

27  
42



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

POLITICA URBANA Y ORGANIZACION VECINAL  
EN EL CENTRO HISTORICO DE LA  
CIUDAD DE MEXICO (1982-1987)

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN SOCIOLOGIA  
P R E S E N T A :  
ANGELICA ELIZABETH REYNA BERNAL

MEXICO, D. F.

1989

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **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.

POLITICA URBANA Y ORGANIZACION VECINAL EN EL CENTRO HISTORICO  
DE LA CIUDAD DE MEXICO (1982-1987)

índice

	Pág.
Introducción	
<u>1. Problema de investigación, aclaraciones teóricas-conceptuales e hipótesis.</u>	
1.1 Planteamiento del problema e hipótesis.....	1
1.2 Aclaraciones teóricas-conceptuales.....	7
1.2.1 Capitalismo dependiente y urbanización en América Latina.....	7
1.2.2 Renta del suelo urbano, el problema de la vivienda y la segregación social.....	16
1.2.3 Estado, política urbana y movimientos sociales urbanos..	28
1.2.3.1 Estado y política.....	28
1.2.3.2 Movimientos sociales urbanos.....	56
<u>2. La ciudad de México y la problemática del Centro Histórico.</u>	60
<u>3. Política gubernamental hacia el Centro Histórico.....</u>	75
3.1 Política gubernamental hacia el Centro Histórico 1982-1985	75
3.2 Política gubernamental en la coyuntura del sismo.....	106
3.3 La política de reconstrucción.....	113
3.3.1 La expropiación de predios.....	113
3.3.2 Programas de reconstrucción de vivienda en la cd. de México.....	117
<u>4. Organización social de los damnificados. El caso de la Unión de Vecinos de la Colonia Centro (UVCC).....</u>	132
Conclusiones.....	145
Fuentes y bibliografía	

## introducción

El 19 y 20 de septiembre de 1985, dos sismos de gran intensidad provocaron serios daños en la zona metropolitana de la ciudad de México, cuyos 18 millones de habitantes la hacían aparecer, en las estadísticas internacionales, como la ciudad más grande del mundo.

La magnitud de los daños producidos por los temblores, principalmente en la zona central de la capital, pusieron de manifiesto la incapacidad de los organismos gubernamentales para atender en forma coordinada a la población en situaciones de desastre. La ciudadanía toda, por el contrario, salió a las calles, y con gran madurez y espíritu de solidaridad, sin precedentes en la historia del México contemporáneo, se movilizó para atender las urgentes necesidades de la población damnificada.

Si bien en los momentos inmediatos del desastre la movilización de la sociedad civil estuvo caracterizada por el espontaneísmo y el deseo de colaboración de individuos unidos por lazos familiares o de amistad, posteriormente se fueron configurando o reconstituyendo un sinnúmero de agrupaciones fincadas en la organización vecinal.

Los daños causados por los sismos hicieron también patente una serie de problemas en torno al mercado inmobiliario, la vivienda y la política urbana, en general, cuyos principales afectados habían sido, precisamente, aquellos sectores de la

población que ahora sufría los mayores impactos de la destrucción.

En estas circunstancias, los damnificados se constituyeron paulatinamente en un actor social que, movilizados en torno a la reconstrucción de vivienda, el respeto a la forma de vida y el reclamo a una mayor participación ciudadana, empezaron a incidir en el proceso político y en la toma de decisiones vinculadas a la política urbana.

La participación de la comunidad universitaria en la solución de los problemas de la reconstrucción fue diversa. El papel de los sociólogos fue importante, no solo en el rescate de la historia del proceso de reorganización social, sino también en la generación de información que, a pesar de la dificultad para su sistematización y análisis, diera a conocer las condiciones de vida de los afectados, sirviendo como instrumento de negociación, obtención y canalización de recursos financieros y materiales para la atención de sus necesidades.

El presente trabajo surgió de un interés personal en el estudio de las políticas urbanas y el contacto con los damnificados de la unión de vecinos de la colonia centro (UVCC), quienes buscaron apoyo de los universitarios para realizar un balance de los daños que habían sufrido sus viviendas y caracterizar a la población de la unión. con ello se pretendía conocer sus condiciones de vida y negociar el otorgamiento de recursos financieros y materiales por parte de las distintas instituciones oficiales y grupos solidarios.

La investigación que realizó la RCPYS (en la que participé desde su inicio hasta la elaboración de un informe general<sup>1</sup> entregado a la UVCC) me abrió una perspectiva de investigación centrada en tres líneas principales: 1) los efectos de la reconstrucción en el mercado inmobiliario, 2) los procesos internos de las nuevas organizaciones vecinales consideradas como expresión de los movimientos sociales urbanos, y 3) la política urbana.

Partiendo de una concepción de la política urbana como un proceso complejo en el que participan diversos actores sociales que establecen relaciones de poder y negociación entre sí, en un contexto urbano definido, me propuse como objeto de investigación el análisis de las relaciones entre instituciones gubernamentales y las nuevas organizaciones vecinales de damnificados, tomando como estudio de caso a la Unión de Vecinos de la Colonia Centro (UVCC), localizada en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

El análisis de la dimensión política del proceso de reconstrucción planteó diversos problemas, debido a que era necesario vincular dos tradiciones de investigación social, a saber: el estudio del Estado y las políticas públicas, y el de

---

<sup>1</sup>/ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, "Encuesta socioeconómica y urbana aplicada a la Unión de Vecinos de la Colonia Centro (UVCC)", coordinada por Mtro. Mario Bassols y Mtra. Alejandra Massolo, México, mayo-agosto de 1986 (no publicada).

Bernal Díaz, Rosa E.; Millán Mota, Juan; Reyna Bernal, Angélica. "Organización vecinal en el Centro Histórico de la Ciudad de México. El caso de la Unión de Vecinos de la Colonia Centro (UVCC)"; informe general de la Encuesta socioeconómica aplicada a ésta organización; México, 1986 (no publicada).

los movimientos sociales urbanos, cuyos desarrollos teóricos diferenciales no parecen haber dado ofrecido respuesta a algunas de sus preocupaciones centrales.

En México, la relación entre políticas estatales y movimientos sociales urbanos ha sido poco estudiada. Los trabajos referentes a la problemática urbana han tenido una fuerte influencia del estructural-funcionalismo francés y del enfoque instrumentalista para el análisis del Estado. De esta forma, en los últimos años se ha pasado del análisis de la economía urbana, al estudio de las políticas urbanas que privilegia al gobierno como actor racional único y lo identifica con el Estado. Se ha hecho común el análisis de las políticas gubernamentales en materia de vivienda, en términos de inversiones y déficits, asumiendo que aquéllas son homogéneas, no contradictorias y con un sesgo de clase desde su formulación.

Con ello se escapa un abanico más amplio de problemas urbanos, de actores y estrategias que intervienen en el proceso de toma de decisiones.

Ante la carencia de instrumentos teórico-conceptuales y metodológicos para analizar los procesos de negociación entre damnificados y gobierno, y mis grandes limitaciones, se planteó realizar un modesto intento de acercamiento a esta dimensión política.

De una revisión de los enfoques para el análisis del estado, opté por tomar algunos de los elementos que nos ofrecen para enriquecer el análisis, a pesar de que en su aplicación puedan

generar inconsistencias. La política urbana se operacionalizó en tres dimensiones: planeación gubernamental, obras e inversiones por parte de sus instituciones, y negociación entre distintos actores sociales. Se establecieron como cuestiones principales conocer cómo los niveles de organización y participación política de la población influyeron en la capacidad de negociación con el estado para la defensa de su espacio y cómo la organización vecinal influyó o modificó la política estatal.

A manera de hipótesis se sustentó que la política urbana gubernamental o acción estatal tiene efectos espaciales que influyen en la distribución de la población. La acción estatal ha favorecido la expulsión de población de la zona central de la ciudad al impulsar usos del suelo más rentables que la vivienda en vecindad y los pequeños talleres y comercios.

En el segundo capítulo se señalan algunas características de la urbanización en México, así como los procesos de ocupación espacial de la ciudad de México y la problemática del centro histórico (lugar donde se localiza la UVCC).

El tercer capítulo describe la planeación, las obras e inversiones, así como los términos de negociación entre los actores sociales que participan en la política urbana desde 1982 hasta antes de los sismos de septiembre de 1985. Tras un balance de los daños materiales causados por este fenómeno natural se presentan las acciones de diversos actores sociales no vistos antes y de las instituciones gubernamentales en la coyuntura del sismo y la política de reconstrucción (expropiación de predios y

programas de reconstrucción de vivienda) en la cd. de México y en especial en el CHCM. La CUD generó un proceso de negociación con demandas compartidas y generalizables a los distintos grupos de población que la conformaron. En el trabajo se exponen las experiencias comunes, para después señalar las particularidades que vivió la UVCC, tanto en las características espaciales, como en el carácter de la organización y tratamiento gubernamental.

La cronología que aparece como anexo comprende dos años antes y dos años después de los sismos de 1985, la cual sirvió de base para el análisis de los procesos de negociación y la detección de los distintos actores sociales.

El cuarto capítulo se refiere a la organización vecinal de damnificados ubicada en el centro histórico de la Ciudad de México, UVCC, su surgimiento y percepción de su relación con las instituciones gubernamentales y diversas organizaciones solidarias.

Finalmente, en las conclusiones se sostiene que el sismo de 1985 fue un parteaguas en la política urbana. Esto puede observarse en tres tipos de cambios: físicos, políticos y sociales. La mayor organización vecinal (ampliación de bases, grado de integración y dirección) incrementó los niveles de negociación con el Estado para defender un espacio. Ello tiene por resultado en el corto plazo una menor velocidad de expulsión de la población del área central de la ciudad o por lo menos un tratamiento menos represivo hacia los pobladores por parte de instituciones oficiales.

POLITICA URBANA Y ORGANIZACION VECINAL EN EL CENTRO HISTORICO  
DE LA CIUDAD DE MEXICO (1982-1987)

1. Problema de investigación, aclaraciones teóricas-  
conceptuales e hipótesis.

1.1 Planteamiento del problema e hipótesis.

Partiendo del estudio de las políticas urbanas como parte explicativa del proceso de urbanización de la ciudad de México, se hace necesario conocer con mayor precisión la relación entre las acciones estatales y la participación de las organizaciones vecinales, así como el impacto espacial que tiene esta relación sobre los usos del suelo urbano y la distribución de la población.

La "crisis urbana" presente ha implicado una serie de conflictos sociales emergentes vinculados al crecimiento acelerado de la ciudad de México. Aparentemente estos movimientos urbanos populares se encuentran relacionados a la lucha por el suelo urbano y ésta, a su vez, al modelo de crecimiento económico dependiente y a la política gubernamental.

Actualmente se presentan cada vez con mayor frecuencia luchas por parte de pobladores que pretenden acceder o defender un espacio urbano. En estos procesos se destaca la intervención estatal en una gestión o negociación política con los pobladores, por la cual se decide o concretiza la hegemonía de un "proyecto" político, económico y social. Cuando aludimos a la "intervención" estatal no es en el sentido limitado de control y participación económica, sino en la factibilidad de participar en diferentes esferas del hacer social. Igualmente, los "pobladores" no es una abstracción, sino grupos y clases sociales concretos con proyectos distintos.

Estas nuevas relaciones entre estado y pobladores en la construcción del espacio urbano no han sido muy estudiadas. La investigación sobre política urbana, organización social

institucional e independiente (a nivel de movimientos sociales urbanos) y el problema de la renta del suelo urbano y sus interrelaciones en el contexto específico latinoamericano en la coyuntura de la crisis económica apenas se ha iniciado. En ese sentido, la investigación que se pretende realizar es valiosa al intentar mostrar, en un caso concreto, algunos elementos de esta relación entre estado y "población" (en abstracto).

Los estudios realizados hasta ahora indican que características particulares del desarrollo capitalista en América Latina han marcado este tipo de relaciones. El desarrollo capitalista dependiente de nuestros países ha generado formas especiales de construcción del espacio urbano, tendiendo a la concentración territorial, con un determinado acceso y permanencia de los agentes o sujetos de la sociedad dentro de la urbe.

Aparentemente el acceso al suelo urbano y la permanencia de un grupo social dentro de la urbe están determinados por condiciones económicas del mercado de fuerza de trabajo e inmobiliario, pero estas tendencias se ven modificadas y matizadas por elementos políticos y culturales, tales como la intervención estatal a nivel jurídico-legal, económica, ideológica y de negociación con actores diversos por dotación de equipamiento y servicios urbanos, localización industrial, manejo ideológico, el arraigo de los pobladores, etc.

En el presente trabajo se parte del supuesto de que la concentración territorial característica de la Ciudad de México ha generado, por efectos del cambio del valor del suelo y de su uso, una tendencia a la expulsión de población del área central. Se plantea que el Estado ha favorecido la expulsión de población de la zona central y sobre todo del centro histórico, al impulsar un uso del suelo más rentable (vivienda en alquiler para sectores altos y medios de la población, grandes comercios, centros bancarios, puntos turísticos, validación ideológica), eliminando asentamientos llamados "tugurios" y modificando la vialidad con fines económicos y de control ecológico. Sin embargo, ello ha dependido de la correlación de fuerzas entre estado, vecinos que

se organizan o no y agentes que se interesan por ese espacio central. De tal suerte que no son acciones total y completamente consistentes, también hay contradicciones entre ellas.

Se seleccionó como caso de estudio a la organización vecinal de damnificados de los sismos de 1985 localizada en el Centro histórico de la ciudad de México, por las peculiaridades sociales de este espacio, el cual ha sufrido fuertes transformaciones a causa de la dinámica económica y de la expansión urbana, la intervención estatal (vista como acción gubernamental) y una lucha urbana reciente:

1. La dinámica de crecimiento de la ciudad de México está caracterizada, como en otras ciudades latinoamericanas, por un acelerado proceso de expansión y de concentración territorial a nivel nacional. En el Distrito federal están concentradas y centralizadas las actividades industrial, comercial, financiera, administrativa y gran parte de los bienes y servicios nacionales junto con una alta concentración poblacional resultado de fuertes flujos migratorios. Esta "concentración territorial" constituye a la ciudad como el centro del espacio social. Por ser la capital de la República Mexicana, la ciudad y su centro son considerados como espacios políticos en los cuales se localiza y acumula el poder.

En los últimos años la ciudad ha entrado a un proceso de metropolización. Asimismo, en el área central de la ciudad se presenta un fuerte desplazamiento de las actividades económicas, despoblamiento acelerado y degradación física-ambiental. Esta dinámica específica de despoblamiento del área central de la ciudad es palpable en el Centro Histórico (Coulomb, 1983).

2. En segundo lugar, este espacio tiene una fuerte carga ideológica-cultural y es usado políticamente en ese sentido. Su sola existencia como "Centro Histórico" ya nos indica su carácter. Allí se han dado intervenciones gubernamentales dirigidas hacia una "regeneración urbana", buscando la eliminación de "tugurios", la remoción y remodelación de algunas construcciones consideradas de valor histórico y cultural, el

favorecimiento de ciertos usos del suelo, etcétera, que expresan una concepción de cultura dividida en "alta" y "baja" y un "fachadismo" (vaciamiento de vida para uso escenográfico).

3. Finalmente, las situaciones especiales que rodearon a la reconstrucción de la ciudad tras los sismos de 1985, como es la expropiación de predios, la definición de usos del suelo, la introducción de predios al mercado inmobiliario y el surgimiento de una organización vecinal independiente, hicieron evidentes diferentes niveles de gestión, de negociación entre el estado y los pobladores de la zona.

En el contexto de una tendencia al despoblamiento en el centro de la ciudad, espacio deteriorado y usado políticamente, se observa el surgimiento de una "organización vecinal independiente" (del estado-gobierno), que pretende su permanencia en dicho espacio, luchando en contra de la tendencia dada por la economía de la misma ciudad. Tal organización vecinal es importante en la medida en que ha logrado la reconstrucción de sus viviendas y, aparentemente, pierde el carácter coyuntural como organización de damnificados para pasar a ser una forma de reivindicación de los derechos ciudadanos.

Resumiendo, el problema que se plantea es conocer la relación entre política urbana (entendida como acción gubernamental primordialmente) y la organización vecinal de damnificados (entendida como un movimiento social urbano) y sus efectos espaciales en los usos del suelo y distribución de la población, en el caso concreto del centro histórico de la ciudad de México.

Así, a través del análisis de la política urbana -a nivel de planeación, ejecución práctica (instrumentos e inversiones) y negociación- y su relación con la organización vecinal (independiente) se pretende conocer cómo los niveles de organización y participación política de la población influyeron en la capacidad de negociación con el estado para la defensa de su espacio y cómo la organización vecinal influyó o modificó la política estatal.

A manera de hipótesis sustentamos que la política urbana gubernamental o acción estatal tiene efectos espaciales que in-

fluyen en la distribución de la población, esto es, influye sobre el lugar donde van a habitar los distintos grupos urbanos. La acción estatal ha favorecido la expulsión de población de la zona central de la ciudad al impulsar usos del suelo más rentables que la vivienda en vecindad y los pequeños talleres y comercios.

En la coyuntura dada por el sismo, la participación ciudadana adoptó la nueva forma de organización vecinal de damnificados como lucha urbana.

Esta organización vecinal de damnificados modificó la acción estatal y por tanto modificó su impacto espacial.

Se propone, a manera de hipótesis, que a mayor organización vecinal (ampliación de bases, grado de integración y dirección) se tiene mayor posibilidad de negociación con el Estado para defender un espacio, lo cual redundaría a corto plazo en una menor velocidad de expulsión de la población del área central de la ciudad o por lo menos una modificación de la acción o política estatal a corto plazo. La negociación permite obtener mejores condiciones de adquisición o usufructo de la vivienda, ya por un cambio legal de posesión y uso, o por la incidencia de la valorización del suelo. Esto es, que la organización y participación de la población que defiende su espacio físico y político-cultural dentro de la urbe puede llegar a modificar la acción estatal, la cual facilitaba e impulsaba el proceso de expulsión de la población de la zona central de la ciudad, llegándose a reducir la velocidad de expulsión. Una acción política puede modificar los efectos de una lógica económica. En el trabajo se estudia con mayor atención el período de 1985 a 1987 en el CHCM dada la coyuntura del sismo de 1985.

Esquemáticamente:

- 1.- La política urbana tiene efectos espaciales sobre la distribución de población y construcción de espacio urbano.
- 2.- La acción gubernamental en el CHCM impulsa usos del suelo más rentables que la vivienda en vecindad y los pequeños talleres y comercios.

3.- Estos usos del suelo más rentables favorecen la expulsión de población de la zona central, puesto que esos espacios son dedicados a usos diferentes al de vivienda y los que continúan se manejan para población de otro tipo de ingresos.

4.- La tendencia de expulsión de población perdió velocidad a corto plazo tras un proceso de negociación entre el gobierno, la organización vecinal de damnificados y los propietarios de viviendas.

5.- La negociación política entre estos grupos modificó (no se sabe claramente el sentido) algunos niveles de la acción gubernamental.

En este sentido hay que responder a las siguientes preguntas:

1.- Cuáles fueron las acciones gubernamentales hacia el CHCM, en general, durante el sexenio? (antes y después del sismo)

2.- Cuáles son las características de la organización vecinal de damnificados y cómo actúan en relación a las decisiones gubernamentales? (Cómo surge, en qué consiste la relación entre estado ejecutor de políticas urbanas y organización vecinal)

3.- Qué cambios (espaciales, políticos y sociales) se dan con la aparición de los damnificados como fuerza social? (cuál es la nueva acción estatal y cuál es su impacto espacial después del sismo?)

## 1.2 Aclaraciones teóricas y conceptuales.

### 1.2.1 Capitalismo dependiente y urbanización en América Latina.

El desarrollo del capitalismo en América Latina ha definido una especificidad en las relaciones entre los sujetos en los procesos económicos, sociales y políticos. Los estudios realizados hasta ahora apuntan hacia esta especificidad. Asimismo, diversos autores coinciden en explicar la localización de las actividades y la población (construcción del espacio social) por las particularidades del desarrollo capitalista en la región. En general, los diversos autores coinciden en describir este desarrollo y su relación con la urbanización en cuatro períodos:

#### a) período oligárquico agroexportador.

Durante el siglo XIX el capitalismo comercial inglés, que dominó hasta la primera Guerra Mundial, estableció fuertes lazos comerciales y realizó grandes inversiones en América Latina.

En una relación interdependiente entre Gran Bretaña y América Latina se precisaron pautas específicas de desarrollo. En Gran Bretaña la orientación de los empresarios ingleses hacia el exterior y no hacia los mercados internos, propició un tipo de industrialización en la que los centros urbano-industriales eran frecuentemente pueblos extendidos en torno a una sola industria (una mina o una hilandera); otros pocos centros urbanos crecieron por las relaciones económicas externas sobre las cuales las relaciones locales ejercían escaso control. Así en forma importante, la pauta de urbanización británica constituyó una permanente relación centro-periferia dentro del país. Sus periferias internas eran regiones industrializadas con población de bajo poder de consumo y bajos niveles de educación y bienestar. Londres, habitado por grupos de ingresos más altos, no fue un centro manufacturero, sino un centro administrativo y comercial.

