. De ahí empezamos a realizar, a la par que realizábamos talleres de electricidad, plomería, soldadura, porque no nos dábamos abasto, por fallas o fugas de agua en algún lugar, se empezó a capacitar a la gente en ese sentido.

Dos, lo que era realizar recorridos para tomar decisiones que se hacía como una especie de peritaje técnicos aunque no oficiales. Y ya nos vinculamos con organizaciones sociales y con trabajo social empezamos a ver la parte social, los censos, cuántos viven en los predios, cuántas familias son, de dónde, cuántos integrantes, porque la gran contradicción que teníamos es que, se cayó (la vivienda), pero vivían en un cuarto de 5 x 4, familias de 7 u 8 miembros, de tres (3) familias, entonces cómo los reacomodamos. Ver las condiciones de ingresos, si eran sujetos de crédito, cómo los ibas a poder apoyar.

Se incorporan compañeros del área jurídica y ellos empiezan a ver ahora cómo nos constituimos, como organización moral, con una figura moral para que puedan llegar los recursos, cómo están la situación del suelo, cómo están los juicios que entablar, etc., toda esa situación ya se está trabajando.

Cuando aparecen los inquilinos de Tlatelolco, era otro sector que nadie había considerado, los cuartos de azotea se rentaban, ellos se constituyen como reunión de inquilinos con

Cuauhtémoc Cavaracas, sino mal recuerdo y es otro sector que se incorpora a éstas demandas.

En esa situación, decidimos constituir grupos de apoyo técnico en los distintos sectores, no te puedo hablar de todos, en el caso del Taller 1 fue en la Doctores, constituimos la Unión de Vecinos de la colonia y teníamos ahí SEPAC, Instituto de Comunicación, Desarrollo Básico, algo así. Ellos eran la parte social y la educativa. Y a su vez, el enlace para la obtención de recursos.

Teníamos una parte que era despacho jurídico que se hacía cargo de toda la tramitación y de todo lo que se nos veía venir, nos sacaban amparos. Estaba una parte de trabajadores sociales que eran los que se encargaban de toda la parte social. Y estábamos los arquitectos que éramos la parte que nos encargábamos de toda la parte técnica.

Era una democracia horizontal, en la cual, todas las comisiones había representantes de los colonos, nunca tuvimos asambleas exclusivamente nosotros, las comisiones trabajaban como tal. Ahí se nos ocurrió hacer los talleres de vivienda, que era empezar a inmiscuir a la gente en el diseño de sus propias viviendas, pero no nada más de su vivienda, sino de la ubicación del predio, niveles construidos, densidades, lo que tenía que ver con la calle y lo que se viniera después.

Empezábamos a decir que tenemos que dejar predios para equipamiento. Los talleres fueron un éxito, siempre nos llegaba mucha gente, incluso de otras colonias. Lo hacíamos escala uno a uno con cartón, hacíamos una cocina, etc. De ahí se empiezan a hacer los primeros proyectos de vivienda y esos tuvieron que ser muy rápido, porque con las organizaciones internacionales empieza a ver la posibilidad de obtener los recursos.

Entrevistador: ¿Cuánto tiempo se llevó desde el desastre hasta que se organizaron en esos aspectos?

Arq. Martínez: Los talleres de vivienda empezaron como a los dos (2) meses y que la ayuda internacional empezó ya a requerir los proyectos eran como tres (3) meses, pero paralelamente estabas demoliendo, estabas haciendo otras cosas.

En este caso te estoy hablando de Cruz Roja Suiza, de Embajada de Canadá, de la Ford, de UNICEF. En el caso de la colonia Doctores, no recuerdo bien el dato, pero cálculo que fueron unas 13 vecindades que se reconstruyeron. En cada vecindad, la que menos viviendas tenía eran 10 viviendas, lo que significaban 10 familias beneficiadas. La más grande (Doctor Andrade, la que está al costado de lo que es el Registro Civil), eran tres (3) torres de cinco (5) o cuatro (4) pisos, no recuerdo el número de viviendas, locales comerciales, lavanderías

populares, una estancia infantil. Todo lo que te comento se hizo con los recursos de la ayuda internacional.

Entrevistador: ¿Qué pasaba a la par con la cuenta del gobierno?

