



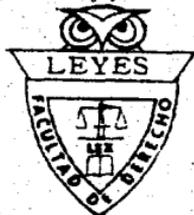
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIO SOCIO-JURIDICO Y ECONOMICO DE
LAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS PUBLICOS Y
PRIVADOS QUE INTERVIENEN EN LA
RECONSTRUCCION DEL D. F.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARCO ANTONIO MENDEZ LOPEZ





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

| | |
|------------------------|---|
| Introducción | 1 |
|------------------------|---|

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES

| | |
|--|----|
| Desarrollo de la vivienda en México | 4 |
| Epoca Prehispánica | 4 |
| Epoca de la Colonia | 7 |
| Epoca Independiente | 9 |
| Epoca Contemporanea | 11 |
| Sectores encargados de la construcción de vivienda | 17 |
| Vivienda producida por el sector público | 17 |
| Vivienda producida por el sector privado | 18 |
| Vivienda producida por el sector social | 19 |
| Movimientos sísmicos del 19 y 20 de septiembre de 1985 | 20 |
| Programas de reconstrucción | 23 |
| Fase I | 23 |
| Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal | 24 |
| Tlatelolco | 26 |
| Fase II | 27 |
| Organismos y Fundaciones privadas | 27 |
| Estrategias del programa de Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal | 28 |
| Estrategia social | 28 |
| Estrategia técnica | 30 |
| Estrategia financiera | 33 |

CAPITULO SEGUNDO
ANALISIS JURIDICO DE LA CONSTRUCCION
DE VIVIENDAS Y ORGANIZACION
PARA LA RECONSTRUCCION

| | |
|---|----|
| Vivienda en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 37 |
| Ley Orgánica de la Administración Pública Federal | 39 |
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público | 39 |
| Secretaría de Programación y Presupuesto | 40 |
| Secretaría de Comercio y Fomento Industrial | 41 |
| Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología | 41 |
| Secretaría del Trabajo y Previsión Social | 42 |
| Departamento del Distrito Federal | 43 |
| Organismos financieros | 43 |
| Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO) | 43 |
| Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FCGA) | 44 |
| Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) | 45 |
| Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) | 46 |
| Decretos de creación de organismos y leyes que se integraron por acuerdo del ejecutivo para canalizar ayuda a la sociedad mexicana | 46 |
| Decreto por el que se expropián, por causa de utilidad pública, diversos inmuebles de propiedad privada en el Distrito Federal | 47 |
| Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reconstrucción del Distrito Federal. | 48 |
| Acuerdo por el que se dispone que el Departamento -- del Distrito Federal revise lo referente a normas de construcción y proponga lo conducente | 49 |

| | |
|--|----|
| Decreto por el que se establecen las normas de emergencia en materia de construcción para el Distrito Federal, | 49 |
| Decreto por el que se aprueba el programa especial - denominado programa emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal. | 51 |
| Decreto de creación del programa de reconstrucción de la Unidad Habitacional Xoncalco Tlatelolco | 53 |
| Decreto por el que se exige por una sola vez el pago de impuesto de adquisición de inmuebles | 55 |
| Decreto por el que se adiciona la ley sobre el régimen de propiedad en condominio de inmuebles para el Distrito Federal. | 55 |
| Convenio de concertación democrática para la reconstrucción | 59 |
| Reglamento de construcción para el Distrito Federal..... | 63 |

CAPITULO TERCERO

ENTORNO SOCIOECONOMICO DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE RECONSTRUCCION

| | |
|--|----|
| Perfil socioeconómico de los beneficiarios del programa de Renovación Habitacional Popular | 70 |
| Dotación de vivienda a los afectados por los sismos | 72 |
| Financiamiento para la adquisición de vivienda | 75 |
| Procedimiento de pago | 77 |
| Estímulos fiscales a los beneficiarios | 78 |

CAPITULO CUARTO

EVALUACION DE LOS PROGRAMAS DE RECONSTRUCCION

| | |
|---|-----|
| Logros de los programas de reconstrucción | 79 |
| Programa Emergente de Vivienda Fase I | 79 |
| Programa de Renovación Habitacional Popular | 79 |
| Programa de Reconstrucción de Tlatelolco | 83 |
| Programa Emergente de Vivienda Fase II | 85 |
| Organismos y fundaciones privadas | 87 |
| Otros programas | 87 |
| Desigualdades sociales producto de los programas de reconstrucción | 90 |
| Nuevos programas de vivienda en el Distrito Federal | 93 |
| Conclusiones | 97 |
| Bibliografía | 100 |

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

Si alguna responsabilidad colectiva ha existido en la historia contemporánea de la Ciudad de México, esta es sin duda su reconstrucción, tarea -- que los capitalinos asumieron como compromiso común, consolidación del -- vínculo entre sociedad y gobierno , tareas de todos para el bienestar de to dos.

A las graves dificultades económicas y sociales que existían en el país, -- se agregaron los efectos del terrible sismo que sacudió la Ciudad de México y a otras poblaciones del interior del país, como Lázaro Cárdenas, Michoacán y Ciudad Guzmán, Jalisco, el 19 de septiembre de 1965, y que fué seguj do por otro sismo de menor intensidad al día siguiente. Por la enorme, con centración de edificaciones y población, la capital Nacional fué la más da ñada.

Los derrumbes provocados por el sismo del 19 de septiembre en la Ciudad -- de México segaron la vida de miles de personas. En las áreas afectadas la -- tragedia fué sobrecogedora. Al dolor y la desesperación se sumaban el tem por por la existencia de inmuebles en peligro de caer, así como la inte rrupción de los servicios de energía eléctrica y teléfono, las fu gas de -- agua y de gas, y el levantamiento del pavimento en las calles.

El daño en la vivienda de miles de capitalinos fué muy severo. El proble -- ma de la habitación en el área metropolitana, ya de por sí grave, cobró -- dimensiones angustiosas, los sismos destruyeron en dos días lo construido en varias décadas.

La magnitud de los daños obligó a reordenar las prioridades gubernamenta -- les para emprender la reconstrucción. Se tomó la decisión de crear ramos -- especiales en el Presupuesto de Egresos de la Federación, autorizándose -- recursos fiscales por aproximadamente un billón 200 mil millones de pesos entre 1966 y 1968, para apoyar la reconstrucción y la descentralización de

la vida nacional. Adicionalmente, el Fideicomiso Fondo Nacional de Reconstrucción, organismo creado para administrar los donativos en efectivo que realizó la Sociedad Nacional e Internacional, canalizó 47 mil 839 millones de pesos y 2 millones 513 mil dólares al Sector Salud y Seguridad Social; casi 27 mil 975 millones de pesos al Sector Educativo; alrededor de 3 mil 690 millones de pesos a programas de vivienda; y 10 millones de pesos y 12 mil dólares a otros programas.

Para alcanzar las metas de la reconstrucción en momentos de una gran escasez de recursos, fué fundamental la movilización y el apoyo solidario de la sociedad en su conjunto. La capacidad de transformación de la sociedad y el Estado hizo posible que la mayoría de la población afectada recuperara su vivienda, que ahora cuenta con más infraestructura hospitalaria y de comunicaciones y que se disponga de escuelas más seguras y funcionales.

El recuento de las actividades de reconstrucción realizadas en los distintos sectores afectados, muestra que las metas alcanzadas fueron superiores a las previstas originalmente y se lograron en un lapso de tiempo tan breve que ha sido motivo de reconocimiento internacional.

En este trabajo ha sido mi interés estudiar a las Instituciones y Organismos tanto públicos como privados, que intervienen en la reconstrucción de la capital del País y procurar resaltar la importancia social, jurídica y económica de los mismos. He recogido el conocimiento de escritos, leyes y artículos aparecidos en periódicos, dejando los textos tal como fueron expresados, ya que el argumento fundamental en ellos es el mismo para todos, el problema de la reconstrucción.

Iniciaremos con el estudio del problema habitacional desde la época pre-hispánica, hasta la época actual, así como el de los sectores encargados de su construcción. Haciendo también referencia a los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, de inusitada intensidad y desastrosos efectos, que

que vinieron a agudizar aún más la problemática habitacional del área metropolitana de la ciudad de México. Citaremos los distintos programas de reconstrucción y las estrategias en que se basó el programa de Renovación Habitacional Popular para lograr sus objetivos.

En el capítulo segundo se desarrolla el encuadramiento jurídico de la vivienda partiendo de un análisis del artículo 40. Constitucional; las atribuciones de algunas Secretarías de Estado. Las instituciones financieras - Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda y Fondo de Garantías y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, Fondo de la Vivienda del ISSSTE y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; finalmente analizaremos los decretos de creación de organismos y leyes que se integraron por acuerdo del Ejecutivo encaminadas a reglamentar las acciones gubernamentales para satisfacer las necesidades colectivas de vivienda.

A través del capítulo tercero, conoceremos el perfil socioeconómico de los beneficiarios del programa de Renovación Habitacional Popular en el D.F., así como el financiamiento para la adquisición de vivienda.

Para finalizar, en el capítulo cuarto, nos referiremos tanto a los logros, como a las desigualdades sociales producto de los programas de reconstrucción y las perspectivas futuras de la reconstrucción.

Han sido importantes las acciones habitacionales del Estado, primordialmente las del organismo Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal, sin embargo no es posible resolver un problema que se ha acumulado durante décadas, en forma inmediata.

CAPITULO PRIMERO •

ANTECEDENTES

1.1. DESARROLLO DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

El problema habitacional ha adquirido una marcada prioridad en la política económica y social en México, que se refleja con la creación de organismos tanto públicos como privados dedicados a tratar de dar solución al grave problema.

Para llegar a ésta etapa definida en materia de vivienda popular, se tuvo que recorrer un largo camino, que se inicia desde la época prehispánica; a continuación trataremos esta trayectoria evolutiva.

1.1.1 EPOCA PREHISPANICA

Las casas de los Mexicanos de escasos recursos, en contraste con las de los grandes señores, eran pequeñas e inadecuadas, generalmente de un solo cuarto y se comunicaban con el exterior a través de una sola puerta.

Una descripción interesante de una típica vivienda humilde en Tenochtitlán es la que se presenta a continuación: "Un patio común y alrededor -- cuartos húmedos, estrechos y mal ventilados -- cada cuarto sirve de pieza de dormir y allí habita toda una familia".⁽¹⁾ De un sólo piso sin vista a la calle, y aisladas de otras construcciones.

Los principales materiales utilizados eran adobes revocados con cal, tezonle, estucado y pintado de diferentes colores, carrizos, paja, piedras.

En el aspecto urbanístico Tenochtitlán contaba con suficientes calles -- amplias y bien trazadas, y con canales adecuados para el transporte de personas y mercancías.

¹ México a través de los siglos, Lic. D. Alfredo Chavero. Editorial -- Grolhier 1970, Tomo I, pág. 801.

El desarrollo de la Ciudad se efectuó alrededor de un núcleo teocrático - central denominado Gran Teocalli que era el conjunto arquitectónico más - importante de Tenochtitlán y su corazón político, religioso y cultural.

Los diferentes emperadores aztecas procuraron comunicar la ciudad con el exterior y entre sí, con ese objeto construyeron 4 grandes calzadas que - unían la isla con tierra firme. Además 5 canales mayores y gran cantidad de menores permitían el fácil transporte por agua entre los diferentes - puntos de la capital azteca.

Para prevenir y evitar las inundaciones se construyeron muchos puentes, - cortaduras y esclusas en diversos lugares de la Ciudad y las calzadas. - Se dice además, y de esto hace referencia el Lic. D. Alfredo Chaveró,⁽²⁾ que los aztecas conociendo la ubicación de un resumiadero natural de los lagos de Chalco y Texcoco construyeron en él una puerta que regulaba el volumen de salida del agua del Valle de México.

Los conquistadores nos han hecho pomposas descripciones de orgullosa - Tenochtitlán, y se percibe a través de ellas que si bien los templos, los palacios y algunas casas de los principales se hacían notables, las casas del pueblo eran humildes y de poca cuantía.

El largo sitio a que los españoles sometieron la ciudad y la necesidad en que se vieron de demoler la mayor parte de sus edificios fueron causas de que desapareciera del todo, quedando en pie poco más que los grandes templos, pero que después vinieron al suelo al impulso del celo religioso - de misioneros y conquistadores.

² Idem. Ob. Cit.

Con esto se explica el hecho de que no existen en México ruinas del tiempo de los aztecas y que aquellos edificios eran de adobe y de poca importancia, pues de otra manera no era posible que en tan breve tiempo las hubiera demolido Cortés.

En cuanto a otras ciudades, el Códice Matritense habla, por ejemplo, de -- que los toltecas edificaron muchas casas en Tula; que los principales y señores establecieron ciudades y las hicieron crecer.⁽³⁾

Subsiste una diferenciación de las casas según la categoría de la persona, así se dice que "ninguno fuese osado a edificar casa con altos, sino los grandes señores y valientes capitanes, so pena de la vida".⁽⁴⁾

Por otro lado había pueblos nómadas, sin un asiento fijo, por ejemplo, -- "los chichimecas que llevaban vida de cazadores, no tenían casas, no tenían tierras, su vestido no eran capas de algodón, sólo pieles de animal, sólo capas hechas de heno".⁽⁵⁾

Se puede afirmar entonces, que en la época prehispánica, la principal preocupación de los dirigentes Mexicanos en materia de construcción, se concentraba en la erección de grandes templos y palacios así como en la realización de obras para la obtención de agua potable y la prevención de inundaciones.

No se tiene noticia en este período, al menos en los pueblos pobladores -- del Valle Anáhuac, de algún tipo de medidas públicas o privadas para ayudar a solventar el problema de la vivienda popular.

³ Códice Matritense -citado por Miguel León Portilla. Historia Documental de México.- UNAM- Instituto de Investigaciones Históricas. México 1964, pág. 16 y 19.

⁴ Códice Matritense, Idem. pág. 38

⁵ Los Anales de Cuauhtitlán citado por Miguel León Portilla. Idem. pág. 18.

1.1.2 EPOCA DE LA COLONIA

En la época de la colonia existió una cierta política tendiente al establecimiento o fundación de ciudades en diferentes lugares de lo que se llamó la Nueva España. Al principio de la conquista la población hispana se asentó en la altiplanicie mexicana, teniendo como epicentro a la Gran Tenochtitlán, principalmente en los territorios vecinos a Tlaxcala, Texcoco y Cholula.

La política colonizadora promovió la creación de villas y ciudades en zonas con importantes recursos mineros: Zacatecas, Real del Monte, Guanaxajuato; en cruces de caminos como Puebla, San Luis Potosí; en lugares que consideraron importantes para consolidar y expandir su dominio como Guadalajara, Oaxaca, Mérida, Monterrey, Durango; y en algunos litorales para que sirvieran de contacto e intermediarios comerciales con la metrópoli y el exterior, v.g. Veracruz, Tampico, Manzanillo, Acapulco.

En dichas fundaciones se atendía a proveer de casas y solares a los españoles, así encontramos en la Leyes de las Indias recomendaciones como las siguientes:

"... habéis de repartir los solares del lugar para hacer las casas, y éstas han de ser repartidas según la calidad de las personas (españoles) . . . Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia, que deseamos; es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares que por el gobernador de la nueva población les fueren señalados haciendo distinción entre escuderos, peones y los que fueren de menos grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden la labranza y crianza".(6)

⁶ Citado por Ernesto de Torre Villar, Historia Documental de México. UNAM Instituto de Investigaciones Históricas. México 1964, pág. 213. Recopilación de las Leyes de las Indias.

Pero no se encuentra una preocupación real por dar vivienda a los indios. En los mandatos de los Reyes españoles, donde se recomienda el buen trato a los indios, se habla de darles vestido, instrucción religiosa, alimentos trabajos sin exceso o peligro de sus vidas, de no errarlos; asimismo se establecieron algunos centros hospitalarios; pero no se menciona la necesidad de proporcionarles viviendas decorosas.

La ciudad de México por deseo de Cortés fué reconstruida a partir del antiguo trazo de Tenochtitlán. Este lineamiento fué seguido con tanta exactitud que la Plaza Mayor de la Ciudad fué edificada sobre el antiguo centro ceremonial Mexicano. (El Gran Teocalli).

Para las casas de los españoles se dedicó una zona en el centro, denominada la Traza, la cual fué limpiada y escombrada para ese fin. Las casas de los indios quedaron localizadas en los alrededores, presentando un gran contraste con las de los españoles, por sus características humildes y su distribución carente de orden.

En la etapa colonial se aumentaron los servicios públicos por parte del Estado, las ciudades se levantaron en base a normas urbanistas de la época, casi siempre de trazo regular, y en ellos se construyeron acueductos, fuentes, silos y monumentos.

Fuó durante la colonia cuando se emprendieron las primeras obras de pavimentación de calles y se trabajó en el desagüe de los lagos del Valle de México. Esta última obra fué iniciada en el cerro de Nochistongo en el año de 1607 y terminado en 1609 por un ingeniero de origen francés llamado Enrico Martín.⁽⁷⁾

⁷ México a través de los siglos. Vicente Riva Palacio. Editorial Grolier - 1970, Capítulos I y II del Tomo II.

Los esfuerzos de los virreyes de la Nueva España fueron en gran parte desviados por las convulsiones internas y brotes de rebeldía, lo que obstaculizó en gran medida los intentos de desarrollar proyectos de beneficio popular en el ramo de la vivienda. Esto se aprecia al constatar que no se ha podido localizar algún proyecto de desarrollo de la vivienda popular en este período.

Hubo algunos esfuerzos aislados y así en el siglo XVIII se construyeron - en México, edificios en los cuales habitaba y trabajaba el artesano, eran una especie de habitaciones -fábrica.

Un ejemplo es el conocido Colegio de San Ignacio, popularmente llamado de "Las Vizcaínas", tiene una disposición de viviendas llamadas de "taza y plato" edificadas para proporcionar habitación a familiares de artesanos, y al mismo tiempo, ayudar con el producto de sus rentas al sostenimiento de la institución. La planta baja se utilizaba para la instalación del taller artesanal, y la superior se ocupaba como habitación, unidas ambas -- por una escalera asociada a uno de los muros laterales.⁽⁸⁾

Durante la época colonial en general, se aprecia una preocupación por proveer de vivienda a las clases preponderantes -a los españoles inmigrantes y a sus descendientes-, por dotar a las ciudades de algunos servicios públicos y hospitalarios; por construir monumentos y caminos; pero se nota también una carencia absoluta de interés por la necesidad de vivienda de las clases aborígenes.

1.1.3 EPOCA INDEPENDIENTE

Después de los movimientos armados originados por la guerra de Independencia, la Capital de México, una ciudad en ese entonces de 150 mil - --

⁸ El Correo Económico. Suplemento Especial sobre Vivienda, 3/I/65

habitantes, presentaba un aspecto de magnificencia solemnidad en cuanto a los edificios. Sus templos y palacios, así como sus suntuosos edificios públicos la convertían no solamente en la ciudad más hermosa de México, - sino de toda América. No obstante el desarrollo en edificios, iglesias y mansiones, la vivienda popular había quedado marginada, careciendo las -- clases populares de las normas mínimas requeridas en sus habitaciones.