La organización del capitalismo británico "generó y alimentó una pauta particular de intervención en las economías latinoamericanas" (Browning y Roberts, 1968). La expansión británica en los mercados latinoamericanos se basó en el comercio, y especial-

mente, en la venta de productos manufacturados básicos y en la compra de productos primarios. Allí las inversiones británicas se centraron en el desarrollo de infraestructura: obras públicas, transporte, policía y fuerzas armadas, crecimiento de una burocracia local para administrar y regular ese comercio.

Además, tampoco el capital británico intentó concertar un control de la producción agrícola local para vincularla a las necesidades de la industria británica, ello le convino a grupos latinoamericanos representantes de intereses regionales para establecer lazos directos con los comerciantes británicos, exportar la producción regional y fomentar la importación regional de bienes manufacturados.

En suma, la organización de la penetración capitalista británica en Latinoamérica favoreció una concentración y centralización, sin que estos procesos fueran parte de la expansión capitalista británica.

En este período "oligárquico agroexportador" (Contreiras, 1985) se modifican sólo parcialmente las relaciones "parafeudales" rurales existentes. El capitalismo comercial inglés permitió la fijación de líneas comerciales intercontinentales delineando tres tipos de ciudades: agroexportadoras costeras, mineras y agrícolas-comerciales (idem).

Roberts (1978) indica que la ciudad colonial, centro administrativo y político, tenía un papel marginal en la expansión de una economía de mercado precisamente por ser un centro de consumo excedente, con un sector servicios voluminoso y una gran población flotante. Si bien no daba aportaciones a la ampliación económica -pues las ganancias derivadas del comercio de exportación no fueron usadas para estimular el desarrollo local- participaba en la economía pues era un centro de extracción regional, centro de acopio que dentro de un sistema regional de ciudades agilizó la circulación, a través de ella se distribuía la producción agrícola y minera, en una parte mayor al exterior (producción para exportación a la metrópoli y en otra menor al consumo interno y al consumo de excedente en la ciudad colonial. con ello la ciu-

dad garantizaba una integración social, ofrecía protección a los centros de producción y mantenía funciones jurídicas.

De acuerdo a la integración al mercado mundial, las ciudades reprodujeron mercados de abastecimiento regional, bajo un dominio oligárquico de terratenientes y comerciantes, sujetando la fuerza de trabajo con medios rentísticos. La ciudad, como centralizadora económica y política tuvo un fuerte sector servicios y sus habitantes un consumo suntuario.

Como mencionan algunos autores, se observa que a mayor integración al mercado internacional se da un mayor condicionamiento de la urbanización. Durante el siglo XIX la tendencia dominante en la urbanización de América Latina fue la primacía cada vez mayor del sistema urbano, pues las ciudades menores subordinaron la distribución de su producción y su administración a una o dos ciudades principales. "La ciudad con primacía actúa como centro organizador del país y de la economía de plantación. Como asiento del gobierno nacional, la primera ciudad del país atrae a los grupos de élite terrateniente y de los comerciantes que manejan exportaciones e importaciones. La concentración del ingreso dentro del país se refleja en la concentración del poder de compra en la ciudad con primacía." (Browning y Roberts, 1968:271) Asimismo dentro de la misma ciudad la ubicación del asentamiento de los otros grupos de la sociedad expresan las relaciones que guardan entre sí.

b) Período de industrialización por sustitución de importaciones.

En un segundo período, ya en el siglo XX ha cambiado el proceso, aunque esa pauta desequilibrada de desarrollo económico (que implica una concentración y centralización del capital y del desarrollo económico) se ha mantenido. El segundo período, de "industrialización por la vía de la sustitución de importaciones" (Contreras, 1985) se inicia durante las décadas del 20 y 30 de este siglo. Por tal política, se trasladó "el ahorro interno proveniente de la agricultura y de la minería a inversiones ur-

bano-industriales, coincidiendo ésto con la preeminencia del capital norteamericano". Los cambios estructurales que generaron nuevas situaciones de dependencia, al alterar el papel de los países de América Latina de productores de materias primas a consumidores de tecnología importada, se expresaron por los procesos migratorios y la mayor regularidad en los niveles de urbanización. La reestructuración del sector rural fue diferente entre los países hasta la segunda guerra mundial. En el periodo se intensificó el uso de trabajo asalariado en ciertas épocas junto con el pago a destajo, lo que ha deprimido los salarios rurales. Esto, unido con al alta tasa de fecundidad, la mejoría de morbilidad y mortalidad rurales mantiene ciertos niveles de migración campo-ciudad. Como indica Contreras, citando a Hauser P., la migración rural-urbana es mayor donde hay crecimiento económico.

c) período industrializador por la vía de la transnacionalización monopólica.

En un tercer período "industrializador por la vía de la transnacionalización monopólica", o de "capitalismo monopólico", la economía agraria y las empresas industriales, que "garantizaban la expansión del mercado interno y la continuidad del comercio de exportación," llegaron a ser influidas "por dos agentes económicos fundamentales, teniendo con respecto a ellos lazos de dependencia: las denominadas 'empresas multinacionales' y las empresas propiedad del Estado"...(Cardoso, 1973:199) las cuales llegan a operar gracias a las inversiones extranjeras y las presiones de los estados imperialistas. Es en este período cuando crecen enormemente los endeudamientos externos de los países subdesarrollados. El capitalismo monopólico, a través de la internalización, trae a la gran empresa junto con mercados formalmente "nacionales". Consecuencia de ésto es que en los años 70's la oferta de empleo agrícola en regiones modernas se haya reducido, se presentase el crecimiento en el subsector informal de subsistencia y se diese un crecimiento de las ciudades con preeminencia.

d) período de "monetarismo global".

El último período de "monetarismo global" de los años más recientes, se caracteriza por una estrategia de exportación de bienes no tradicionales para fortalecer una industrialización que permita obtener divisas para el pago de las grandes deudas externas contratadas por los países de América Latina. Así, todo gira en torno a la exportación dando marcha atrás el estado a su política de intervención económica a través de una política de reprivatización, transformando los fondos de salarios, beneficio social y de la agricultura en fondos de acumulación. Esta organización de la economía y de la disposición de la fuerza de trabajo lleva a pensar a varios autores que en las metrópolis, el crecimiento poblacional no disminuirá, acentuándose la concentración de actividades y de población en detrimento del resto de la red urbana.

El alto grado de primacía, es decir la tendencia a la aglomeración conjunta de actividades productivas y población en un punto de cada sistema urbano nacional, ha implicado una desigual distribución espacial de las fuerzas productivas conformando estructuras desequilibradas y un desarrollo desigual de aquéllas. La aglomeración espacial de las actividades y de la población es condición necesaria para el desarrollo de las fuerzas productivas en una economía de base industrial y en América Latina la alta concentración se observa como una característica imprescindible del modo de producción capitalista. (De Mattos, 1984; citando a Garza, 1980:296).

Esto es resultado del proceso de penetración y expansión del capitalismo en la región. En cada fase, el modelo dominante condicionó una determinada modalidad de funcionamiento espacial del sistema; esta modalidad buscó y estimuló la concentración territorial como elemento necesario para la acumulación, que después se basó en el desarrollo de la industria.

De Mattos enfatiza que cuando se hace referencia a la "concentración territorial" (C.T.), más bien se habla de un subsistema o región central articulado en torno a la ciudad

principal que la originó, la cual sigue siendo núcleo del subsistema. Este subsistema se torna el núcleo y motor del sistema nacional. (De Mattos, 1984:62-66).

Roberts indica que se presentaron en América Latina tres tipos diferentes de industrialización:

1) industrialización "liberal" (caso de Argentina). industrialización efectuada por una burguesía nacional y sin que el estado interviniera en grado importante. Es precondition la existencia de un mercado interno y de una clase vigorosa, dominante, de exportadores de productos agrarios, las cuales auspiciaron una industrialización en las décadas de 1920 y 1930.

2) industrialización "nacional-populista" (caso de Brasil). No existía clase hegemónica, las clases dominantes nunca tuvieron el poder suficiente para neutralizar totalmente los intereses agrarios tradicionales. Tampoco tuvieron la capacidad de proporcionar el suficiente empleo industrial para absorber el aumento de la población urbana y rural generada por la expansión de la economía de exportación. Desde 1930, el estado apoya y promueve la industrialización al proporcionar infraestructura, reglamentación institucional y establecer empresas públicas. Predominaban trabajadores rurales y campesinos, y los sectores urbanos pauperizados estaban empleados en los servicios y en la industria artesanal.

3) industrialización desarrollista (caso de México, Chile y Perú). Se dió en países en que el predominio de la economía de enclave ha impedido el surgimiento de una burguesía nacional vigorosa. Surgen en los centros urbanos las clases media y trabajadora, dada la expansión de la economía de exportación, que también estimuló el crecimiento de los servicios administrativos. A la crisis de la economía de exportación, el estado asumió el control del fomento de la industrialización, puesto que los grupos que controlaban al estado requieran un medio de rápida acumulación del capital, y a través de tal política se ampliaba el empleo para las clases media y trabajadora. Este papel del estado dependió tanto de su carácter central fuerte como del vigor de

los intereses de clases que apoyan o se oponen a sus políticas. Es interesante el comentario del autor sobre el caso de México, indicando que la "ausencia de un apoyo organizado y vigoroso de la clase trabajadora rural y urbana hacia las políticas nacionalistas, permitía que el gobierno fuese susceptible de ceder ante las presiones de intereses extranjeros" (Roberts, 1980: p.104). Al contrastar con el caso de Chile y Perú, resulta que el factor determinante fue la previa organización de la población. En el caso de México, la ausencia de esta organización permitió que cediese a intereses extranjeros. Pareciera entonces que supone que la población organizada siempre apoyará políticas nacionalista, punto en que no concuerdo.

Hay que destacar que la creciente urbanización en América Latina, y en concreto en México, no ha implicado el incremento de la productividad agrícola, en tanto que ha facilitado el crecimiento del sector terciario en las ciudades. Además, el desarrollo económico que se ha dado sólo ha generado el aumento de las desigualdades en la distribución del ingreso.

La industrialización urbana latinoamericana no ha reducido la dependencia, sino que es un proceso vinculado directamente al desarrollo económico de los países desarrollados. Como Roberts indica (1980), la urbanización rápida y la producción capitalista agrícola han desarrollado el mercado interno y junto con otros factores han incrementado la integración económica y política. Las desigualdades regionales provienen de los tipos de integración económica que ha generado la industrialización de capital "intensivo".

Roberts parte de que las economías de las naciones capitalistas avanzadas están en constante cambio, de ahí que sus vínculos con los países subdesarrollados cambian en el tiempo. Estas modificaciones coyunturales fijan las condiciones de intercambio que fomentan o limitan el desarrollo de los países subdesarrollados.

Las desigualdades regionales, en cuanto a crecimiento económico son las que contribuyen a que la población se concentre en

unas pocas urbes. La forma de producción "de enclave" no provoca un desarrollo local considerable, sino que su funcionamiento subordinado al extranjero daña el desarrollo regional. Además, el establecimiento de la industria de capital intensivo hace que se eleven los precios locales de las mercancías, de la tierra y de la vivienda, lo cual puede aumentar la migración.

La dependencia y desigualdad regionales pueden acentuarse y mantenerse debido al patrón de inversiones económicas asumido por el Estado: la inversión se concentra en las ciudades más grandes que cuentan con amplios mercados de consumo, fuerza laboral capacitada e infraestructura ya desarrollada. Contrariamente a la explicación de las sociedades duales y marginales, estas fuerzas centralizadoras generan formas de producción que se complementan, de suerte que las relaciones de producción "no capitalistas" frecuentemente se vigorizan gracias a una integración más íntima con los mercados capitalistas, tanto internos como externos.

Junto a la industrialización se ha dado una creciente diversificación de la estructura agraria; dichas transformaciones han dejado disponible población rural para el abasto de fuerza de trabajo para la expansión capitalista.

Las migraciones en América Latina son desde 1930 más o menos permanentes y largas, predominantemente del medio rural al urbano, pues la industrialización al unificar el mercado interno, genera que las regiones más remotas y menos desarrolladas queden en dependencia de los centros urbanos de mayor importancia. Las ciudades, al recibir estos flujos migratorios, tienden a una densificación y también a una expansión de la mancha urbana. Los centros urbanos reciben población que se acerca a estos núcleos de producción. De esta manera van predominando las grandes concentraciones urbanas a través de la densificación y redensificación del espacio y de la incorporación de tierra a la mancha urbana.

En cuanto a las tendencias que presentan los nuevos asentamientos en América Latina en el siglo XX, siguiendo a W.

Marshall (1973), se puede indicar que la nueva población de las ciudades ya no se puede acomodar en su núcleo central. En general se observa que los grupos de posición económicamente acomodada, capaces de afrontar los costos de su vivienda bajo las circunstancias típicas (precios inflacionados de la tierra y técnicas de construcción ineficaces) se desplazan de las zonas centrales de las ciudades a lo largo de los ejes circulatorios principales, que van acomodados radialmente. Las pautas típicas y culturales de la vida urbana derivadas de la herencia española son sustituidas en los suburbios por otras nuevas. En las partes centrales se observa un cambio de uso del suelo: las construcciones elegantes pasan a uso comercial o bien permanecen como vivienda pero en forma densificada (vecindades y edificios de departamentos). Hay una tendencia a la densificación de zonas que reciben migrantes y a que las ciudades se extiendan hacia la periferia. Además se observa una incapacidad estatal para imponer reglamentos o para proporcionar viviendas de bajo costo.

Los asentamientos que surgen ahora en las zonas periféricas pueden clasificarse de forma muy general en:

a) poblaciones de emergencia ilícita, sin derechos de propiedad, que albergan a los estratos más empobrecidos y socialmente desorganizados. No son sólo periféricos, sino que pueden encontrarse en baldíos o en el centro de la ciudad.

b) Asentamientos en zonas en proceso de ocupación por parte de grupos de ingresos altos, las familias gozan de una ocupación de terrenos vacíos en carácter de cuidadores, combinando las tareas de cultivo con las de sirviente (semirrural) y tienen capacidad de organización local.

c) Asentamientos originados en la ocupación organizada de tierras por parte de grandes grupos de familias. Hay aquí un proceso de autoselección y una vigorosa organización comunitaria extralegal que pretende resistir el desalojo y asegurar el reconocimiento oficial de los derechos de propiedad y ejercer presión sobre las autoridades a fin de que éstas proporcionen

servicios urbanos y satisfagan las necesidades del asentamiento a través del trabajo comunal y las contribuciones monetarias.

d) Asentamientos originados en la subdivisión y en la venta a particulares de tierras de propiedad privada. Son ocupados generalmente por trabajadores con empleo regular y por personas en otras condiciones capaces de pagar pequeños lotes y que tienen algunas posibilidades de construir la vivienda.

e) Asentamientos originados en programas públicos que intentan aliviar la escasez de viviendas o erradicar poblaciones marginales "a través de la provisión de casas baratas 'mínimas' o de lotes y ayuda para la autoconstrucción. Este tipo de asentamiento ha tenido una importancia menor hasta hace muy poco, pues la mayoría de los programas públicos habían sido de pequeña escala y dirigidos principalmente a los estratos de ingresos medios-bajos de empleados públicos y de obreros sindicalizados."... (Marshall, 1973).

### 1.2.2 Renta del suelo urbano, el problema de la vivienda y la segregación social.

Por qué hablar de renta del suelo?

Como se ha expuesto en el punto anterior, el desarrollo capitalista en América Latina ha dado peculiaridades a los procesos económicos, sociales y políticos que acontecen en las diferentes regiones y espacios nacionales del continente.

Uno de los procesos económicos que adquieren especificidad en la región, en contraste con la realidad europea, son los referentes a la formación de los precios del suelo urbano y su relación con el precio final de la vivienda, y por tanto, de la realización de rentas de la tierra y del acceso diferencial de los grupos sociales al espacio urbano.

En América Latina se ha dado un aumento generalizado de los precios de la tierra urbana por sobre las alzas generales de precios en casi todas las grandes ciudades del mundo con economías de mercado. Esto tiene consecuencias sociales más

graves en América Latina que en los países desarrollados de Europa y Norteamérica. Guillermo Geisse y Francisco Sabatini (1980) señalan que en Latinoamérica, donde la concentración urbana en grandes ciudades se ve aunada a un crecimiento económico lento y una estructura de distribución del ingreso crecientemente desigual, el crecimiento de la demanda de tierra urbana tiende a concentrarse en una o dos ciudades por país, en las cuales la especulación con la tierra y el aumento de los costos sociales de la urbanización atribuible al tamaño y forma de las ciudades restringen la oferta de tierras.

En la literatura especializada sobre la tierra urbana en América Latina (Cfr. G. Geisse y Sabatini, 1980; F. Sabatini, 1981) se señalan dos preocupaciones:

- 1) la elevación de los precios como efecto combinado de las presiones de demanda y la escasez de oferta y,
- 2) la incidencia de dichas altas sobre el precio final de la vivienda, sobre todo en los barrios pobres. (Sabatini, 1981, p. 90)

En relación a la segunda preocupación se destaca el papel de las políticas públicas para incidir en el desarrollo urbano. Los autores consideran que "...el régimen de propiedad de la tierra y la concentración de la riqueza y el poder para influir sobre la política pública han hecho posible que la especulación con la tierra urbana haya contribuido al enriquecimiento de una clase y se haya convertido en barrera para el mejoramiento de la calidad de vida de una mayoría constituida por los más pobres (Geisse y Sabatini, 1980: 69-70). Este proceso conduce al encarecimiento de la vivienda popular, forzando a la población de menores ingresos al hacinamiento en las áreas centrales o a prescindir de servicios básicos en la periferia de las ciudades.

Dentro del mercado inmobiliario se encuentra el mercado de la tierra. Se considera que la causa inmediata de la demanda de tierra urbana para uso habitacional en las grandes ciudades es la presión del crecimiento demográfico, aunándose el crecimiento por migraciones. Sin embargo, la concentración del ingreso, el

désempleo y el deterioro de los salarios son factores que reducen la manda efectiva de lotes y viviendas entre los sectores populares. Esta demanda se canaliza por transacciones en el mercado informal o la ocupación ilegal de terrenos públicos o privados, o bien en el arrendamiento de vivienda deteriorada.

Geisse y Sabatini señalan que ... "los altos costos de urbanización y la especulación con la tierra determinan haya mayor demanda que oferta." factores que afectan la oferta de tierra son:

- 1) la insuficiente infraestructura urbana, que se encuentra concentrada
- 2) la especulación con tierras (especulación monopólica y competitiva)
- 3) las políticas públicas.

En cuanto a las políticas públicas señalan la contradicción entre sus objetivos y sus efectos: "La reglamentación del uso del suelo se suele aplicar de forma que restringe la oferta (con la fijación de límites urbanos, por ejemplo) y, por lo tanto, significa aumentar los precios de la tierra. Ha contribuido, también, a acentuar la segregación espacial." ... "Las normas que prevalecen son en su mayoría de efectos 'excluyentes' o 'prohibitivos' (normas de tamaño mínimo de lotes, exigencias mínimas de edificación y urbanización, etcetera). El carácter prohibitivo de tales medidas contribuye a elevar el prestigio social y la exclusividad de ciertas zonas. Ello a su vez estimula la demanda concentrada de la tierra, convirtiendo su valorización en un proceso inseparable de la segregación espacial de las ciudades. Por supuesto que la planificación 'por exclusión' no tiene sentido en los barrios populares. En ellos, mientras más importante es el sector marginal, mayor será la existencia de urbanizaciones ilegales y menor la presencia de la planificación." (Geisse y Sabatini, 1980: p. 76)

En este sentido, la "segregación espacial" significaría el no acceso por parte algunos grupos de población de menores recursos a un espacio urbano o zonas habitacionales de la ciudad con

todos los servicios y condiciones que ésta ofrece.

En cuanto a la tributación al bien raíz, su ineficiencia ha generado condiciones que posibilitan subir los precios de la tierra y con ello los costos de la vivienda.

La renta del suelo urbano es una expresión económica de relaciones sociales, inherente a la urbanización capitalista. Existe una variedad de posiciones teórico-ideológicas sobre los problemas de la tierra urbana. De éstas se destacan dos bien representadas bibliográficamente: por un lado, la que se apoya en los supuestos básicos de la teoría del valor marginalista y que comparte las orientaciones de la economía del bienestar; por otro lado, la que se apoya "en la teoría del valor trabajo, sobre todo en el aporte de Marx en relación a la renta de la tierra.