Arq. Martínez: Que era un relajó. Había organizaciones que, primero no se daba el dinero, y luego había que ya decían que la habían dado, etc. Cabe mencionar ahí, en SEDESOL, es donde se convocó a una reunión en donde se establecieron las condiciones de cómo iba a ser la reconstrucción, la densidad permitida, los niveles o los metros de altura.

Y, evidentemente, toda la visión que se tenía no era para los sectores de menos recursos, ya era más bien como condiciones para los clase - medieros. En realidad fue una coyuntura para desalojar los que no tenían recursos. Entonces las normas que empezaron a establecer para Renovación Habitacional y para toda la construcción, para clase media baja.

Afortunadamente no éramos los únicos grupos, estaba el despacho de la colonia Guerrero, estaba COPEVI, SENVI, otros grupos de apoyo técnico, en nuestro caso nos constituimos como Despacho Técnico y empezamos a conformar una red de organizaciones de apoyo técnico que discutiéramos de qué manera íbamos a resolver también la problemática bajo una misma línea.

Los niveles de participación y organización eran diferentes, hubo un cuate que sólo se quedó a nivel de proyectar vivienda digna a favor de la población hasta que los cuates que estaban metidos en las negociaciones. Lo interesante es que logramos participar en ese comité técnico o normatividad técnica y nos invitaron a dos (2) o tres (3) reuniones que se realizaron en Constituyentes.

Ahí participamos y logramos incidir en la normatividad ya que, por ejemplo, ellos te decían que la altura máxima permitida son nada más seis (6) metros y nosotros decíamos: dos (2) niveles y tapanco. Si tú empiezas a ver las viviendas o muchas de las viviendas que se hicieron con las organizaciones independientes tienen tapanco, porque era una manera de ganarles ese medio nivel u otro nivel dentro de la normatividad existente.

Ese era el tipo de negociaciones, la densidad, el uso de la ocupación del uso del suelo tiene que ser 60 ocupado y 40 libre, porque el reglamento es... comenzaba la negociación, estábamos en la zona centro, no tienen coche, que sean 80 - 20, y así comenzabas a negociar para tener mayor posibilidad de ocupación del suelo. Porque sabíamos que en un predio donde no cabían las viviendas, teníamos que meter, por ejemplo, 15 viviendas y eran donde cabían 10, ¿cómo íbamos a sacar a cinco (5)? ¿Quién decidía a quien sacar de esas cinco (5)?

Por el otro lado, era muy mecánico; caben 10 y los demás los vamos a mandar a otra locación, pero sólo eran promesas, mientras estaban en sus campamentos.

Entrevistador: ¿Cuánto porcentaje de población, en familias, se movió, o sea, se reubicó con ustedes?

Arg. Martínez: Con nosotros, nadie. Todo mundo se quedó en su predio. Bueno, hubo dos (2) reubicaciones, pero que fueron situaciones ya personales, una señora que su hijo ya vivía en otro lugar, pero por el proyecto no, porque fue contemplado en su totalidad.

Entrevistador: Con la inmersión de los programas del gobierno, ¿qué fue lo que a ustedes les ayudó? Ya que ustedes se encontraban gestionando recursos internacionales, indirectamente de la participación del gobierno, ¿en qué les ayudó, o estorbó los programas?

Arg. Martínez: En realidad estorbó y más que ayudar, logramos arrancar acuerdos. El Director de RH era Aguilera. Entonces nosotros teníamos que ir a los módulos sobre todo a sacar la autorización para que no fueran a molestar.

Porque en realidad el procedimiento era que RH era quien tramitaba primero la propiedad del suelo, luego el uso del suelo y luego quien se encargaban de la edificación y la entrega de las viviendas, la asignación de las viviendas, y ya te quedabas pagando un crédito.

¿Nosotros qué hacíamos? Llegaba el dinero y nosotros comprábamos el predio, la gente. Lo que comenzamos a conseguir a través de Renovación Habitacional fue la posesión del predio, el que se iban a dar títulos de propiedad, porque no se dieron escrituras.²²⁷

Entonces todo eso, la parte de cobertura "jurídico legal" es lo que se negociaba con RH, nada más. Pero que RH que nos haya dado recursos, nos llegó a dar de repente unos tabiques porque sabíamos que en el parque de materiales habían llegado tabiques, en realidad fue mínimo.

RH lo que quiso fue controlar toda la reconstrucción y controlarla porque era la manera de resquebrajar las organizaciones sociales. Del otro lado, quien estaba con las organizaciones independientes lo que era consolidarse las organizaciones populares y éstas no pertenecían al partido oficial. En el fondo, también era un problema político.