Después de la Independencia y durante gran parte del tiempo de la Reforma, la ciudad estuvo también en muy malas condiciones, según lo refiere - Guillermo Prieto. En 1830, las características de la metrópoli eran las - siguientes: "zanjas rebosantes de inmundicias, caños sembrados con restos de comida, muladaras y ruinas de adobe. Barrios ceñidos por acequias con curtidurías pestilentes. Hacinamientos de viviendas mal hechas, en donde apenas era posible recordar la existencia del trabajo. Casas de vecindad, con patios de tierra llenos de tendederos en los que flotaba ropa desgarrada."⁽⁹⁾

Del porfirismo refiere Cosío Villegas lo siguiente: "el pueblo vivía en - tugurios y vecindades que eran verdaderas pocilgas; sus patios polvosos - eran cruzados por albañales abiertos y pestilentes; en los muros de las - viviendas rezumaba el agua y los cuartos eran estrechos e irregulares, -- sin aire puro y sin el servicio cercano de agua potable.... solamente al término de los treinta y un años de dictadura se sintió relativo mejoramiento en las urbes del país y principalmente en la capital" ⁽¹⁰⁾

Según el censo de 1900 existían en la ciudad de México 368 777 personas y de éstas unas 100 mil dormían a campo raso y otras 25 mil pasaban las noches en los mesones por 3 centavos diarios.

⁹ México: Cincuenta Años de Revolución. Fondo de Cultura Económica. La - - Vivienda, por Raúl Cacho A., pág. 124

¹⁰ Idem.

No se encuentra en esta época, es decir durante el siglo XIX, una política definida tendiente a dotar de viviendas "habitables" a la clase trabajadora y de bajos ingresos.

En las postrimerías del porfiriato, a principios de este siglo, algunas empresas edificaron viviendas para sus trabajadores. En la ciudad de México se tiene el ejemplo de la Fábrica de Cigarros "El Buen Tono", que construyó varias manzanas de viviendas colectivas de muy buena calidad, para sus obreros. Este acontecimiento representa un hecho aislado y no pueda considerarse como el resultado de una conciencia social generalizada.

Tampoco en esta época existe una política gubernamental definida en materia de vivienda para las clases populares. Sin embargo, se nota ya una preocupación en lo referente a la creación de la infraestructura urbana.

1.1.4 EPOCA CONTEMPORANEA

El pueblo mexicano despierta de un largo adormecer y cada vez más se extiende y arraiga en la conciencia del mismo la necesidad de un cambio, de un mejor trato para la clase trabajadora, no solamente en cuanto a horas de trabajo, salarios y seguridad, sino también en lo referente a un techo digno.

Los representantes del pueblo llegan a Querétaro en 1917 con formas de pensar avanzadas, pero teniendo en el epicentro al hombre como tal, como ser humano, con derechos y obligaciones. Por ello plasmaron en la Constitución de 1917 -Artículo 123- el derecho de la clase trabajadora a tener una morada decorosa y la obligación de los patrones a proporcionarla. No hubo efectos inmediatos.

Al término del movimiento armado, comenzaron en el país los primeros intentos de impulsar el desarrollo económico. El rápido crecimiento urbano alrededor de los principales centros industriales motivó la acelerada construcción de viviendas baratas y de mala calidad, donde las familias se hacían en condiciones infrahumanas.

Si a lo anterior se agrega la contaminación ambiental proveniente de los desechos industriales y la carencia de servicios públicos adecuados, se comprende la magnitud que alcanzó el problema de la habitación.

Las empresas tenían la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores a su servicio, solamente cuando se localizaran en las zonas urbanas y ocuparan un número de asalariados mayor de 100.

Desde los años veinte los trabajadores y las organizaciones sindicales lucharon porque se reglamentara adecuadamente la obligación constitucional de proporcionar habitación a los trabajadores. Pero una serie de obstáculos impidieron el cumplimiento de los preceptos constitucionales. Por una parte, del incipiente desarrollo económico del país resultó que fueron pocas las empresas con una nómina superior a los 100 trabajadores. Por otra, éstos debían ser de planta y con una determinada antigüedad en la empresa. Además el patrón podía cumplir su obligación constitucional proporcionando viviendas en arrendamiento a sus trabajadores, cobrando una renta que no excediera del medio por ciento anual sobre el valor catastral de la casa. Estas inversiones patronales en bienes inmuebles les representaban, por un lado, beneficios importantes derivados de la plusvalía secular y constante de los terrenos y por otro percibían un ingreso por las rentas.

A partir de la década de los 40 se inicia un período de esfuerzos parciales por resolver en forma práctica el problema habitacional en el país. - Para ello se expiden leyes y reglamentos especiales, algunos de alcance nacional y otros sólo a nivel regional o local. Efectivamente con algunas de estas reglamentaciones se consiguen resultados positivos. En algunos casos los sindicatos celebraron comisiones con las empresas y se formularon planes para la construcción y adquisición de viviendas para los trabajadores.

Por otro lado organismos e instituciones como el Departamento del Distrito Federal, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el ISSSTE, el extinto Instituto Nacional de la Vivienda y construcciones de crédito debían canalizar a la construcción de vivienda de interés social, iniciaron y activaron la edificación de la habitación popular. De acuerdo a datos publicados por la Alianza para el Progreso, en México se construyeron 9 000 de tales viviendas el año 1964 y 13 000 en 1965. Pero esto no solucionaba en forma alguna el problema habitacional del país, el cual se agravaba por el rápido crecimiento demográfico y las necesidades de vivienda originadas por el deterioro natural en el correr de los años. El proceso de urbanización que adquirió un ritmo vertiginoso a partir de 1950 agudizó una vez más los problemas habitacionales que hoy en día están haciendo crisis.

Fue necesario buscar una solución justa y equilibrada, por medio de la -- cual los patrones en su totalidad dotaran de casas a sus trabajadores. - Con ello se lograría por un lado el cumplimiento de una obligación constitucional y por el otro satisfacer la necesidad que de una vivienda digna y decorosa tiene la clase trabajadora, así como contribuir al desenvolvimiento económico y social del país.

La Comisión Nacional Tripartita, integrada por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, se avocó en 1971 a la búsqueda de una solución que fuese viable y realista.

Fué entonces que se decidió crear el Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores. Para ello fue necesario reformar la Constitución en su artículo 123 apartado "A", Fracción XII y la Ley Federal del Trabajo en el título cuarto del capítulo tercero, así como promulgar el ordenamiento legal que regiría el organismo que administraría dicho Fondo.

En el nuevo régimen todos los trabajadores tienen el derecho a recibir un crédito ya sea para adquirir una vivienda en propiedad, ya para pago de pasivo derivado de la compra de habitación, o para la reparación o ampliación de su casa, y esto sin importar la ubicación geográfica de la empresa, su giro, capacidad económica o cualquier otra característica.

Los recursos provienen de la obligación que los patrones tienen de aportar una cantidad equivalente al 5% de los salarios integrados que paguen a sus trabajadores.

El 24 de abril de 1972 se promulgaron en el Diario Oficial las reformas arriba enunciadas así como la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que representa además de una acción concreta y realista, un signo de una nueva actitud filosófica de la administración actual ante los problemas sociales y económicos del país concretamente en el campo de la vivienda de interés social.⁽¹¹⁾

¹¹ Ley del INFONAVIT, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 24 de abril de 1972.

Sin embargo la distribución desigual del ingreso determinan que la mayoría de la población no tenga acceso a la oferta habitacional de los sectores público y privado. Además, el proceso inflacionario ha agravado la situación de la población de escasos recursos, que para resolver sus necesidades de alojamiento tiene que recurrir a soluciones ajenas a los mecanismos oficiales y privados. Particularmente en las ciudades grandes la situación se torna crítica y compleja por la rápida y desordenada expansión urbana.

Estas condiciones económicas tan severas arrojaron para 1980 un déficit habitacional acumulado de más de 4 millones de viviendas que representan el 30% del total ⁽¹²⁾, al cual deben añadirse aproximadamente 115 000 viviendas que anualmente se levantan con materiales ruinosos.

Este enorme déficit afecta la calidad de vida de gran parte de la población. Para abatir ese déficit, de 1977 a 1982 (según los programas oficiales de vivienda elaborados por SAHOP ahora SEDUE), habría que construir más de un millón de viviendas por año, lo que representa una tarea monumental para las posibilidades del país y, al mismo tiempo, un reto excepcional a la inventiva y coordinación de esfuerzos administrativos y financieros del aparato gubernamental.

Para abatir el déficit se necesitaría 9 o 10% de la inversión pública federal anual. Ello significaría incrementar más de diez veces la inversión pública que se destina a la vivienda, sin considerar la demanda que surge anualmente.

La posibilidad de tener una vivienda propia, a pesar de lo distante que suena, es algo absolutamente realizable de acuerdo a la posición socioeconómica de la persona, aún tratándose de un trabajador-obrero, pero - -

¹² SAHOP, Programa Nacional de Vivienda, COPEVI Informe Presidencial, 1980.

también es inalcanzable cuando por diversas circunstancias no se pertenece a las áreas organizadas, donde el capital privado o el derecho constitucional de alguna manera defienden a sus agremiados.

Gran parte de las actividades desarrolladas por el hombre en nuestra civilización, por fortuna han sido positivas, y si por un lado la creación de ciudades como habitat de la comunidad, ha engendrado graves problemas, - también es innegable que ha dado nacimiento a notables adelantos humanos.

El incremento de la población y su éxodo hacia las ciudades, constituye una manifestación típica de la cultura moderna.

Cada día son más numerosos los núcleos humanos que se instalan en las ciudades, con la consecuente demanda de servicios públicos y habitación.

En la mayoría de los países, sobre todo en las últimas dos décadas, se realizan importantes esfuerzos para hacer frente al problema de la vivienda .

Una cosa es fundamental en la estabilidad familiar. Tiene una significación directa con la comunidad y la nación. Gran proporción de la tierra urbana es destinada para la construcción de viviendas individuales, y una importante proporción del valor urbano en bienes raíces es la propiedad residencial. Los servicios para la funcionalidad de la vivienda absorben la mayor parte de la economía municipal.

A nivel nacional, la vivienda es de relevante importancia porque incide en la salud y el bienestar, está en íntima relación con los principios de igualdad y obra como factor vital en la economía lo mismo que en el mercado de las inversiones y la política fiscal. El problema de la vivienda emerge como uno de los más graves a que se enfrentan los pueblos del mundo por las insatisfacciones que provocan y las frustraciones.

América Latina, en especial, se caracteriza por una situación aflictiva en materia de vivienda, deteriorada por la explosión demográfica, en altas rentas en comparación con los ingresos, y una gran cantidad de viviendas temporales ilegales en el centro y en los alrededores de la ciudad (ciudades perdidas, cinturones de miseria o ciudades fantasmas), resultado de un rápido crecimiento de la población urbana.

La escasez de vivienda, es un problema que se agudiza al ritmo del crecimiento económico y demográfico, especialmente en países, como México, están experimentando un proceso de industrialización y de acelerada expansión urbana. La carencia de viviendas adecuadas provoca uno de los problemas económicos y sociales de mayor relevancia, agravado principalmente por el índice de crecimiento de los costos de materiales y equipos de construcción, y el desplazamiento de capitales hacia tipos de inversión más atractivos.

1.2 SECTORES ENCARGADOS DE LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA

1.2.1 Vivienda producida por el sector público.- La política habitacional del sector público ha tenido como meta básica producir el mayor número de viviendas al más bajo costo y ofrecer mejores condiciones de pago que las que construye el sector privado. Su producción y precio de venta están, sin embargo, lejos de ser alcanzados por los sectores mayoristas de la población.

Sumadas las acciones del INFONAVIT y del FOVISSTE, representan casi el 90% de lo que realiza dicho sector, mientras que lo que construye el D. D. F. y otros organismos similares, conforma el resto de la producción.⁽¹³⁾

¹³ López Portillo, J., V. Informe de Gobierno, Sector de Asentamientos Humanos, págs. 83, 265 a la 272, 315.

Las acciones de los dos primeros organismos se dirigen respectivamente, a sectores de obreros y empleados asalariados de la iniciativa privada y del gobierno que tienen acceso al crédito comercial por el solo hecho de tener un empleo con ingreso fijo. El D. D. F. orienta sus actividades a los grupos más bajos de asalariados y a los subempleados, que representan la mayor parte de la población. Resulta obvio que la acción habitacional del Estado se canaliza en gran parte a resolver el problema de vivienda de los que no se encuentran tan necesitados de ella.

1.2.2 Vivienda producida por el sector privado.- El sector privado -- construye viviendas para venta, en condominio o en propiedad individual y -- desarrolla fraccionamientos urbanos con el único propósito de obtener la -- mayor ganancia posible. Este enfoque de los promotores se aplica indistin- -- tamente tanto a lotificaciones o conjuntos habitacionales para la pobla- -- ción de bajos ingresos como a fraccionamientos residenciales. El criterio -- mercantil con que opera este sector incrementa el desajuste entre la ofer- -- ta y la demanda de vivienda, ya que los precios de las viviendas y de los -- que ofrece no están al alcance de los sectores mayoritarios que más los -- necesitan, sino de aquellos que pueden pagarlos al mejor precio, lo cual -- estimula la escalada de precios en el mercado habitacional.

La construcción de viviendas privadas se promueve con los factores de pro- -- ducción del mercado (capital, tierra, tecnología y mano de obra que se con- -- jogan para obtener ganancias; es evidente que este objetivo se contrapone -- a los criterios oficiales de ordenación espacial, que buscan imprimir al- -- gún sentido social al uso del suelo y al desarrollo urbano. Este sentido -- social es promovido, con poco éxito, por las autoridades municipales, es- -- tatales y federales que "pretenden" regular el crecimiento de las ciuda- -- des; sin embargo, no pueden controlar la voracidad económica de los pro- -- motores privados y tampoco pueden dotar con eficacia y suficiencia - - -

la cantidad de terrenos con servicios que requiere la población mayoritaria; propiciando con ello un sistema de mercado urbano desequilibrado que favorece al capitalista.

1.2.3 Vivienda producida por el sector social.- La mayor parte de la vivienda que se construye la produce fundamentalmente la población sub y - desempleada, que a nivel nacional construye más del doble de viviendas que el Estado y la iniciativa privada juntos. No obstante que este tipo de - - construcción se había dado tradicionalmente sólo en el medio rural, con el brutal crecimiento demográfico y el acelerado proceso de urbanización, la producción masiva de vivienda autoconstruida se ha volcado sobre ciudades. La vivienda generalmente la construyen los usuarios y su diseño difiere - sustancialmente de los conceptos convencionales de vivienda que manejan el mercado y el gobierno.

En las ciudades, la población de bajo ingreso tiene pocas posibilidades de tener acceso a las viviendas producidas dentro del sistema de mercado por los sectores público y privado, puesto que no tienen ni los ingresos ni - el aval solvente que los bancos exigen como garantía para otorgar un créd- - dito. Ante la necesidad de espacio urbano, invaden y ocupan predios bal- - dfos sin infraestructura básica, localizados generalmente en la periferia urbana, allí autoconstruyen sus viviendas con materiales de desecho, cartón o madera. Posteriormente le incorporan materiales permanentes y contra tan mano de obra especializada para las tareas específicas de la construc- - ción.

En la periferia urbana es en donde se hace notable la proliferación de - - asentamientos espontáneos. Sus problemas básicos son la regularización de la tierra y la introducción de las redes de servicios, los que tienen prio- - ridad en las gestiones que realizan los colonos ante las autoridades - - -

competentes, Dadas las limitaciones de los recursos financieros y administrativos de los organismos públicos (CORETT, AURIS, CODEUR) los problemas de regularización y servicios sólo se solucionan parcialmente y generan -- con el transcurrir del tiempo una gran tensión social.

Aparte de la población mayoritaria de bajos ingresos y en otro nivel económico, también pueden considerarse dentro de este grupo de autogestores -- de vivienda los sectores de población de ingresos medios y altos, que por su posición económica construyen para uso propio. Este estrato socioeconómico representa del 5 al 15% de la población que percibe mensualmente el 4 o más veces el salario mínimo.⁽¹⁴⁾ Las familias que pertenecen a estos -- estratos generalmente contratan profesionistas para la construcción de sus viviendas y participan de esta manera en el sistema del mercado urbano.

Aunado a lo citado con anterioridad, y como consecuencia de los movimientos telúricos ocurridos en el Distrito Federal, las necesidades de vivienda de la población se incrementaron de manera notable, sobre todo las de la población de escasos recursos económicos; haciendo aún mas agudo el -- problema habitacional que afronta la capital del País.

1.3 MOVIMIENTOS SISMICOS DEL 19 Y 20 DE SEPTIEMBRE DE 1985.

Los días 19 y 20 de septiembre de 1985, la Ciudad de México fué sacudida -- por dos fuertes sismos, el primero de 7.8 grados Richter, dejando una estela desoladora, muertos, heridos, desaparecidos, damnificados y provocando gran destrucción en las zonas centrales. Hospitales, escuelas, edificios públicos, privados y vivienda resultaron dañados. En el sector vivienda, grandes conjuntos habitacionales, edificios de departamentos y vecindades fueron afectados.

¹⁴ Garza, G. y Schteingart, M., La Acción Habitacional del Estado de México. El colegio de México, D.F. pág. 36

Sin embargo, el sismo del 19 de septiembre superó en intensidad a todos -- los ocurridos en la Ciudad de México, y se diferenció de ellos por su duración y frecuencia, además de los efectos físicos que produjo: la superficie del suelo adoptó grandes ondulaciones en direcciones transversales en algunas zonas de la ciudad con pandeo de rieles, aparición de grietas en el terreno, desplazamiento de los edificios de sus cimentaciones --algunos de los cuales fueron materialmente extraídos de su lugar--, fracturas de las tuberías que conforman las redes de agua y drenaje, así como la magnitud de los daños y la cuantiosa destrucción que alcanzó a 12,747 edificios, 1658 escuelas y 94 edificaciones hospitalarias, con daños mayores y menores. (15)

Las viviendas dañadas se localizan en tres delegaciones centrales del Distrito Federal: Cuauhtémoc 60%, Venustiano Carranza 34% y Gustavo A. Madero 6%; dentro de un perímetro de 49 Km2.

Estas viviendas representaban el 14% del inventario habitacional de la zona de trabajo y en ellas residían aproximadamente 250,000 habitantes del área metropolitana de la Ciudad de México.

La mayoría de estas viviendas eran vecindades construidas por particulares durante la primera mitad de este siglo para vivienda popular. En otros casos, se trataba de edificios que albergaban usos distintos y que con el -- tiempo y el deterioro del centro fueron decayendo y subdividiéndose en pequeñas habitaciones. Muchos eran edificios de valor histórico o arquitectónico protegidos por las leyes del INAH o del INEA. Adicionalmente un 30% de la vivienda atendida estaba sujeta a los decretos de congelación de renta a partir de 1946, disminuyendo su rentabilidad y contribuyendo a su deterioro.

15. La Ingeniería Civil en la Renovación Nacional, Memorias del Congreso Cd. de México, 1987, pág. 114.

La zona afectada forma parte del antiguo casco de la Ciudad de México comprendiendo parte importante de su centro histórico. Está integrada a las delegaciones que, en conjunto, concentran un 30% de la actividad económica del D.F. y que se caracterizan por sus altos niveles de infraestructura y servicios: con cobertura del 90% en lo que respecta a agua y drenaje. En cuanto a vialidad y transporte la zona cuenta con una extensa red, - ejemplo de ello es que 40 de los 122.2 Km. de metro atraviesan la zona; - cuenta con equipamiento de abasto, salud y educación de nivel metropolitano.