En la posición neoclásica de la economía del bienestar se sostiene que la tierra no puede ser considerada como similar a los demás factores de la producción. La intervención pública en el mercado de tierras se justificaría, tanto por el hecho de que la valorización del suelo proviene de las obras públicas y externalidades y no de los esfuerzos del propietario, como por los efectos urbanos que se derivan del funcionamiento "imperfecto" de tal mercado. La teoría neoclásica enfatiza aspectos de maximización de ganancias, de manera que aunque describe procesos y elementos que producen diferenciales en el monto de la renta, no explica las relaciones sociales que la generan.

La teoría marxista parte de los escritos de Marx sobre la renta agraria de la tierra, en los cuales se desarrolló escasamente el problema de la renta urbana. En esta posición se afirma que los problemas urbanos originados por el manejo privado de las tierras, igual que otros problemas sociales, no se solucionarán definitivamente bajo un régimen capitalista de producción, de manera que ni aún la socialización de la tierra urbana impediría

la captación de la renta respectiva.<sup>1</sup> Los autores consideran que para resolver tal problemática en términos de por qué no se aplican los mecanismos adecuados y por qué han fallado los aplicados planteados en la planificación, es necesario analizar el funcionamiento del mercado de tierras en el contexto más amplio del mercado inmobiliario del cual forma parte, atendiendo a las formas de operación de los agentes inmobiliarios y, también, analizando las relaciones entre la renta de la tierra y los intereses asociados a ella y los procesos de acumulación y de formación de las macroestructuras de poder.

Se considera que "la tierra no es susceptible de ser usada para fines urbanos sin un mínimo de inversiones, consistentes en infraestructura y servicios urbanos y finalmente viviendas. La influencia determinante que se le asigna al mercado de tierras en el desarrollo de las ciudades está mediada por la forma como se organiza el mercado inmobiliario en la producción y distribución de viviendas. Junto al manejo de tierras (transacciones, subdivisiones, anexiones de lotes) están la construcción, el financiamiento, la comercialización y promoción de viviendas que, con sus respectivos agentes, forman el mercado inmobiliario. Los agentes que operan en cada una de ellas incorporan a sus ganancias parte de la renta de la tierra y, a la vista de ese objetivo, se integran, dividen su trabajo y hasta entran en conflicto. Por lo mismo el mercado de trabajo es heterogéneo, presentando diferentes racionalidades, fines y formas de organización entre agentes." (Geisse y Sabatini, 1980: 79-80)

Ambas perspectivas teóricas presentan limitaciones para la explicación de los procesos en la región. La perspectiva neoclásica no explica los procesos que generan los diferenciales en las rentas. En la perspectiva marxista se ha tendido al traslado de

---

<sup>1</sup>. "Seguiría existiendo la apropiación privada de la renta de la tierra a través de los derechos privados de uso que de todas maneras habría que conceder." (Geisse y Sabatini, 1980: 78)

teorías francesas, europeas, a realidades latinoamericanas, limitándose a explicaciones que no corresponden a las relaciones sociales concretas de nuestros países dadas las particularidades del desarrollo económico y sociopolítico de la región.

A pesar de las limitaciones y diferencias entre ambas perspectivas puede decirse que hay elementos generales en la lógica de la renta del suelo urbano. Topalov considera que ... "las rentas de la tierra urbana son una transformación de ganancias extraordinarias generadas por el proceso de valorización del capital (Lungo, M., 1986: 90) ... "las rentas de la tierra urbana provienen del trabajo excedente de todos los sectores económicos, y no sólo del trabajo excedente del sector de la construcción urbana." (idem, p. 91) El capital, con su proceso de valorización desigual es el motor de la urbanización, de los cambios del uso del suelo y la fuente de las contradicciones en la ciudad capitalista.

De acuerdo a las formas que asume la renta de la tierra urbana, se la puede clasificar en:

a) rentas absolutas: las rentas de la tierra urbana son una transformación de ganancias extraordinarias generadas en el proceso de valorización del capital, la cual se produce cuando ciertas condiciones son exteriores al capital. Sólo puede hablarse de rentas absolutas cuando tienen por base la transformación de ganancias extraordinarias de la rama de producción.

b) rentas diferenciales: la existencia de rentas diferenciales está basada en la existencia de condiciones dadas desiguales del proceso de valorización del capital. Estas condiciones o elementos pueden ser:

-construibilidad: se refiere a diferencias físicas entre los predios; implicando variaciones en las condiciones de construcción.

-transporte e infraestructura: tiene relación con la proximidad a la red de transporte y al diferente acceso de servicios públicos como son drenaje, luz eléctrica, teléfono, agua potable, caminos, etc.

-Equipamiento: comprende a los bienes de uso colectivo como escuelas, hospitales, zonas de recreación, etc, que valorizan diferencialmente los predios urbanos.

-Paisaje urbano: partiendo del elemento subjetivo de aprecio a elementos de la naturaleza, los predios se valorizan distintamente, de acuerdo a su ubicación "privilegiada".

-status social: una vez estructurados los espacios socialmente diferenciados, se valorizan diferencialmente en función de los grupos sociales que residen en ellos. (Portillo, Alvaro J., 1984: 17)

c) Rentas monopólicas: "Cuando una localización particular presenta características materiales y sociales tales que la hacen no sustituible desde el punto de vista del valor de uso, surge una condición particular que ningún capital puede suprimir"... "En este caso, la no reproducibilidad de estas características es la base de la formación de un precio de monopolio transformable en renta de monopolio." (Lungo, Mario, op. cit.)

Todas estas modalidades de la renta urbana se expresan en la vivienda, puesto que es una mercancía y se produce para ser vendida. Como señala Alvaro Portillo (op cit.), en el arrendamiento el precio que el inquilino paga implica la amortización del capital invertido, mantenimiento del inmueble, su interés respectivo y la renta propiamente. Puesto que el arrendamiento se renueva periódicamente, implica una variación en el precio, determinada por los factores que condicionan la renta (factores diferenciales o el precio monopólico). Por otro lado implica que tras amortizar el capital invertido para la construcción, el precio del arrendamiento se convierte en su totalidad en renta, "un tributo que se paga con fundamento exclusivo en el título jurídico."

En la vivienda en propiedad, la ganancia extraordinaria se reparte entre los agentes inmobiliarios que intervienen en la producción de la vivienda como parte de los propietarios en los medios de producción.

En cuanto a la autoconstrucción de vivienda, se observa que

además del trabajo aplicado por parte de los consumidores de la futura vivienda, se da una inversión adicional por parte del Estado, el cual implanta infraestructura y equipamiento. Ello implica un cambio de uso del suelo, pasando muchas de las veces en las periferias urbanas, de uso agrícola a uso urbano, fundándose bases para la renta urbana.

La renta urbana expresa relaciones sociales, ubicando a los elementos de la sociedad dentro de ciertas esferas de consumo. con ello la renta urbana es un vehículo de segregación social. "La división social del espacio expresa la división social del trabajo. El espacio habrá de adscribirse en función del uso económico que asuma, y complementariamente los grupos sociales se apropiarán del espacio en función de su ubicación en la división social del trabajo." (Portillo, A., 1984).

Esta relación social que expresa y es la renta del suelo, la pone en el contexto de la lucha de clases. Así mismo, la renta de la tierra es, tanto una forma de apropiación de parte del excedente económico global, como "el incentivo que más influye en la formación de la estructura urbana." (idem).

Algunos teóricos consideran a la renta de la tierra como una barrera a la acumulación capitalista o productiva. según ellos la renta de la tierra encarecería el precio de la vivienda y, por lo tanto, la reproducción de la fuerza de trabajo. Esto plantea un conflicto de intereses al interior de los grupos económicos dominantes. Puede considerarse que éste no se da porque la segregación residencial es funcional al consumo selectivo y diversificado que caracteriza a esas estructuras productivas.

La forma como se resuelve este conflicto varía de un país a otro según las estructuras de poder internas y el grado de desarrollo de la economía, y la forma de inserción de las economías locales en los mercados mundiales. dependiendo del carácter del proceso de transnacionalización de las economías latinoamericanas, la captación de la renta de la tierra en las estructuras de las ciudades es uniforme o diferencial.

Los autores señalan que dada la transnacionalización de la

economía, se ha tendido a la construcción de ambientes adecuados para la comercialización de bienes y servicios destinados a grupos de ingresos altos. Así, los grupos de bajos ingresos deben recurrir al sector no estructurado con gran sacrificio de su calidad de vida, reduciéndose sus opciones a sitios de menor valor de la periferia o al mercado de alquiler de las áreas centrales.

Planificadores como investigadores concluyen que el desarrollo desigual de las ciudades no está tan relacionado con el rápido crecimiento de la demanda y las necesidades de tierras y viviendas, como lo está con las restricciones institucionales y económicas por el lado de la oferta. El crecimiento residencial extensivo y discontinuo encarece los costos de urbanización, restringiendo la oferta de tierras; la especulación rentista en las áreas centrales deterioradas y en la periferia sin servicios deprimiría más los niveles de vida de los más pobres.

una de las manifestaciones de la tendencia a la creciente influencia del capital financiero sobre el consumo de la población es la acentuación de la segregación residencial. Ella es funcional a la estructura global de producción de la actual fase de transnacionalización, la cual estimula el consumo selectivo y diversificado.

#### El problema de la vivienda

"El problema de la vivienda es ante todo el de su penuria"... Esta y su vetustez responden "...a una relación entre oferta y demanda que viene ella misma determinada por las condiciones sociales de producción de un buen objeto de mercado, es decir, la vivienda" (Castells, 1985: 178-179).

En las formaciones sociales donde domina el modo de producción capitalista, la vivienda es una mercancía, que se realiza como tal en su compra y venta en el mercado y tiene como valor de uso la utilidad que presta para llenar una necesidad individual, familiar o colectiva, es decir, ser el soporte material de actividades necesarias al mantenimiento y a la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo social.

Como señala Emilio Pradilla, se puede afirmar que ... "todo individuo, familia o grupo no familiar necesita una vivienda que corresponda al conjunto de condiciones medias de habitabilidad, estabilidad y dotación prevaecientes en la sociedad en que vive"... "El carácter mercantil del objeto-vivienda es también producto de una determinación social." (Pradilla, 1987:18).

Este autor considera que el objeto-vivienda se presenta en su carácter de mercancía en dos categorías:

a) vivienda-mercancía real, aquella que es construida para el cambio inmediato, es decir que será consumida por agentes sociales diferentes a los vinculados directamente a su producción.

b) vivienda-mercancía virtual, aquella que es construida para el uso inmediato del agente social que la produce ... "o aporta los medios necesarios a este proceso"... pero que ... "tiene la virtualidad de convertirse en objeto para el cambio en razón del valor que encierra por ser resultado del trabajo vivo (fuerza de trabajo utilizada en la construcción) o pasado objetivado (materiales de construcción, maquinaria, etc.)"... (idem).

La producción e intercambio de la mercancía vivienda, en las relaciones capitalistas de producción, tiene el fin de valorizar un capital, obtener una ganancia. La mercancía vivienda al realizarse como valor de uso y valor de cambio pasa por tres instantes de un mismo proceso: producción, intercambio y consumo de la vivienda. Los instantes se diferencian en tanto que los agentes sociales que los realizan son diferentes.

Pradilla señala que en América Latina coexisten tres formas fundamentales del proceso de producción de vivienda: la auto-construcción, la producción manufacturera y la producción industrial de vivienda. El carácter contradictorio del funcionamiento de la forma industrial de producción de vivienda y los problemas para la reproducción de su capital (monopolio de la tierra, escasez de capital de circulación, limitación del fondo de divisas y estrechez relativa de la esfera de circulación de mercancía-vivienda) son elementos determinantes de la "penuria de vivienda" y de la subsistencia de formas atrasadas de pro-

ducción (Pradilla, 1987:43). Así, las relaciones de producción de cada forma de construcción de la vivienda, definen su tipo y su precio. Dicha mercancía se presenta en el mercado a consumidores diferenciados según sus ingresos, "diferenciándose en esta relación distintas esferas de circulación de dicha mercancía y la forma de producción-construcción que la atiende." (idem)

El alto precio de la mercancía vivienda impide su realización en la venta de contado y determina la diferenciación tan marcada de las esferas de circulación. El "problema de la vivienda" está dado por la imposibilidad de gran parte de la población para acceder a esferas de circulación en las cuales se encuentren viviendas adecuadas a la vida normal de los individuos de acuerdo a las condiciones sociales medias y la segregación del habitat.

Hay diferentes formas de circulación de la vivienda. Pradilla las señala esquemáticamente en el un cuadro presentado en la siguiente página. De acuerdo con el esquema de esferas de circulación puede observarse que, de las formas de circulación de la vivienda la categoría "alquileres de la vivienda deteriorada antigua" implica las relaciones más bajas en la escala de nivel de ingresos, la esfera de circulación más baja, que es cubierta por el sector privado o bien por el sector estatal.

El inquilinato en vivienda antigua deteriorada implica el acceso más restringido a la vivienda después de la autoconstrucción.

Pradilla concluye que ... "las formas de consumo de la vivienda tienen su determinación última en la producción", ... ésta ... "define los tipos de vivienda que corresponden a la esfera de la circulación que está en condiciones (que es solvente) para realizar su mercancía. La vivienda misma, como realidad material, impone su modo de empleo a los consumidores. La producción capitalista de vivienda reproduce, a través de la publicidad de su producto, los valores ideológicos del consumo de ella; para ello no actúa aislada, sino en correspondencia con la ideología global del consumo." (Pradilla, 1987:46).

ESFERA DE CIRCULACION	FORMA DE CIRCULACION	FORMA DE PRODUCCION	NIVEL DE INGRESOS*	SECTOR QUE LO CUBRE
ALTA	Auto-consumo venta o Alquiler	Manufacturera	Altos Medios-altos	PRIVADO
ALTA	venta o Alquiler	Industrial	Altos Medios-altos	PRIVADO
MEDIA	venta o Alquiler	Manufacturera	Medios	ESTATAL
MEDIA	venta o Alquiler	Industrial	Medios	ESTATAL
BAJA	Auto-consumo	Auto-construc	Bajos	PRIVADO Y ESTATAL
BAJA	Alquiler	vivienda deteriorada Antigua	Bajos	PRIVADO Y ESTATAL

FUENTE: Pradilla, Emilio. Capital, estado y vivienda en América Latina, Ed. Fontamara, No. 27, México, 1987, p. 44

\*El autor citado consideró el nivel de ingresos como un indicador de clase social a falta de datos pertinentes.

"La drástica y excluyente diferenciación de las esferas de la circulación mercantil abarca todos los objetos-mercancías producidos en la sociedad y aquellos servicios mercantilizados; incluyendo los servicios prestados por el estado, que tienen también este carácter. Así la imposibilidad de consumir objetos y servicios, es decir, la limitación del acceso a las condiciones sociales medios de reproducción de la fuerza de trabajo se generaliza, para el conjunto de obreros, trabajadores y desempleados." (Pradilla, 1987: 46)

Uno de los agentes sociales más importantes que participa en los procesos de urbanización es el estado. Hay acciones gubernamentales que inciden en el proceso de construcción del espacio social a través del mercado inmobiliario.

### 1.2.3 Estado, política urbana y movimientos sociales urbanos.

#### 1.2.3.1 Estado y política.

Actualmente no se cuenta con "la teoría" sobre el estado y la política que permita comprender los procesos que se dan en América Latina y en el resto de la periferia capitalista. (Evers, 1979; Sontag y Valecillos, 1979; Usziak, 1984; O'Donnell, 1984; Azuela y Duhau, 1987) Existen diferentes corrientes en el estudio del tema que, de acuerdo a su núcleo principal de preocupaciones, resaltan diferentes procesos.

En nuestro caso concreto queremos responder las siguientes preguntas: ¿cómo participa el estado en la urbanización?, ¿cuáles son las relaciones que mantiene con los movimientos sociales urbanos?, ¿cuáles son los grupos o clases sociales que integran a la "sociedad civil"?, ¿cómo se entiende la política urbana desde estas relaciones? Pero primero señalaremos algunas definiciones de estado y política.

La Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales define al Estado moderno como un fenómeno institucional: "organismo externo de control que gobierna a una serie más o menos heterogénea y desordenada de sujetos individuales", es una forma de integración social (Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, vol.4:469) El Diccionario de Política de Norberto Bobbio dice que el concepto de estado no es universal, sino que alude a una forma de ordenamiento político surgida en Europa desde el s. XIII y hasta fines del s. XVIII o inicios del XIX. El estado moderno es una nueva organización del poder, que tiende a una progresiva centralización de éste por una instancia cada vez más amplia que llega a comprender a todas las relaciones políticas. Esta nueva organización rompió la unidad político-religiosa, llevando a una visión técnica del poder que requería de unidad de mandato, la territorialidad del mismo y su ejercicio a través de un cuerpo calificado de ayudantes técnicos que garantizan la seguridad de estratos de población que no lograron desarrollar sus relaciones sociales y económicas en las antiguas estructuras organizativas, persistiendo el conflicto. "el estado se presenta

claramente como la red de enlace del conjunto de tales relaciones, unificadas en el momento político de la gestión del poder." (Norberto Bobbio, Diccionario de Política, 1982: 626 y 6628) El orden estatal se convierte en un "proyecto racional" de la humanidad que por un "contrato social" se establece simbólicamente el paso del estado de naturaleza al estado civil.

Tilman Evers retoma la definición de estado planteada por Blanke, quien lo concibe como 'todo el complejo de funciones e instituciones del ejercicio general, abstracto y público de dominación' en una sociedad. (Evers, T., 1979:14 citando a Blanke p.369 "staat (aus marxistische Sicht)". El concepto de estado comprende mucho más que al aparato gubernamental, trasciende por tanto las funciones e instancias del gobierno central y de sus subdivisiones regionales, "incluyendo aquellas instituciones 'extraestatales' que, como asociaciones o gremios, partidos políticos, medios de comunicación de masas, etc., participan de hecho en ese ejercicio de dominación general, abstracto y público." (Evers, 1979:14)

Por otro lado, O'Donnell (1978 y 1984) considera como estado al "componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada"<sup>1</sup>. Por dominación o poder entiende la "capacidad actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia". Lo político es la "parte analítica"<sup>2</sup> del fenómeno más general de la dominación: aquella que se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado." Así entiende por estado "al plano de lo específicamente político, y éste, a su vez, es un aspecto del fenómeno más amplio de la

<sup>1</sup>. O'Donnell coincide con Evers en la concepción compleja de Estado. Contrastar con Evers, Tilman El estado en la periferia capitalista, 1979, siglo XXI, p.14.

<sup>2</sup>. Se entiende la parte analítica del fenómeno como los aspectos abstraídos intelectualmente no captables sensorialmente. (O'Donnell, 1984:200)

dominación social." (O'Donnell, 1984:200)

Una visión interesante es la presentada por Hugo Zemelman. Este autor señala la relatividad de la concepción de estado, en tanto concepto manejado teóricamente como por las distintas clases sociales en sus proyectos históricos particulares. Concibe al estado como un ámbito de la realidad social objetivamente articulado con las otras dimensiones sociales. El estado es la instancia en que se regulan las relaciones entre las distintas fuerzas sociales, que aluden a clases sociales. Estas se interrelacionan a través de prácticas que al realizarse transforman, de manera permanente, la instancia en que se regulan sus relaciones, es decir, transforman al estado. Este es "una construcción permanente de la dinámica que resulta de la relación entre fuerzas sociales." (Zemelman, 1979:1043)<sup>3</sup>

Para problematizar el concepto de estado es necesario tener presente que está determinado por la dinámica de las fuerzas sociales. Así hay que tener en cuenta que los "instrumentos conceptuales son decantaciones teóricas de las prácticas mediante las que las fuerzas sociales materializan la permanente transformación del estado como instancia en que se regulan sus relaciones." (Zemelman, 1979:1043)

En tanto concepto manejado por clases, en cada proyecto es visto en forma diferente, se realizan ciertos aspectos del estado y cumple una cierta función para su realización. Así, es diferente recortar el concepto de estado desde proyectos históricos que desde conceptos teóricos estructurados.

El concebir al estado como instancia de relación entre fuerzas sociales implica que en el problema se incluyen las facetas económica, cultural, ideológica y política de las distintas fuer-

---

3. "...el Estado no es solamente un instrumento de clase sino que está sometido a cambios en su naturaleza según la forma como se resuelven las pugnas entre las diferentes fuerzas sociales". El estado es creado y su conocimiento exige la presencia de elementos activos provenientes del sujeto social. "El más importante de estos elementos es la praxis social." (Zemelman, 1979:1043)

zas. Esta concepción permite:

- a) definir la estructura en que se cristalizan las relaciones de dominación clasista (aspectos estructurales-burocráticos de la relación dominantes-dominados).
- b) atender a los procesos, viendo al estado en función de la dinámica de las clases.
- c) insertar el problema del estado (de la dominación) en la problemática más amplia de la organización social bajo la idea de "voluntad política"<sup>4</sup>.