²²⁷ Los títulos de propiedad es a favor de que tú puedas ocupar la vivienda, si te mueres sigue con tus hijos. Pero si se termina la línea sanguínea yo puedo recuperar la vivienda y se la entregó a otro necesitado.

En medio estábamos los técnicos, entonces había de RH porque los conocíamos y nos decían es que ustedes tienen razón. Era una situación que el trabajo les exigía mantener una postura y en el caso de nosotros, como nuestro campo era desde el punto de vista de la UNAM, de la Facultad.

Cabe mencionar que los recursos que llegaban estaban etiquetados al proyecto que se había presentado, para ello exigían licencia de construcción, sino no se liberaban los recursos, ahí entrábamos con RH.

Se llegó a tomar RH unas veces, los módulos por las asociaciones independientes, fue la lucha frontal. Sirvió mucho porque las organizaciones eran fuertes y las zonas donde andábamos eran bravas, llegó a ver enfrentamientos en la defensa de todo esto. Cuando ya se dan cuenta de que no pueden destruir en ese momento esa situación, entonces fue que los dejaron pasar, permitiendo que se realizara, empezaron a regular que no creciera y es cuando empieza a reconstruir.

La reconstrucción se da a partir de la participación de la gente, no te voy a decir que salió muchísimo más barata, porque no es cierto, porque la participación de la gente había pocos albañiles y tenían su trabajo. Lo que se logró fue contratar nosotros mismos a los albañiles de las otras comunidades con un mejor salario o con una carga de trabajo menor. Venía una partida para estudios y proyectos, para asesoría jurídica, para trabajo social, de los que se pagaron.

Una vez que fuimos entregando las viviendas, que durante todo el proceso surgieron muchas divisiones del cuate corrupto, otro que decía que debíamos irnos con el diputado tal, los independientes, los radicales, como en cualquier grupo social.

Cuando entregamos la vivienda, un buen porcentaje de la población vieron ya finalizados su lucha. Otro porcentaje lo vio como una parte de proceso y que había que seguir esa permanencia en la defensa del territorio y exigiendo el equipamiento, etc., y otra parte definitivamente decía ya basta. Esto generó un desgaste en las organizaciones y la política de incrementos de precios, se divide, se dan títulos de propiedad a unos y otros no, empiezan a alargarlo comienza la división y el desgaste.

Pienso que fue uno de los elementos que las organizaciones se empezaran a bajar. La ayuda internacional pues veía que se iba cumpliendo y dejó de darla, porque también se dieron cuenta que RH, había que reconocerlo que, si nosotros construimos uno, ellos hacían 10. Ellos tenían una capacidad económica y la facilidad jurídica de todo tipo, nosotros no.

Esto empezó a desvanecer, pienso yo que las viviendas independientes, no las de nosotros sino de toda la red, en calidad y en materiales son mejores que las de RH, y hasta su propia gente lo reconoció. Empieza suceder que gente a tener contacto en otras zonas y se ve la necesidad de impulsar grupos de vivienda o proyectos que tuvieran que ver con la alimentación.

En ese sentido, muchos de los que estaban ahí tenían conocidos en las organizaciones de la periferia o de esas zonas; como la zona de Tlalcoligio, la de los Hornos, la de los pueblos de Tlalpan. Y entonces, ahora se empieza a trabajar en zonas de nuevo tipo como una alternativa, para no repetir el hacinamiento que ya se había vivido anteriormente.

Y por el otro lado, se comienzan a desarrollar proyectos de comedores y tiendas populares; se establecen coordinaciones con organizaciones al interior de la república que empiezan a abastecer de productos de primera necesidad a través de tiendas que son propiedad de la misma población.

En el caso de nuestra experiencia, es en el sur, donde se llega a tener alrededor de cinco (5) tiendas y en cada tienda existe un comité social, educación, se hacen instancias infantiles, se hizo una cooperativa de mochilas, en fin, elementos que ya tenían que ver con la corrupción. Estos elementos, desgraciadamente, algunos se quedaron a la mitad, otros funcionaron.

Ya tuve que moverme a otros lugares y ahí terminó mi participación.

Entrevistador: Con López Portillo, Miguel de la Madrid y rematando con Carlos Salinas, el neoliberalismo entra a México, retomando la teoría de la economista canadiense Naomi Klein²²⁸ sobre la Escuela de Chicago y los elementos de desastre para aplicar las políticas neoliberales, con lo que particularmente en México fue el sismo de 1985.