Las viviendas atendidas tenían, antes del sismo, una superficie promedio de 22 m2. y un 79% de ellas con superficies menores a los 40 m2. En relación a servicios el 63% de la población no tenía baño propio y el 29% compartía cocina. Aún contando con la infraestructura de agua y drenaje, en la mitad de los casos el servicio era deficiente. Además, presentaban deterioro grave en un 25%, regular en un 62% quedando 18% inhabitables después del temblor.⁽¹⁶⁾ Como puede observarse, la vivienda anterior estaba por debajo de cualquier norma de habitabilidad.

El 97% de los habitantes rentaba su vivienda, pagando en promedio 4,500 pesos mensuales, lo que representaba 9% de su salario mínimo. Cabe notar que un 30% de la población pagaba por debajo de 500 pesos mensuales de renta.

La población afectada está constituida por familias maduras con 4.6 miembros en promedio y un ingreso familiar de 2 salarios mínimos. La gran mayoría tienen más de 20 años de residir en la zona y sus relaciones sociales y económicas se encuentran integradas al mismo sitio; trabajando y viviendo en su mismo barrio un 37% de los afectados.

¹⁶ SEDUE, Renovación Habitacional Popular en el D.F.; Síntesis de la Memoria del Programa Octubre 1985 Marzo 1987 pág. 2.

1.4 PROGRAMAS DE RECONSTRUCCION.

Después del Terremoto se instrumentaron cinco programas distintos para -- afrontar los costos sociales derivados de los daños; Fase I, Renovación -- Habitacional Popular, Tlatelolco, Fase II y Organismos y Fundaciones Privadas.

Estos programas se establecieron para atender una problemática y una población específicas.

Fué importante el éxito que tuvieron cada uno de ellos en alcanzar sus objetivos particulares y que tan efectivos fueron, en su conjunto para cumplir su objetivo de atención a los damnificados.

1.4.1 FASE I

Este programa se abocó a la atención de familias de las Unidades Habitacionales de las colonias de nivel medio cuyas viviendas eran irreparables, con el fin de que los organismos de vivienda e instituciones financieras les adjudicaran una vivienda o un crédito según correspondiera a -- los ingresos y a la filiación laboral de los solicitantes.

Así pues familias damnificadas recibieron casas, departamentos y créditos de vivienda por parte de INFONAVIT, FOVISSTE, PEMEX, CFE, AURIS y el -- FOVI-BANCA-NACIONAL.

Adicionalmente el ISSSTE otorgó créditos para reparaciones y la SEDUE celebró convenios con los habitantes de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco para -- el pago expedito de indemnizaciones por concepto de pérdida de vivienda.⁽¹⁷⁾ Además fueron otorgados por INFONAVIT y FOVISSTE créditos para la adquisición de vivienda a terceros.

Un dato que merece ser destacado es el de que el número de afectados por --

¹⁷ Miguel de la Madrid Hurtado IV Informe de Gobierno, 1986.

los sismos -casi el 83%- estaba fuera de los principales esquemas de los programas oficiales de vivienda, el 10.73% cotizaba al INFONAVIT, el 6.4% al FOVISSTE, el 0.46% a otros programas de vivienda.⁽¹⁸⁾

1.4.2. RENOVACION HABITACIONAL POPULAR EN EL DISTRITO FEDERAL.

Como consecuencia de los sismos ocurridos en el Distrito Federal, las necesidades de vivienda de la población se incrementaron de manera notable, sobre todo las de la población de escasos recursos económicos. Ante tal situación, el Gobierno de la República se dió a la tarea de realizar acciones inmediatas de construcción, rehabilitación y reforzamiento de las viviendas que quedaron dañadas y quedaron comprendidas en el decreto expropiatorio de predios emitido en octubre de 1985.

Para lograr los propósitos de renovación habitacional de la población de escasos recursos, se crea, mediante decreto presidencial el 14 de octubre de 1985, a través del Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el organismo descentralizado de duración temporal "Renovación Habitacional Popular", para promover y ejecutar los programas de vivienda para las clases populares de bajos ingresos; para construir, reconstruir y conservar obras de diferente tipo en el Centro de la ciudad de México; para adquirir, enajenar, fraccionar, urbanizar, permutar y construir en las zonas afectadas; para gestionar y obtener créditos a efecto de facilitar las adquisiciones de viviendas por parte de los beneficiarios y otras acciones requeridas para llevar adelante el programa emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal.

En este programa emergente, el gobierno de la República subrayó el propósito de llevar a cabo la Renovación de la Vivienda Popular con un criterio

¹⁸ SEDUE, Subsecretaría de Vivienda, Atlas Técnico de la Reconstrucción de Vivienda Popular Ciudad de México 1986, pág. 39.

que permitiera la regeneración y reordenación urbana y la regularización de la tenencia de la tierra, al mismo tiempo que evitara la especulación de la propiedad inmueble la peligrosidad de las construcciones y el acaparamiento de insumos para la construcción.

El objetivo central y el espíritu de este programa, recogió en lo esencial las demandas planteadas por las familias afectadas y que son: considerar la vecindad y el arraigo; garantizar la propiedad y el disfrute de una vivienda digna y decorosa y dotar a las nuevas unidades habitacionales de servicios urbanos para atender necesidades básicas, tales como: salud, educación, recreación y agua potable.

Su mandato inicial fué la reconstrucción de 42,000 viviendas. La cobertura del programa se amplió en el tiempo para incluir a población damnificada de bajos ingresos de otros programas, habiéndose realizado al término del programa un total de 48,800 viviendas.⁽¹⁹⁾

Los trabajos del organismo de Renovación Habitacional Popular se llevaron a cabo dentro de un marco de concertación social. Todos los agentes de reconstrucción: damnificados, gobierno, fundaciones humanitarias, universidades, grupos técnicos y colegios y cámaras de profesionistas participaron democráticamente en la definición del proceso. Sin ello la reconstrucción de las vecindades no hubiera podido llevarse a cabo. El 13 de mayo de 1986 se firmó el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción en el que participaron 106 agrupaciones distintas. En ese convenio, se establecieron las bases políticas, técnicas, sociales y financieras para los trabajos de reconstrucción.

¹⁹ SEDUE, Idem. ob. cit.

Las líneas básicas de la reconstrucción así acordadas fueron:

- Se reconstruiría en el mismo lugar que tenían las viviendas afectadas y para los moradores originales de cada predio.
- Se construiría vivienda provisional segura y confortable en lugares -- cercanos a la habitación original. Para las familias que así lo desearon se ofreció una ayuda económica para que fueran a vivir con parientes o amigos.
- Las viviendas nuevas tendrían 40 m2. comprendiendo sala-comedor, dos recámaras, baño, cocineta y espacio para lavado de ropa. En el caso de reparaciones o rehabilitaciones del área de las viviendas nunca sería menor.
- Los beneficiarios del programa pagarán, con condiciones de crédito -- similares a otros programas de vivienda popular, el costo directo de las obras.
- La organización que así lo quisiera, podría presentar proyectos alternativos, siempre y cuando se ajustaran a las normas del convenio y a los reglamentos de construcción. Se constituyó un comité formado por las propias organizaciones para evaluar estos proyectos.
- Dentro de rangos aceptables de costo y facilidad de uso se rehabilitarían los edificios de valor histórico y arquitectónico que estaban habitados por los sismos.⁽²⁰⁾

1.4.3 TLATELOLCO

El programa de reconstrucción democrática de Tlatelolco está dirigido a -- las familias damnificadas del conjunto habitacional, que por haber resultado severamente dañado, requirió de demoliciones, reducciones de los -- niveles en los edificios, reparaciones menores, recimentación y reparaciones estructurales. Haciendo un total de 5,004 departamentos a reparar, -- en 32 edificios de los cuales 9 de ellos serán reducidos en el número de sus niveles.⁽²¹⁾

²⁰ Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción. México 13 de mayo de 1986.

²¹ EXCELSIOR, Reconstrucción Nacional: Programas de Vivienda en Ejecución, D.D.F., SEDUE México, D.F. Lunes 7 de julio de 1986, pág. 44-A.

Ocho edificios que sufrieron daños irreparables de acuerdo con el dictamen final de la Comisión Técnica Asesora deberán ser demolidos entre los que - destaca el Edificio Nuevo León.

1.4.4 FASE II

Miles de viviendas que fueron severamente afectadas por los sismos, y no fueron incluidas en el decreto expropiatorio de octubre de 1985, quedaron confinadas al Programa Fase II de Renovación Habitacional .

Dicho programa de vivienda está bajo la responsabilidad del Departamento del Distrito Federal a través de las Delegaciones Políticas y el Fondo -- Nacional para la Habitación Popular (FONHAPO).

El programa opera sin las ventajas operacionales de la expropiación y fué diseñado para atender a 16 000 viviendas dañadas, que no tienen otra opción para su reparación o reconstrucción.

Es un programa con resultados a mediano plazo dirigidos al mejoramiento - de la calidad de la vivienda popular, con objeto de atender a familias -- damnificadas de bajos ingresos que requieren de un crédito, además de asesorar y promover la constitución de grupos legalmente organizados y apoyar el financiamiento para la rehabilitación, reconstrucción o construcción de vivienda y la adquisición de inmuebles afectados.

1.4.5 ORGANISMOS Y FUNDACIONES PRIVADAS

Este programa lo representan organizaciones civiles y sociales que sumaron sus esfuerzos para la reconstrucción.

Está dirigido a familias no incluidas en ningún programa Gubernamental- -

y han sido atendidas con viviendas nuevas y reconstruidas, por la Cruz Roja, Fundación de Apoyo a la Comunidad, Centro Cívico de Solidaridad, UNICEF Consejo Ecuaménico Mexicano de Ayuda a Damnificados, Grupo Vitro, Universidad Anáhuac, Club de Rotarios, Fundación Miguel Alemán, PROPULSA, Sólo para Ayudar, Plan Venezuela, y por donativos particulares, como los realizados por el Sr. Flácido Domingo.⁽²²⁾

1.5 ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR EN EL DISTRITO FEDERAL.

Sin duda el programa mas importante de los citados con anterioridad, para la reconstrucción de viviendas afectadas, fué el de Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal, que para su operación se organizó entre áreas básicas: Social, Técnica y Financiera, cuyas estrategias y metas fueron las siguientes:

1.5.1. ESTRATEGIA SOCIAL

Para poder atender de manera eficaz a los beneficiarios el organismo operó con 14 módulos sociales coordinados por el área central. Dichos módulos tuvieron a su cargo la ratificación cotidiana con los beneficiarios de los acuerdos del Convenio de Concertación.

- Expropiación. El primer paso para garantizar el desarrollo del programa se dió el once de octubre de 1985 al expropiarse, de acuerdo a las previsiones legales correspondientes a los propietarios de los inmuebles.

- Certificados Personales de Derechos. Una vez verificado el padrón de beneficiarios con la participación de los vecinos, a cada una de las familias que habitaban los inmuebles expropiados se le otorgó un certificado que garantizaba su participación en el programa.

²² Miguel de la Madrid V Informe de Gobierno. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

- Firma de Contratos y Proyectos. Dentro del espíritu de concertación democrática, se afirmaron con cada familia contratos de compra-venta en los que se especificaban las obligaciones y derechos de cada una de las partes y los vecinos aprobaron los proyectos de sus viviendas.

- Alojamiento Provisional. De las viviendas que quedaron completamente inutilizables después de los sismos, aproximadamente cuatro mil familias comenzaron a vivir en la vía pública a partir del 19 de septiembre de 1985. Sin embargo, a medida que la reconstrucción avanzó, se hizo necesario que las otras familias desalojaran las viviendas, trasladándose a campamentos de vivienda provisional o a casas de parientes o amigos. En la etapa más intensa, 41,952 familias vivían fuera de los predios; 22,283 en vivienda provisional y 19,669 con ayuda de renta. Se construyeron más de 400 campamentos en calles, jardines, estacionamientos y lotes baldíos. Cada vivienda de 18 m²., construida con lámina galvanizada, contó con energía eléctrica y módulos sanitarios y de cocinas por cada 20 viviendas con gas y agua caliente. Los campamentos estaban circundados con malla metálica y protección de concreto contra accidentes viales, con vigilancia policíaca y brigadas de trabajadores sociales y médicos para la atención de la población.

- Adjudicación y Escrituración. Al término de los obras los beneficiarios del programa recibieron las nuevas viviendas mediante un acta de entrega en donde se hizo constar cualquier defecto de construcción para que se procediera a repararlo. Adicionalmente Renovación Habitacional Popular mantendrá un equipo durante seis meses para resolver cualquier problema constructivo.

Las viviendas se entregan a los beneficiarios en plena propiedad, mediante la figura de condominio vecinal expresamente decretada para la reconstrucción y que otorga las facilidades necesarias para que éstas familias pudieran acceder a la propiedad.

1.5.2 ESTRATEGIA TECNICA

Las soluciones técnicas y constructivas utilizadas por el Programa de Renovación Habitacional Popular para la reconstrucción de las viviendas se diseñaron a partir del reconocimiento de la gran magnitud de la obra, lo corto de los plazos de ejecución, la dispersión en predios no contiguos sobre un área de 49 km2. y la necesaria participación de la comunidad.

Las obras se iniciaron en su fase intensa en abril de 1986 y se concluyeron en abril de 1987. En trece meses se demolieron y construyeron nuevamente - 39,790 viviendas, más la construcción de 2,300 viviendas prefabricadas; se repartieron y rehabilitaron 4,210 viviendas y se reconstruyeron 2,500 viviendas en aproximadamente 200 edificios catalogados como monumentos históricos. En esta labor participaron 1,350 empresas privadas de las cuales - 100 fueron constructoras, 70 supervisoras, 200 proveedores y 280 empresas de servicios como estudios y proyectos. La gran mayoría de estas empresas son de tamaño pequeño y mediano y debido a la crisis económica se encontraban en dificultades. En la fase más intensa de reconstrucción, en diciembre de 1986, se estaban generando 114,000 empleos de los cuales el 61% correspondía a mano de obra no calificada, el 5% a personal administrativo y el 9% a profesionistas. (23)

De manera específica, la estrategia técnica para la reconstrucción se compuso de los siguientes elementos:

- Dictaminación de daños. A partir de la expropiación se procedió a realizar una evaluación de estado de los inmuebles, con el objeto de poder cuantificar el problema y decidir cuáles edificios demoler y cuáles reparar. La opinión de la comunidad fué tomada en cuenta y en muchos casos los dictámenes fueron revisados a petición de los beneficiarios. Sólo con -

²³ SEDUE, Idem. ob. cit. pág. 6

la conclusión de la evaluación de los daños se pudo formular el programa y presupuesto del Organismo.

- Prototipos de Vivienda. La reconstrucción planteó un problema técnico y de proyecto que fue necesario resolver. Se requería encontrar la manera de sistematizar el proceso de proyecto, construcción y administración de las obras al tiempo que se atendía a la diversidad de predios en términos de su tamaño, proporción y número de familias que lo habitaban.

Así, se diseñaron siete prototipos que con alguna variante permitieron lograr la sistematización y la atención de la diversidad. Dichos prototipos fueron estudiados, calculados y cuantificados en sus volúmenes de obra. - Cada uno tiene una superficie de 40 m2. y cuenta con sala-comedor, dos recámaras, baño, cocina y espacio para lavado de ropa. Están construidos sobre una losa de cimentación con muros de soporte de block de cemento y losas de concreto. En algunas casas, con la aprobación del Organismo, se utilizaron sistemas de moldes metálicos para colados monolíticos de muros y losas. En otros, las losas son prefabricadas.

- Programa de Obra. El programa de obra hubo de compactarse iniciando masivamente las obras. En muchos casos esta iniciación dependió de que los damnificados hubieran acordado con el Organismo las condiciones del proyecto. La programación inicial previó la iniciación de todas las obras para julio de 1986. La meta original de 42,000 viviendas iniciadas por el organismo (más las 2,437 iniciadas por fundaciones independientes) se cumplió en diciembre de 1986.

El programa de terminación de obras que estaba planteado para empezar a partir de septiembre y terminar en febrero de 1987, se inició desde junio para terminar en abril de 1987.

El programa de obra fué la base para la presupuestación y calendarización de los recursos y hubo de llevarse un monitoreo muy cercano de su evolución a fin de ir ajustando las desviaciones que se fueron presentando.

El proceso constructivo se caracterizó por una gran intensidad de trabajo, turnos dobles y hasta triples y trabajo nocturno. Todo ello dentro de la zona altamente congestionada de la ciudad y donde no era posible detener la vida normal que se caracteriza por una intensa actividad comercial. -- Trabajar bajo estas condiciones fué posible sólo mediante acuerdos específicos con cada una de las comunidades involucradas.

- Seguridad. Un factor de suma importancia en el diseño y construcción de las viviendas fué la seguridad de sus estructuras. Para garantizar se tomaron medidas que no sólo aplican el reglamento de construcciones de -- emergencia expedido un mes después de los sismos, sino que lo superan. El número máximo de niveles de las nuevas construcciones es de tres. Se hicieron estudios de mecánica de suelos por predio para determinar las condiciones específicas del subsuelo que en estas zonas es de baja resistencia, alta compresibilidad y con la presencia de agua muy cercana a la superficie. Se mejoraron las condiciones del suelo con excavaciones y rellenos ligeros y pesados que lo estabilizaron.

Adicionalmente se contrataron empresas supervisoras especializadas para -- vigilar la calidad de obra y los materiales empleados. En términos del proceso constructivo, los elementos estructurales se dejaban visibles hasta etapas muy avanzadas de la obra para verificar visualmente su existencia y calidad. En esta práctica los beneficiarios se convirtieron en los más exigentes supervisores de las obras.

- Organización de las obras. Para poder atender aproximadamente 3,000 frentes de obra, el área técnica de Renovación Habitacional Popular se -- constituyó con una estructura central y áreas regionales que tenían a su cargo, en una zona específica, todo el proceso de proyecto, demolición, - construcción y administración de las obras. Como ya se mencionó, el trabajo directo fué asignado a empresas privadas.

- Monumentos Históricos. En estos inmuebles se trataba de poder mantener el uso habitacional en condiciones adecuadas, al tiempo que se rehabilitaban la estructura y los servicios sin detrimento a su valor arquitectónico. Un trabajo de restauración estricta hubiese sido incoasteable y muy tardado por lo que se optó por un enfoque de atender caso por caso cada edificio y que preservara sobre todo las fachadas, pero permitiera con materiales y métodos modernos de construcción garantizar su estabilidad y adecuado funcionamiento.

- Imagen Urbana. Las obras de reconstrucción están localizadas en el perímetro y áreas circundantes al centro histórico de la Ciudad de México. En función de ello y de la gran presencia que, por su número, tienen las obras de Renovación Habitacional Popular, se decidió que aunque el diseño fuera base de prototipos, se tuviera especial cuidado en adecuar, sobre todo las fachadas exteriores, a las condiciones físicas y visuales del entorno. En todos los casos se diseñaron elementos específicos para cada predio como los portones y los espacios comunes. Adicionalmente, ante la necesidad de no encarecer las obras se utilizó de manera extensiva el color como elemento de diseño en las nuevas vecindades.

1.5.3 ESTRATEGIA FINANCIERA

El programa de reconstrucción requirió de la movilización de un volumen muy importante de recursos. Ello implicó la presupuestación de las inversiones necesarias, la búsqueda de fuentes de financiamiento, el diseño de esquemas de crédito accesibles a los beneficiarios y de mecanismos de recuperación y finalmente la operación de sistemas de administración y control que permitieran el manejo de recursos que en su fase más intensa llegaron a alcanzar 13,000 millones de pesos semanales (13 millones de dólares).