El análisis político se refiere entonces a la descomposición de la lucha política en los temas de tácticas y estrategias (operacionalización del concepto de praxis, el cual da cuenta de la relación superestructura e infraestructura), el de "voluntad social organizada"<sup>5</sup> y el de "lucha política" (en vez de "dominación"), que permite "vincular la instancia de la dominación con otros niveles de la realidad, especialmente con el infraeconómico." (Zemelman, 1979: 1047) La praxis influye sobre la dinámica de la estructura económica dándole una dirección determinada según el proyecto histórico que impulsa. La dirección es el producto de las modalidades que asume la lucha de clases, "de cómo se manifiesta la fuerza de cada uno a través de qué medio y en

---

<sup>4</sup>. La voluntad política se entiende como el "...proceso de organización de la sociedad que está referido a todos sus aspectos y cuyo carácter depende de la correlación entre las fuerzas y de su naturaleza cualitativa, esto es, no exclusivamente de su fuerza sino de la capacidad de ejercer esas fuerza que está condicionado por la organización, claridad ideológica, cohesión interna, liderazgos, etcétera." "complejo de modalidades que reviste la organización de la sociedad resultante de la acción e interrelación de todas sus clases sociales" (Zemelman, 1979: 1045 y 1046)

<sup>5</sup>. Teóricamente el aspecto de la organización no puede confundirse con una organización. La táctica y estrategia son mecanismos de adecuación entre medios y fines en relación al proyecto histórico, son manifestaciones a diferentes escalas de tiempo de la praxis vinculada con un conjunto de estructuras. Con ello se puede recuperar el concepto de clase.

qué planos de la realidad (económico, político, sindical, cultural, ideológico, etc.) y por consiguiente, de la naturaleza que revista la correlación de fuerzas." (Zemelman, 1979:1047)

Hablar de "dirección de los procesos" implica un margen de posibles alternativas, y por lo tanto tal dirección no está sujeta a regularidades similares a las establecidas para la infraestructura (plano "histórico-natural"), es factible que se sujete a otro tipo de regularidades. De ahí el error de percibir la dirección como algo coyuntural o la expresión de crisis de la sociedad.

#### POLITICA

El Diccionario de política de Norberto Bobbio dice que el significado clásico de política es "todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia ciudadano, civil, público y también sociable y social"; "arte o ciencia del gobierno", "ciencia del estado", "doctrina del estado", etc. se emplean para indicar el conjunto de actividades que tienen como término de referencia la polis, es decir el estado. "De esta actividad la polis a veces es el sujeto... a veces es objeto." (Bobbio, 1982:1240)

El concepto de política es entendido como forma de actividad o de praxis humana estrechamente vinculada con el concepto de poder. "El poder ha sido definido tradicionalmente como 'consistente en los medios para obtener alguna ventaja' (Hobbes)" o como el "conjunto de los medios que permiten conseguir los efectos deseados (Russell), o bien como "relación entre dos sujetos de los cuales uno impone al otro su voluntad y le determina a su pesar el comportamiento"... (Bobbio, 1982:1241)

siguiendo la tipología moderna de las formas de poder, considerando como criterio de clasificación los "medios de los cuales se sirve el sujeto activo de la relación para condicionar el comportamiento del sujeto pasivo" (Bobbio, 1982:1242) es posible observar tres clases de poder que instituyen y mantienen una sociedad de desiguales:

a) poder económico: "utiliza la posesión de ciertos bienes para

inducir a aquellos que no los poseen a tener una cierta conducta ...principalmente ...cierto tipo de trabajo".

b) poder ideológico: "se basa sobre la influencia que las ideas formuladas en cierta manera, emitidas en ciertas circunstancias, por una persona investida con una cierta autoridad, difundidas con ciertos procedimientos, tienen sobre la conducta de los asociados."

c) poder político: "se basa sobre la posesión de los instrumentos a través de los cuales se ejerce la fuerza física (las armas de todo tipo y grado), es el poder coactivo"... (Bobbio, 1982:1242)

El poder político se distingue por la posibilidad de recurrir a la fuerza sin embargo éste no se resuelve solamente en el uso de la fuerza: el uso de la fuerza es una condición necesaria pero no suficiente para la existencia del poder político. La exclusividad del uso de la fuerza respecto de todos los grupos que actúan en un determinado contexto social, es el resultado de un proceso de monopolización de la posesión y del uso de los medios con los cuales es posible ejercer la coacción física.\* Una explicación de este proceso es la hipótesis hobbsiana que sostiene que el paso del estado de naturaleza a estado civil se da cuando los individuos renuncian al derecho de usar cada uno su propia fuerza, que los iguala en el estado de naturaleza, para cederlo a una sola persona o un solo cuerpo que será el único autorizado a usar la fuerza respecto de los mismos (Bobbio, 1982).

#### enfoques teóricos para el estudio de las políticas.

siguiendo algunas sistematizaciones y señalamientos realizados por varios autores (Azuela y Duhau, 1987; Yocelvezky, 1986; Oszlak y O'Donnell, 1976; Márquez y Godau, 1984) pueden identificarse algunas perspectivas teóricas fundamentales que explican el estado capitalista, las corrientes que han predominado en

---

\*. "Este proceso de monopolización es paralelo al proceso de criminalización y de penalización de todos los actos de violencia que no se realicen por personas autorizadas por los detentadores y beneficiarios de este monopolio." (Bobbio, 1982:1244)

América Latina y las estructuras implícitas en los trabajos allí realizados. Las cinco perspectivas teóricas del estado actual en los países capitalistas están diferenciadas por la respuesta que den a problemas básicos: carácter del estado vis-a-vis la sociedad civil (grado de autonomía), estructura de la sociedad civil vis-a-vis el estado, y procesos sociales fundamentales que explican la acción estatal. (Azuela y Duhau, 1987)

Los cinco enfoques identificados son:

1. Teoría Pluralista. Los principales desarrollos teóricos los presenta Dahl (1956 y 1961). Esta corriente viene de la sociología estructural funcionalista. Considera que el estado tiene un carácter neutral con respecto de los intereses de clase. Los componentes de la sociedad civil son grupos de interés, electores y estratos sociales. Los procesos que explican la acción estatal son la intensidad del activismo en favor de cada alternativa, control a través de la competencia electoral, presiones ejercidas por grupos de interés. Rechaza que las divisiones económicas de clase constituyan las líneas de clivaje en los conflictos políticos. Los conflictos no son acumulativos, no hay oposiciones en todos los aspectos, por lo tanto no hay clase dominante ni dominada sino ciudadanos políticamente iguales que compiten electoralmente. La competencia electoral y la necesidad de ganar consenso y apoyo, regulan la acción de los agentes estatales.

2. Teoría Instrumentalista. Los principales desarrollos teóricos son presentados por Miliband (1970) dentro de la corriente neomarxista. Considera que el carácter del estado es de relativa autonomía, y es medio de dominación de la clase capitalista. "El 'Estado' no es una cosa, no existe como tal. El término 'estado' designa a cierto número de instituciones particulares que en su conjunto constituyen su realidad y ejercen influencias unas a otras en calidad de partes de aquéllo a lo que podemos llamar sistema del 'Estado'..." (Miliband, 1980:50) reconoce como instituciones al gobierno, la administración, el instituto armado y la policía, el poder judicial, el gobierno

subcentral y las asambleas parlamentarias. El estado es una instancia cuyas funciones estructuralmente determinadas, consisten en la reproducción de la explotación de clase y opera como garante de los intereses del conjunto de la clase capitalista; se concibe como un "capitalista colectivo" que no se constituye como tal en la sociedad civil debido a las leyes de la competencia capitalista (Miliband, 1980)<sup>7</sup> Los componentes de la sociedad civil son clases definidas por las relaciones de producción, (fundamentalmente la burguesía y la clase obrera). La acción estatal responde a la acumulación capitalista y es explicada por la posición de clase de la cúpula y las presiones ejercidas por la clase económicamente dominante. En tanto garante de los intereses económicos, el estado es relativamente autónomo, actúa para dar los requisitos de la acumulación y es funcional a la reproducción de la dominación capitalista. En esta teoría se estudia al Estado en términos de sujetos sociales quienes detentan el control de las instituciones estatales, sin embargo no se realiza un análisis de estructuras.

3. Teoría Estructuralista. Los principales desarrollos se encuentran en los trabajos de Poulantzas (1969). Considera que el estado cuenta con autonomía relativa definida por la relación estructural de las instancias económica y política en el modo de producción capitalista. Concibe al estado en forma similar a la teoría instrumentalista: instancia cuyas funciones estructuralmente determinadas son la reproducción de la explotación de clase y es garante de la clase capitalista. La sociedad civil está compuesta por clases sociales definidas por las relaciones sociales de producción. El estado actúa para dar los requisitos de la acumulación, es funcional a la reproducción de la dominación capitalista. Los procesos que explican la acción estatal son los

---

7. "La intervención estatal en la vida económica, en efecto, es en gran parte una intervención con el objeto de auxiliar a la empresa capitalista." (Miliband, 1980:78) "pero el resultado, con invariable regularidad, es en perjuicio de las clases subordinadas." (Miliband, 1980:80)

límites estructurales, la lucha de clases, la correlación de fuerzas sociales de clase, la regulación de las contradicciones y reproducción de las relaciones de clase. reniega de la problemática del sujeto, eliminándolo del análisis y soportando éste en el estudio de las estructuras, que responden a las necesidades de la acumulación capitalista.

4. teoría sistémica. Los principales desarrollos están dados por Claus Offe (1984) y Jürgen Habermas (1976). El estado cuenta con autonomía, es garante de los intereses colectivos de todos los miembros de una sociedad de clases dominada por el capital. se habla de "autonomía" en tanto las políticas e intervenciones estatales no están explicadas a priori por intereses de clase. El estado tiene una matriz de relaciones sociales entre los diversos actores, pero las acciones estatales no tienen una determinación última por los intereses de una o unas clases sociales. La sociedad está conformada por clases sociales y actores colectivos constituidos a partir de una diferenciación creciente de conflictos e identidades sociales. La acción estatal está explicada por la reproducción de la matriz capitalista de relaciones sociales, la continuidad de la acumulación de capital, la eficiencia vs la legitimidad y las contradicciones internas del aparato estatal.

5. Teoría neoweberiana. Los principales desarrollos están dados por Pahl (1977). Se considera que el estado es autónomo, corporativo, con un creciente papel directivo respecto del proceso privado de acumulación. La sociedad está conformada por clases sociales corporativamente organizadas, grupos de interés constituidos a partir de situaciones de clase u otros factores de aglutinamiento. La acción estatal está explicada por la estructura interna del estado mismo, los arreglos cooperativos con las fuerzas organizadas del capital y el trabajo en la esfera de la producción, y el impacto de grupos de presión en la esfera del consumo.

En América Latina, sobre todo partiendo del análisis de la distribución de la población pueden distinguirse, según Rodríguez

y Yocelzky, tres enfoques: el "tradicional", el "marxista" y el "histórico-estructural" de acuerdo a la concepción de estado, proceso político y problema poblacional que manejan:

a) Enfoque "tradicional". Alude a investigaciones asociadas a las primeras etapas de la práctica institucionalizada de las ciencias sociales en América Latina que empleaban como marco de referencia el estructural-funcionalismo o teorías derivadas de él.

Bajo este enfoque el Estado aparece como un aparato "técnico" con funciones administrativas cuyo fin es el equilibrio por medio de la estabilidad o el cambio. El carácter que va adquiriendo conforme cambia depende del contenido en las características técnicas de su acción, manifiesto en el cambio del tipo de personal del aparato estatal. La modernización del Estado sería el paso de una institución liberal con una burocracia contable, a una institución burocrática con una burocracia planificadora.

El proceso político se ve entonces como un ciclo en que se alternan períodos de estabilidad y de cambio como pasos en una sucesión de puntos de equilibrio, independientemente del sentido y contenido de los cambios.

El problema poblacional bajo este enfoque es definido autónomamente. La población es una variable independiente que puede llegar a ser problema como tal, en tanto afecta los límites físicos del sistema (tamaño de la población) y las funciones del aparato estatal-administrativo (distribuciones potencialmente desestabilizadoras). La población puede intervenir o ser fuente de períodos de estabilidad o inestabilidad, por lo que surge la necesidad de una acción estatal sobre ella.

b) Enfoque "marxista". En este enfoque, opuesto al tradicional, el Estado tiene funciones de dominación y está definido por el contenido social de esa dominación. El Estado es un aparato de dominación de clases, cuyo fin es la conservación y reproducción de tal dominación para, en el capitalismo, reproducir las condi-

ciones de explotación que definen al sistema.

El proceso político es conceptualizado como conflicto entre dominadores y dominados, explotadores y explotados (clases sociales concretas en formaciones sociales concretas, determinadas por el modo de producción), representados por sus fracciones políticas portadoras de ideologías. Subordinadamente pueden generarse conflictos entre el capital y las formas residuales de modos de producción precapitalistas o entre fracciones del capital. Tal proceso se conforma en el transcurso de la dominación. El papel del estado es imponer la racionalidad del conjunto del sistema, que expresa también los intereses de la fracción dominante en la etapa capitalista que corresponda, por sobre los intereses particulares y de las fracciones que deben ser subordinados. "Al expresarse ideológica y políticamente, estos conflictos dan lugar a procesos políticos y acciones estatales que se concretan en políticas del Estado" (Rodríguez y Yocelvezky, 1986:30)

En este enfoque el problema de la población no se constituye automáticamente. Se considera que en la etapa actual del desarrollo capitalista en América Latina se dan contradicciones que los representantes intelectuales y políticos de alguna de las fracciones de clase dominante "conceptualizan ideológicamente (en el sentido de deformación de la realidad)" (idem). Así, el estudio de las políticas de población se dirige a desmitificarlas y demostrar su ineficacia y su tendencia a reforzar las condiciones de explotación y dominación. Hay que demostrar que los problemas de población no existen como tales, sino que son resultado del desarrollo capitalista, el cual determina las necesidades de concentración de fuerza de trabajo bajo condiciones que hagan posible su explotación.

c) Enfoque "histórico-estructural". El autor denomina así a la "proposición de asimilación crítica de los instrumentos teóricos disponibles en más de una teoría social general en función de los problemas propios de la realidad latinoamericana."

Bajo este enfoque el Estado se aproxima más a la concepción

marxista, privilegiando las funciones de dominación por sobre las de administración; aunque no supone que el contenido social de la dominación esté dada por grupos definidos por el modo de producción. Se parte de un "sistema de dominación definido en su acción relativamente autónoma por la correlación de fuerzas sociales, expresadas en bloques específicos que reflejan alianzas cambiantes. El estado se concibe como proceso de dominación, no como aparato. En esta definición no se desestiman las funciones de administración." (Rodríguez y Yocelévsky, 1986:33)

El proceso político se ve como "el conflicto donde se dibujan los bloques y las alianzas que determinan la correlación de fuerzas que señala el carácter del estado para un período dado" (idem, p. 31)

Aquí el problema de la población es un elemento no necesariamente objeto de la acción política, "pero siempre en relación con un tipo específico de estado, dimensión que puede o no figurar en la acción de éste y en las ideologías que la orientan. La autonomía de la ideología hace necesario que su análisis no se agote en la denuncia de su carácter deformador sino que se incorpore su papel en el proceso político. (idem, p. 33)

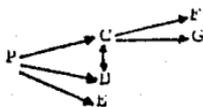
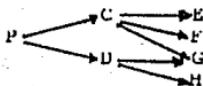
En los distintos trabajos sobre políticas realizados en América Latina pueden encontrarse en forma implícita las siguientes estructuras explicativas:

1. Investigaciones sobre los determinantes de las políticas. Al intentar explicar por qué se adopta una política, el modelo es una relación directa causa efecto. La política (hacer institucional del estado) y por tanto el estado son resultado de factores externos; el estado es un "escenario pasivo en el que se ajustan y resuelven demandas o inputs de 'grupos' sociales; la esfera de lo propiamente político depende de un dinamismo que le es impuesto 'desde afuera'..." (Oszlak y O'Donnell, 1976:14) Estos estudios omiten toda referencia al proceso desencadenado por la decisión analizada en cuanto a su eficacia e impactos

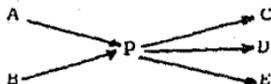
posibles.



2. Investigaciones sobre los efectos y eficacia de las políticas. Se establece una distinción entre la política misma y sus efectos, entendidos como consecuencias presuntamente provocadas por su adopción e implementación. Se señalan como deficiencias que este enfoque no intenta conocer cómo se originó la política; el sistema causal de los impactos es cerrado a cualquier otra influencia significativa fuera de la política estatal; y la definición de impactos que manejan es reducida (podrían considerar efectos secundarios -repercusiones indirectamente atribuibles a la política estatal, originadas en los impactos más directos de ésta- y efectos inesperados -efectos no previstos y no deseados de las políticas-).



3. Investigaciones sobre los determinantes y efectos de las políticas. Plantea una estructura causal similar al empalme de las dos anteriores, dando la apariencia de que la política está determinada externamente y elimina la posibilidad de autonomía del estado. Por otro lado los procesos considerados aparecen como consecuencia única de la política, olvidando al resto de factores determinantes (en realidad tienen una determinación múltiple).



Los procesos referentes a las políticas estatales y sus efectos tienen una dimensión temporal intrínseca, planteándose como secuencia de eventos definidos como políticas institucionales o políticas adoptadas por otros actores sociales no estatales. Uzslak y O'Donnell (1976) proponen como forma de estudio de las políticas un análisis del "contexto" en que ésta se da (cuestión<sup>a</sup>, agenda, estructura social) y el estudio de la(s) política(s) estatal(es) que implica interacciones a lo largo del tiempo de actores sociales que toman posición ante las "cuestiones".

Otro desarrollo latinoamericano sobre la política es el planteado por Viviane Márquez y Rainer Godau (1984). Ellos atienden al fenómeno de la burocracia de las instituciones estatales a través de una propuesta crítica de la teoría de las organizaciones. Señalan que en las sociedades periféricas se han aplicado inadecuadamente instrumentos teóricos y metodológicos creados para las sociedades de capitalismo temprano y dominante, algunas veces modificados. Esto tiene fuertes limitaciones para poder comprender los fenómenos de la región. Los autores critican la teoría de las organizaciones, considerando que:

- proyecta una imagen de cohesión interna,
- tiende a analizar las organizaciones del trabajo productivo y la

---

<sup>a</sup>. Las "cuestiones" son los asuntos socialmente problematizados, la política estatal es la posición que intenta o dice intentar alguna forma de resolución de la cuestión, "conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.

administración del aparato burocrático del estado exclusivamente como instrumentos para la producción de bienes y servicios, limitando su sentido;

-el nivel de análisis de las proposiciones es descriptivo y aislado del contexto societal, lo que empobrece el conocimiento de las organizaciones.

Partiendo de la teoría de la dependencia y tomando en cuenta las limitaciones anteriores de la teoría de las organizaciones, consideran que en América Latina la racionalidad técnica instrumental del capitalismo no se presenta en forma pura. La penetración capitalista ha generado un desarrollo regional desigual, enriquecimiento de unos a expensas de otros, y mecanismos políticos para mantener tales desigualdades. En América Latina el papel de la burocracias estatales tiene una importancia fundamental como "instrumentos de acción de los regímenes que sostienen; por un lado, constituyen mecanismos para llevar a cabo proyectos gubernamentales, y por otro, sirven a la vez de marco y de freno a la participación política de las organizaciones que representan a los sectores populares. Se señala también el papel de las burocracias estatales como escenario de luchas entre los diferentes grupos y fracciones que forman parte de las condiciones dominantes. Estas luchas se reflejan en acciones estatales desarticuladas y contradictorias."... La expansión del aparato estatal de los regímenes autoritarios va enmarcando paulatinamente las actividades de los sectores de la sociedad civil en redes de control invisible, simultáneamente que multiplica las fuentes de contradicción interna en la acción estatal." (Márquez y Godau, 1984:394-395)

Estos aparatos burocráticos surgen históricamente desde el proceso de burocratización centralizadora vivido por las colonias españolas y portuguesas en América. El proceso de industrialización acelerada de la posguerra fue dirigido internamente, con algunas variantes, por "conjuntos burocráticos altamente centralizados, formalizados y todavía poco diferenciados"... un

ejemplo de ello es el caso de México."