Arg. Martínez: Así es, veamos, el neoliberalismo de manera muy sintética y simple, tiene tres ejes fundamentales: por un lado es quitar todas las leyes de protección a la población, por el otro lado está lo que es la privatización de los sectores estratégicos del desarrollo y finalmente está todo lo que es el libre mercado.

Si nosotros entendemos eso, del sismo del '85 lo que empieza a ser es a quitar las leyes de protección, porque al ya no haber el propietario y la renta congelada, entonces entro a un sistema de mercado en el cual yo que no tengo ingresos me voy a ver obligado a pagar por

²²⁸ Para mayores referencias, véase el capítulo 3 de la presente investigación.

algo que el desastre fue el que me lo quitó. Es difícil de entender porque tendríamos que haberlo vivido, tal como lo vivimos.

Los habitantes no querían salirse, se salieron por el sismo, pero ellos estaban conscientes de que salirse de esa condición del sistema de rentas congeladas era ya no tener vivienda. Quien no lo conoce lo ve como injusto, porque todavía en la colonia Roma, la Condesa, hay sistema de rentas congeladas y hay edificios completamente chuecos y la gente no se sale. En el momento que se salga, tanto el edificio cambia de uso y se acaba el sistema de renta congelada. Por lo tanto, ahí empieza a quitar leyes de protección a la población, en éste caso.

En el caso de la vivienda, RH le da vivienda a los afectados pero estaban los estudios sociales también que lo que no se dice mucho para tener la recuperación de inversión, el costo – beneficio. Yo llegaba a la vecindad y ¿a qué cinco (5) sacaba?, a los que no podían pagar; ¿a dónde se iban?, a Valle de Chalco, ya que surge precisamente del sismo del '85, es cuando sufre el boom. Porque el sismo, de toda la población que arrojó de la ciudad la mandó a Valle de Chalco.

Los sectores energéticos, en la época, desde ahí inicia el quererle golpear a todo lo que era Luz y Fuerza del Centro, a lo que era Petróleos, ya estaban elementos con lo del ISSSTE y del Seguro Social, las cuentas de retiro, el famoso FOBAPROA, realmente ahí se dan los inicios, pero no son muy claros, por eso hay algunos teóricos y académicos que te plantean que ahí no inicio el neoliberalismo, yo creo que sí.

Con Carlos Salinas de Gortari es cuando empieza a ser más expresivo. Cabe mencionar que toda la época de los 80's en México está de moda la planeación y aparentemente lo hacía SEDESOL, y no es cierto. Toda la planeación se hizo en los despachos privados, principalmente, en esa época era Buffet Industrial, ICA y Grupo Mexicano de Desarrollo, ahí eran consultorías y eran quienes realizaban los planes de desarrollo.

Se presentaban a SEDESOL a través de lo que eran los Centros de Población de la Dependencia y SEDUE, los decretaba y los legitimaba, pero no es cierto que lo hacía el gobierno. En realidad lo estaba haciendo la iniciativa privada, pero ésta en paralelo también hacía sus planes de desarrollo de inversión.

El Plan Nacional de Desarrollo se revisa en Grupo Mexicano de Desarrollo y desarrollan un Programa Nacional de Desarrollo de Grupo Mexicano donde sabían dónde se iban a poner zapaterías, boutiques, industria, puertos, ferrocarriles; es decir, que los planes que se empiezan a decretar respondían también ante una política ya de inversión por la iniciativa privada.

En realidad, todo el boom de la planeación respondió a los intereses de la iniciativa privada de los grupos de poder; claro, con elementos paliativos, zonas de desarrollo, etc., pero convenían esas inversiones, pero expulsando población, entonces te explicas como en Acapulco el anfiteatro, porque se desalojó con Figueroa de todas las zonas populares para desarrollar zonas hoteleras y lo suben a lo que se conoce como 'anfiteatro'.

Todo eso se hizo en Grupo Mexicano de Desarrollo, no lo hizo SEDUE, ésta sólo decretaba. Y la respuesta social y la labor del autogobierno era ser el cuerpo técnico. Más bien, el sismo nos mostró, yo reconozco a COPEVI, reconozco al SENVI, al despacho de la Guerrero, y hasta ahí. Los demás eran lo que hablaban del diseño y la participación.