- Presupuesto. El presupuesto de Renovación Habitacional Popular se integró a partir de la definición de los tipos de obra y su programación en el tiempo con el objeto de prever el impacto inflacionario. Se evaluaron tanto los costos directos como los indirectos, que en este caso son importantes puesto que incluyeron, además de los indirectos normales un programa de vivienda, el costo de demolición, vivienda provisional y ayuda para renta entre otros conceptos.

El presupuesto de Renovación Habitacional se integró a los Presupuestos de Egresos de la Federación de 1986 y 1987. Para el primer año fueron destinados \$200,512.6 millones y para el segundo \$74,111.9 millones. De esta manera el presupuesto global del programa alcanzó los \$274,624.5 millones de pesos.

De este monto \$157,264.2 millones se destinaron a financiar el costo directo de las obras, \$106,099.5 millones los gastos indirectos incluyendo impuestos, y \$11,260.8 millones para el gasto de operación del Organismo.

Los presupuestos de 1986 y 1987 de Renovación Habitacional Popular quedaron inscritos en los techos de inversión pública previstos y su manejo se realizó de acuerdo a las disposiciones vigentes de las autoridades presupuestarias. Por razones de control se prefirió no utilizar las salvedades que para casos de emergencia están previstas en las leyes mexicanas.

- Fuentes de Recursos. Desde los días inmediatos a los sismos, las autoridades presupuestarias decidieron financiar parte de la reconstrucción con recursos externos provenientes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial). De esta manera se evaluó la mejor manera de mezclar los recursos fiscales disponibles con el crédito. Llegándose a la conclusión de que lo procedente en términos de la capacidad de pago de los beneficiarios y de las reglas del propio Banco Mundial era pagar con crédito la obra directa que suma \$157,264.2 millones (57% del total)

aplicar los recursos fiscales a los gastos denominados no elegibles (Estudios y Proyectos, Demolición, Supervisión de Obra, Vivienda Provisional, Ayuda para Renta y Gasto Corriente) por un monto de \$117,360.3 millones - 43% del total).⁽²⁴⁾

Para lograr la agilidad de los desembolsos se instrumentó de acuerdo con el Banco Mundial y los agentes financieros de BANOBRAS y FONHAFO, un sistema computarizado que llegó a permitir el desembolso de un millón de dólares - diarios durante largos periodos.

- Crédito a Beneficiarios. Dentro de las políticas sociales del gobierno mexicano se establece un sistema de subsidios controlados para la vivienda de las familias de escasos recursos. Para los beneficiarios del Programa de Renovación Habitacional se buscó un esquema justo de crédito equivarable a las condiciones con que se ofrece vivienda a grupos similares en otras ciudades. Los precios de las viviendas se establecieron en 2'896,000 millones para la vivienda nueva, 2'225,700 millones para las rehabilitaciones y 1'160,000 millones para las reparaciones menores.⁽²⁵⁾

La recuperación de créditos se encomendó a un Fideicomiso inactivo, sectorizado en la SEDUE cuya fiduciaria era Banca Somex.

El pago de los beneficiarios es mediante la presentación de un talón de pago mensual en las sucursales de una Sociedad Nacional de Crédito de la zona. El pago representa el 20 al 30% de un salario mínimo mensual, de acuerdo al tipo de programa. Los tiempos esperados de amortización son entre 5.5 y 8.5 años según el tipo de programa.

Los recursos recuperados serán destinados, a través del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, para la construcción de vivienda popular en el resto del país.

²⁴ SEDUE, Idem. ob. cit.

²⁵ Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción. México 13 de mayo de 1986.

- Control. Precisamente por tratarse de un programa de emergencia se -- han fortalecido los procesos de control en el ejercicio de los recursos . Además de los mecanismos obligatorios para cualquier organismo de su tipo, Renovación Habitacional Popular mantuvo auditorías especializadas durante todo el desarrollo de los trabajos, cumpliendo en todo momento con proce-- dimientos de licitación pública de obras y adquisiciones.

CAPITULO SEGUNDO
ANALISIS JURIDICO DE LA CONSTRUCCION
DE VIVIENDAS Y ORGANIZACION
PARA LA RECONSTRUCCION

2.1 VIVIENDA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El derecho a la vivienda lo encontramos en el Artículo 4o. Constitucional en su párrafo IV, el cual fue creado por decreto el 19 de enero de 1983, - y fue publicado en el Diario Oficial el 7 de febrero del mismo año, habiendo entrado en vigor al siguiente día de su publicación.⁽²⁶⁾

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá - las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar -- tal objetivo.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones -- públicas.⁽²⁷⁾

Para fines de nuestro estudio trataremos de explicar el penúltimo párrafo

²⁶ Ramírez Fonseca Francisco, Manual de Trabajo Constitucional, 4a. Edición, Editorial PAC, 1985.

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 11, Edición-- 1988.

del Artículo 40. Constitucional, en donde se ha incluido el derecho de la familia mexicana al disfrute de una vivienda digna y decorosa, garantía protegida a su vez, como la salud. Recordemos las palabras del Dr. Mario de la Cueva, para quien, desde el Imperio Romano, la necesidad de habitación ha constituido una de las más angustiosas necesidades humanas, a un grado tal que, según dice en un poema titulado "los trabajos y los días", Hesíodo consignaba que para el hombre lo más importante era la casa, la mujer y el buey labrador. Agregó el maestro que dejaba a los expertos averiguar si el poeta había colocado en forma intencionada en primer término, a la casa, pues la realidad social ha sido que los hombres iniciaron en ella una vida diferente a la de las cuevas de la pre-historia y a la de las chozas.⁽²⁸⁾

Estima el Dr. de la Cueva que en concepto similar debió de inspirarse el pensamiento de uno de los grandes Constituyentes de 1917, el licenciado Don natividad Macías, quien en memorable discurso pronunciado el 28 de diciembre de 1916 se refirió visiblemente por primera vez en la historia universal, a la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, cuando ni siquiera en las leyes norteamericanas, inglesas o belgas, por entonces las más avanzadas en la materia, constituían ningún beneficio en este sentido.⁽²⁹⁾

Lo que se pretende con la inclusión del derecho a la vivienda en el Artículo 40. Constitucional es hacer conciencia en el ciudadano, en el jefe de familia, en el funcionario público o privado, en el hombre de negocios, sobre la necesidad de que la familia mexicana cuente con habitación digna, evitando en forma gradual los asentamientos humanos irregulares, la convivencia en tugurios o en habitaciones improvisadas como las ciudades perdidas y cinturones de miseria, pues la evolución a que ha llegado la

²⁸ Cueva Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Porrúa, México 1972, pág. 389.

²⁹ Cueva Mario de la, Ob. Cit.

población mexicana ya no puede permitir ese deterioro total ni debe prolongarse por más tiempo el cúmulo de problemas que representa su solución.

Obligación de la Nación es hacer realidad los propósitos de tan elemental derecho.

El derecho subjetivo que proclama tal declaración, está subordinado en cuanto a su goce y ejercicio, a las condiciones económicas y sociales que permitan su efectividad práctica, ya que sin ellos tal derecho se antoja onírico o quimérico. A mayor abundamiento la obligación correlativa a tal derecho estará a cargo del Estado o de las Entidades Paraestatales que la legislación ordinaria determine, por lo que la declaración Constitucional que comentamos no deja de ser un mero sano propósito para mejorar los niveles de vida de las grandes mayorías que integran la población mexicana.⁽³⁰⁾

Cabe mencionar que el Estado sólo podrá proporcionar el derecho a la vivienda a la familia mexicana en la medida de lo posible.

2.2 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

2.2.1 SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Artículo 31, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos en sus Fracciones II y V.

II. Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes.

³⁰ Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa.

V. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la administración pública federal, considerando las necesidades del gasto público federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.⁽³¹⁾

2.2.2 SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto en el Artículo 32, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos en sus Fracciones II, V, VI, VII, XII.

II. Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

V. Proyectar y calcular los egresos del gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

VI. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.

... Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

³¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México 1988.

XII. Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.⁽³²⁾

2.2.3 SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en el Artículo 34 le corresponde el despacho en sus Fracciones VII y VIII.

VII. Establecer la política de precios, y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para las presentación de aquellos servicios de interese público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal; y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías.

VIII. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor.⁽³³⁾

Debemos tomar en consideración que también se debe de vigilar los precios de los materiales para la construcción de vivienda especialmente de vivienda auto-construida, así como la vivienda de interés social.

2.2.4 SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en el Artículo 37, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos en sus Fracciones I, II, III, IV, V y XVI.

³² Ob. Cit.

³³ Ob. Cit.

I. Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.

II. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos locales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado.

III. Promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción

IV.- Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo, y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución.

V. Fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población, y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su proyección, construcción, administración, operación y conservación a partir de los sitios determinados con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

XCVI. Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecología.⁽³⁴⁾

2.2.5 SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

A la Secretaría del Trabajo en su Artículo 32, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos en su Fracción X.

³⁴ Ob. Cit.

X. Promover la Organización de toda clase de sociedades cooperativas - y demás formas de organización para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución disolución y liquidación.⁽³⁵⁾

2.2.6 DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Al Departamento del Distrito Federal en el Artículo 44, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos en su Fracción I y II.

I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica, y

II. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.⁽³⁶⁾

2.3 ORGANISMOS FINANCIEROS

Los fideicomisos: Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO), Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), Fondo a la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y la Banca Múltiple.

2.3.1 Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO)

Financia las siguientes modalidades: reservas territoriales, lotes y/o servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada, vivienda terminada y apoyo a la producción y distribución de materiales para la construcción.

³⁵ Ob. Cit.

³⁶ Ob. Cit.

Los beneficiarios del crédito FONHAFO son preferencialmente, las personas físicas cuyos ingresos no excedan 2,5 veces el salario mínimo mensual de la zona económica donde residan; pero, al mismo tiempo, FONHAFO considera como sujetos de crédito potenciales a personas morales que satisfagan las siguientes condiciones:

- Organismos del sector público, cuando sus programas y presupuestos de desarrollo de vivienda popular, hayan sido aprobados por el Gobierno Federal.
- Gobiernos de los estados y municipios, organismos descentralizados y empresas paraestatales y paramunicipales, para programas de vivienda popular.
- Instituciones bancarias autorizadas que operen de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- Sociedades cooperativas.
- Grupos organizados legalmente y personas de derecho público o privado que realicen programas de vivienda, de acuerdo con las normas del fideicomiso (en esta modalidad entran las constructoras).

Los apoyos máximos, dependen de la capacidad de crédito unitario del beneficiario: cuando el costo total para acción de vivienda es de 0 a 1 000 veces el salario mínimo diario de la zona, se financia hasta el 90 por ciento de la acción; y, cuando el costo se sitúa entre mil y dos mil veces el salario mínimo diario vigente, se financia hasta el 85 por ciento.

2.3.2 Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), y Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA).

Actualmente Foga se haya integrado al FOVI. Las funciones de éste son:

Promover la construcción de vivienda para familias de recursos limitados en propiedad y en arrendamiento, mediante la orientación de las inversiones de las instituciones de crédito y recursos patrimoniales; asesorar - al sector público y privado en aspectos socioeconómicos de construcción, financieros y jurídicos; así como asesorar a ambos sectores en la forma de reducir los costos de construcción, mejorar los sistemas de construcción y racionalizar las inversiones.

Los sujetos de crédito deben cumplir los siguientes requisitos:

- Que tengan capacidad legal para obligarse.
- Que sean jefes de familia.
- Que habiten permanentemente en la vivienda que van a construir.
- Que no sean propietarios de otra casa-habitación
- Que tengan capacidad de pago para cubrir el enganche y cubrir los pagos mensuales.
- Que su ingreso mensual esté comprendido dentro de los niveles requeridos. (por ingreso mensual se entiende el monto de los salarios, -- emolumentos y demás entradas en efectivo que perciba regular y mensualmente el jefe de familia y en su caso, el cónyuge, determinándose dicho monto por el promedio de ingresos del mes en que se autorice el crédito.)

2.3.3 Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE).

El Fovissste considera como sujetos de crédito solamente a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en la Institución, por lo menos con 6 meses de anterioridad.

2.3.4 Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
(INFONAVIT).

Tiene como objetivo destinar recursos crediticios a los sectores social y privado para la adquisición, construcción, reparación y ampliación de la vivienda en propiedad. Este Instituto otorga créditos a aquellos trabajadores que están inscritos en él mismo y cuyas remuneraciones sean hasta 3 veces el salario mínimo general. Los créditos del INFONAVIT no requieren enganche y causan un interés del 4 por ciento anual.

En síntesis, las cinco instituciones financieras que canalizan créditos preferenciales a la vivienda atienden diferentes estratos de población, de acuerdo con el nivel de ingresos del beneficiario: FONHAPO está dirigido a la población no asalariada, con ingresos menores a 2,5 veces el salario mínimo mensual regional; FOVI/FAGA atienden a la población de ingresos bajos y medios que se sitúan en un rango de 2 a 10 veces el salario mínimo mensual; el Programa de FOVISSSTE está dirigido a empleados gubernamentales y el del INFONAVIT a asalariados inscritos en esa institución con remuneraciones no superiores a 3 veces el salario mínimo mensual.

2.4 DECRETOS DE CREACION DE ORGANISMOS Y LEYES QUE SE INTEGRARON POR
ACUERDO DEL EJECUTIVO PARA CANALIZAR AYUDA A LA SOCIEDAD MEXICANA.

Los sismos ocurridos en el mes de septiembre de 1985 provocaron en el Distrito Federal, la pérdida de vidas humanas, así como innumerables daños materiales; entre otros, la destrucción de viviendas de miles de familias de escasos recursos.

A fin de dar solución a este problema y de evitar medidas especulativas que agravaran la difícil situación de quienes habían perdido sus viviendas o debían restaurarlas dado el serio deterioro que habían sufrido, el Presidente de México, Lic. Miguel de la Madrid, expidió y ordenó la expedición de decretos encaminados a reglamentar las acciones gubernamentales -

para satisfacer las necesidades colectivas de vivienda, a continuación trataremos dichos decretos:

2.4.1 DECRETO POR EL QUE SE EXPROPIAN, POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA, - DIVERSOS INMUEBLES DE PROPIEDAD PRIVADA EN EL DISTRITO FEDERAL.

Por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación - del 11 de octubre de 1985, reformado por Decreto publicado el 21 del mismo mes y año, se expropiaron en favor del Departamento del Distrito Federal, - 4 300 inmuebles⁽³⁷⁾ ubicados en las Delegaciones Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza, de esta Ciudad.

En el Decreto publicado el 11 de octubre de 1985, se declaró de utilidad pública y de interés social, la satisfacción de las necesidades colectivas originadas con motivo de los trastornos interiores provocados por los fenómenos sísmicos del mes de septiembre anterior, en las Delegaciones Políticas mencionadas, mediante la realización de las acciones de vivienda necesarias a favor de las personas afectadas por dichos trastornos, así como el mejoramiento de los centros de población dañados por tales fenómenos, - la realización y conservación de los servicios públicos y la adopción de - las medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

En el artículo 3º del mencionado Decreto, se facultó al Departamento del - Distrito Federal proceder a la ocupación inmediata de los inmuebles expropiados.

En el artículo 4º de dicho Decreto, se autorizó al Departamento del Distrito Federal a realizar acciones tendientes a la satisfacción de necesidades colectivas de vivienda, en favor de las personas afectadas por los sismos - mencionados en los considerandos del mencionado Decreto, y de regeneración

³⁷ Miguel de la Madrid IV Informe de Gobierno 1986 Desarrollo Urbano, pág. 73

mejoramiento urbano de los inmuebles expropiados, y en su caso, a enajenar las viviendas que en ellos construya el propio Departamento, a título oneroso, es decir, no gratuito, y fuera de subasta pública; preferentemente a favor de quienes venían ocupando los inmuebles.

Con fecha 24 de octubre de 1985, el Departamento del Distrito Federal ejecutó el Decreto de Expropiación y tomó posesión de los inmuebles.

El pago de la indemnización correspondiente a los dueños de los inmuebles expropiados corrió por cuenta del propio Departamento del Distrito Federal, en un plazo que no excederá de 10 años y dentro de las posibilidades del Erario.⁽³⁸⁾

2.4.2 ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISION DE RECONSTRUCCION DEL DISTRITO FEDERAL.

Las tareas de reconstrucción del área metropolitana de la ciudad de México requirieron de acciones coordinadas entre el Gobierno y la población que armonizaran con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo. A fin de lograr lo anterior, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 4 de octubre, el Ejecutivo creó la Comisión Nacional de Reconstrucción como órgano de consulta y participación en las acciones que los sectores públicos, privado y social realicen en el ámbito nacional para enfrentar y resolver los problemas causados por los movimientos sísmicos.

El Decreto anteriormente citado estableció las bases para que la Comisión Nacional de Reconstrucción, en el ágil desempeño de sus funciones, se auxiliara de seis Comités, entre los que se encuentran el Comité de Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México.

³⁸ Diario Oficial de la Federación, 21 de octubre de 1985.

El Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México, en su carácter de auxiliar de la Comisión Nacional de Reconstrucción, fue el órgano de consulta y participación de los sectores del Distrito Federal encargado de integrar un programa de reconstrucción de la ciudad que conjugue las acciones públicas y privadas, para beneficio de todos los núcleos de población afectados.

El Comité estará integrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá; por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien lo coordinará; y por aquellos servidores públicos cuyas atribuciones estén relacionadas con los asuntos que se traten en el Comité. Asimismo se invitó a participar en el Comité a personalidades destacadas de la sociedad.⁽³⁹⁾

2.4.3 ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE QUE EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL REVISE LO REFERENTE A NORMAS DE CONSTRUCCION Y PROPONGA LO CONDUCTENTE.

El día 30 de septiembre de 1985 salió publicado en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por medio del cual se faculta al Departamento del Distrito Federal a revirar, para en su caso, proponer o expedir normas en materia de construcciones, a fin de prever riesgos y proporcionar una mayor seguridad a los habitantes del Distrito Federal.⁽⁴⁰⁾

Para lograr su cometido el Departamento del D.F., se auxilió de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los representantes de los sectores social y privado interesados.

2.4.4 DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS NORMAS DE EMERGENCIA EN MATERIA DE CONSTRUCCION PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Para afrontar la situación de emergencia en que se encontró el Distrito Federal, así como para prevenir mayores daños a las personas y a los --

³⁹ Diario Oficial de la Federación 11 de octubre de 1985.

⁴⁰ Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, pág. 228, México 1988.

bienes, el Ejecutivo emitió diversas disposiciones tendientes al estudio y revisión de las normas vigentes en materia de construcciones,

La Comisión Evaluadora del Sismo creada por Acuerdo de 28 de septiembre de 1985 y con base en el Acuerdo al Departamento del Distrito Federal, emitido en la misma fecha, el propio Departamento procedió a revisar los inmuebles dañados y a proponer normas en materia de construcción a fin de prever riesgos y proporcionar una mayor seguridad a los habitantes del propio Distrito Federal.

Para lograr los anteriores propósitos, en tanto se actualizaban las disposiciones que regulan a las construcciones y con objeto de agilizar la reconstrucción en el Distrito Federal, fué necesario emitir normas de emergencia que permitieran garantizar mayor seguridad a la población.

Las Normas de Emergencia en Materia de Construcciones para el Distrito Federal, son de orden público e interés social y se aplicarán al diseño y ejecución de trabajos de refuerzo o reparación que se lleven a cabo en construcciones e instalaciones ubicadas en el propio Distrito Federal que hayan sido dañadas por los sismos de septiembre de 1985, así como toda obra en proceso de ejecución o cuyo inicio sea posterior a esas fechas.