En el marco de la dependencia, el análisis de la relación entre régimen e intervención estatal puede ser fructífero. Para analizar las coaliciones de fuerzas que representan los regímenes y los intereses económicos y sociales que persiguen, sus programas, los autores sugieren dar un "seguimiento detallado de las intervenciones estatales de diversa índole, que representan el programa de un régimen político." ... "el funcionamiento burocrático subyacente a estas intervenciones no es mecánico, sino que revela los problemas, las fallas, las luchas y las consecuencias no anticipadas que en su conjunto permiten hacer un diagnóstico global sobre la evolución y transformación de una sociedad." (Márquez y Godau, 1984:397)

Para el análisis de políticas concretas proponen el estudio del proceso organizacional<sup>10</sup>: ... "las organizaciones representan la expresión concreta del proceso de acumulación capitalista, y como tales, están sujetas a los procesos de dominación que apoyan la producción del capital" directa e indirectamente. ... "Esta dualidad se manifiesta por una racionalidad de finalidad produc-

---

\*. "En el caso de México, por ejemplo, la tendencia general al formalismo y centralismo burocráticos se vio reforzada, por una parte, por la experiencia de la administración francesa, y por otra, por las luchas políticas hegemónicas entre tendencias regionalistas y centralistas que dividieron al país desde la independencia hasta el período posrevolucionario... El triunfo de las fuerzas centralistas, que culminó con el período posrevolucionario, consagró un estado fuertemente centralizado, a pesar de la forma legal federalista que asumió"... (Márquez y Godau, 1984:395)

<sup>10</sup>. Entiende "proceso organizacional" como el "mecanismo para la reproducción del proceso capitalista. ... las organizaciones se definen como estructuras cuya historicidad se deriva de las formaciones sociales dentro de las cuales producen y reproducen las apariencias y las contradicciones del proceso capitalista de acumulación y de dominación", es decir, la formación social constituye una "matriz contextual". El proceso de "reproducción se refiere a la transformación de estas condiciones [económicas] en expresiones de luchas por el poder." (Márquez y Godau, 1984:398)

tiva, limitada por una parte por la posición de dominación-dependencia de la formación social respecto al contexto internacional, y por otra, por la naturaleza del régimen político correspondiente." (Márquez y Godau, 1984:398)

El tipo de régimen político y de la configuración correspondiente de clases en el poder, determinará el uso de los recursos nacionales y la orientación general de las intervenciones estatales en todos los sectores de la actividad nacional. (Márquez y Godau, 1984:399)

Así se dan dos racionalidades, políticas económicas y políticas sociales en tanto los procesos de acumulación no son autónomos ni autosostenibles. Las políticas sociales funcionan como sosten del proceso económico, encauzan y limitan los enfrentamientos sociales que surgen del proceso de acumulación. Suponen que las organizaciones no sólo se guiarán por principios de racionalidad productiva, sino que también satisfacen los requerimientos de ésta. ... "el referente más importante para cualquier proceso organizacional es el estado, que orienta y controla acciones específicas a través de un conjunto de burocracias públicas destinadas a asegurar las condiciones de acumulación y a mantener el control ideológico sobre este proceso"... "el estado se convierte en el protagonista principal de las acciones destinadas a contrarrestar las consecuencias destructivas de las luchas y contradicciones inherentes en el proceso de acumulación." (Márquez y Godau, 1984:399)

Las intervenciones de los actores "representan a su vez una estructura de oportunidad para las unidades organizacionales portadoras y gestoras de diferentes intereses." (Márquez y Godau, 1984:400)

con todo lo anterior podemos considerar que el estado es una instancia de negociación entre las distintas fuerzas sociales. Su cristalización parcial en instituciones que se plantean como neutras, externas y de acción a posteriori es sólo una imagen. Esto nos permite plantear como una estrategia para el análisis de las políticas (en concreto las políticas urbanas) los siguientes

puntos: el contexto social, las instituciones gubernamentales, los actores sociales interesados en la cuestión. En tanto el estado no es un sujeto, las instituciones pueden pensarse como unidades organizacionales, con contradicciones internas y entre ellas. Parte del hacer su hacer se encuentra rutinizado, otra parte no (digamos de corto plazo o coyuntural), pues depende de la correlación de fuerzas sociales cristalizadas en sujetos o actores sociales no forzosamente estatales. Considerando ésto, para captar y analizar las relaciones entre las instituciones estatales y actores sociales es factible tomar como dimensiones: la planeación y legislación, la inversión económica, la negociación y el discurso gubernamentales. Con ello se identificaría a los actores, sus proyectos y cual es la orientación del proceso resultante. La planeación expresa el proyecto dominante y sus contradicciones, la legislación en tanto marco de referencia para todos los actores sociales (no es un instrumento de clase), la inversión gubernamental (en qué, dónde y cuándo) permite ver quién cuenta con recursos para realizar su proyecto y la distancia con los objetivos de la planeación. El discurso gubernamental y la negociación aluden a la interacción entre las distintas organizaciones y/o actores sociales en términos de táctica y estrategia.

veamos algunos elementos más referentes a las políticas urbanas, en cuanto tipos de planeación y algunas formas de participación de instituciones gubernamentales en el espacio urbano.

Las políticas urbanas no se refieren únicamente a la vivienda, sino a distintas instituciones que intervienen en la organización del espacio, es decir tienen un espectro más amplio que el problema de la vivienda. Estas políticas o acciones pueden ser contradictorias y entrar en conflicto entre sí, entre las distintas instituciones o incluso dentro de una sola institución. Su análisis parte de asumir que no hay una sola estrategia. (Casalis, 1988: 165; Azuela y Duhau, 1987).

otro elemento además de las instituciones que intervienen o

desarrollan acciones en el campo urbanístico son las reglamentaciones que influyen en la organización del espacio.

En cuanto a la planeación, diversos autores la consideran como la acción primordial o básica de las políticas gubernamentales<sup>11</sup>. En base a la revisión realizada por Gustavo Garza (1986) para analizar la política urbana en México podemos señalar algunos aspectos conceptuales de la teoría de la planeación.

Se considera que las "políticas espaciales son las acciones del estado que modifican los ámbitos urbano y regional"... siguiendo a Rainstein y Rainstein la política espacial es "...la actividad del estado que afecta el uso del espacio y el medio ambiente construido con relación al proceso de acumulación y ocupación social del territorio según la distribución de las actividades de consumo." (Garza, 1986)

Esta definición tiene un sentido muy amplio y dado que toda política tiene impactos espaciales, esos autores reducen el sentido definiendo a la política urbana como "la actividad estatal que afecta al urbanismo" entendiendo a éste como "la distribución de la inversión y las actividades de consumo en el espacio real, el carácter y forma del espacio construido y la distribución de la población agrupada en relación a ambos." (Garza, 1986:75 citando a Rainstein y Rainstein)<sup>12</sup>

A nuestro parecer esta definición de política urbana y urbanismo es muy amplia. De acuerdo con sus definiciones, las políticas de distribución de la población y las políticas sectoriales económico-sociales, podrían considerarse dentro de las políticas urbanas en la medida que tienen efectos espaciales. Esto es, son políticas que afectan los procesos por los cuales se distribuye la población y se espera cambiar el patrón de distribución territorial de ésta. Asimismo se propone que la distribución de

<sup>11</sup>. punto sobre el cual estamos en desacuerdo. Consideramos que la planeación sólo es una parte de la práctica política.

<sup>12</sup>. subrayado nuestro.

la población se relaciona con la distribución de la inversión y las actividades de consumo en el espacio real.

Si bien las políticas urbanas afectan la distribución espacial de la población, vale preguntarse qué relación guardan con las políticas de distribución de población?, qué carácter tiene la política urbana a la que se hace referencia?

Algunos autores han criticado el sentido de la planificación física y racionalidad atribuidos a la política urbana, señalando que no se le puede limitar a un ejercicio "racional" y tiene una connotación histórica partiendo de un proceso de transformación social y de lucha de clase (Garza; Paris; Thomas)<sup>13</sup>

Pueden identificarse diversos tipos de planificación al considerar tres elementos: tipo de Estado que la ejerce, de acuerdo al método y enfoque teóricos que emplee, y de acuerdo al objeto de la planificación misma.

considerando el tipo de Estado, se tiene la planificación central que es ejercida por países de economía centralmente planificada y que dado su control sobre el aparato productivo, pueden establecer acciones y políticas autónomas. Por otro lado se tiene la planificación indicativa que se da en países capitalistas; esta política establece lineamientos a alcanzar dentro de los mecanismos de mercado prevaecientes. El grado de interven-

<sup>13</sup>. Paris define a la planeación como "una actividad intrínsecamente ligada al interjuego de alternativas a escoger y restricciones que definen un mundo social particular que toma diferentes formas bajo distintas circunstancias"... "se desarrolla en un contexto socio-legal particular, durante cierto período de cambio económico-social, y que ha sido parte de un proceso de transformación social y lucha de clases." (Garza, 1986:76, citando a Paris, 1982:7)

Thomas: "la planificación es la actividad específica de regulación y guía de un conjunto de eventos, realizada por instituciones gubernamentales en programas específicos que involucran diferentes sectores y niveles de gobierno."

Garza: "la planificación urbana no existe en abstracto, en un vacío social, sino que está determinada por una totalidad estructurada de fuerzas económicas, sociales y políticas que ejercen su influencia sobre los agentes estatales que intentan regular la estructura espacial de las actividades económicas y de la población." (Garza, 1986:76)

sión del estado en las políticas depende de factores como su participación en la economía, el grado de legitimación y control político, la voluntad política de intervenir en los procesos económico-espaciales y de la capacidad técnica y científica de sus cuadros de planificación.

ELEMENTOS DE CLASIFICACION	TIPOS DE PLANIFICACION	EJEMPLOS
TIPO DE ESTADO	Planificación central	-asignativa -innovativa -incrementalista y de toma de decisiones
	Planificación indicativa	-de implementación -del nuevo humanismo -pragmática
METODO Y ENFOQUE TEORICOS	Planificación de procedimiento	-social -de economía política -perspectiva -dialéctica
	Planificación sustantiva	
OBJETO DE LA PLANIFICACION	Planificación física	-arquitectónico -adaptativo o estratégico
	Planificación espacio-sectorial	-planes espacio-temporales

FUENTE: Elaboración propia con base en Garza (1986)

En cuanto al método y enfoque teóricos, la planificación de procedimiento es aquella que considera las formas, agentes e instrumentos que operan en la planificación. La planificación sustantiva es aquella que considera aspectos teórico-científicos de los fenómenos.

Finalmente, en cuanto al objeto de la planificación, el

objeto de la planificación física es la infraestructura física de ciudades o regiones; la planificación espacio-sectorial tiene por objeto la relación espacial, con la dimensión económico-social.

Garza considera, retomando a kuklinsky, que un sistema de planeación eficiente debe considerar la dimensión espacial en el desarrollo económico-social debido a que:

1.-rodas las acciones sectoriales o gloabales tienen efectos territoriales que pueden neutralizar o "invertir los efectos de los planes urbano-regionales."

2.-..."para estimular el desarrollo económico es indispensable considerar el espacio geográfico en términos de recursos naturales, minerales, fertilidad de la tierra, distancias, etc., y el espacio urbano construido que se constituye en una verdadera fuerza productiva para la industria, como lo es la tierra para la agricultura."

En base a la clasificación antes señalada, el análisis de la política urbano-regional y por tanto de la planeación de las políticas urbanas se hará considerándolas dentro de la planificación indicativa. De acuerdo al método y enfoque teóricos y a su objeto se definirá a qué tipología corresponde y se podrá evaluar esta dimensión de la política. Es conveniente crear una cronología de documentos de planeación e instrumentos legales.

En cuanto a las formas de participación institucionales gubernamentales en el espacio urbano un autor francés que ofrece un esquema neomarxista de análisis de las políticas urbanas es Jean Lojkin. Trata de profundizar en la determinación de la relación de la elaboración de la política estatal con la socialización contradictoria de las fuerzas productivas y las relaciones de producción. Su concepción de políticas urbanas es derivada de la percepción del proceso de urbanización. Parte de la hipótesis de que las formas de urbanización son formas de la división social y territorial del trabajo, por ello están en el nudo de la contradicción actual entre nuevas exigencias del progreso técnico y las leyes de la acumulación del capital. La

urbanización es un componente esencial de las condiciones generales de la producción, sin embargo ésta no responde forzosamente a la racionalidad de la contradicción del capital.

Lojkin considera que la política estatal refleja y acentúa las formas contradictorias del desarrollo urbano. Lo que caracteriza a la ciudad capitalista es la creciente concentración de los "medios de consumo colectivos"<sup>14</sup> y el modo de aglomeración específico del conjunto de los medios de reproducción (del capital y de la fuerza de trabajo) que se irá haciendo una condición del desarrollo económico.

Los medios de consumo colectivos se distribuyen social y espacialmente en forma desigual debido a la contradicción entre la necesidad del desarrollo del trabajo vivo y la lógica de acumulación del trabajo cristalizado, que tienden a restringirlo en función de sus necesidades inmediatas. Esta contradicción y la de la división del trabajo material e intelectual se materializa por la segregación espacial en los grandes centros urbanos y las zonas periféricas. En la fase monopolista del capitalismo la urbanización se caracteriza por la separación entre el financiamiento de la ciudad y el financiamiento de los medios de producción, abandonando el sistema de ciudad-fábrica en beneficio de viviendas y medios de consumo colectivos financiados por el estado. El autor indica que hay límites capitalistas a la organización racional, socializada, de la urbanización. Estos límites están ligados: 1) al financiamiento de los diferentes elementos de los medios de comunicación y de consumo colectivos, 2) a la división social del trabajo en todo el territorio y por ende a la competencia anárquica entre los agentes que ocupan o transforman el espacio urbano, y 3) el nacido de la propiedad privada de la tierra (renta territorial en la urbanización, precio del terreno

---

<sup>14</sup>. Los medios de consumo colectivo son la metamorfosis de una fracción del capital variable en adquisición de fuerza de trabajo y de medios de trabajo que no funcionan sino en el proceso de consumo. son pues gastos indispensables para transformar el resto del capital variable en salario, y después en adquisición de mercancías destinadas al consumo final.

y segregación urbana).

Apoyado en lo anterior, define a las políticas urbanas como: "contratendencias" creadas por el propio MPC para regular, atenuar los efectos negativos -en el nivel del funcionamiento de conjunto de las formas sociales- de la segregación y la mutilación capitalista de los equipamientos urbanos." (Lojkin, 1979: 162) Esto para los países desarrollados.

El autor señala como intervenciones del estado capitalista en los países desarrollados las siguientes: el financiamiento público de los medios de comunicación y de los medios de consumo colectivo no rentables (desarrollo de las condiciones general de la producción); la planificación urbana (coordinación estatal de la ocupación y la utilización del terreno urbano) y los intentos de colectivización de la tierra.

Estas políticas urbanas capitalistas tienen un carácter contradictorio, reflejando las contradicciones y las luchas de clases nacidas de la segregación social de los valores de uso urbanos" (Lojkin, 1979:165) Algunos tipos de contradicciones que pueden aparecer en el aparato de estado son: a) contradicciones secundarias y antagonistas entre segmentos centrales o locales del aparato de estado y b) contradicciones secundarias entre aparatos locales contra centrales.

Castells plantea una relación entre la estructura urbana, instituciones (y por tanto política urbana) y movimientos sociales. Castells arroja la hipótesis de que en el capitalismo avanzado el espacio se estructurará por medio del proceso de reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo. Ya en el tema de la política urbana, este autor critica tanto el análisis liberal como al marxista y conforme a la orientación estructuralista francesa, opina que el problema del poder es el problema fundamental de investigación para la sociología de la ciudad contemporánea. Así el análisis sociológico de la estructura urbana y su dinámica demanda el estudio de la política urbana. En su análisis, el nivel económico representa el nivel determinante de la estructura social, pero la investigación sobre

el cambio de una formación social tiene que efectuarse a nivel de lucha política (de clase. La acción del estado y el elemento consumo intervienen intensamente en la vida urbana. "El estado se convierte en el organizador de la vida cotidiana y, particularmente, de los consumidores colectivos." (Settin, 1982: 152).

supone que analíticamente se puede separar en dos la política urbana: en el campo de la planificación urbana y el de los movimientos sociales urbanos. En el primer caso, se trata de administrar la cuestión urbana, superar sus contradicciones y atenuar los conflictos basándose en la racionalidad técnica. Tiene un carácter de instrumento de regulación, de control; de ahí que los movimientos urbanos son el único medio político para la expresión de una voluntad que protege los intereses generales y para la inversión y realización de formas de consumo colectivo alternativas a las dominantes.

Aldo Raviani considera como agentes del proceso de urbanización al estado, a las empresas inmobiliarias, a los compradores y a los usuarios de inmuebles.

El estado aparece en la literatura como un "gran agente" que a través de sus instituciones y organismos, al "cumplir sus principales objetivos" iniciar, mantienen y perpetúan el crecimiento urbano. El estado aparece como una unidad, de "composición tentacular" con "poder de acción" y "capacidad de mantenerse y ser mantenido por determinadas partes de la población, en especial las élites. Los individuos y empresas son estudiados más bien como "pacientes" de la urbanización.

Puede considerarse que las instituciones estatales realizan dos tipos de acciones, por un lado acciones rutinizadas y por otro acciones en momentos considerados críticos. Algunos autores consideran que la participación estatal en la urbanización tiene dos funciones;

a) función asistencial: El estado tiene como objetivo atender las demandas de la población y conciliar los conflictos sociales. tiende a intervenir cada vez más en el medio urbano con acciones

de planificación urbana para maximizar el uso económico eficiente del espacio (Roberts, Bryan. Ciudades de campesinos: la economía política de la urbanización en el tercer mundo p135, 1979, citado por Paviani)

b) función legislativa: El estado legisla tratando de conciliar los intereses de la producción y del consumo. Ello explica la creciente intervención del estado en el sector privado de la economía. En América Latina la intervención se ha dado sobre salarios con fines redistributivos.

La hipótesis básica es que el estado afectará las relaciones sociales, vía relaciones de producción-consumo, afectando a lo largo del proceso, a la propia urbanización en general y a las metrópolis (y a sus periferias) en particular (Paviani, 1979:80)

Estas estrategias se dan en tres líneas básicas: -políticas sobre la estructura productiva, -políticas sobre las relaciones y posiciones socioeconómicas fundamentales y -políticas sobre la estructura de poder. Al implementar las diversas estrategias sectoriales (inversión, educación, salud y habitación, seguridad social y tarifas de servicios públicos) el poder público afecta la urbanización. Así mismo, las empresas públicas, asociadas o no a empresas privadas, también moldean el espacio urbano.

Por otro lado, Elmar Altvater considera desde la perspectiva de la acción o intervención del estado, que las funciones estatales en el aspecto económico son: 1. Creación de las condiciones materiales generales de la producción ("infraestructura": servicios, educación, transporte, etc.). 2. La determinación y salvaguardia del sistema legal general en el cual ocurren las relaciones de los sujetos (legales) en la sociedad capitalista. 3. Regulación de los conflictos entre trabajadores y capital. 4. El estado asume el carácter de nación-estado encerrando a todas las unidades de capital dentro del país y oponiéndose a las otras naciones-estado en el mercado mundial (Altvater, E. 1983).

Así el estado interviene en el territorio como mediador de las unidades capitalistas y legitima su autoridad por la materialización de sus funciones.

Alvaro Portillo (1983) señala la existencia de varios niveles o dimensiones de la intervención estatal en la gestión política urbana:

a) intervención en aspectos económicos (producción material, generación de riqueza. tal intervenció esta fundada en las diversas contradicciones planteadas en la ciudad capitalista respecto al proceso de acumulación. Se refiere a las medidas económicas relacionadas con inversión directa o medidas normativas que las unidades capitalistas individuales no podrían aceptar (infraestructura, condiciones generales de producción).

Ucha intervención no presenta a veces claro a cual de las clases antagonicas de la sociedad beneficia y es el problema a que nos llevan autores que hacen hincapié en el aspecto económico de las funciones del estado. Esto se debe a que hay otros niveles de acción estatal además del económico.

b) intervención o acciones a nivel del ejercicio del poder; dicho nivel de politica se manifiesta en la red de alianzas que se elabora para ganar legitimidad y continuidad (el problema del consenso.

c) intervención o acciones a nivel cultural. Este nivel de las políticas urbanas -en el que me gustaría profundizar- se refiere a las acciones estatales en pro de socializar en el ámbito urbano una serie de valores culturales y morales, es decir, una específica concepción del mundo y de la vida. por reglamentaciones y medidas, imperceptiblemente pretende el estado hacer que se internalicen mensajes políticos, se determinen prácticas y comportamientos y se estructure inconscientemente formas de pensar y responder ante el acaecer social.

considero interesante este análisis puesto que observa a la acción del estado comprendiendo las diversas orientaciones que pueden tener y no sólo su importancia económica. A fin de cuentas en estas intervenciones o acciones estatales a nivel cultural nos hace referencia a elementos que permiten la reproducción social, en ellas destacaría el sistema educativo, como "hábitos de clase" que se imponen por sobre otros. Las

consideraciones de Alvaro Portillo nos recuerdan la clasificación moderna de los tipos de poder (económico, ideológico y político). En lo concerniente a la planificación urbana y la gestión estatal encontramos en Castells una vinculación entre ambas. El estado realiza la planificación urbana, la regulación del conjunto social implica así el ejercicio del poder, autoridad. Plantear a la planificación urbana como social y física (transformar el modo de vida por medio de la mejora de marco espacial) significaría partir de que el espacio determina el modo de vida, lo que es errado<sup>10</sup>. La planificación ha sido realizada en torno al equipamiento colectivo, o bien a la mediación entre las "órdenes" emitidas y las tendencias "espontáneas". Así lo "urbano" conecta con la planificación general, que es medio de control social del orden urbano, cristalizado en intervenciones surgidas de instituciones administrativas y políticas (con autoridad) que regula el conjunto social.