Entrevistador: ¿Había existido un Plan Urbano que albergara, tanto los programas de gobierno y, por ejemplo, la ayuda del autogobierno?

Arq. Martínez: No, no existió. Existió en el Distrito Federal lo que se llamaba Programa de Desarrollo del DF y cada Delegación contaba con su propio plan, son los planes del '84. El único plan global que era del DF, y si había un plan que veía los tres (3) sectores, y es el que sacó de la Madrid, pero éstos planes se hicieron antes del sismo.

Más que nada la visión era un reordenamiento urbano en términos de beneficiar a los sectores o a la economía neoliberal que ya se dejaba venir. ¿Cuál era la contraposición que teníamos el autogobierno? con planes parciales alternativos, la diferencia es que mientras ellos a través del partido oficial podían controlar grandes regiones o toda la delegación, nuestro trabajo siempre estaba en colonias, en barrios, pueblos, era sectorial.

De lo que nosotros hacíamos pensábamos en esa zona y se defendía. Una de las aportaciones fue que aquí se hizo, en el 80 se decreta el Programa Nacional de Vivienda (PNV), el programa legitima la autoconstrucción y fue un golpe fuerte a las organizaciones populares, porque ya es legal, regulada y además te cobran.

Antes del 80, en 1974 ó 1976, en los primeros encuentros de la CONAMU, ya hay un Plan Nacional de Desarrollo Urbano y un Proyecto de Nación, creando colonias de nuevo tipo, de ahí surgen dos (2) proyectos: los Comités de Colonos Solicitantes de Tierra y Uniones de Solicitantes de Vivienda. ¿Cuál era la idea? A partir del crecimiento que se daba, nosotros sosteníamos que ya era insuficiente e insostenible una ciudad como la de México y tenías que generar nuevas ciudades o colonias de nuevo tipo.

Empieza a ser un nuevo modelo de ciudad, que no convenía a los intereses del Estado, lo que empezó a hacer fue a ti te regularizo y a ti no; comenzando a resquebrajar a las organizaciones y que se quede sólo en luchas reivindicativas.

Los programas que existían no contemplaban al sismo, ni contemplaban un modelo donde las organizaciones independientes se pudieran insertar, sino que éstas se insertaban siempre y cuando se asumieran a la política que ellos planteaban, esa era la lucha. Llega el sismo, posterior a éste hubo mucho tiempo que no hubo planes, estábamos más enfrascados en el rollo de la reconstrucción.

Si había alternativas, sigue habiendo alternativas, pero que no forman parte de un programa de desarrollo que atente contra la política neoliberal, eso lo tenemos muy claro.

Entrevistador: Ya para finalizar, ¿cree conveniente que haya un Plan de Reconstrucción, con participación ciudadana, como un Plan Emergente de Reconstrucción? Ya que nos pasó en el '57, ya nos pasó en el '85, obviamente se nos va a venir otro sismo de esa magnitud.

Es decir, que exista un Plan de Desarrollo Urbano que regule tanto los programas de participación social como la participación gubernamental.

Arg. Martínez: Mira, yo no creo en eso, en éste sistema no. Y yo te puedo decir que por ejemplo en Cuba, que está en una zona de huracanes, y hay todo un porcentaje de Producto Interno Bruto (PIB) destinado para los desastres, siendo el nivel de desgracia mínimo, no en el término material, sino humano. Siendo que la reconstrucción es muy rápida. Pero ahí, los medios de producción es propiedad de todos y el beneficio es para todos.

En este sistema no creo en eso, porque tan sólo observa cuánto no gastaron los Senadores en sillas, cuánto se gastó en la renta de automóviles la Cámara de Diputados, cuánto se gastó Fox en unas toallas, cuánto cuesta una casa blanca, etc.

Si tú me dices, ¿hace falta eso? Sí, creo que hace falta. Pero el hacerlo y en manos de este sistema de quienes lo han implementado, hay un desastre y se descubren las bodegas de agua, de alimentos, de ropa, que están llegando, las vende hoy o las ocupa para después en su campaña política.

Yo no creo en este sistema que se pueda llevar a cabo, yo lo que creo es que lo que sí se puede hacer es lo que se ha hecho, la defensa de la sociedad. México, yo considero, funciona no por su gobierno sino por la ciudadanía. México tiene una conciencia de nación, de honestidad, de colaboración y de solidaridad, que te quedas sorprendida por la respuesta de la población.