El propietario u ocupante de un inmueble que tenga conocimiento que éste ha sufrido daños en sus estructuras y muros, estará obligado a denunciar tales hechos, ante las autoridades del Departamento.

Los propietarios de construcciones ó instalaciones dañadas, recabarán un dictamen técnico que someterán a la revisión del Departamento del D.F.. Si los daños no afectan la estabilidad de la construcción o instalación, el dictamen podrá señalar que ésta puede dejarse en su situación actual o bien sólo repararse o reforzarse localmente. Si el dictamen señala que se requieren reparaciones o refuerzos más extensos, éstos deberán diseñarse y ejecutarse; para tal efecto los elementos de la estructura - - -

deberán ser objeto de una inspección detallada, en la que se retiren -- los recubrimientos que puedan ocultar daños estructurales,

La autorización para ejecutar cualquier diseño, sea éste de refuerzo o -- reparación, de continuación de una obra iniciada o de realización de una nueva, requiere de revisión que en cada caso señale el Departamento del -- Distrito Federal.⁽⁴¹⁾

2.4.5 DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA ESPECIAL DENOMINADO -- PROGRAMA EMERGENTE DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR DEL DISTRITO FEDERAL.

Por decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 1985, se creó el Organismo Público Descentralizado Renovación Habitacional Popular, con personalidad jurídica y patrimonio -- propio, el cual tiene por objeto la ejecución del Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal, que tuvo como finalidades las de reconstruir y reorganizar las zonas marginadas que fueron afectadas por los sismos en el Distrito Federal, con base en principios -- de reordenamiento urbano y desarrollo social.

Establecer una política de desarrollo social que considere la vecindad, -- el arraigo y tienda a garantizar la propiedad y el disfrute de una vivienda digna y decorosa, ordenar el uso anárquico del suelo, dotar los servicios de equipamiento urbano complementario, tales como de salud, de educación, de recreación, de agua potable y de otros básicos.

Combatir la especulación del suelo urbano y promover el adecuado uso y -- destino del suelo.

Promover y ejecutar por cuenta propia o de terceros, programas de vivienda y de fraccionamientos urbanos de interés social, para clases populares

⁴¹ Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, 10. de noviembre de 1985, pág. 110.

de bajos ingresos, observando lo previsto en los programas de desarrollo urbano y vivienda aplicables.

Construir, reconstruir y conservar obras de infraestructura y equipamiento urbanos, por cuenta propia o de terceros, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Adquirir, enajenar, fraccionar, urbanizar, permutar y construir sobre los inmuebles urbanos, por cuenta propia o de terceros, en las zonas afectadas que determine el Programa.

Gestionar, obtener y otorgar créditos cumpliendo las disposiciones legales existentes, así como promover el establecimiento de sistemas y líneas de crédito para facilitar la adquisición de viviendas a los beneficiarios considerando su capacidad de pago.

Establecer sistemas de apoyo técnico y financiero hacia programas de autoconstrucción y regeneración de las viviendas afectadas, así como para el funcionamiento de cooperativas de vivienda de conformidad con el Programa.

Propiciar la participación de la comunidad en la ejecución de las acciones, obras e inversiones que realicen y, en especial, de los grupos vecinales correspondientes.

Celebrar toda clase de contratos y convenios y realizar los actos jurídicos necesarios para el cumplimiento del su objeto.⁽⁴²⁾

El Programa Emergente citado, se ejecutará en los inmuebles urbanos que fueron expropiados en favor del Departamento del Distrito Federal, mediante Decretos Presidenciales publicados en el Diario Oficial de la Federación del 11 de octubre de 1985, reformado el 21 del mismo mes y año.

⁴² Diario Oficial de la Federación, 14 de octubre de 1985.

2.4.6 DECRETO DE CREACION DEL PROGRAMA DE RECONSTRUCCION DE LA UNIDAD HABITACIONAL NONOALCO TLATELOLCO.

En la Unidad Habitacional "Adolfo López Mateos" Nonoalco-Tlatelolco, conjunto urbano que es una verdadera ciudad dentro de la gran metrópoli, los sismos causaron la misma gama de efectos que sufrió la gran ciudad; desde afectaciones menores hasta derrumbes. En consecuencia, se encomendó a la - Secretaría de Desarrollo urbano y Ecología la tarea de evaluar los daños ocasionados por los sismos y reconstruir el conjunto para preservar la integridad física y moral de sus habitantes.

Una vez evaluados los daños y resueltos los problemas inmediatos, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, estableció el 14 de marzo de 1986, con carácter emergente y temporal, el Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional "Adolfo López Mateos" Nonoalco-Tlatelolco, dependiendo directamente del Secretario del Ramo y - cuyo decreto apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el - 26 de mayo de 1986.

El Programa tiene como principal objetivo restituir a los edificios de la Unidad sus condiciones de habitabilidad y estabilidad, dentro de una imagen renovada del conjunto, mediante acciones que ponderen las necesidades materiales y sociales de los habitantes y congruentes a la restringida si tuación económica en la que se encuentra el país.

Una acción de reconstrucción de tal magnitud generó modalidades novedosas de participación social de la misma comunidad tlatelolca, a través de las diferentes mesas directivas de cada edificio, con las cuales se han coordinado los trabajos que se llevan a cabo en dicha Unidad.

El Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional "Adolfo López - - Mateos" Nonoalco-Tlatelolco, consta de siete Subprogramas y son los - - - siguientes:

- **Proyectos Ejecutivos.**- Empresas consultoras de gran prestigio han elaborado los proyectos ejecutivos de las obras de reconstrucción para cada edificio.
- **Reubicación Temporal.**- Este Subprograma contempla la reubicación de aproximadamente 531 familias, de las cuales 405 son en la misma Unidad Habitacional y 126 fuera de ella. Asimismo se proporciona ayuda de renta a 536 familias.
- **Reparación de Ascensores.**- Se están desarrollando trabajos en 46 -- edificios que constan de 5 004 departamentos.
- **Recimentación y Reestructuración.**- En este Subprograma se enmarcan treinta y dos edificios que requieren este tipo de reparaciones. Las obras preliminares ya se han iniciado y consisten en el levantamiento de mobiliario urbano, cercado perimetral, desmantelamiento de elevadores y herrería, desmantelamiento de departamentos, retiro de pisos y de andadores, demolición de celosías, preñiles, jarraneras y limpieza de terreno. Asimismo, - los trabajos dentro de este rubro incluyen la demolición parcial de nuevos edificios cuyo número de niveles se está reduciendo: en cuatro inmuebles de 14 a 15 pisos, y cinco más de 14 a 7 niveles.
- **Demoliciones.**- Subprograma que ha cubierto la demolición de cinco edificios por el método de explosión: Jesús Tarán, Ponciano Arriaga, Cruzaburo, Ouelato y el número Sur del Nuevo León. Por el método mecánico y convencional tres edificios.
- **Servicios y Mantenimiento.**- Dentro de los trabajos de este Subprograma se han realizado 139 acciones que engloban reparaciones de fugas en instalaciones hidrosanitarias y de gas; filtraciones en techos y muros; albañilería; sellado de juntas; limpieza y acarreo de basura; reparaciones de elevadores y en instalaciones eléctricas, entre otras.

- Otras Inicativas.- Las acciones de dicho Subprograma han comprendido la reubicación temporal de 168 comercios en 12 zonas dentro de la misma Unidad.

El Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional "Asolfo López - Mateos" Nonoalco-Tlatelolco, por sus innovaciones en los aspectos técnicos y constructivos, por su complejidad operativa y logística, por la amplia participación de la comunidad de residentes y por sus propias características como conjunto residencial, representó una obra única entre las de su género en todo el mundo.⁽⁴³⁾

2.4.7 DECRETO POR EL QUE SE EXIME POR UNA SOLA VEZ EL PAGO DEL IMPUESTO DE ADSCRIPCIÓN DE INMUEBLES.

Otro decreto expedido en beneficio de las personas que perdieron su vivienda a raíz de los sismos de 1985, fue el publicado en el Libro Oficial de la Federación el día 23 de abril de 1986, en el que se exime por una sola vez el pago del impuesto de adquisición de inmuebles, así como de los derechos de inscripción de las escrituras correspondientes en el Registro Público de la Propiedad.⁽⁴⁴⁾

Para los beneficiarios del Programa de Renovación Habitacional Popular, los gastos derivados de las escrituras serán absorbidos por el Gobierno.

2.4.8 DECRETO POR EL QUE SE AÑADE LA LEY SOBRE EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO AL CONDOMINIO DE CONDOMINIOS DEL DISTRITO FEDERAL.

La misma se mantuvo al espíritu original de las nuevas unidades constituidas por Renovación Habitacional Popular y se perfeccionó técnicamente su funcionamiento, según se contempló en la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio para el Distrito Federal, a la que se le adicionó un nuevo capítulo -VIII-.

⁴³ SEPMU. Programa de Reconstrucción Nonoalco Tlatelolco.

⁴⁴ Diario Oficial de la Federación 23 de abril de 1986.

Dicho capítulo incorpora una nueva figura de propiedad en condominio denominada "DE CARACTER VECINAL".

Este nuevo tipo de propiedad en condominio fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de mayo de 1986, especificando el mismo Decreto, que sólo se podrá originar en los siguientes supuestos:

- Sólo se podrá constituir en Inmuebles destinados específicamente - para ese fin e incluidos en el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal.
- Serán viviendas de interés social y locales anexos.
- Deberá ser autorizado por el Departamento del Distrito Federal.⁽⁴⁵⁾

Como puede observarse, el Régimen de Propiedad en Condominio de Carácter Vecinal es un Régimen especial que surgió a raíz de los sismos de septiembre de 1985 y que comprende exclusivamente los inmuebles que estén incluidos en el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal.

El rápido crecimiento en la ciudad de México, sobre todo en las últimas tres décadas, fué generando la multiplicación de asentamientos humanos en muchos casos irregulares, así como la sobrepoblación de antiguas viviendas que llegan a ser habitadas por familias de escasos recursos.

El proceso migratorio de la provincia a la capital de la República hizo que este tipo de vivienda fueran llegando oleadas de familias y paisanos que fueron ubicados por quienes se encontraban ya instalados.

⁴⁵ Diario Oficial de la Federación, 9 de mayo de 1986, pág.28

La vida en las vecindades reprodujo patrones culturales y formas de conducta, características de la comunidad rural tales como: solidaridad, -- mutua protección y apoyo que se reforzaron con la convivencia cotidiana y, en muchos casos con otro tipo de alianzas y compromisos familiares como el compadrazgo, el noviazgo y la creación de grupos juveniles para el deporte, la diversión, etc.

Sin embargo, la sobre población, el nacimiento, la escasez o insuficiencia de servicios básicos o la conducta de algunas familias, sus miembros, pro piciaban en algunos o muchos casos, fricciones, malos entendidos y situaciones molestas de convivencia que debieron resolverse de manera personal o familiar ante la falta de normas que reglamentaran la conducta y el uso de áreas comunes.

Con la creación de los condominios de carácter vecinal, habfan de resolver se muchas de las causas que originaban estas situaciones molestas. Por un lado, porque la construcción de las nuevas viviendas se han hecho tomando en consideración espacios particulares y comunes, de acuerdo a las necesidades de convivencia familiar y colectiva y por otro lado, porque la ley -- sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de inmuebles para el Distrito Federal, señala normas de observancia obligatoria para regular el uso de áreas comunes y de viviendas individuales, así como de conductas que -- contribuyan al establecimiento de una convivencia armónica y de buena vecindad.

En este sentido tanto en la Ley como en el Reglamento de Condominio, se -- señala cual será la forma en que cada condómino u ocupante, usará su departamento, vivienda, casa o local, la cual tendrá que ser en forma ordenada y tranquila no podrá en consecuencia, destinarlo a usos contrarios a la moral o a las buenas costumbres; ni hacerlo servir a objetos diversos a los -- convenidos expresamente.

Cabe señalar que el Decreto señala en su artículo 50 que la administración y mantenimiento de éstas unidades colectivas de vivienda sea a cargo de -- sus propios habitantes.

Se consideró lo más apropiado que los propios condóminos sean los que lleven la administración del condominio, esto es que haya autoadministración en cada inmueble, ya que son los habitantes, ahora condóminos, quienes -- les darán las mejores soluciones.

De acuerdo a lo anterior, con el programa de acción y el artículo 34 de la Ley de Condominio, Revonación Habitacional Popular, elaboró el Reglamento -- que habrá de utilizarse en los condominios, mismo que en materia de admi-- nistración, se señaló que para que los condóminos estuvieran bien represen-- tados, se debe designar tres administradores, quienes tendrán las facultades que la Ley les otorga, y será necesario que actúen conjuntamente por -- lo menos dos de ellos.

El Reglamento del Condominio contiene lo siguiente:

- Los Derechos y Obligaciones de los Condóminos con respecto a los -- bienes de uso común, especificando las limitaciones de las mismas que se -- señalan en la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio, así como -- los bienes de uso particular.

- Los criterios que establecen una mejor administración, mantenimien-- to y operación del condominio en beneficio de quienes conviven bajo este -- régimen de propiedad.

Las disposiciones necesarias que permiten e impulsan la integración -- organización y desarrollo de la comunidad,

- Las formas para convocar a asambleas de condominios y las personas que la presidirán.

- De la designación y revocación de los administradores, así como las funciones y el periodo que fungirán como tales, de acuerdo a lo dispuesto por la asamblea general.

- Las condiciones en que deberán realizar sus funciones los administradores, tomando en cuenta que estos no recibirán remuneración alguna, - debido a que se tiene una participación mas activa y permanente en la -- autoadministración de los inmuebles.

- Establece las funciones que deberán tener los administradores, considerando que son quienes ejecutarán los acuerdos tomados por la Asamblea General.

2.4.9. CONVENIO DE CONCERTACION DEMOCRATICA PARA LA RECONSTRUCCION.

El Presidente de la República definió, en lo general, la orientación política fundamental que conduciría las tareas de reconstrucción.

La tarea de reconstrucción fué muy compleja tan sólo en el área del centro de la ciudad se llevaron a cabo acciones de vivienda para una población de 250 mil habitantes, para ello fué necesario construir viviendas provisionales para alojar a un alto porcentaje de esa población, asimismo con criterios de justicia social se buscó hacer compatibles los recursos financieros indispensables, con la posibilidad de pago de la población -- atendida.

Ante la magnitud del problema fué indispensable unir voluntades y acciones,

precisar responsabilidades y alentar la participación de la comunidad en el marco de la concertación democrática para resolver con eficacia el problema habitacional que mantuvo a muchas familias en condiciones de emergencia.

Por lo anterior tanto el Gobierno Federal y la Sociedad celebraron el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción, mismo que analizaremos a continuación:

El día 13 de mayo de 1986 se firmó el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular, que celeraron por una parte, el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el Departamento del Distrito Federal, y por la otra, la sociedad representada por 52 Organizaciones de Damnificados, los Institutos y Universidades, 8 Grupos Técnicos de Apoyo, 8 Colegios de Profesionistas y Cámaras; y 11 Fundaciones y Asociaciones Cíviles que apoyan a los damnificados.

En este Convenio, se establecieron las bases políticas, técnicas, sociales y financieras para los trabajos de reconstrucción.

Las líneas básicas de la reconstrucción de viviendas así acordadas fueron 10 puntos:

- Todos los beneficiarios del Programa firmarán contrato de compra-venta con Renovación Habitacional Popular, conociendo las cláusulas antes de firmarlo.

- Dicho contrato de compra-venta establecerá: el precio de venta, la forma de pago, el interés y el plazo de pago, cuando se trate de reparaciones menores y de rehabilitación de vivienda, los contratos especificarán el precio de la obra en cada caso.

Los comerciantes que ocupaban accesorias en los inmuebles incluidos en el Programa de Renovación Habitacional Popular y que contaban con certificado de derechos, podrán adquirir locales comerciales de por lo menos -- 20 m2., en condiciones similares a las establecidas para la vivienda nueva.

Estos casos serán objeto de un contrato adicional que se ajustará a las reglas técnicas y financieras previamente convenidas con Renovación -- Habitacional Popular.

Renovación Habitacional se obliga a constituir en el inmueble el --- Régimen de Propiedad en Condominio, así como su inscripción en el Regis--- tro Público de la Propiedad, y a otorgar a los compradores su escritura -- pública de compra-venta, a cubrir los gastos e impuestos que se originen -- con motivo de las escrituras públicas, tanto de la constitución del régi--- men de propiedad en condominio, como de la escritura individual de las --- viviendas.

El contrato de compra-venta en abonos se elevará a escritura públi--- ca dentro de los siguientes 90 días naturales a la fecha de entrega.

Las personas que por algún impedimento (ancianos liciados), no estén en posibilidad de cubrir los pagos mensuales y previo estudio socioeconó--- mico recibirán apoyo del Fondo Nacional de Reconstrucción y de Organismos no Gubernamentales.

- Los beneficiarios del programa desocuparan los predios para la rea--- lización de las obras y recibirán vivienda temporal, ya sea en compamen--- tos provisionales, con ayuda de renta mensual de 30 mil pesos por el pla--- zo necesario o apoyo para la adquisición de vivienda definitiva de otros--- organismos de vivienda y fuera de la zona metropolitana esto con el fin de impulsar la descentralización.

- En el caso de los predios baldíos y edificios desocupados, su superficie fué destinada a la construcción de vivienda o servicios comunitarios, - respetando el uso y destino expresado en el Decreto Presidencial expropiatorio.

- Se integró un Comité Técnico compuesto por un representante de Renovación Habitacional, de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, de las escuelas de Ingeniería y Arquitectura del IPN, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Puebla. Dicho Comité supervisó y evaluó los proyectos atípicos o sea los proyectos propios y programas de autoconstrucción con los que trabajaron fundaciones privadas.

- Las organizaciones que participaron en la reconstrucción con recursos propios o de organismos no gubernamentales, ajustaron sus programas a las condiciones crediticias de Renovación Habitacional Popular, o sea no rebasando los precios de venta y la forma de pago establecida por el Organismo.

- Se convocó a las organizaciones civiles y no gubernamentales de México y de otros países a una nueva campaña de recaudación de fondos, para familias no consideradas dentro del programa.

- Las organizaciones que participaron en la reconstrucción respetaron la voluntad de los beneficiarios para elegir la asesoría profesional que mas les convino.

- Renovación Habitacional Popular, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el Departamento del Distrito Federal aseguraron la conservación de los monumentos históricos estableciendo sus lineamientos para su rehabilitación. En caso de que el crédito de Renovación Habitacional Popular resultase insuficiente para la ejecución de los proyectos que se realicen en inmuebles

considerados monumentos históricos, el Gobierno Federal absorberá el costo excedente.

- El convenio permite la firma de convenios particulares con las organizaciones, y estos serán considerados parte de este convenio.⁽⁴⁶⁾

En síntesis el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción expresó el acuerdo social, la precisión del programa financiero y el arranque masivo de las obras de reconstrucción de manera intensa.

2.4.10 REGLAMENTO DE CONSTRUCCION PARA EL DISTRITO FEDERAL.

La ocurrencia de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, de inusitada intensidad y desastrosos efectos en edificios e instalaciones de la Ciudad de México, indujeron, entre otras acciones, a la revisión del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal vigente desde 1976.

Hasta 1985, se consideraba que las normas de emergencia elaboradas a raíz del fuerte sismo que tuvo lugar el 28 de julio de 1957 (que produjo la dramática caída del Angel de la Independencia) y la incorporación de normas constructivas en el Reglamento, resultante de investigaciones nacionales y extranjeras a consecuencia de los temblores de 1962 y 1964 cubrían las más severas contingencias de los movimientos telúricos. Inclusive, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal de 1976, se consideró tan avanzado que influyó en los reglamentos de Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, El Salvador, Nicaragua y Venezuela.