Un análisis sociológico de la planificación urbana versaría sobre el proceso puesto en marcha por la administración, analizando las transformaciones en el sistema de gestión del consumo colectivo y en el de la organización espacial de las actividades.

Por otra parte, suele distinguirse entre políticas explícitas e implícitas.

Políticas explícitas son aquellas que formulan claramente el problema o área que van a tratar. Las políticas implícitas no explicitan metas sobre un cierto problema, pero sí tienen una influencia sobre las variables del problema. Por otro lado, también llega a definirse las llamadas "políticas por omisión" caracterizadas por un "dejar hacer" por parte del gobierno.

---

<sup>10</sup>. recordar a Simmel en cuanto a la relación entre espacio y forma de vida.

### 1.2.3.2 Movimientos sociales urbanos.

Otros de los agentes que inciden en la conformación del espacio son las distintas organizaciones sociales no estatales.

Castells sostiene que la metrópoli capitalista avanzada presenta un nuevo tipo histórico de urbanización, en la que la intervención entre todos sus elementos organiza y unifica el proceso de los consumos colectivos generando nuevas contradicciones sociales y nuevas desigualdades. La fuente de éstas está en el uso mismo de los bienes colectivos que ya forman parte del consumo cotidiano de las masas urbanas. Entre las diferentes clases que sufren los costes de estos desequilibrios se establecen las bases de una amplia solidaridad, se toma conciencia del deterioro de la calidad de la vida.

Castells trabaja también sobre las luchas urbanas y la desigualdad social. Considera que la cuestión urbana se politiza conforme el estado tiene mayor incidencia en los procesos de urbanización. Ello significa que el consumo colectivo en vez de ser tratado en términos económicos, se someterá directamente a la coyuntura político-ideológica; asimismo las reivindicaciones denominadas urbanas serán fuertemente correlacionadas con la cuestión del poder.

Castells señala que esos movimientos son "sistemas de prácticas sociales contradictorias que controvierten el orden establecido a partir de las contradicciones específicas de la problemática urbana". (Perlo, Manuel y Schteingart, Martha, 1984 citando a Castells, M. 1974).

Este autor clasifica a los grupos urbanos movilizados como reactivos y proactivos es decir, aquellos que toman una actitud defensiva y aquellos que se tornan contestatarios.

Otra definición muy similar es la ofrecida por Borja, quien define los movimientos sociales urbanos como "las acciones colectivas de la población en tanto que usuaria de la ciudad, es decir, de viviendas y servicios; acciones destinadas a evitar la degradación de sus condiciones de vida, a obtener la adecuación de éstas a las nuevas necesidades o a perseguir un mayor nivel de

equipamiento." Estas acciones enfrentan a la población, como consumidora, con los agentes que actúan en el territorio, y principalmente con el Estado; dando lugar a efectos urbanos y políticos que pueden llegar a cambiar la lógica del desarrollo urbano (Perló y Schteingart, 1984:107, citando a Borja, 1975).

Castells ha propuesto el estudio de los movimientos sociales en cuatro planos interactuantes:

- a) "Lo que está en juego en el movimiento, definido por el contexto."
- b) "La estructura interna del movimiento y los intereses y actores que en él están presentes".
- c) "Los intereses estructurales opuestos al movimiento, la expresión organizacional de esos intereses, las prácticas concretas de esa oposición."
- d) "Los efectos del movimiento sobre la estructura urbana y sobre las relaciones políticas e ideológicas." (Castells, 1976)

A partir de tales criterios Perló y Schteingart (1984:107) reconocen las siguientes distinciones entre conflictos urbanos:

- 1) Luchas urbanas: respuestas de la población (incluso de las clases dominantes) frente a las contradicciones urbanas; reacciones espontáneas y defensivas que difícilmente alcanzan instancias organizativas permanentes.
- 2) Movimientos urbanos: movilizaciones urbanas a través de las cuales grupos organizados logran obtener ciertas reivindicaciones puntuales que no tienen mayor influencia fuera de su ámbito limitado de acción.
- 3) Movimientos sociales urbanos: movimientos que por su grado de desarrollo y su presencia política, como por sus objetivos transformadores y prácticas impulsadas, pueden alterar procesos implícitos en la lógica capitalista del desarrollo urbano que afectan más directamente a los sectores populares.

Esta clasificación responde a tres criterios: grado de organización, y grado de incidencia en procesos sociales y extensión territorial.

Si bien me parecen acertados muchos puntos de vista de castells en cuanto a la relación entre política y movimientos sociales, creo debe revisarse críticamente su trabajo. Un autor que lo ha hecho es Pickvance, quien hace tres consideraciones:

a) Los movimientos urbanos, según castells, están definidos por sus efectos en la organización urbana. Esto es problemático tanto teórica como prácticamente, debido a la dificultad de evaluar los efectos de las acciones de los grupos movilizados.

b) La imputación causa efecto de las acciones de los movimientos sobre las políticas y procesos de la estructura urbana económica, ideológica y política.

c) suele sobrevalorarse el papel del movimiento como factor de cambio, olvidando el análisis del dinamismo de las instituciones estatales.

Los cambios que provocan los movimientos son relativos. Es decir, se requiere valorar en forma más adecuada el peso real de los movimientos y del Estado, en el cambio urbano. También habría que desechar el modelo interpretativo del cambio "pasivo" de las instituciones. Por otro lado también habría que revalorar el tipo de acciones de lucha de los movimientos, analizar a la organización por sí misma y cuál es el detonador del movimiento. Se ha señalado un desinterés por parte de los investigadores por el estudio de la toma de conciencia.

En cuanto a la relación entre instituciones estatales y organizaciones populares independientes, Páviani (1985) coincide con Segal (1981) señalando que la forma organizacional de las reivindicaciones populares depende de la existencia de un número indeterminado de organismos estatales encargados -en principio- de los problemas urbanos. Las vías institucionalizadas de respuesta a las peticiones tienden a transformar las conductas que pueden impugnar la dominación social sobre el espacio, en trámites individualizados e insertos en lógicas institucionalizadas." (Páviani, 1985:90, citando a Segal, 1981:1575) La colectividad aparece enfrentada al Estado, debido a las imposiciones de la planificación. De esta forma se manifiesta el carácter del

estado, pierde su imagen de elemento de integración social y aparece como agente impopular de la gestión del espacio.

(Paviani, 1985:90, citando a Segal, 1981:1577)

La orientación que seguiré está dentro del marco teórico marxista, pero sin embargo rescata elementos de otras corrientes. Parto del supuesto de que en el espacio se concretizan las relaciones sociales, planteándose allí el conflicto presente en la sociedad (entiéndase no solamente conflicto entre proletariado y burguesía, sino también las relaciones entre otros estratos sociales: campesinado, clases "medias" y fracciones de la burguesía). Este conflicto se dirime no sólo por hegemonía económica, sino también por una hegemonía cultural y política.

Si bien la organización urbana en el territorio resulta de una serie de procesos contradictorios, el único que se rige como orientador y controlador de éste son las instituciones estatales (aparato gobernante). Así hay que considerar que las mismas acciones estatales tienen un sesgo en pro del desarrollo capitalista, es un estado de clase, pero que además, en su relativa autonomía se ve influido por los diferentes procesos sociales, por las diferentes fuerzas sociales que luchan frente a él.

## 2. La ciudad de México y la problemática del Centro Histórico.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Distrito federal de 1970, se identifica la ciudad de México con el D.F., implicando que sus límites son iguales. El D.F., es una de las entidades federativas en que se subdivide el país, la cual a su vez se subdivide en 16 delegaciones políticas<sup>14</sup> que cubren una superficie de 1499km<sup>2</sup>.

Entendiéndose área urbana como aquella "habitada o urbanizada, con los usos del suelo de naturaleza urbana (no agrícola) y que partiendo de un núcleo central presenta continuidad física" (Unikel, 1974:175) resulta que el área urbana de la Ciudad de México comprendió hasta 1940 sólo parte del D.F. De allí a la fecha, se ha extendido hacia el norte, comprendiendo algunos municipios del estado de México.

El crecimiento de la mancha urbana de la ciudad de México presenta ciertas particularidades debido a las características geográficas del espacio en que se asentó. Las zonas insalubres y pantanosas del lago de Texcoco y el desagüe de la ciudad al oriente, así como las obras de infraestructura de comunicación de la ciudad con sus zonas de abasto, de materias primas y productos elaborados le han impuesto límites.

Haciendo una revisión histórica en base al documento de A.M. Toscano (1986) encontramos que el ritmo de crecimiento de la ciudad desde 1524 a 1845 fue lento y predominantemente hacia el norte, noroeste y oeste; de 1900 a 1921 crece hacia el noroeste a través de su liga con Tlalnepantla y el suroeste a través de insurgentes, uniendo las haciendas de las tierras altas del valle de México.

Para 1900 la ciudad presenta un gran desarrollo alcanzando una superficie de 27,137 km<sup>2</sup> con una población de 541,000 habi-

<sup>14</sup>. Las 16 delegaciones políticas que conforman el D.F. son: 1. Azcapotzalco, 2. Benito Juárez, 3. Coyoacán, 4. Cuajimalpa, 5. Cuauhtémoc, 6. A. A. Madero, 7. Iztacalco, 8. Ixtapalapa, 9. Magdalena Contreras, 10. Milpa Alta, 11. Miguel Hidalgo, 12. Álvaro Obregón, 13. Tláhuac, 14. Tlalpan, 15. Venustiano Carranza, 16. Xochimilco.

tantes. En 1910 los crecimientos de la ciudad sobre todo hacia el oeste aceleran el proceso de conurbación<sup>17</sup>. Su superficie aumenta 47% y su población 33.3% en tanto su densidad disminuye a 17980 hab/km<sup>2</sup>. Todas las poblaciones vecinas sufren crecimientos; San Angel inicia su conurbación a la mancha al contactar con Tacubaya.

1921 representa un cambio. Tanto la ciudad como las poblaciones vecinas sufren un estancamiento, teniendo un ritmo de crecimiento menor que en la década anterior.

El crecimiento acelerado de la ciudad se inicia en la década de 1930-1940<sup>18</sup>. A. Moreno Toscano señala que el desarrollo se efectúa a lo largo de cuatro ejes o rutas principales de abasto y dos secundarias<sup>19</sup>.

Es interesante la particular configuración que la ciudad de México va tomando entre 1800 y 1921. La industria se estableció al norte tal vez por el abastecimiento de minerales y maquinaria y porque la infraestructura ferroviaria se hace allí. En consecuencia surgen asentamientos de colonias de clase media y baja alrededor de los centros laborales que generalmente carecían de servicios. En tanto, al suroeste, se asentaron grupos de altos

<sup>17</sup>. Siguiendo a Unikel, conurbación es el fenómeno que se presenta "cuando una ciudad, al expandirse hacia su periferia anexa localidades antes físicamente independientes, formando así un área urbana mayor que la original." (Unikel, 1974)

<sup>18</sup>. En esa década la ciudad abarca una superficie de 86.087 km<sup>2</sup> y tenía una población de 1 millón 230 mil habitantes, lo que significa un aumento de 85% de superficie y de 35.76% de población con una densidad de 14,287.9 hab/km<sup>2</sup> (69.98 m<sup>2</sup>/pers).

<sup>19</sup>. Los ejes principales son: a) al noroeste la salida de Tlalnepantla, zacatecas y el Bajío (abastecimiento de minerales y granos), b) al noreste la salida a Pachuca, Laredo y E.U. (abastecimiento de minerales y productos de importación y maquinaria norteamericana); c) al suroeste la salida a las haciendas del valle de México, Cuernavaca y Guerrero (abastecimiento de maderas, frutas, maíz, etc.); d) al suroeste la salida a Chalco, Cuautla y Puebla (abastecimiento de verduras, azúcar, legumbres, hilados, etc.). Los ejes secundarios son: 1) al oriente la salida México-Puebla-Veracruz y 2) al poniente la ruta de Tacuba, el Bajío y el noreste.

ingresos sobre tierras altas, fértiles y alejadas de la insalubridad del Lago de Texcoco. Sobre Insurgentes, al sur, se establecieron las villas de campo de la clase alta, lo que generó núcleos de población de bajos ingresos que prestaban sus servicios allí y en las haciendas. Núcleos de población de burócratas, pequeños comerciantes y agricultores se establecieron al sureste, a lo largo de Calzada de Tlalpan.

Así, hay una diferenciación en la ocupación espacial de la ciudad por grupos de ingresos: los mayores núcleos de población indígena se encuentran al oriente y norte del valle de México, en cambio al poniente y al sur se asientan clases altas. Estas características se mantienen en el crecimiento posterior de la ciudad.

Debido a la concepción española<sup>20</sup>, la ciudad de México creció en torno a una plaza que es centro del conjunto urbano, a partir de la cual se distribuye el espacio, la construcción y su función en orden jerárquico; ésto lleva a que se establezca una relación directa entre el valor de la tierra y su distancia de la Plaza Central (entre más cerca del centro, mayor es el valor). Esta relación es modificada por las características socioeconómicas de los grupos sociales y las características comerciales.

Durante la década de 1930-1940, el mayor valor de la tierra se encuentra en la zona norte y noreste al primer cuadro, entre las calles República de Ecuador, Serdán, Carmen y Tacuba; la tendencia al aumento del valor de la tierra es hacia el oeste y suroeste (Moreno Roscano, 1986).

Luis Unikel señala que en esta década es cuando se inició la desconcentración de la población del centro hacia la periferia de la ciudad, sobre todo hacia el sur y sudeste del D.F.

En la década 1940-1950 se observan crecimientos más o menos uniformes sobre los 4 ejes principales. Estos permiten crear al-

---

<sup>20</sup>. Desde las Reformas Borbónicas las ciudades fueron fundadas a partir de una plaza central donde se ubican los poderes eclesiástico, jurídico y económico, siguiéndose el resto de la urbanización en una traza ortogonal.

gunos núcleos aislados en la zona del pedregal de San Angel y Contreras, así como la conurbación de los pueblos cercanos. También se observan grandes desarrollos en Iztapalapa. El eje de Toluca se extiende hasta los límites del Estado de México y se integra a la mancha. En comparación con los períodos anteriores se observa la tendencia a ocupar los espacios vacíos, llenando toda la mancha (Moreno Toscano, op. cit.).

La ciudad podía dividirse en dos partes: al norte con grandes asentamientos llamados colonias sin servicios y al sur fraccionamientos mucho más pequeños dotados de servicios, en donde se asentaban las clases altas y medias. En la delegación de Atcapotzalco se presentaron asentamientos mixtos en iguales proporciones. Los mayores valores se encuentran en el primer cuadro, tendiendo al aumento de valor por predio (26.7%) sobre las calles que van de este a oeste, en tanto que se devaluaron o se estabilizaron las que corrían de norte a sur. En segundo lugar se encontró la zona oeste y suroeste (Reforma), en tercer lugar estuvo la zona de Seminario de Loreto y de República del Salvador y Guatemala; en cuarto la zona norte y noreste en la que hubo una tendencia a la devaluación en algunas de sus calles; en quinto lugar la zona sur que se mantuvo estable y finalmente las zonas aledañas. Son precisamente los ejes comerciales los que presentan valores más altos: eje Madero-Juárez-Reforma, subeje 5 de Mayo y 16 de Septiembre, eje norte-sur Pino Suárez-República de Guatemala-Mesones y el eje insurgentes en su sección Reforma Londres (idem).

Durante la década 1950-1960 la mancha rebasó al norte, este y oeste los límites del D.F. y dentro de éste alcanzó una superficie de 314.151 km<sup>2</sup> y una población de 4 millones 887 mil 481 habitantes (el total de habitantes del AUCM era de 5 696 503) con una densidad en el D.F. de 15,557.7 hab/km<sup>2</sup> (64.27m<sup>2</sup>/pers).

En la década los mayores crecimientos son al noreste, luego al sur y suroeste, en tercer lugar al este, en cuarto al oeste y quinto al noreste. Hacia el norte se integraron Naucalpan, Tlanepantla, Sta. Cecilia Tenayuca y Xalostoc. Al este comenzó

el desarrollo de Ciudad Netzahualcóyotl (creándose el municipio en 1963); al sureste se integró Iztapalapa e Iztacalco y al sur crecieron Tlalpan y Xochimilco.

Continuaron en ese lapso las tendencias de ocupación del espacio, pero hay una mayor tendencia a los asentamientos mixtos de colonias y fraccionamientos en toda la ciudad, también se aprecia que el tamaño de los fraccionamientos tiende a aumentar en tanto que el de las colonias disminuye.

En cuanto a los valores de la tierra, en esta década hay grandes fluctuaciones, con valores máximos a la mitad de la década y depreciándose al final. Los valores mayores se encontraron en Av. Juárez, luego en el primer cuadro. En tercer lugar las colonias Juárez y Cuauhtémoc, en cuarto las colonias Roma, Roma Sur, Hipódromo y Condesa; en quinto lugar las zonas de Polanco, Anzures, y Lomas y en sexto lugar las zonas inmediatas a las anteriores; finalmente las zonas periféricas. El centro comercial se desplazó del primer cuadro al oeste y se creó el subcentro en la zona Rosa (idem).

Durante la década 1960-1970 la mancha urbana crece hacia el noroeste, noreste y este; en segundo término al sur. No crece propiamente a través de los ejes principales sino a través de comunicaciones secundarias tendiendo a conurbar las poblaciones cercanas excepto al noreste donde se dan las dos tendencias. El límite norte del D.F. es ampliamente rebasado; desaparecen los huecos centrales y se crean grandes huecos en la periferia (idem).

El crecimiento poblacional del área urbana y de los municipios alcanzó tasas muy elevadas en el estado de México, mayores aún que en el Distrito Federal. El crecimiento demográfico de Naucalpan, Chimalhuacán, Tlalnepantla y Ecatepec, todos juntos, se dió con una tasa de 18.6% anual. En 1970, los municipios que se consideran integrados a la ZMCM presentaron una tasa anual de 19.7% de crecimiento demográfico (Iracheta, 1984).

La población total del AUCM llegó entonces a 9,562,227 habitantes, es decir que aumenta 68%, siendo en el Distrito Federal

6,997,458 habitantes con un aumento de 43% en tanto que en el Estado de México fue de 328% el aumento con 2,654,769 habitantes. El D.F. presentó una densidad de población de 15,148 habs/km<sup>2</sup>.

CUADRO 2.1  
POBLACION DEL AREA URBANA DE LA CIUDAD DE MEXICO  
1900-1970 (EN MILES)

AÑO	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970
POBLACION ABSOLUTA	345	471	662	1049	1560	2872	4910	8355
% CD. MEX EN RELACION A LA POB. URBANAL NACIONAL	24.1	26.4	31.8	36.3	39.7	39.8	36.9	38.0

FUENTE: Alba, Francisco. "La población de México" CEBD, El Colegio de México, 1976.

Durante este período el DDF estableció restricciones a la fundación de asentamientos, sin embargo, estos presentan características de localización similares a las anteriores, ubicándose al suroeste y sureste clases bajas en forma ilegal. Al noreste de la mancha, en el Estado de México, se forman fraccionamientos para clases medias y altas. (Moreno Toscano, op. cit.)

En esta década los valores máximos de la tierra se localizan en el centro, al oeste y al suroeste. En el primer cuadro se sufre una devaluación en general, pero los ejes comerciales mantienen constantes sus valores e incluso se nota un incremento.

En la década de 1970-1980, en el primer quinquenio se observa el mayor crecimiento de la mancha hacia el este. Luego en orden de importancia están las zonas sureste, este, noreste, noroeste, oeste y suroeste. Se da una conurbación con los poblados vecinos creándose infraestructura secundaria.

La tendencia a la desaparición de huecos y la presencia de

extensiones, "tentáculos" indica una densificación del espacio urbano y la incorporación de nuevas tierras alrededor de la mancha, que se tornan anillos cuyos huecos centrales tenderán a llenarse.