La participación ciudadana es importantísima, pero no les interesa que exista. Y una participación reflexiva mucho menos, es peligrosa. Entonces no, no creo en ello.

REFERENCIAS



- Libros:

Cordera Campos, Rolando y Tello Macías, Carlos. *México, la disputa por la nación*. Ed. Siglo XXI, México, D.F.

Davis, Ian. *Arquitectura de Emergencia*. Ed. Gustavo Gili, S.A. Barcelona, 1980. Págs. 183. ISBN: 84-252-0974-9

Doreste, Tomás. *Terremotos en México y el Mundo*. Editorial Panorama. 1989. Págs. 177. ISBN: 968-38-0211-7

Duhau, Emilio. *La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la Ciudad de México*. Departamento de sociología de la UAM-Azcapotzalco.

Fideicomiso Programa Emergente de Vivienda Fase II. *Vivienda Emergente en la Ciudad de México: La Segunda Fase*. México, 1988. Págs. 123.

Franco Corzo, Julio. *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. Editorial IEXE. Págs. 274. ISBN: 978-607-95539-3-7

Friedman, Milton & Rose. *Libre para elegir*. Págs. 71.

Garbie, Alejandro. *Economía para principiantes*. Argentina: Editorial Era Naciente SRL. 2002.

García Canal, María Inés. *Foucault y el poder*. México DF: UAM-X, Depto. de Política y Cultura; 2002. Págs. 110 ISBN: 970-654-901-3

Garza Salinas, Mario y Rodríguez Velázquez, Daniel (Coordinadores). *Los Desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria*. Universidad Iberoamericana. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera reimpresión: 2001. Págs. 288. ISBN: 968-859-329-X

Herrasti, M. Emilia y Villa Vicencio, Judith (Coordinadoras). *La política habitacional en México y América Latina: Balance y perspectivas de las transformaciones recientes*. Universidad Autónoma Metropolitana. Primera edición: 1997. Págs. 351. ISBN: 970-654-105-5

Hirsch, Joachim. *El estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. 2001.

Ivánovich Bujarin, Nikolái. *La economía mundial y el imperialismo*. Cuadernos de pasado y presente P y P. No. 21. 1977. Caps. I y II.

Klein, Naomi. *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Ed. Paidós. Págs. 708 ISBN: 978-84-493-2041-5

Mandel, Ernest. *Tratado de Economía Marxista*. Tomos I, II y III. México: Serie Popular. 1977.

Ortiz Lajous, Jaime, González Pozo, Alberto y Álvarez Icaza, María. *Fideicomiso Programa Emergente de Vivienda Fase II. Vivienda Emergente de la Ciudad de México*. México, D.F. 1988.

Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984 – 1988*. Pág. 151.

Pradilla Cobos, Emilio. *Capital, estado y vivienda en América Latina*. Distribuciones Fontamara, S.A. 27 Primera edición: 1987. Págs. 303. ISBN: 968-476-037-X

Pradilla Cobos, Emilio (coordinador), Castro García, Cecilia y Peralta Sánchez, Alicia. *Vulnerabilidad. Sismos y sociedad en la Ciudad de México. 1985 y el futuro*. Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre A.C. y Protección Civil, D.D.F. Primera edición: 1996. Págs. 187.

Puebla Cadena, Claudia. *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*. El Colegio de México. Primera Edición 2002. Págs. 234. ISBN: 968-12-1047-2

Salcido, Iván. *El terremoto de 1985. 25 años en nuestra memoria*. Editor Adame, Martín. México, D.F., Primera edición, 2010.

Savater Martín, Fernando Fernández. *Política para Amador*. Ed. Ariel, S.A. Barcelona. Págs. 66

Soberanes Reyes, José Luis. *La Reforma Urbana*. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición, 1993. Págs. 207 ISBN: 968-16-4325-9

Varela, Roberto. *Cultura y poder. Una visión antropológica para el análisis de la cultura política*. UAM. Primera edición 2005.

- Tesis:

María Magaña, Rosa. *Evaluación del Programa Emergente de Vivienda*. Tesis de maestría. UAM Iztapalapa. 1988.

- Revistas:

Foucault, Michel. *El sujeto y el poder*. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 50, No. 3 (Jul – Sep, 1988) pp. 3 – 20

Revista Finanzas & Desarrollo. *Vuelta a lo esencial*. Septiembre de 2014. Volumen 51. Número 3.