Sin embargo, el sismo del 19 de septiembre superó en intensidad a todos los ocurridos en la Ciudad de México, y se diferenció de ellos por su duración

⁴⁶ Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción, México, D.F.
13 de mayo de 1986.

y frecuencia, además de los efectos físicos que produjo: la superficie del suelo adoptó grandes ondulaciones en direcciones transversales en algunas zonas de la ciudad, con pandeo de rieles, aparición de grietas en el terreno, desplazamiento de los edificios de sus cimentaciones -algunos de los cuales fueron materialmente extraídos de su lugar-, fracturas de las tuberías que conforman las redes de agua y drenaje, así como la magnitud de los daños y la cuantiosa destrucción que alcanzó a edificios, escuelas y edificaciones hospitalarias, con daños mayores y menores.

Ante esta situación, y por iniciativa del Jefe del Ejecutivo, se integró - el Subcomité de Normas de Procedimientos de Construcción de la Comisión -- Nacional de Reconstrucción.

Una vez iniciados los trabajos en octubre de 1985, las actividades se orientaron al cumplimiento de los siguientes objetivos.

- Analizar los efectos del terremoto de septiembre de 1985.
- Elaborar normas de emergencia aplicables a la reparación y construcción de estructuras, en tanto se promulgara un Nuevo Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.
- Revisar los capítulos del Reglamento de Construcciones de 1976 relativos a la seguridad estructural, incluyendo materiales y procedimientos de construcción.

Al esfuerzo emprendido en el Departamento del Distrito Federal, se sumó el de instituciones tales como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, -- Petróleos Mexicanos y La Comisión Federal de Electricidad.

Pémax se abocó a la exploración geológica y sísmológica, mediante la - - -

perforación y muestreo de cuatro pozos de 2 000 y 3 000 metros de profundidad, localizados en Copilco, Tláhuac, Magdalena Mixhuca y Colonia Roma; además, realizó los estudios sísmológicos de reflexión con alcance de 2 000 metros de profundidad en las direcciones norte-sur y este-oeste, con una longitud total de 250 kilómetros.

A su vez, la Comisión Federal de Electricidad realizó la prospección sísmica de refracción y geoelectrónica del subsuelo hasta una profundidad de 300 metros.

Por otra parte, el Departamento del Distrito Federal y el CONACYT integraron un fondo, administrado por este último, para apoyar la elaboración de 40 estudios diferentes en 1986 y otros tantos durante 1987. La planeación y coordinación de los trabajos fue responsabilidad de la Secretaría General de Obras del Departamento del Distrito Federal.⁽⁴⁷⁾

Una vez concluidos los estudios, fue posible obtener los elementos necesarios y suficientes para redactar la versión final del capítulo relativo a seguridad estructural, así como las normas técnicas complementarias.

Esta nueva versión del Reglamento y las Normas Técnicas Complementarias de Seguridad Estructural, reflejan el grado de conocimiento sobre diseño sísmico de edificaciones en el Distrito Federal, e incorpora ampliaciones e adiciones referentes a la calidad de los materiales y a los procedimientos constructivos.

El proyecto de modificaciones al Reglamento de Construcciones de 1976, sometió a consulta y comentarios de diferentes grupos de profesionales involucrados en la construcción de instituciones oficiales y de técnicos particulares, todos los cuales aportaron importantes consideraciones para enriquecer el documento.

⁴⁷ La Ingeniería Civil en la Renovación Nacional, Memorias del Congreso, -- Ciudad de México 1987, pág. 114.

El nuevo Reglamento incluye revisadas las Normas Técnicas Complementarias para el diseño estructural por viento y por sismo, diseño y construcción de cimentaciones, así como de estructuras de concreto, acero, madera y mampostería.

El Reglamento se publicó el 3 de julio de 1987 en el Diario Oficial de la Federación.

Actualmente se estudian sistemas antisísmicos en la edificación de las nuevas construcciones y análisis de cimentaciones que permitan absorber los movimientos telúricos, que aislen a la estructura de estos desplazamientos y disipen los esfuerzos causados por las fuerzas sísmicas. También se desarrolla un prototipo de alarma sísmica, que se basa en el hecho de que la mayoría de los temblores que afectan a la ciudad de México se producen en el litoral occidental del país, particularmente en las costas de Oaxaca, Guerrero y Michoacán, por lo que las primeras ondas sísmicas, con alto contenido de energía, tardan unos dos minutos para producir en la ciudad de México sus efectos destructivos.

Esta alarma sísmica sería un valioso instrumento preventivo, porque da la posibilidad de evacuar ordenadamente los edificios, desconectar sistemas eléctricos, encender equipos auxiliares, suspender circulación de vehículos de diversos tipos, buscar refugio, prevenir problemas en centros industriales y de servicio público, en fin, salvar a una población concientizada.

Algunas instituciones que se han abocado a estas investigaciones son la Universidad Autónoma Metropolitana, que en colaboración con el Centro de Investigación Sísmica, A.C., desarrollan el sistema para la emisión, recepción y análisis de señales sismotelémetricas capaz de emitir la señal de alarma. También el Instituto de Ingeniería de la UNAM opera una red --

telemétrica con su estación más lejana cerca de Iguala, Guerrero.

Los efectos devastadores de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 obligaron a la Secretaría General de Obras del Departamento del Distrito Federal a crear un área que se encargase principalmente de controlar los aspectos técnicos y de seguridad de los edificios de más de cuatro niveles y de uso público, las construcciones hasta de cuatro pisos quedaron a cargo de las Delegaciones Políticas. La razón principal de esta división, se debe al cambio radical en estructuración que existe entre esos inmuebles. La Coordinación de Control de Edificaciones, como se le denominó, es responsable de otorgar las licencias de construcción y autorizar las solicitudes de reparación mayor o menor de demoliciones parciales o totales, -- y también de obras nuevas.

Se estableció un sistema de control con el fin de conocer en principio el estado de los inmuebles y tener un seguimiento de los trabajos autorizados.

En adición a las acciones descritas y ante la posibilidad de que un número considerable de edificios se encuentran aún en mal estado o en condiciones inadecuadas para resistir futuros sismos, se consideró indispensable proceder a una revisión generalizada de los inmuebles con más de 4 -- niveles y los de uso público localizados en la Ciudad de México, que permita determinar su nivel de seguridad actual. Así la clasificación de los edificios según su capacidad sísmica, será la base para tomar la decisión adecuada, a fin de garantizar la seguridad de los habitantes ante la posibilidad de futuros temblores.

Las autoridades del Departamento del D.F., han realizado acciones correctivas y preventivas. Las primeras sirvieron para tomar decisiones de reparación, reestructuración o demolición de los inmuebles afectados.

Entre las acciones de tipo preventivo, se aplica la Metodología para evaluar la capacidad sísmica de edificios, sobre todo de las tres delegaciones más dañadas por los sismos donde se localizan 20 000 edificaciones - de más de cuatro niveles y de uso público; de estas, las estructuras de tipo A (mercados, iglesias, cines, teatros y en general edificios con concentraciones de más de 200 personas) se deberán reforzar para cumplir con el Nuevo Reglamento de Construcciones.

Con esa metodología se han detectado edificaciones que aún cuando a simple vista no tenían daños, sus características las hacen desfavorables ante acciones sísmicas, y se ha conminado a sus propietarios para que los adecúen estructuralmente a fin de hacerlos más seguros.

Fese a todo lo realizado, aún quedan, de los 70 000 inmuebles que requieren controlarse y analizarse en la forma descrita, muchos edificios aparentemente no dañados que necesitan revisión y análisis.

Las edificaciones realizadas por el Programa de Renovación Habitacional Popular, se ubican en la zona del Lago de la Ciudad de México.

Como es conocido, cuando una edificación ubicada en esta zona transmite sobrecarga al subsuelo, se producen asentamientos que si son excesivos, pueden causar daños a la cimentación y a la edificación misma.

En el caso de las edificaciones de R.H.P., para limitar los asentamientos a una magnitud permisible se tomaron las medidas siguientes.

- Se eligió como tipo de cimentación una losa corrida con contratrabes
- Se especificó una excavación bajo la cimentación, que se rellenó con un material más ligero que el material excavado.

El espesor del relleno se determinó para que los asentamientos calculados al considerar el peso del edificio y del relleno resultaran del orden de los permitidos por el Reglamento de Construcciones del Departamento del Distrito Federal. (48)

Para conocer el orden de los asentamientos, se llevó a cabo un programa -- de nivelaciones mensuales a 3 790 edificios en lapsos que varían de 8 meses a 1 año.

Los resultados a la fecha indican que los asentamientos son en general menores que los tolerables, lo que sugiere que las recomendaciones de Mecánica de Suelos que sirvieron de base para el diseño de las excavaciones y rellenos, fueron conservadoras.

⁴⁸ Idem. Ob. Cit., pág. 125

CAPITULO TERCERO
ENTORNO SOCIOECONOMICO DE LOS
BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS
DE RECONSTRUCCION

3.1 PERFIL SOCIOECONOMICO DE LOS BENEFICIOS DEL PROGRAMA DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR.

La zona donde realizó sus trabajos Renovación Habitacional comprende parte importante del centro histórico de la Ciudad de México. Esta integrada a las delegaciones que en su conjunto concentran un 30% de la actividad económica del Distrito Federal y se caracterizan por sus altos niveles de infraestructura y servicios.

Con una cobertura en lo que respecta a agua y drenaje superior al 90%. En cuanto a viabilidad y transporte la zona cuenta con una extensa red, ejemplo de ello es que 40 de los 122.2 Km. del metro existentes en 1985, atravesaban la zona; cuenta con equipamiento de abasto, salud y educación de nivel metropolitano. (49)

El censo efectuado con las familias beneficiadas del Programa de Renovación Habitacional, arrojó información interesante para conocer su perfil socioeconómico.

Entre los datos que merecen ser destacados encontramos los siguientes:

El 82.77% de los beneficiarios del programa de Renovación Habitacional, se encontraba fuera de los principales esquemas de los programas oficiales de vivienda.

El 10.73% aportaba al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT).

El 6.4% contaba con crédito del Fondo de la vivienda del ISSSTE - - - - (FOVISSSTE).

Y el 0.46% a otros programas de vivienda. (50)

⁴⁹ SEDUE, RENOVACION HABITACIONAL POPULAR EN EL D.F. Síntesis de la Memoria del Programa Octubre 1985, Marzo 30, 1987, pág. 2

⁵⁰ SEDUE, SUBSECRETARIA DE VIVIENDA, Atlas Técnico de la Reconstrucción de Vivienda Popular Cd. de México, 1986, pág. 39.

El 40% de las viviendas atendidas tenían, antes del sismo una superficie -- no mayor a 20 Mts.2, otro porcentaje similiar, tenía una superficie entre -- los 21 y 40 Mts.2 el 15% tenía áreas que fluctuaban entre los 41 y 70 -- Mts.2 y solamente un 2.05% contaba con superficies superiores a los 80 -- Mts.2.

Las cifras que muestran el estado de los servicios son elocuentes: los ser -- vicios sanitarios eran de tipo comunal en un 63% de los casos y cerca de -- un 30% compartía la cocina.

Del estado físico de la vivienda en la zona de Renovación pudo percibirse -- que el 64% de los inmuebles incluidos en los Decretos Expropiatorios de -- octubre de 85, se encontraban en una situación deteriorada y solo el -- 10.20% se consideró en buen estado.⁽⁵¹⁾

Hay que hacer notar que casi la totalidad de la vivienda expropiada (97%) -- era de alquiler, y en muchos de los casos estaban sujetas al Decreto de -- Congelación de rentas, lo que disminuyó su rentabilidad y contribuyó en -- gran medida a su deterioro.

Solamente el 1% eran casas propias, y en el 2% restante la vivienda era -- prestada.

En general la percepción que los usuarios tenían en cuanto a servicios ur -- banos en la zona, no era tan crítica ya que unicamente el 0.05% no conta -- ba con energía eléctrica, el 1.5% carecía de suministro de agua y el 1.27% -- no tenía drenaje aunque este tipo de servicios en la mitad de los casos -- era deficiente. Como puede observarse la vivienda estaba por debajo de -- cualquier norma de habitabilidad.

⁵¹ SEDUE. SUBSECRETARIA DE VIVIENDA. Idem Ob. Cit. pág. 39

En cuanto a los habitantes, el 97% rentaba su vivienda pagando un promedio de 4,500 pesos mensuales lo que representaba 9% de un salario mínimo. Cabe notar que el 30% de la población atendida pagaba por debajo de 500 pesos - mensuales de renta

La población afectada estaba constituida por familias con 4.6 miembros en promedio y un ingreso familiar de 2.5 salarios mínimos. En cuanto al tipo de empleo se apreció que el 56.5% tenía empleo de planta, el 31.4% su empleo era eventual y casi el 12% de confianza. (52)

La gran mayoría de la población afectada tenían mas de 30 años de residir en la zona y sus relaciones sociales y económicas se encuentran integradas al mismo sitio; trabajando y viviendo en su mismo barrio un 37% de la población beneficiaria.

3.2 DOTACION DE VIVIENDA A LOS AFECTADOS POR LOS SISMOS

El primer paso para garantizar el desarrollo del programa de reconstrucción se dió al expropiarse de acuerdo a las previsiones legales correspondientes, los predios de las viviendas afectadas.

Se decretó en ese momento el pago de la indemnización correspondiente a los expropietarios. Esta medida permitió contar con el suelo necesario para la reconstrucción y resolvió el círculo vicioso de las rentas congeladas y baja productividad de los inmuebles.

A cada una de las familias que habitaban los predios expropiados se les otorgó un certificado personal que garantizaba, sus derechos y su participación en el programa de Renovación Habitacional.

⁵² SEDUE. Ob. Cit. págs. 17 y 18

Se firmaron con cada titular del certificado personal de derechos contra-
tos de compra-venta en los que se especificaban las obligaciones y dere-
chos de cada una de las partes y los vecinos aprobaron los proyectos de --
vivienda, aunque dichos proyectos no siempre fueron respetados.

Las viviendas que quedaron completamente inutilizables después de los sis-
mos no fueron más de cuatro mil, por lo que las familias que las habita--
ban comenzaron a vivir en la vía pública a partir del 19 de septiembre -
de 1985. Sin embargo, a medida que la reconstrucción avanzó y ante la im-
posibilidad de llevar a cabo las obras constructivas con la población ha-
bitando los inmuebles fué necesario desocupar los terrenos y ofrecer op-
ciones de vivienda provisional mientras estas concluían, por esto se orien-
tó a las familias para que aprovecharan alguna de las siguientes opciones
de vivienda temporal o definitiva.

La ayuda mensual de 30 mil pesos por el plazo necesario, con pago anticipa-
do de tres meses y la cobertura de gastos de mudanza por 50 mil pesos, pa-
ra cada movimiento de salida y retorno, opción diseñada para quienes pu-
dieron ser alojados en casa de familiares, amistades o familias solidarias,
resuelvan así el problema de habitación temporal mientras termina la cons-
trucción de su vivienda definitiva (el apoyo de 30 mil pesos mensuales, --
equivale al doble de la cantidad que se pagará al adquirir las viviendas -
terminadas.) De esa manera se reducirán los problemas que se derivan de -
la construcción de viviendas provisionales, se aprovechará mejor la infra-
estructura disponible en la ciudad y se apoyará la economía de otras fami-
lias.

Las familias que aportan al INFONAVIT, y así lo deseen tendrán a su dispo-
sición viviendas ya construidas en la zona metropolitana.

Las familias que no sean aportantes al INFONAVIT, y así lo deseen, tendrán
acceso a las viviendas definitivas que forman parte de la bolsa de - - -
viviendas de la zona metropolitana de la ciudad de México o de promociones-

en el interior del país que impulsen la descentralización.

Para quienes no estén en disposición de aprovechar las anteriores opciones, se ofrecerá, con nuevos criterios constructivos y seguridad reforzada, vivienda temporal.

La opción de vivienda profesional que los damnificados elijan será definida y pactada en la misma sesión de la firma de los contratos de compraventa.⁽⁵³⁾

En la etapa más intensa, 41'363 familias vivían fuera de los predios; -- 22,283 en vivienda provisional y 19,080 con ayuda de renta. Se construyeron más de 400 campamentos en calles, jardines, estacionamientos y lotes baldíos. Cada vivienda de 18 m.2, construida con lámina galvanizada, contó con energía eléctrica y existieron módulos sanitarios y de cocinas por cada 20 viviendas con gas y agua caliente. Los campamentos estaban circundados con malla metálica y protección de concreto contra accidentes viales, con vigilancia policiaca y brigadas de trabajadoras sociales y médicos para la atención de la población.⁽⁵⁴⁾

Al término de las obras los beneficiarios del programa reciben las nuevas viviendas mediante un acta de entrega en donde nacen constar cualquier defecto de construcción para que se proceda a repararlo. De cualquier manera, Renovación Habitacional Popular mantuvo un equipo durante seis meses para resolver cualquier problema constructivo.

Las viviendas se entregaban a los beneficiarios en plena propiedad, mediante la figura de condominio vecinal expresamente decretada para la reconstrucción y que otorga las facilidades necesarias para que estas familias pudieran acceder a la propiedad.

⁵³ CONVENIO DE CONCERTACION DEMOCRATICA PARA LA RECONSTRUCCION, México 13 - de mayo de 1986.

⁵⁴ SEDUE, Idem. Ob. Cit., pág. 6

El régimen de propiedad de inmuebles en condominio, quedó legalmente establecido en nuestro país en el año de 1972, al crearse la "Ley sobre Régimen de Condominio para el Distrito Federal"⁽⁵⁵⁾ y surge como necesidad -- de contar con un ordenamiento legal para este nuevo tipo de propietarios de viviendas, locales o departamentos construidos en un mismo inmueble,

Dicha Ley, otorga al propietario de una vivienda, construida junto a -- otras en un mismo predio, un derecho doble: el derecho exclusivo de propiedad sobre su vivienda, casa o local y un derecho de copropiedad sobre las partes comunes del mismo predio.

De acuerdo a lo anterior, cada beneficiario del programa de Renovación Habitacional Popular se convertirá en:

CONDOMINIO, es decir, titular de dos derechos, el de propiedad exclusiva -- sobre su vivienda y el de copropiedad sobre las áreas de servicios comunes.

El inmueble sobre el que se construyeron, rehabilitaron o repararon las -- viviendas de los beneficiarios se convertirá en CONDOMINIO VECINAL que es un nuevo tipo de propiedad sobre inmuebles en el Distrito Federal que se diferencia de otro tipo de condominios por ser estos de INTERES SOCIAL y haberse construido en predios expropiados por el Gobierno de la República en octubre de 1965 para beneficiar a los vecinos que habitaban en ellos.

3.3 FINANCIAMIENTO PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA

Con el propósito de evitar múltiples trámites y garantizar jurídicamente -- todos los derechos de los damnificados, se firmará un solo contrato de -- compraventa y obtención de crédito, donde se establece: la venta libre de -- gravámenes y responsabilidades a los beneficiarios reconocidos del Programa de Renovación Habitacional; el precio de venta de cada vivienda nueva -- por dos millones ochocientos noventa y seis mil pesos, que incluye la --

⁵⁵ LEY SOBRE EL REGIMEN DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES, PARA EL --
DISTRITO FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día --
28 de diciembre de 1972.

adquisición del terreno; la forma de pago, que se realizará mediante abonos mensuales equivalentes al 30% del salario mínimo mensual en el D.F., el interés anual sobre saldos insolutos del 17%, sin enganche, ni anualidades, con un plazo de ocho años y medio; la posibilidad de realizar -- pagos adicionales para disminuir el saldo del adeudo y la obligación de iniciar el pago de abonos mensuales al mes siguiente de haber recibido -- la vivienda definitiva terminada.