Se puede observar que los fraccionamientos se localizan al sur, sureste y suroeste principalmente y las colonias al norte y este; el tamaño de los fraccionamientos es un poco mayor que las colonias. Hacia el sureste, este y noreste se ven grandes conjuntos habitacionales promovidos por el Estado y en las mismas regiones colonias populares extendidas.

En este período los valores máximos de la tierra se localizan en una forma de "v" a los lados de los 2 ejes comerciales (Reforma e Insurgentes). En el primer cuadro los valores se mantienen igual; aparece en el primer cuadro una zona comercial importante entre Corregidora y Circunvalación, Fray S. Teresa de Mier y 20 de Noviembre; la Av. Juárez incrementa su valor. En general, se mantienen los precios del suelo en la ciudad. Sólo en algunas zonas suben: el Pedregal de San Ángel, Tlalpan, Marina Nacional-Legaría y Ejército Nacional y la Colonia Lindavista. Sin embargo, en general las zonas habitacionales tienden al alza, en tanto que las comerciales mantienen sus precios o se devalúan.

Tracheta (1984) señala que de 1960 a 1982 la población de los municipios metropolitanos se ha multiplicado aproximadamente 28 veces y la superficie urbanizada sólo 4 veces. Esto alude, a nuestro parecer, a un proceso de fuerte densificación en la zona conurbada del Estado de México. Si bien este autor sólo considera 12 municipios conurbados<sup>21</sup>, existen investigaciones<sup>22</sup> que consideran 21 o más.

---

<sup>21</sup>. Retoma la investigación de unikel. Los 12 municipios conurbados del Estado de México son: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán de Romero Rubio, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Naucalpan, Nezahualcóyotl, La Paz, Tlalnepantla, Tultitlán y Cuautitlán Izcalli.

<sup>22</sup>. Véase Negrete y Salazar, 1986. En Estudios Demográficos y Urbanos, No. 1, Vol. 1, El Colegio de México.

Legalmente la mancha urbana de la ciudad de México está fraccionada en dos entidades administrativas, lo que lleva a problemas de coordinación política para el control de los efectos generados por la alta concentración poblacional (demanda de servicios urbanos, transporte, etc.)

Aparentemente el D.F. tiende a disminuir su crecimiento. Esta característica aunada al crecimiento acelerado de los municipios conurbados refleja un proceso de segregación social iniciado en el centro de la capital, que impacta fuertemente a la entidad vecina.

Como puede verse en el cuadro 2.2 a partir de 1950 la población de la mancha urbana tiende a aumentar, pero por los mecanismos de ocupación del espacio hay una tendencia a la expansión. En esa década el espacio central recibió población. En los periodos de 1950-60 y 1960-70, también incrementó su población aunque en forma mínima. En esas dos décadas el ritmo de crecimiento en la zona central fue menor que en el resto de la mancha urbana. A partir de 1970 se inició un proceso de despoblamiento del área central (considerando las 4 delegaciones centrales como la antigua "ciudad de México"), junto a otro proceso de expansión y densificación de las áreas externas. Así para 1980 la población del D.F. era de 8,831,079 habitantes, representando las delegaciones centrales sólo el 29%. Considerando que la zona metropolitana de la Ciudad de México (UMCM) corresponde a la superficie del Distrito Federal y los 12 municipios conurbados del Estado de México antes mencionados, ésta alcanza en 1980 una población de 13,354,271 habitantes. La ocupación de la zona metropolitana ofrece diferencias: el área central comprende el 19.44% de la población, en tanto que los municipios conurbados un 33.87% y la parte de las demás delegaciones del D.F. un 46.69%.

Puede pensarse en la existencia de dos procesos simultáneos: uno que tiende a atraer población y otro donde la población es expulsada hacia la periferia. Ello generaría la imposibilidad de asentarse en el centro de la ciudad en forma permanente.

CUADRO 2.2  
POBLACION TOTAL DEL D.F. Y ANTIGUA CD. DE MEXICO  
1950-1980

	1950	1960	1970	1980
D.F.	3,050,442	4,870,876	6,874,165	8,831,079
ANTIGUA CD. MEXICO	2,234,795	2,832,133	2,902,969	2,595,823
B. JUAREZ 1	291,633	442,374	501,363	544,882
CUAUHTEMOC 2	935,059	980,111	853,550	814,983
M. HIDALGO 3	467,754	661,109	656,647	543,062
V. CARRANZA 4	540,349	748,539	891,409	692,896

FUENTE: VII, VIII, IX y X censo General de población y vivienda.

NOTA: se toma como aproximación a las actuales delegaciones políticas los siguientes cuarteles:

- 1) Cuarteles X y XII
- 2) Cuarteles III al VIII
- 3) Cuarteles IX y XI
- 4) Cuarteles I y II

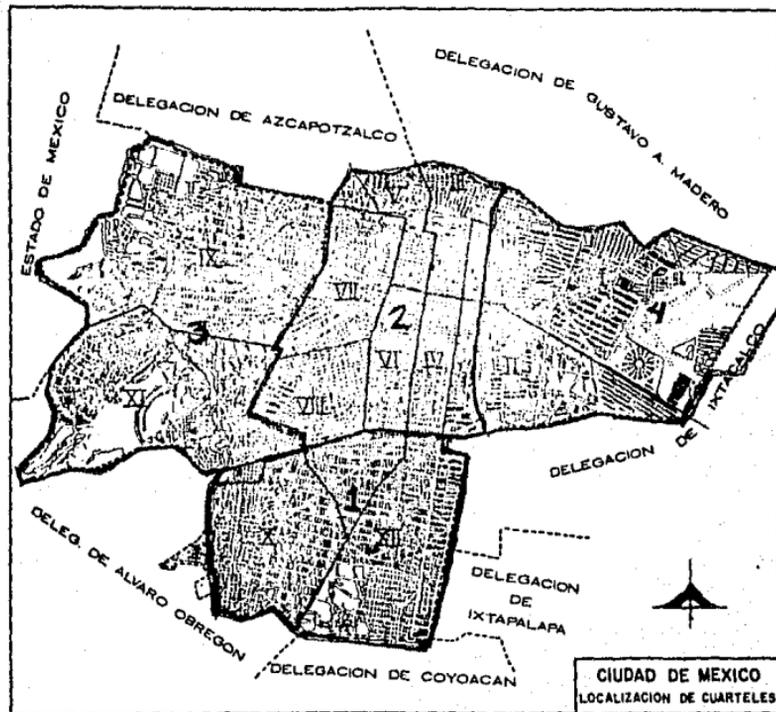
CUADRO 2.3  
POBLACION DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CD. DE MEXICO  
(1970 Y 1980)

	1970	%	1980*	%
"Cd. de México"	2 867 755	32.7	2 595 823	19.4
Delegaciones Alredañas del D.F.	4 129 703	47.0	6 235 256	46.7
Distrito federal	6 997 458	79.7	8 831 079	66.1
12 municipios del Edo. México	1 782 686	20.3	4 523 192	33.9
Z.M.C.M.	8 780 144	100.0	13 354 271	100.0

\* Para 1980 se consideran 12 municipios conurbados  
FUENTE: IX y X Censo General de Población y vivienda, México.

Las acciones estatales que influyen en la elevación del valor del suelo, el favorecimiento del uso habitacional en ciertas zonas y las acciones de control de la ZMCM y descentralización han incidido en la dinámica de los dos procesos mencionados (atracción-expulsión).

Negrete y Salazar (1986) señalan que el centro de la ciudad (las 4 delegaciones centrales) manifiestan un proceso de desconcentración de población muy marcado pues en 1960 contaba con el 52.4% de la población de la ciudad, en 1970 tiene el 32.8% y en 1980 sólo cuenta con el 18.7%. Así mismo consideran que la ciudad se ha extendido marcando cuatro contornos periféricos, que comprenden tanto al Distrito federal como 21 municipios conurbados pertenecientes al Estado de México. El primer contorno de municipios experimentó la densificación más importante en el período 1970 a 1980, concentrando a 55.2% y 59.1% de la población. Sin embargo la concentración más fuerte se dió en la década de 1960. El segundo contorno fue creciendo a un ritmo muy acelerado



Antigua ciudad de México. Localización de cuarteles hasta 1970.

Nota: A partir de la puesta en vigor de la Ley Orgánica del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1970, se substituyó la división por cuarteles, adoptando 4 Delegaciones políticas: 1. Benito Juárez, 2. Cuauhtémoc, 3. Miguel Hidalgo y 4. Venustiano Carranza (marcadas en color rojo).

Fuente: IX Censo General de Población y Vivienda, 1970.

hasta concentrar en 1980, 18.1% de la población de la ciudad, proporción similar a la que tenía en ese mismo año la ciudad central. Ahora bien, el tercer y cuarto contornos aumentaron a 7.27% su tasa de crecimiento en el decenio de 1970-80, pero concentran relativamente poca población en 1980 (4.1%).

Durante los últimos años la zona central de la ciudad de México ha sido un espacio sujeto a distintos procesos, entre ellos un proceso de deterioro en las edificaciones y servicios urbanos, despoblamiento acelerado y una ocupación por algunas fracciones del capital.

Al observar la evolución de la población en la zona ocupada actualmente por las delegaciones Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, V. Carranza y Benito Juárez (hasta 1970 correspondían a los cuarteles centrales de la antigua ciudad de México), y contrastando con el resto de la mancha urbana, se puede encontrar que desde la década 1960 comienza el proceso de despoblamiento, iniciándose en la delegación Cuauhtémoc (el núcleo central). En esa década las otras tres delegaciones reciben población, en tanto la Cuauhtémoc pierde. Para 1970 la delegación Miguel Hidalgo se incorpora al proceso de pérdida de población, y para 1980 las delegaciones perdieron población en relación a la década anterior, excepto la Benito Juárez.

#### El Centro Histórico de la Ciudad de México.

Dentro de la zona central se encuentra el centro histórico de la Ciudad de México. Por decreto presidencial, aparecido el 11 de abril de 1980 en el Diario Oficial, se le declara zona de monumentos históricos, la cual comprende 668 manzanas y abarca 9.1 km<sup>2</sup> de los casi 600 km<sup>2</sup> urbanizados en el D.F.

Ese mismo decreto crea el Consejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, cuya objetivo es proponer la coordinación de las actividades que requiera la recuperación, protección y conservación de esta zona. Por un nuevo decreto (14 febrero 1984) se amplió las representaciones en el consejo del Centro Histórico, y creó la vocalía Ejecutiva, la Secretaría Histórica y la

Secretaría técnica.

El área delimitada por el decreto de 1980 está subdividida en dos perímetros, denominados A y B. El perímetro A abarca el área que cubre la ciudad desde sus orígenes prehispánicos hasta el final de la época virreinal. El perímetro B comprende las ampliaciones hasta el último cuarto del siglo XIX.

El perímetro A cubre prácticamente la colonia Centro. Sus límites al sur son José Ma. Izazaga y San Pablo, al este Anillo de Circunvalación Eje 1 Ote, al norte Guatemala, Purísima, Bolivia, Aztecas y Costa Rica (la cual es su límite extremo), al oeste baja por Brasil, Apartado, Chile, Belisario Domínguez y el Eje 1 Pte.; baja sobre este eje hasta Av. Hidalgo, retornando hacia el oriente, abarca la Alameda Central por Av. Juárez toca el Eje Central Lázaro Cárdenas, y luego al sur a Izazaga. "El perímetro A y 75% aproximadamente del B quedan dentro de la circunscripción de la delegación Cuauhtémoc; el otro 25 % pertenece a la delegación Venustiano Carranza, que se ubica hacia el lado oriente de la avenida Anillo de Circunvalación-vidal Alcocer." ... "Desde el punto de vista catastral, ambos perímetros cubren las regiones catastrales 1, 2 y 6 completas, y en forma parcial las 3, 4, 5, 7, 10, 11, 12 y 18." (Atlas de la Ciudad de México, 1987:241)

Dentro de los dos perímetros se encuentran los siguientes monumentos: 67 monumentos religiosos con declaratoria individual, 129 monumentos con declaratoria individual, 542 monumentos incluidos en los ordenamientos de la ley del 6 de mayo de 1972, 743 edificios valiosos que deben ser conservados, 111 edificios con valor ambiental que deben ser conservados, 6 templos modernos, 17 edificios ligados a hechos o personajes históricos, 78 plazas o jardines, 19 claustros, 26 fuentes o monumentos conmemorativos, 13 museos o galerías y 12 sitios o edificios con pintura mural (idem).

En el perímetro A, numerosos inmuebles, tradicionalmente dedicados a la vivienda, han sido abandonados en forma masiva. Los comercios han invadido las plantas bajas, y los despachos

Centro Histórico de la Cd. de México. 1980  
Delimitación de los perímetros A y B.



particulares los primeros pisos, quedando en abandono los pisos superiores. En su gran mayoría, la población residente ocupa las viviendas bajo el régimen de congelación de rentas, y vive en edificios deteriorados y en condiciones extremadamente deterioradas. Es notable la invasión de azoteas.

En el perímetro B ha desaparecido una gran parte de los testimonios históricos arquitectónicos. En los últimos años se han construido numerosos edificios de varios pisos para vivienda colectiva, despachos particulares e industrias del vestido. Se calculan 200,000 empleados y usuarios en ésta rama que trabajan o transitan en el área.

Gran número de inmuebles monumentales están en manos del sector público, pero la mayoría de los edificios importantes pertenecen a particulares. La falta de información adecuada, control y vigilancia ha permitido alteraciones a las construcciones y desinterés por los propietarios sobre el valor cultural de este patrimonio.

El deterioro de los monumentos no sólo se ha debido a la intervención no controlada y adecuada de los usuarios, sino también a la contaminación del ambiente y el abandono, los cuales lo han acelerado en los últimos años. Los estudios y las inversiones de diversa procedencia realizados hasta ahora para detener este proceso no han sido suficientemente amplios ni eficaces.

Sobre el tratamiento a las construcciones de la zona hay posiciones contradictorias, por una parte la propuesta de conservación por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), por otra parte el desinterés de oficinas gubernamentales que lleva a la lentitud de los trámites oficiales para obtener licencias de intervención, y finalmente la posición de particulares en tanto propietarios, usuarios con funciones comerciales o habitantes.

La problemática del Centro Histórico no sólo se refiere a los monumentos históricos. Tiene un espectro más amplio en tanto parte del espacio central. El centro no es sólo el Centro Histórico, sino un espacio más amplio delimitado por la frontera de

lo heterogéneo. La característica de este espacio es lo heterogéneo, una mezcla de actividades económicas, de uso habitacional, de usos de la ciudad en conjunto, en tanto los equipamientos se encuentran concentrados ahí. Dada esta heterogeneidad actuarán aquí diversos agentes sociales con intereses particulares sobre el uso de este espacio, y por lo cual entrarán en conflicto.

La heterogeneidad del centro implica analizar las relaciones especificando el tipo de espacio: el espacio político correspondería al asiento del poder, de manifestaciones, de plantones (zócalo y ministerios); el espacio comercial y turístico corresponde al complejo hotelero, donde actúan los capitales interesados en la inversión turística; el espacio de comercio especializado es el usado por pequeños comerciantes para los sectores sociales más bajos; el espacio habitacional es el ocupado por población en su mayoría de bajos ingresos.

René Coulomb considera como problema tres fenómenos propios del centro:

a) El desplazamiento de las actividades industriales. Por un lado, el desplazamiento de las actividades industriales significó la ruptura de la articulación espacial entre vivienda y empleo, es decir, le quita la base económica, desaparece la actividad económica, fuente de ingresos, de la población residente.

b) La terciarización del centro conduce a que éste sea ocupado por población flotante, de manera que después de las seis de la tarde quede desolado. Otro problema de la terciarización es el congestionamiento del tráfico. La saturación de servicios y comercios en el área genera una gran población flotante diaria que implica problemas de tránsito.

c) Alentar el despoblamiento significa trasladar geográficamente un problema. La población desplazada hacia la periferia demanda vivienda, servicios, transporte. Ello resulta costoso, en términos de inversión y eficiencia de las áreas centrales.

A estos procesos y a la complejidad de la zona arriba señalada es posible asociar los siguientes actores sociales de

acuerdo a su relación al suelo:

- 1) EN relación a la propiedad del suelo:
  - a) Propietarios.- No es un grupo homogéneo, incluye pequeños propietarios, inmobiliarias y al Estado.
  - b) Inquilinos.- Población de menores recursos que habita ahí.
- 2) EN relación a la ocupación de los inmuebles:
  - c) Habitantes.- Inquilinos (población de menores recursos) y dueños que habitan el centro.
  - d) Usuarios de oficinas, bodegas, comercios o talleres artesanales (podría llamárseles "usuarios económicos").
- 3) EN relación al uso del centro por el conjunto de la ciudad:
  - e) Usuarios que no habitan el centro.
  - f) Agentes que pasan o circulan por el centro.

### 3. Política gubernamental hacia el Centro Histórico

#### 3.1 política gubernamental hacia el Centro Histórico hasta 1985.

El centro histórico es definido por el decreto presidencial aparecido en el diario oficial del 11 de abril de 1980, después del hallazgo de ruinas y piezas arqueológicas de gran valor (Coyolxauqui y Templo Mayor) a un costado del zócalo.

En este decreto se crea el Consejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, con el objetivo de proponer actividades para la recuperación, protección y conservación de la zona.

El decreto presidencial del 14 de febrero de 1984 amplió las representaciones en el Consejo del Centro Histórico, y creó la vocalía Ejecutiva, la Secretaría Histórica y la Secretaría Técnica, quedado integrado por los secretarios de Educación Pública, de Desarrollo urbano y Ecología, de Programación y Presupuesto, de Turismo, el jefe del Departamento del Distrito Federal (presidente), el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, el director del Instituto Nacional de Bellas Artes, con el apoyo de un vocal ejecutivo, un secretario histórico y un secretario técnico.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal (Coplade-DF), con el objetivo de proteger, conservar y restaurar el patrimonio que constituye la zona ha nombrado una Comisión Especial del Centro Histórico. Las actividades de consulta pública de dicha comisión se realizan por cinco subcomisiones, que se ocupan de los aspectos considerados más importantes de la problemática general del Centro Histórico: vivienda y comercio; patrimonio urbano y arquitectónico; transporte, viabilidad y estacionamientos; servicios culturales y turísticos, e imagen urbana.

El interés por proteger el patrimonio cultural, las ideas socioantropológicas en México, datan desde el periodo virreinal, "en que aparece el sentimiento y la conciencia de nacionalidad" y no desde las campañas internacionales posteriores a la segunda

guerra mundial. Ello lo demuestran las diversas legislaciones, desde 1824; "la fundación de la primera Comisión de Monumentos en 1858, y la meritoria labor de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, en cuyo seno surgió y actuó aquélla; la iniciación en 1906 de cursos de arqueología en el Museo Nacional y la fundación en 1911 de la Escuela Internacional de Arqueología y Etnología Americanas, que, integrada al Instituto Politécnico Nacional, tomó el nombre de Escuela Nacional de Antropología en 1937." (Atlas de la Ciudad de México, 1987:241)

Ya para 1934, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, sin haber llegado a delimitar una zona específica de monumentos en el centro de la ciudad, había sin embargo catalogado 768 inmuebles. Sin embargo, para 1965 habían sido demolidos 422 de ellos.

El interés mexicano por la protección a los monumentos históricos ha tenido desde sus inicios un sesgo que sobrevalora las expresiones de corte europeo (criterios esteticistas). Ello impedía la posibilidad de conceder la calidad de artísticas a las expresiones mexicanas, tanto indígenas como virreinales.<sup>23</sup>

La visión gubernamental explícita desde 1982 sobre la problemática de la zona considera que la dinámica de la ciudad de México ha generado un progresivo congestionamiento incontrolable, elevación de los niveles de contaminación, y deseconomías de escala. Esto ha degenerado los espacios urbanos y arquitectónicos llevando a pérdidas económicas, baja en las condiciones de vida, ineficiencia burocrática y el abandono, deterioro o desaparición de numerosos vestigios culturales, que borran testimonios de la historia o dificultan la captación de sus valores.

En la década de los treinta, la legislación y las acciones de protección enfocaban el cuidado de cada monumento como un fe-

---

<sup>23</sup>. "Desde entonces, México tuvo que apoyar su interés en razones socioantropológicas, que en el mundo contemporáneo son las únicas reconocidas como fundamento científico de la protección de monumentos." (Atlas de la Ciudad de México, 1987:241)

nómeno aislado, sin lograr acciones efectivas para salvaguardar los conjuntos. En contraste, la legislación actual contempla las acciones hacia el patrimonio histórico con una visión de conjunto, más que individual un entorno.

Asimismo la visión actual considera al Centro Histórico como el núcleo más importante en la ciudad, de la cual no puede aislarse. Las interrelaciones que mantiene con la región hacen necesario sea considerado dentro del Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal, que es parte del Plan Nacional de Desarrollo.