- Páginas web:²²⁹

<http://132.248.9.34/hevila/e-BIBLAT/CLASE/cla157233.pdf>

<http://agendadevivienda.org.mx/documentos/AgendadeVivienda.pdf>

http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/edo_mex_bien.pdf

http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consens_o_de_Washington.pdf

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1766/6.pdf>

<http://bifea.revues.org/5984>

http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/QMKHI8Y5P1CN7YJE19A_LMFDYA8PTEV.pdf

http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/VD4ETFF5FCLMQQ1LJ5XJ_IPI2UK8UH9.pdf

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4671649&fecha=14/08/1990

http://elpais.com/diario/2008/10/19/negocio/1224422070_850215.html

https://es.wikipedia.org/wiki/Plan_DN-III-E

<http://info5.juridicas.unam.mx/libros/3/1425/27.pdf>

<https://internacionalistanarvaez.wordpress.com/2013/05/19/el-estado-de-bienestar-en-mexico/>

<http://leyco.org/mex/fed/121.html>

<http://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/tlcan>

http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/EI+Instituto/EI_Infonavit/Historia/?sa_fac=/Infonavit/EI%20Instituto/EI_Infonavit/Historia/1970&ip=5&WCM_Page.ResetAll=TRUE

<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/51/4/RCE.pdf>

<http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/9887/Capitulo3.pdf>

²²⁹ Todas las páginas de internet fueron revisadas, todas y cada una, el día 08 de septiembre de 2015 para corroborar que sigan vigentes.

<http://www.bancomundial.org/>
<http://www.banobras.gob.mx/Paginas/Banobras.aspx>
<http://www.cenapred.unam.mx/es/>
<http://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BANCA-DE-DESARROLLO/Descripcion-del-Sector/Documents/Descripcion%20FOVI.pdf>
<http://www.definicionabc.com/historia/estado-de-bienestar.php>
<http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/masalla3.htm>
http://www.economia.com.mx/inflacion_y_devaluacion.htm
<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/carta/06.html>
<http://www.eird.org/bibliovirtual/riesgo-urbano/pdf/spa/doc76/doc76-contenido.pdf>
[http://www.eird.org/wikies/images/Plataforma_Nacional_\(SINAPROC-VF\).pdf](http://www.eird.org/wikies/images/Plataforma_Nacional_(SINAPROC-VF).pdf)
<http://www.ejournal.unam.mx/rca/191/RCA19105.pdf>
<http://www.ejournal.unam.mx/rms/2004-2/RMS04204.pdf>
<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/rngv.htm>
<http://www.fonhapo.gob.mx/2013/index.php>
<http://www.fovi.gob.mx/>
<http://www.fovissste.gob.mx/es/FOVISSSTE/>
<http://www.guioteca.com/manualidades-y-artesania/papel-y-carton-proyecto-casas-rotas/>
<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/globstabs.htm>
<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/sdrs.htm>
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/spa/chap1s.pdf>
<http://www.imf.org/external/spanish/>
http://www.jsa.com.mx/documentos/publicaciones_jsa/libro%20vivienda%20social.pdf
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/22/pr/pr6.pdf>
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>
<http://www.mmh.org.mx/nav/node/381>
<http://www.mmh.org.mx/nav/node/597>
<http://www.mmh.org.mx/nav/node/736>
http://www.nacion.com/opinion/foros/Setenta-Monetario-Internacional-Banco-Mundial_0_1422457745.html
<http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/6/1/images/moosnpc.pdf>
<http://www.rae.es/>
<http://www.redalyc.org/pdf/676/67681607.pdf>
<http://www.sedena.gob.mx/plan-dn-iii-e/que-es-el-plan-dn-iii-e>
<http://www.semear.gob.mx/s/informacion-sector/auxilio-poblacion.html>
http://www.semear.gob.mx/Plan_Marina.pdf
<http://www.shf.gob.mx/sobreshf/descripcion/Paginas/Historia.aspx>
<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/45.htm>
http://www.urbalvictoria.gob.mx/victoria/intru_general.htm

<http://www.utm.mx/temas/temas-docs/nfnotas417.pdf>

https://www.youtube.com/watch?v=_H1YiG2Wj_8 (La doctrina del shock, documental completo – subtítulos español - Naomi Klein)

<http://www.zonaeconomica.com/marx/marx>

<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/699/politica.pdf>

<http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/SEDESOL>