Cuando se trate de reparaciones menores y de rehabilitación de vivienda, -- los contratos especificarán el precio de la obra en cada caso, que no rebasará la cantidad de un millón ciento sesenta mil pesos, para reparaciones menores y de dos millones doscientos veinticinco mil setecientos pesos para rehabilitación, la forma de pago en estos casos, 20% del salario mínimo mensual con un interés del 13% para reparaciones menores, con un plazo de cinco años y medio; y para la rehabilitación de vivienda, mensualidades equivalentes al 25% del salario mínimo y un interés del 16% con un plazo de ocho años. Estos contratos incluirán la traslación de dominio.

Los comerciantes que ocupaban accesorias en los inmuebles incluidos en el programa de Renovación Habitacional Popular y que cuentan con certificado de erechos podrán adquirir locales comerciales de por lo menos 20m.2 en -- condiciones similares a las establecidos para la vivienda nueva.

En los contratos de estipulan cláusulas que protegen a las familias de la especulación inmobiliaria. Los comparadores se obligarán a destinar el inmueble que adquieren exclusivamente a casa-habitación y a ocuparlo personalmente con su familia, a no otorgar a terceros su uso o disfrute, como -- arrendamiento, comodato, o cualquier otro título jurídico. A no gravarlo o enajenarlo en forma alguna en tanto no haya cubierto totalmente el precio de venta.⁽⁵⁶⁾

Las personas que por algún impedimento (ancianos, liciados), no estén en

⁵⁶ CONVENIO, Ob. Cit.

posibilidad de cubrir los pagos anteriores, y previo estudio socio-económico, recibirán apoyo del Fondo Nacional de Reconstrucción y de organismos no gubernamentales.

3.3.1 PROCEDIMIENTO DE PAGO

El fideicomiso de recuperación del Programa de Renovación Habitacional Popular en el D.F. (FIRE); envió documentación a los titulares de viviendas la cual contiene talonarios de recibos, instructivo para efectuar los pagos en el banco y una carta de consentimiento para contratar el seguro colectivo.

Los abonos mensuales empezaron a pagarse dentro de los primeros diez días naturales del segundo mes siguiente al de la fecha en que los compradores hayan recibido su respectiva vivienda.

A su elección, los compradores pondrán efectuar pagos adicionales a los pactados, destinados a disminuir el precio de su vivienda.

Los titulares firmarán la lista de haber recibido la documentación y la carta de consentimiento, se cuentan diez días hábiles para pagar la mensualidad y en las fechas que programe el FIRE en los talonarios de pago.

Los pagos deberán realizarse en el Banco Comermax y estos sellarán el talón de recibo, resgirando con la máquina la cantidad pagada. El talón lo conservará el titular de la vivienda.

Por otro lado, se contempló que el incumplimiento a la falta de pago por más de tres mensualidades, en los términos de los artículos 2310 y 2311 del Código Civil, vigente en el D.F., dará lugar a la rescisión del contrato de compra venta. El plazo de tres mensualidades que se señala en párrafo anterior podrá eximirse en caso de excepción a juicio de las

autoridades del Departamento del Distrito Federal, en los que el comprador compruebe a satisfacción del propio Departamento del D.F., que con anterioridad a su morosidad, cumplió con sus pagos y que su incumplimiento obedece a causas imprevistas y eventuales..

En el contrato se estipula que la compraventa de la vivienda se elevará a escritura pública, dentro de los 90 días naturales siguientes a la fecha de la entrega de la vivienda. (57)

Una vez entregada la vivienda a titulares, tendrán una garantía de seis meses por parte de la constructora que realizó los trabajos de edificación de las mismas. Esta garantía sólo cubre daños estructurales del condominio, obligándose la constructora a reparar los edificios, sin costo alguno por parte del titular.

Finalmente, al notificar a los titulares que pueden trasladarse a la vivienda definitiva y que tengan ayuda de renta, se procedió a cancelar el apoyo económico otorgando un cheque de \$50,000.00 para el pago de mudanza.

3.3.2 ESTIMULOS FISCALES A LOS BENEFICIARIOS

Renovación Habitacional Popular se obliga a constituir en el inmueble el Régimen de Propiedad en Condominio, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, y a otorgar a los compradores su escritura pública de compraventa, a cubrir los gastos e impuestos que se originen con motivo de las escrituras públicas, tanto de la constitución del Régimen de Propiedad en Condominio como de la escritura individual de las viviendas.

El contrato de compraventa en abonos se elevará a escritura pública, dentro de los siguientes 90 días naturales a la fecha de entrega de las viviendas, y los compradores se obligan a su firma dentro de ese lapso. (58)

57 CONTRATO DE COMPRA VENTA DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR EN EL D.F.

58 CONVENIO, OB. CTI.

CAPITULO CUARTO
EVALUACION DE LOS PROGRAMAS
DE RECONSTRUCCION

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

4.1 LOGROS DE LOS PROGRAMAS DE RECONSTRUCCION

A la fecha han sido concluidos los programas extraordinarios que se crearon para reparar los daños ocasionados por los sismos de 1985, y que permitieron atender las necesidades básicas de vivienda de 95 000 familias damnificadas, las tareas menores y complementarias que aún están en ejecución forman parte de los programas normales de las dependencias públicas.

A continuación haremos un recuento de cada uno de ellos:

4.1.1 PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA FASE I

El primer programa de reconstrucción de vivienda fue el PEV Fase I, que -- inició sus actividades en octubre de 1985 y las concluyó en julio de 1986. Con él se dió atención a 16 332 familias. Este programa se valió del inventario de vivienda con el que en ese momento contaban el Infonavit, el Fovissste y organismos descentralizados como el Fovi, Pemex, y la CFE, instituciones que también contribuyeron con créditos para sus derechohabientes. (59)

4.1.2 PROGRAMA DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR EN EL DISTRITO FEDERAL.

El PRHP 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. El PRHP permitió, además, que los inquilinos pasaran a ser propietarios, con la modalidad de régimen en condominio, y que mejorara su calidad de vida ya que - -

⁵⁹ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Las Razones y Las Obras, Gobierno de Miguel de la Madrid T5 México, Editorial Fondo de Cultura Económica pág. 651.

en promedio las viviendas aumentaron de 20 m2. a 40 m2., y recibieron todos los servicios.

Por instrucciones del Gobierno Federal y dada la disponibilidad de predios, así como la capacidad administrativa y de construcción, se incrementó el número de viviendas del PRHP en 4 363, para favorecer tanto a las familias que compartían una misma casa dañada por los sismos, como a las provenientes de cuarto de azotea de Tlatelolco y del llamado Fian Tepito. De esta manera, en su fase más intensa, que se inició en mayo y concluyó 12 meses después, se superaron las metas establecidas y se pasó de 44 437 a 48 800 familias beneficiadas. (60)

La magnitud del programa se puede apreciar si se compara el total de viviendas, de habitantes y de superficie del D.F. El número de viviendas construidas por el PRHP 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.

El PRHP se valió de numerosos mecanismos y estrategias para lograr sus metas. El ya histórico decreto de expropiación de predios del centro de la ciudad de octubre de 1965, proporcionó la materia prima indispensable: el terreno. Al mismo tiempo, Renovación Habitacional Popular (RHP), organismo público descentralizado creado por decreto el 14 de octubre de 1985 para resolver la construcción en los predios expropiados, se encargó del aspecto administrativo, tanto para el manejo técnico de construcción, de distribución de recursos y de funcionamiento de los campamentos provisionales como para designar quiénes serían los beneficiarios y cuáles las compañías constructoras particulares que participarían.

60 Ob. Cit.

El Presupuesto del PRHP se integró a los presupuestos de Egresos de la Federación de 1986 y 1987. Para el primer año se destinaron 200 512.6 millones de pesos; para el segundo, 74 111.9 millones de pesos . (61)

Para satisfacer una de las demandas más sentidas de los damnificados del centro de la ciudad, en el convenio de concertación se acordó que se construiría en los mismos espacios en los que se ubicaban las viviendas dañadas, sin importar el valor comercial de los mismos ni la complejidad de los problemas que esto significaba. En la fase más intensa 41 953 familias vivieron fuera de sus predios; 22 284 en campamentos provisionales y - - - 19 669 con ayuda de renta que les facilitó el propio organismo de Renovación Habitacional. El programa implicó también construcción de más de 400 campamentos en calles, jardines y lotes baldíos y la dificultad de trabajar al mismo tiempo en numerosos frentes, en una zona altamente congestionada y sin perturbar la vida económica normal. Sin embargo, el esfuerzo -- fue redituable, pues los damnificados del centro pudieron conservar no sólo su vivienda, sino su fuente de trabajo, ya que en estas colonias la habitación muchas veces es también el taller o el comercio. De esta manera - se mantuvo el entorno social y cultural de los damnificados.

Más de 150 monumentos históricos expropiados requirieron un procedimiento especial para ser restaurados o para que se tomara la decisión de demoler los que estrictamente lo necesitaban. Para ello fué necesaria la coordinación con el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Se entregaron - al Departamento del D.F. 30 monumentos históricos, ya que no eran propios para vivienda; a sus habitantes se les reubicó en otros predios.

El programa también tuvo que enfrentar la inconformidad de los antiguos -

61 Ob. Cit. pág. 652

dueños de los predios expropiados. Se interpusieron al decreto del mes de octubre 400 amparos que se solucionaron mediante la negociación con los expropiatarios.

Para agosto de 1987, el Departamento del Distrito Federal había liquidado ya 80% de la deuda. Faltarían sólo aquellos adeudos a los afectados que pudieran comprobar su propiedad.

En un principio se estimó que el programa concluiría en febrero de 1987; se prolongó dos meses más, pero se superaron las metas iniciales.

En total se demolieron y construyeron nuevamente 39 790 viviendas, más 2 300 prefabricadas; se repararon y rehabilitaron 4 210 y se reconstruyeron 2 500 en 150 edificios considerados como monumentos históricos.

El programa 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. Cabe señalar que en su mayoría eran empresas medianas o pequeñas. (62)

Cuando se fundó Renovación Habitacional, se estableció que esta dependencia sería de carácter temporal y funcionaría en tanto se concluyera el programa. El 14 de abril de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que autorizaba a disolver y liquidar dicho organismo, y que determinaba la forma y términos de su extinción; esto es, tenían que quedar especificados tanto los aspectos contables y presupuestarios, como los contratos por obras y servicios, y la liquidación, con todos los derechos que la ley otorga, de los 1 202 empleados que colaboraron con el - -

⁶² Ob. Cit. pág. 654

PRHP. Sin embargo, seguían pendientes ciertos asuntos, como los seis meses de garantía por desperfectos en las viviendas, la escrituración, la capacitación para el mantenimiento de los inmuebles, y también otros aspectos técnicos, por lo que el organismo operaría hasta el 30 de septiembre. No obstante, una comisión técnica seguiría trabajando hasta el 31 de diciembre de 1987.

El PRHP ha sido objeto de múltiples distinciones internacionales. El 6 de febrero, la Unión Internacional de Arquitectos, que agrupa organizaciones y colegios de profesionales de la especialidad en todo el mundo, otorgó el Premio Mundial de Arquitectura Sir Robert Matthew al PRHP. Dicho reconocimiento se concede cada tres años al mejor trabajo de arquitectura y mejoramiento urbano. En este caso, se consideró la dimensión del programa, sus efectos sobre el empleo, su respeto a las formas de organización de la comunidad -que permitió reconstruir en los mismos lugares en que vivía la población afectada-, así como la velocidad de su ejecución y la utilización de las más avanzadas técnicas de construcción.

4.1.3 PROGRAMA DE RECONSTRUCCION DE TLATELOLCO

La reconstrucción de Tlatelolco no pudo realizarse a la velocidad del PRHP, ya que se presentaron tanto problemas técnicos que requerían de procesos largos y cuidadosos que garantizaran la seguridad y la calidad de los trabajos, como dificultades sociales que obstaculizaron las acciones. Las labores de reconstrucción en Tlatelolco obligaron a cancelar, modificar, desviar y reorganizar las redes de distribución de agua potable, gas, electricidad, alumbrado público, teléfonos y arenaje. Además, hubo necesidad de efectuar obras preliminares que requirieron la evacuación de 3 638 departamentos.

La población de Tlatelolco se caracterizaba por su heterogeneidad: --

comprendía desde inquilinos de cuartos de azotea, cuyas condiciones económicas eran muy difíciles, hasta sectores medios que rentaban o poseían su departamento. El proceso de negociación con los tlatelolcos fue largo y controvertido, ya que no se podía dar, en forma inmediata, una solución global, ni siquiera a los propietarios, pues éstos habían adquirido su inmueble a diferentes instituciones: ISSSTE, Fonhapo o incluso a particulares, como el caso de dos edificios manejados por Suites Tecpan.

Además, se habían acumulado problemas por la falta de mantenimiento de los edificios, lo que llevó a los residentes a formar organismos vecinales. En 1985, después de los sismos, se fusionaron las tres organizaciones que existían: el Frente de Residentes de Tlatelolco, la Coordinadora de Cuartos de Azotea y el Consejo de Edificios en Autoadministración, en la Coordinadora de Residentes de Tlatelolco. Sus demandas básicas eran el pago inmediato del seguro, la compensación de una proporción del deducible del seguro, el apoyo para mudanza, el pago de la parte proporcional del terreno en el que se encontraba asentado el edificio, el acceso al Programa Emergente de Vivienda y la garantía de que si se volvían a construir en sus terrenos, se les daría preferencia para adquirir o rentar.

El 14 de marzo de 1986, después de múltiples negociaciones SEDUE y el DDF dieron a conocer el Programa de Reconstrucción de Tlatelolco que fue aceptado por los residentes. Los seguros correspondientes absorberían 25% del costo de la reconstrucción y el 65% restante se pagaría con recursos de este programa. Cabe señalar que los inquilinos de cuartos de azotea recibieron 400 casas del PRHP, y los otros fueron atendidos por la Fase II. Se incorporaron al Programa Fase I 4 654 familias que eran derechohabientes de instituciones de vivienda y solucionaron así su problema en forma inmediata. Igualmente, se proporcionó ayuda de renta y mudanza a 1 473 familias que tuvieron que reubicarse.

El conjunto habitacional más grande de América Latina, construido entre -

1960 y 1964 en más de 700 000 m². para albergar a 70 000 personas - en -- realidad vivían en la unidad 100 000 personas-, tenía originalmente 102 edificios, de los cuales 60 sufrieron daños menores, 32 problemas estructurales (nueve de los mismos requerían ser reducidos: cuatro de 14 a 10 pisos y cinco de 14 a siete niveles), y a 5 más, por sus daños irreparables, era necesario demolerlos. Entre estos últimos se encontraba el Edificio Nuevo León, que fué el único derruido por los sismos y que causó -- una fuerte polémica; los sobrevivientes se rehusaban a que la parte de la nave que quedó en pie fuera demolida, hasta que no se hubieran definido -- las causas exactas de su caída y se hubieran deslindado responsabilidades. Ante el riesgo que significaba, la Sedue logró el acuerdo de los residentes para demolerlo, ya que se contaba con las pruebas para continuar las -- investigaciones, que hacia finales de 1987 no habían concluido aún. El 24 de agosto se procedió a su demolición.

En total, 6 346 departamentos requirieron reparación de acabados, 4 468 -- necesitaron reparaciones mayores. (63)

En diversas ocasiones se denunció a las compañías constructoras privadas -- que se contrataron por no cumplir con la técnica o el material previamente acordado, por lo que a veces el trabajo se repitió para garantizar su calidad.

4.1.4 PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA FASE II

Ante la necesidad de ampliar la cobertura a todas aquellas familias cuyas viviendas sufrieron daños mayores y que por alguna razón no fueron incorporadas a los programas de reconstrucción, se puso en marcha, a partir del 4 de septiembre de 1986, el Programa Emergente de Vivienda Fase II.

⁶³ Ob. Cit. pág. 556

El programa estuvo coordinado por la Sedue y el DDF, y sus objetivos fueron 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.

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 del programa 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.

Con un presupuesto de 94 000 millones de pesos -de los cuales 60 000 millones provenían de un crédito del Banco Mundial, 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 Fase II- , se atendió a -- 12 000 viviendas ubicadas en 676 inmuebles. (64)

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. Fase II, - en cambio, 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 como damnificadas, disposición de vender por parte del propietario y negociación del precio por parte de los inquilinos. Esta situación se tradujo en la demora en la entrega de viviendas y en el descontento de muchos de los beneficiarios de este programa.

El programa no ha considerado a las llamadas "familias desdobladas"; esto

⁶⁴ Ob. Cit. pág. 657

es, aquellas que vivían en una misma casa.

4.1.5 ORGANISMOS Y FUNDACIONES PRIVADAS

Este programa fué dirigido a familias no incluidas en ningún programa Gubernamental.

Estas familias fueron atendidas por distintas instituciones privadas y donativos particulares, logrando con una inversión superior a los 50 millones de dólares, construir y rehabilitar alrededor de 12 000 viviendas fundamentalmente en el Distrito Federal y en los Estados de Guerrero y Jalisco.

4.6.1 OTROS PROGRAMAS

La infraestructura médica del sector salud fué una de las más afectadas -- por los sismos, ya que se perdieron 5 mil 625 camas que representaron poco mas del 30 por ciento de la capacidad hospitalaria instalada en la ciudad de México. Sin embargo, el programa de reconstrucción y reordenación -- de los servicios de salud permitió reponer las camas dañadas e incrementar su número, que actualmente es de 8 mil 365 camas.

La Secretaría de Salud sufrió daños en el Hospital General, Hospital Juárez y en 26 unidades de primer nivel, 7 de segundo nivel y 10 del tercer nivel. Para superar esta situación se instrumentaron tres acciones básicas. La primera se orientó a la reparación del Hospital General de México, que permitió la rehabilitación de mil 300 camas. La segunda comprende la construcción del Nuevo Hospital Juárez que dispondrá de 400 camas y la última que abarcó la construcción y equipamiento de seis hospitales generales -- de segundo nivel con 144 camas cada uno, localizados en la zona conurbada del Distrito Federal. (65)

65 MIGUEL DE LA MADRID, VI Informe de Gobierno, Informe Complementario , SEDUE pág. 116.

En el Instituto Mexicano del Seguro Social los daños causados por el sismo se registraron en el Centro Médico Nacional al afectarse 2 mil 289 camas. Para superar esta situación se realiza la construcción del Centro Médico - Nacional Siglo XXI que contará con 4 hospitales de tercer nivel: Adultos, Cardiología, Oncología y Pediatría, que en conjunto dispondrán de 716 camas. Las obras se encuentran en proceso de construcción y se espera concluir las en el mes de septiembre de 1989.

Por su parte, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, registró una pérdida del 27 por ciento de su capacidad instalada, al resultar afectadas 867 camas. Para la restitución de la infraestructura perdida, en 1986 se terminó la rehabilitación de la Clínica de Adscripción de Guerrero; las clínicas hospitales de Tecamachalco, Chilpancingo, Uruapan y Puebla; así como en los hospitales Fernando Quiroz, López Mateos, Darío Fernández y Tacuba. En 1987 se concluyó la rehabilitación de 20 clínicas de adscripción en el Distrito Federal; las clínicas hospitales de Colima e Iguala; y el Hospital General Ignacio Zaragoza. En el presente año se culminará la rehabilitación de los hospitales lo. de octubre y Gonzalo Castañeda, y se pondrá en operación la Clínica Hospital de Ixtapalapa con 144 camas. (66)

El Departamento del Distrito Federal realizó obras de ampliación y remodelación en 8 hospitales y en diversos centros de salud, mediante una erogación total de 7 mil 872 millones de pesos, de los cuales el 68.2 por ciento fueron recursos fiscales y el 31.8 por ciento restante fue proporcionado por el Fondo Nacional de Reconstrucción. Las obras realizadas permitieron ampliar los servicios en 972 camas.

La planta física educativa sufrió grandes daños, principalmente en el

66. Ob. Cit. pág. 117

en el Distrito Federal, donde resultaron averiadas 2 mil 11 escuelas de distintos niveles educativos, y en los estados de Colima, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán y Morelos. Estos daños afectaron temporalmente a -- 300 mil alumnos. El sector educativo recuperó la totalidad de la infraestructura afectada por los sismos, con las acciones realizadas a través del Comife Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, que durante el periodo 1985-1988 reparó y reconstruyó 423 escuelas; del Departamento del Distrito Federal que reparó mil 653 escuelas; y el Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional, que rehabilitó 37 escuelas de nivel medio superior y superior. (67)

Cabe señalar, que en forma paralela a la reconstrucción de la infraestructura física educativa, se creó el programa de reforzamiento de escuelas en zonas sísmicas, el cual opera en el Distrito Federal y los estados de Baja California, Colima, Guerrero, Jalisco, México, Morelos, Mayarit, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Sinaloa.

En el sector comunicaciones y transportes, los daños más relevantes se -- ubicaron en el servicio telefónico de la ciudad de México y en el puerto industrial Lázaro Cárdenas. En junio de 1986 Teléfonos de México había lo grado rehabilitar las instalaciones afectadas y mediante el establecimiento de cuatro centrales de larga distancia en diferentes puntos de la ciudad de México, logró incrementar en un 70 por ciento la capacidad de -- ccunicación que tenía hasta antes de los sismos. En el puerto industrial Lázaro Cárdenas se reconstruyó la terminal de usos múltiples con sus respectivos accesos ferroviarios y carreteros. (68)

La infraestructura hotelera registró daños en 13 mil 790 cuartos y mil -- 712 habitaciones resultaron destruidas totalmente. A la fecha, en el sector turismo las acciones de reconstrucción han quedado concluidas.

67 Ob. Cit. pág. 118

68 Ob. Cit.

Además se estableció el Sistema Nacional de Protección Civil con el objeto de prevenir y proteger a la sociedad ante desastres. A través de este Sistema se han instrumentado acciones en todo el país para reducir los riesgos de pérdida de vidas humanas, destrucción de bienes naturales y daños a la naturaleza, ante la eventualidad de fenómenos naturales trágicos y devastadores.

4.2. DESIGUALDADES SOCIALES PRODUCTO DE LOS PROGRAMAS DE RECONSTRUCCION

El hecho de que los movimientos telúricos afectaron algunas viviendas y otras no, y las discrepancias que resultaron del decreto expropiatorio, no incluyendo a todas las viviendas dañadas, dieron como resultado un conjunto de conflictos y desigualdades entre vecinos de la misma clase social, así como entre las áreas del centro de la ciudad y de las colonias populares de la periferia.

Las personas incluidas en los programas de reconstrucción obtuvieron el derecho de recibir la oportunidad de volverse propietarios de una vivienda de mejor calidad a la que venían habitando y con condiciones de recuperación altamente subsidiadas, ya que de acuerdo al censo de la población afectada realizado por Renovación Habitacional Popular, nos muestra que más del 75% de la población económicamente activa dentro de los programas, percibe ingresos de 2.5 veces salario mínimo y más.

Sin embargo, se fijó la amortización mensual de un 30% de una vez el salario mínimo; ignorando que muchas familias cuentan con más de una persona que contribuye al ingreso familiar sobre el cual se hubiera calculado la amortización. Lo que resulta es que la mayoría va a pagar entre 10 y 15% del ingreso mensual del jefe de familia.

Esta cantidad es muy baja, bajo cualquier concepto y parecería que las viviendas construidas y rehabilitadas por los programas de reconstrucción están subvaluadas, sobre todo cuando se considera su calidad y su localización geográfica.

Hay que reconocer que muchos subsidios son justificables dentro del contexto de un programa de emergencia, sin embargo, esto representa problemas importantes a futuro como pueden ser:

- Los altos subsidios y los bajos niveles de recuperación de costos probablemente van a representar obstáculos significativos en la negociación internacional de créditos fuera de una situación de emergencia por parte de la SEDUE.

- Reduce las oportunidades para otros programas de vivienda por la lenta circulación de los recursos en los programas de desarrollo, mayores tasas de recuperación de la inversión permiten la ampliación de programas futuros de reconstrucción.

Por lo que respecta a los no beneficiarios del programa de reconstrucción, es fácil explicarse que muchos de los inmuebles dañados no fueron detectados por la urgencia de los levantamientos que se realizaron inmediatamente después de los sismos y estos fueron casi seleccionados al azar.

Las familias beneficiarias de Renovación Habitacional Popular son las que resultaron estar habitando viviendas que sufrieron daños, aunque había personas que vivían en viviendas expropiadas compartiéndolas con otras familias (desdobladas) que no recibieron certificados personales de derechos, puesto que solo se reconoció al titular de la vivienda.

Los vecinos de los beneficiarios del programa que desde el punto de vista demográfico y socioeconómico son idénticos, no recibieron el mismo trato. Estos vecinos no serán propietarios de las viviendas rehabilitadas o reconstruidas; en cambio continuarán ocupando vecindades contiguas a las viviendas de Renovación Habitacional Popular.

Es muy probable que esta población sienta que fué injustamente tratada y -
va a presionar para obtener un tratamiento similar, incluso se puede llegar
a organizar como un grupo de presión política.

Por otro lado en el proceso de reconstrucción, los estándares empleados es-
tán por encima de lo que la atención de emergencia o la sustitución de la -
vivienda dañada hubieran requerido. Se estableció así, un nuevo producto ma
sivo de vivienda popular. Adicionalmente se mejoró la calidad de inmuebles
que no teniendo daños se incluyeron en el Programa.

Lo anterior parecería indicar que el criterio de la reconstrucción no fué
la restitución de los dañado sino el mejoramiento de los bajos estándares --
de vivienda.

Por lo tanto, los programas de emergencia parecen atender la problemática -
habitacional en general independientemente de los daños causados por el sig
mo, lo cual resultará en una creciente demanda de los programs de Rencva---
ción.

Por lo anterior y, a pesar de la exitosa operación de los programas de re-
construcción, existen razones que explican el resentimiento de algunos seg
tores de la sociedad por la atención que se les ha prestado a las familias
atendidas por los programas.

No es suficiente evaluar a los programas en función exclusiva de la recon-
strucción de las viviendas dañadas, aún cuando su balance interno sea posi-
tivo, hay que considerar que el éxito de los programas genera también sus
fracasos. Entre estos últimos cabe notar, que las desigualdades y falta de
equidad son producto de las acciones de construcción y rehabilitación, y -
de la transformación de inquilinos de viviendas deterioradas a propieta---
rios de viviendas nuevas.

4.3 NUEVOS PROGRAMAS DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL

Una vez concluidos los programas de reconstrucción y con el objeto de continuar atendiendo la problemática de vivienda de la ciudad de México, y en especial la del sector inquilinario popular de su zona centro, el 18 de septiembre de 1987, el Presidente de la República anunció la decisión del Gobierno Federal de llevar a cabo un Programa Permanente de Adquisición de Vivienda, para favorecer a las familias que actualmente ocupan vecindades o edificios en renta, contando con la anuencia del propietario para vender el inmueble y desde luego, el acuerdo de los inquilinos que lo habitan.

El día 16 de noviembre de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que da creación a dicho Programa, que se denomina "CASA PROPIA", a efecto de autorizar la ejecución de un programa de adquisición por parte de los ocupantes, de las viviendas y locales comerciales que estén integrados a éstas, preferentemente aquellas que quedaron sujetas al régimen de rentas congeladas, derivado de los Decretos del Congreso de la Unión, publicados el 8 de mayo de 1946, el 31 de diciembre de 1947 y el 30 de diciembre de 1948, quedando la coordinación del mismo a cargo del Departamento del Distrito Federal, bajo la normatividad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con el apoyo financiero del Fondo Nacional de las Habitaciones Populares. (69)

Se aprobó un presupuesto inicial de 50 000 millones de pesos para el programa, adicionales a los recursos del programa normal de vivienda. Esta cantidad se canalizó en forma de préstamo a aproximadamente 25 000 familias de escasos recursos. (70)

⁶⁹ MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PROGRAMA "CASA PROPIA"

⁷⁰ Cb Cit. pág. 270

El programa Casa Propia, resume su objetivo central en el de democratizar - la propiedad urbana por la vía de la concertación de intereses entre propietarios e inquilinos en base a la acción rectora de Gobierno.

Asimismo, busca fomentar el arraigo de los inquilinos en las colonias y barrios, en donde han habitado por largo tiempo, al darles la seguridad que genera la certidumbre en la propiedad de sus viviendas; coadyuvar a la renovación urbana de las colonias populares, primordialmente del centro de la ciudad de México, e incidir en la solución de la problemática de inquilinos y propietarios derivada del sistema de congelación de rentas.

También se estimulará la participación comunitaria para el mantenimiento y autoadministración de los inmuebles bajo el régimen de propiedad en condominio, así como para el mejoramiento y rehabilitación de las viviendas en forma posterior, con base en su propio esfuerzo y ahorro.

Los requisitos que deben reunir los inmuebles para incorporarse al programa "Casa Propia" son:

- Que el propietario quiera venderla.
- Contar con una situación jurídica que permita efectuar la compra venta.
- Encontrarse en condiciones físicas que permitan asegurar la integridad de las familias que los habiten.
- Contar con una área aproximada de 25 m2. y en ningún caso menor a 15 m2.
- Disponer con servicios sanitarios básicos o con la posibilidad de instalarlos.
- Que el avalúo de la casa no exceda el límite del crédito que el programa otorga por vivienda (1150 veces salario mínimo)

Por lo que hace a los sujetos de crédito, deben reunir los siguientes ---

requisitos:

- Ser titular del contrato de arrendamiento
- Tener un ingreso menor de 2,5 veces salario mínimo para el D.F.
- No tener otra propiedad inmueble.
- No haber sido beneficiado con otro programa de vivienda. (71)

Como se puede observar este programa tiene ciertas limitaciones, ya que -- por una parte está dirigido preferentemente a inmuebles sujetos a los decretos de congelación de rentas, y por la otra un requisito para el otorgamiento del crédito para la compraventa, es que, el inmueble se encuentre en condiciones físicas que permitan asegurar la integridad de las familias -- que lo habiten, y son precisamente los inmuebles sujetos a los decretos de congelación de renta, los mas deteriorados y los que menos seguridad ofrecen a sus moradores, debido a la baja rentabilidad que estos representan -- para los propietarios.

Respecto de las demandas de la población no asalariada, la decisión política es atenderlas en forma ordenada y gradual: dentro de la ley, para dar garantías a toda la sociedad; y con equidad, para alcanzar mejores equilibrios sociales.

Además fortalece la organización social y establecer cauces institucionales que den una mayor claridad a la gestión de las demandas.

Para grupos no afiliados a los organismos gremiales la Ley Federal de Vivienda y la General de Sociedades Cooperativas, prevén la figura asociativa de la Cooperativa, única o por secciones, para gestionar créditos y promover proyectos de vivienda.

⁷¹Ob. Cit.

Al canalizar los créditos, a través de cooperativas se precisarán representaciones y responsabilidades, se asegurará la igualdad de oportunidades de acceso al crédito.

Todas las cooperativas que actúen dentro de la ley, respeten las políticas de suelo y desarrollo urbano fijados por las autoridades competentes, podrán acceder gradualmente a los programas de vivienda, de acuerdo, a las posibilidades financieras y a las decisiones adicionales que se adopten. (72)

El gobierno capitalino ha tratado de enfrentar los problemas de falta de vivienda y de atención a los damnificados a través de los programas de Renovación Habitacional Popular, de Fase II y de "Casa Propia", aún así, el déficit es superior al millón 200 mil casas, departamentos o dónde habitar de acuerdo a los informes del Departamento del Distrito Federal. (73)

Hay grandes necesidades de vivienda no satisfechas en la ciudad de México y en toda la República, pero no es posible querer resolver un problema que se ha acumulado durante mucho tiempo, en forma inmediata. Lo que sí es importante es que haya voluntad de encauzarlo y encontrarle solución.

⁷² Texto leído por el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, licenciado Manuel Camacho Solís, durante la conferencia de prensa el 14 de septiembre de 1987.

⁷³ Ovaciones "El déficit de Vivienda sigue en Ascenso en el D.F.", México D. F., 27 de agosto de 1988.

C O N C L U S I O N E S

En razón y consideración al trabajo presentado se obtuvieron de él -- las siguientes conclusiones:

PRIMERA

La vivienda constituye una necesidad básica, cuya satisfacción depende de los esfuerzos conjuntos del Estado y la sociedad, ya que es un elemento fundamental para el desarrollo equilibrado y como consecuencia de ello más justo, razón por la cual se elevó a Garantía Constitucional.

SEGUNDA

El crecimiento demográfico y la migración del campo a la ciudad, son dos causas del aumento de la población urbana que tiene profundas consecuencias económicas sobre las necesidades de vivienda.

TERCERA

Dentro de los mecanismos crediticios y financieros existentes es sumamente difícil llegar a soluciones integrales del problema habitacional, ya que no permiten atender a la gran mayoría de la población -- agrupada en los sectores de más bajos ingresos.

CUARTA

El decreto expropiatorio de inmuebles constituyó un instrumento importante en la regeneración urbana de la ciudad de México y presentó una experiencia única al utilizarla en la reconstrucción masiva de vivienda popular en el centro de la ciudad, mejorando con ello tanto cualitativa como cuantitativamente las condiciones de habitabilidad de la población afectada.

QUINTA

Hubo grandes limitaciones en la aplicación del decreto expropiatorio de inmuebles, ya que se incluyeron en él un gran número de edificios y predios sin daños mientras se excluyeron otros que fueron afectados, debido a que éstos fueron seleccionados casi al azar, — generando un conjunto de conflictos y desigualdades entre vecinos — de la misma clase social que viven en el centro de la ciudad.

SEXTA

La utilización de la expropiación para que Renovación Habitacional Popular, pudiera transferir la vivienda en propiedad, puede ser de gran influencia en futuros programas de vivienda, pero siempre y — cuando se programe con tiempo y recursos para asegurar que se realice cuidadosamente y no se cometan injusticias.

SEPTIMA

De la experiencia de la reconstrucción de vivienda después de los — sismos, deberán ser identificados en la medida de lo posible los — elementos a incorporarse en futuras políticas nacionales de vivienda y programas de reconstrucción, ya que los trabajos llevados a ca bo por el organismo de Renovación Habitacional Popular en el Distri to Federal, además de haber sido realizados con éxito y rapidez, — han dejado muchas enseñanzas técnicas que deben ser tomadas en cuen ta en otros núcleos habitacionales.

OCTAVA

Los altos subsidios y los bajos niveles de recuperación de costos — del programa de Renovación Habitacional Popular, probablemente van —

a representar obstáculos significativos en la negociación de créditos fuera de una situación de emergencia, además de que reducen las oportunidades para otros programas de vivienda por la lenta circulación de los recursos en los programas de desarrollo.

NOVENA

En cuanto a la vivienda en renta se debe buscar un mejor equilibrio - que evite abusos contra los inquilinos y garantice los derechos de -- los propietarios, a través del fomento a la construcción de mas vivien da y una conciliación expedita.

DECIMA

El gobierno debe de crear reservas territoriales en areas donde se -- puedan ofrecer servicios y no se provoquen deterioros ecológicos, pa- ra realizar acciones específicas de interés social evitando especula- ción e irregularidades.

DECIMA PRIMERA

Debe de mantenerse en los programas de vivienda la orientación descen- tralizadora, para fortalecer a las ciudades medias y lograr un mejor - equilibrio territorial en toda la Nación.

DECIMA SEGUNDA

La ciudad de México dispone de capacidad adicional en el equipamiento - e infraestructura instalada en la zona centro, que puede aprovecharse con grandes beneficios económicos reorientando las políticas de desa- rrollo urbano y de vivienda, si se promueve la densificación a través de dos modalidades, la sustitución y regeneración del inventario ha- bitacional deteriorado y la saturación de los predios baldíos.

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

Azuara Pérez Leandro, Sociología, México, Editorial Porrúa, 1983.

Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, México, Editorial Porrúa.

Cacho Raúl, La Vivienda, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Cueva Mario de la, El Nuevo Derecho del Trabajo, México, Editorial Porrúa.

Chavero Alfredo, México a través de los Siglos, Editorial Grolier.

Chinoy Ely, La Sociedad, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, - 1978.

El Correo Económico, Suplemento Especial sobre Vivienda.

Garza Gustavo y Schteingart Martha, La Acción Habitacional del Estado Mexicano, Editorial Colegic de México.

La Ingeniería Civil en la Renovación Nacional, Memorias del Congreso Cd. de México, 1987.

León Portilla Miguel, Historia Documental de México, Editorial U.N.A.M.

López Portillo J., V Informe de Gobierno, Sector de Asentamientos Humanos.

Madrid Miguel de la, IV Informe de Gobierno, Desarrollo Urbano, México - 1986.

Madrid Miguel de la, V Informe de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, México 1987.

Madrid Miguel de la, VI Informe de Gobierno 1988, Informe complementario.

Manual de Procedimientos del Programa "Casa Propia".

Periódico Excelsior, Programas de Vivienda en Ejecución, D.D.F, SEDUE, -- México, D.F. 7 de julio de 1986.

Presidencia de la República, Las Razones y las Obras, Gobierno de Miguel - de la Madrid, Quinto Año, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Ramírez Fonseca Francisco, Manual de Trabajo Constitucional, 4a. Edición -- México Editorial PAC.

Riva Palacio Vicente, México a través de los Siglos, México, Editorial -- Grolhier.

SAHOP, Programa Nacional de Vivienda, COPEVI, Informe Presidencial 1980.

SEDUE, Evaluación del Programa de Vivienda.

SEDUE, Programa de Reconstrucción, Xoncalco Tlatelolco.

SEDUE, Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal, Síntesis -- de la Memoria del Programa, Octubre 1985, Marzo 1987.

SEDUE, Subsecretaría de Vivienda, Atlas Técnico de la Reconstrucción de Vi-
vienda Popular, Ciudad de México 1986.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, - 1988.

Ley del INFONAVIT. México, Editorial Porrúa.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 1988, Editorial Porrúa.

Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, Editorial Porrúa.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, México 1988, Editorial Porrúa.

Diario Oficial de la Federación, 11 de Octubre de 1985.

Diario Oficial de la Federación 14 de Octubre de 1985.

Diario Oficial de la Federación, 21 de Octubre de 1985.

Diario Oficial de la Federación, 23 de Abril de 1986.

Diario Oficial de la Federación, 9 de Mayo de 1986.

Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, 1o. de Noviembre de 1985.

Contrato de Compraventa de Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal.

Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción, México 1986.