Las cinco subcomisiones del Consejo del Centro Histórico consideran los problemas y soluciones de la siguiente forma:

#### 1. vivienda y comercio

Los problemas son el deterioro de los edificios, las invasiones a azoteas, las invasiones de los comerciantes en las aceras y los cambios a la planta arquitectónica. Proponen como solución la coordinación entre los sectores social, privado y público, para hacer las investigaciones necesarias para "desalojar los usos indeseables de ambos perímetros y crear una demanda controlada de vivienda digna para familias pequeñas y empleados de la zona"<sup>24</sup> que no requieran de vehículo para transportarse a su trabajo." (Atlas de la ciudad de México, 1987:242)

¿Qué es lo deseable y lo indeseable? ¿Bajo qué criterio se define? Aquí se señala como indeseable el pequeño comercio callejero. En cuanto a la vivienda se explicita como indeseable la "invasión" de azoteas y las malas condiciones higiénicas de las viviendas. Lo indeseable puede también deducirse de lo deseable expuesto: se busca eliminar la demanda de vivienda deteriorada, la ocupación con alta densidad (hacinamiento), con ello se propone la ocupación del centro por un perfil de familia definido con un determinado status u origen social, y población del sector servicios (empleados comerciales o burocráticos) generando una integración o articulación entre vivienda y empleo.

<sup>24</sup>. Subrayado nuestro.

## 2. Patrimonio urbano y arquitectónico

consideran como problemas para dar mantenimiento y buen uso del patrimonio la escasez de estudios e inversiones, la lentitud en los trámites oficiales para obtener licencias de intervención y los intereses económicos de los particulares por encima de los intereses culturales comunes. se subraya que las intervenciones de los particulares alteran la planta arquitectónica de los monumentos (se consideran como deformaciones) y la construcción de edificios modernos que rompen con el entorno (no se integran al ambiente).

Proponen como solución el fomento de una nueva conciencia de los valores del Centro Histórico, por medio de información masiva y adecuada a todos los niveles sociales, con objeto de dar respaldo a una participación ciudadana integral en los esfuerzos de protección. Así mismo indican que "los trámites deben simplificarse y acelerarse, y las investigaciones, ampliarse y profundizarse." (Atlas de la ciudad de México, 1987:242)

La problemática es planteada en términos de construcciones y pobladores. Por un lado se busca conservar una edificación y su entorno, de ahí dos intereses en contra: nuevas edificaciones por el gran capital e intervenciones o "deformaciones" por los habitantes.

La propuesta es alcanzar el objetivo planteado, a través de la formación de una conciencia de los valores. Por otro lado la capacidad de acción de la comisión se encuentra limitada por lo que sus propuestas son sólo indicativas.

## 3. Transporte, vialidad y estacionamientos

El problema considerado es la contaminación ambiental, que destruye el material pétreo de los monumentos, y el fomento de su uso turístico. se propone reducir el acceso a vehículos contaminantes junto con la optimización del sistema de transporte colectivo (Metro), la creación de zonas peatonales permanentes o en horarios prestablecidos, "que permitan que los visitantes y los vecinos de la zona puedan recorrerla sin peligro. El comercio ambulante debe ser reubicado en pasajes o áreas acondicionadas,

donde se controle debidamente." También señalan que "...el tránsito de vehículos de paso, cuyo destino no sea el centro histórico, deberá eliminarse por medio de señales que obligadamente dirijan el flujo vehicular hacia fuera del área protegida."

Las propuestas concretas sobre vialidad y reubicación del comercio ambulante inciden directamente en la baja de los niveles de congestión de la zona y no sólo en la conservación de las construcciones. Esto implica una nueva forma de uso del espacio, insistiendo en el uso turístico.

#### 4. Imagen urbana

Consideran como imagen urbana el aspecto exterior que ofrece una ciudad o una zona histórica, constituida por calles, plazas, jardines, monumentos conmemorativos, fuentes, edificios y mobiliario urbano, los cuales reflejan el carácter de los espacios internos y los valores culturales. Se consideran como problemas la suciedad de las azoteas, el comercio ambulante, el transporte ineficiente y contaminante, los autos estacionados en las calles. Proponen como objetivos de una imagen urbana deseable: "La limpieza de azoteas, la desaparición del comercio ambulante, el transporte eficiente y no contaminante, los lugares y espectáculos de esparcimiento, el estacionamiento controlado de vehículos" (Atlas de la Ciudad de México, 1987:242). Se señala como medio para alcanzar dichos objetivos la formación de una conciencia de los valores culturales en los ciudadanos y las autoridades y la realización de investigaciones y acciones que actúen integralmente sobre los determinantes y no sobre las consecuencias.

#### 5. Expectativas

La planeación del centro histórico forma parte de las expectativas programáticas del crecimiento demográfico de la ciudad de México en los siguientes 25 años.

Considerando como límite 25 millones de habitantes para el área urbana del Distrito Federal, el centro histórico deberá ser

ESTA TESIS  
SALIR DE LA  
NO DEBE  
BIBLIOTECA

descongestionado, estimulando la formación de otros centros autosuficientes (descentralización de los servicios), facilitando la reahabilitación de áreas de vivienda en los perímetros del centro histórico. Así mismo, se busca que sea un centro de interés nacional, que ofrezca atractivos culturales a habitantes y turistas<sup>20</sup>.

A través de la exposición de las problemáticas y soluciones propuestas por las subcomisiones del Consejo del Centro histórico, además de los comentarios hechos, puede verse que en general se plantea la contraposición de dos ideologías, el cuidado de inmuebles y la atención a la demanda de vivienda de la población. Se antepone el uso de este espacio como un atractivo turístico, e incluso el cambio del grupo social que lo ocupe, sin plantearse soluciones a las condiciones y calidad de vida de la población ya ubicada allí. La visión cultural del gobierno, en concreto del INAH, es diferente y poco práctica para incorporar a la población que ya ocupa esos inmuebles hasta antes de 1985. Desde nuestro punto de vista, después del sismo cambia esta política.

En la acción gubernamental hacia este espacio hay contradicciones: allí actúan diversas instituciones, tales como el INAH, el DDF, SEDUE, que coinciden en algunas líneas de acción pero no en todas.

Las líneas políticas señaladas por los decretos del Ejecutivo, y delegadas al Instituto Nacional de Antropología (INA) resultan ser de carácter indicativo, sugieren qué debería ser (el ideal), sin precisar líneas intermedias de acción para solucionar la problemática.

---

<sup>20</sup>Para la primera década del próximo siglo, el centro histórico de la Ciudad de México deberá ser un núcleo central de interés nacional, respaldado por una clara conciencia ciudadana de sus valores, que ofrezca múltiples atractivos culturales a sus habitantes y visitantes. A esta meta -importantísima para nuestro desarrollo cultural- se enfocan desde ahora todos los esfuerzos de las autoridades, instituciones y personas dedicadas a la solución de su problemática."(Atlas de la Ciudad de México, 1987:242)

tratamos aquí de establecer cuáles eran las condiciones de la política urbana hacia el centro histórico antes del sismo, en cuanto a vivienda, usos del suelo, servicios y equipamiento urbano.

Se habían planteado como hipótesis las siguientes:

1. La política urbana tiene efectos espaciales sobre la distribución de población y construcción de espacio urbano.

2. La acción gubernamental en el CHCM impulsa usos del suelo más rentables que la vivienda en vecindad y los pequeños talleres y comercios.

3. Estos usos del suelo más rentables favorecen la expulsión de población de la zona central, puesto que esos espacios son dedicados a usos diferentes al de vivienda y los que continúan se orientan a población de diferente nivel de ingresos.

#### PLANEACION

1.- Plan General de Desarrollo urbano del Distrito Federal (reimpresión 1983), diagnostica la situación y propone líneas a seguir. En relación al uso del espacio urbano, considera que es difícil la integración eficiente de los distintos espacio urbanos. Señala que "El uso del suelo y la dotación de infraestructura y servicios urbanos han sido condicionados, entre otros factores, por la situación socioeconómica de la población. Al poniente y sur de la ZMCM, además del centro histórico, se localizan las áreas mejor dotadas y en ellas reside la población de ingresos medios y altos"<sup>26</sup>. Al norte y oriente reside la mayor parte de la población de menores ingresos." (Plan General de Desarrollo del Distrito Federal, 1983:24) Se menciona que la Administración Pública se concentra en el D.F., la administración central del D.F., la mayoría en la Delegación Cuauhtémoc.

En cuanto a vialidad y transporte, el Plan señala que la demanda no está satisfecha, siendo problema combustible y circulación. En un cita de pié de página (p. 42) dice:

<sup>26</sup>. Subrayado nuestro.

"Un esfuerzo que derivó de la versión previa de este Plan ha comenzado a mejorar el sistema de vialidad del centro de la ciudad. Se trata de la remodelación integral del centro histórico, que se ha realizado en forma complementaria al Proyecto del Templo Mayor, mediante el cual se ha convertido en calles peatonales las adyacentes al Palacio Nacional a lo largo del tramo que se extiende hasta el Palacio Legislativo."  
(idem:42)

El Plan General de Desarrollo urbano del Distrito Federal contiene la propuesta de crear una organización en casos de sismos, inundaciones, incendios, explosiones y efectos agudos de la contaminación bajo el apartado 8. "Prevención y atención de emergencias urbanas", siendo necesario sensibilizar a la población y crear el Plan de Emergencia.

Algunos objetivos del Plan General que inciden en la conformación del espacio y distribución de la población son:

- En general la densificación del área urbana "para optimizar la ocupación de zonas actualmente subutilizadas en lo referente a su capacidad de infraestructura, equipamiento y servicios públicos."
- "Preservar y aprovechar los espacios abiertos de uso público del D.F."
- "Conservar el patrimonio cultural e histórico que caracteriza a la Ciudad de México."

De la Políticas de Mejoramiento:

- "Ordenar la estructura urbana del D.F. mediante un sistema de Centros urbanos que sirvan a un conjunto de unidades socioeconómicas en alto grado autosuficientes."
- "Propiciar una distribución más equilibrada de usos del suelo urbano a través de la relocalización de establecimientos industriales, administrativos y de abasto."
- "Incrementar las acciones de mejoramiento acordes con una mayor densificación de las zonas actualmente consolidadas."
- "Revitalizar el centro histórico de la ciudad, recuperando su

valor de uso y su función social y representativa para la población en general."

también se establecen criterios de control para la ocupación del suelo y criterios de fomento.

Los centros urbanos planeados son nueve: 1. Centro Metropolitano (zócalo) o Cuauhtémoc, 2. Azcapotzalco, 3. La villa, 4. Zaragoza, 5. Iztapalapa, 6. Coapa, 7. San Angel, 8. Tacubaya y 9. Tacuba. sus funciones son: "ofrecer en todos los rumbos de la ciudad, junto con el centro metropolitano un espacio situado estratégicamente para efectuar las actividades administrativas, cívicas, culturales y recreativas de mayor jerarquía, accesible por los medios de transporte masivo, en torno al cual se concentren los servicios con tal eficiencia que contribuyan a evitar largos desplazamientos en vehículos; concentrar la inversión pública e inducir la polarización de inversiones privadas de manera selectiva, para que en torno al área central se ubiquen los servicios esenciales y los especializados, de tal forma que creen la diversidad y riqueza de establecimientos comerciales y recreativos que se conviertan en el atractivo permanente de los centros urbanos" e ... "inducir el arribo del transporte público y el estacionamiento de los vehículos privados, para facilitar el uso alterno." (idem:88)

De lo anterior se puede concluir que el Centro Histórico es considerado una de las áreas mejor dotadas de la ciudad. Llamam la atención sobre el problema de vialidad del centro. se considera positiva su remodelación integral realizada como parte del Proyecto del Templo Mayor (calles peatonales) y se busca la conservación del patrimonio cultural. La propuesta es desconcentrar los servicios de la zona consolidada (la zona central) y densificar su ocupación, junto con la generación de 8 subcentros urbanos. sin embargo el uso esencial del Centro Histórico (Centro Metropolitano) es administrativo y de prestación de servicios, objetivo contradictorio con la densificación en su ocupación.

## 2.- Plan Parcial de Desarrollo urbano de la Delegación

Cuauhtémoc 1982 (actualización del plan de 1980). Este plan tiene por objetivo principal "establecer las bases de ordenación y regulación del desarrollo urbano de la Delegación, considerando los usos del suelo que consigna el Plan de Desarrollo urbano del D.F. "Destaca también las metas y acciones a corto, mediano y largo plazos de los planes sectoriales, programas y proyectos especiales aplicables a esta Delegación." (Plan Parcial de Desarrollo urbano de la Delegación Cuauhtémoc, 1982:1)

inicialmente señala las bases jurídicas en que se apoya: Arts. 27, 73 frac. xxix.C, 115 de la Constitución de los estados unidos Mexicanos, Ley General de Asentamientos humanos, Ley de Desarrollo urbano del Distrito federal.

parte de un diagnóstico de la situación general de la Delegación y establece un pronóstico. Caracteriza a la Delegación Cuauhtémoc como un área urbanizada con escasos lotes baldíos pequeños y dispersos. El plan indica que ello no es un obstáculo para que continúe el desarrollo y construcción dentro de la Delegación y propone la transformación de algunas zonas. Además se señala que "es factible y necesario promover que las diferentes colonias y barrios retengan y aumenten su oferta de vivienda, a efecto de tener un mejor equilibrio entre los usos de servicios y los habitacionales. En este sentido se estima que al año 2000 la población llegará a 976,000 habitantes, lo cual supone una densidad bruta promedio de 310 habs/ha." (idem, p.9) Esto supone retener e incrementar el volumen de población residente sobre el existente en 1980 (800,000 habitantes más).

se señala la heterogeneidad en el uso del suelo: habitacional (20.6%), industrial (4.8%), servicios (38.2%), mixtos (34.9%) y espacios abiertos (1.5%).

este plan propone como estrategia para el incremento de la población "programas de renovación urbana, cambiando e intensificando los usos del suelo. De hecho, se deben contemplar nuevos desarrollos con mayor densidad de población ofreciendo vivienda y manteniendo un perfil medio de construcción (6 niveles promedio), a la vez mejorar las relaciones de los espacios

abiertos públicos, de los espacios construidos privados contra los públicos." (idem:10-11)

En el Plan Parcial se considera que la estructura vial de la Delegación es suficiente, sin embargo existe la preocupación por el espacio para estacionamientos y la búsqueda de una estrategia para descongestionar la zona:

"El centro de la Delegación es el centro histórico de la ciudad. Aquí se presentan mayores problemas de circulación y congestinamiento de tránsito, particularmente agudos por ser viajes cuyo destino final no es el centro. La mitad de los mismos sólo lo cruzan."... "En relación a estacionamientos, la Delegación ha alcanzado en la vía pública su nivel de máxima saturación, el estacionarse en doble fila es algo muy frecuente. Existe un amplio déficit del servicio." (idem:11)

Por otro lado se considera que la Delegación cuenta por completo con obras de infraestructura urbana: agua potable, drenaje y alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público. Alrededor del 100.0 % del suelo destinado a la vialidad está pavimentado, sólo el 5% está en mal estado." (p.11)

Si bien cuantitativamente no hay déficit de cobertura, sin embargo la calidad de los servicios varía; igualmente su cantidad puede no ser suficiente en algunas áreas y en otras el servicio es intermitente y/o deficiente; por ejemplo el agua potable existe en toda la Delegación, pero en las viejas vecindades no la hay, sólo tiene potencia para subir a los tinacos en la noche; o bien se encuentran en mal estado por lo que el servicio es ineficiente, v.g. el drenaje y alcantarillado que requiere constantemente de desasolve.

En cuanto a la vivienda, 55.5% de la superficie de la Delegación (1750 has) está ocupada por usos habitacionales y mixtos; los usos estrictamente habitacionales sólo comprenden 20.6% (650 has.) con una densidad neta de 457 hab/ha. Los objetivos para vivienda han sido definidos por la expectativa de incremento de

la población en la zona. Se señala que ... "si las condiciones existentes permanecieran constantes, para acoger el incremento poblacional esperado para el año 2000 serían necesarias 385 has. más para uso habitacional, y hay solamente 30 has. aproximadamente entre baldíos dispersos. De donde resulta necesario continuar con programas de renovación urbana y transformar algunos otros usos en habitacionales." (idem, p. 13)

puede observarse que la cifra programática de población esperada es de 176,000 habitantes más en la zona. Este volumen de población sería recibido en la zona central en caso de que se rompiera con la tendencia a la tasa negativa de crecimiento a través de la retención y atracción de población.

La estrategia para cumplir el objetivo de redensificar o repoblar el centro es la construcción hacia arriba y la "renovación urbana". Esta última ha consistido desde los 70's en la demolición de las viejas edificaciones y construcción de unidades habitacionales modernas.

El diagnóstico considera que la demanda de suelo para vivienda se incrementa también por 2 factores: a) La sustitución del uso habitacional por servicios, con más frecuencia en las vialidades primarias y en las zonas de uso mixto; b) La reducción del hacinamiento a 5.5 hab/viv que implica un consumo adicional de suelo al tenerse que construir viviendas y reducir así el hacinamiento.

A nuestro parecer el primer inciso forma parte del diagnóstico, en tanto que el segundo inciso incluye el efecto de metas futuras a alcanzar. Se habla de un ideal de 5.5 hab/vivienda, que equivale al promedio de miembros por familia a nivel nacional. La asociación entre reducción del hacinamiento y construcción de viviendas, deriva de la forma supuesta de ocupación de éstas, supone que una familia nuclear (padres e hijos) promedio ocupará una vivienda. De tal suerte el hacinamiento está determinado por la convivencia de dos o más familias nucleares en una sola vivienda. La estrategia a seguir es entonces la construcción de vivienda para estas familias, llegando a un patrón de

ocupación de viviendas unifamiliares.

Esta concepción presenta serios problemas. Entre las estrategias no se menciona cómo se generará la oferta de vivienda para la población ya radicada en la zona. La alta o baja densidad (hacinamiento o no) por vivienda depende de la voluntad de los individuos que ocupan la vivienda para que una familia decida dejar de estar hacinados y demande un espacio construido en la misma zona, presionando sobre la demanda de suelo.

No se aclara cuál es el perfil demográfico de las familias de la zona hacinada, ni la forma familiar de ocupación actual de las viviendas. Cabe la posibilidad de que sean uniones de familias nucleares, o bien familias extendidas. La estrategia para solucionar el hacinamiento es distinta en cada caso. En el primero se pueden separar familias ubicándolas en nuevas casas habitación, pero en el segundo caso se requiere ampliar el espacio ocupado por la familia. Una última posibilidad corresponde a la sustitución de la población residente actualmente por familias que tenga este comportamiento demográfico.

Por otro lado, el plan indica la construcción de viviendas hacia arriba en espera de un incremento demográfico, contrariamente a la tendencia al desdoblamiento observada históricamente.

Aunque se indica como dirección de las políticas de desarrollo urbano "la saturación de lotes baldíos; la zonificación de intensidades de uso y su incremento; la restricción a la expansión de los servicios" (p.13), no se aclara una estrategia para retener población y evitar ese descenso demográfico.

Otro problema considerado es la contaminación y deterioro ambiental particularmente en el Centro Histórico "debido a la emisión de gases y polvos, a la carencia de áreas verdes que actúen como zonas de oxigenación y recarga acuifera, a la presencia de tolvaneras que contaminan la atmósfera, al déficit de recolección de basura. La emisión de ruidos también alcanza los grados más altos, llegan a sobrepasar los 100 decibeles. Con respecto a la conservación y mantenimiento del Patrimonio Cultural, la Delegación presenta características negativas y en

general no ha adquirido valor superior el evitar el deterioro. Acciones como la remodelación de las calles de Moneda y Corre-gidora deberán continuar, dando particular énfasis, no sólo al remozamiento de las fachadas sino a la renovación integral." (idem:14)<sup>27</sup>

En cuanto a la participación de la comunidad considera que las instancias y procedimientos de colaboración vecinal y ciudadana están establecidos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, las cuales permiten reconocer las iniciativas populares y consultar la opinión ciudadana. Así señalan: "Las políticas planteadas para lograr la colaboración ciudadana y la integración de las iniciativas populares, reconocen organizaciones de ciudadanos desde grupos muy reducidos hasta asociaciones complejas que actúan en toda la ciudad. Así, se ofrece la participación a comités de manzana, asociaciones de residentes y juntas de vecinos en el Consejo consultivo del Distrito federal." Suponen el funcionamiento de estas instancia como canales de comunicación y la incorporación de la posición de la población en la planeación y acción gubernamental.

El Centro Histórico y de Gobierno, se encuentra clasificado como zona de uso mixto con uso comercial predominantemente<sup>28</sup>.

3.- Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal (1a. versión 1984 y 2a. versión sept. 1984) Este programa no explicita tratamiento especial al centro histórico, sin embargo, la 2a. versión de septiembre de 1985 retoma la propuesta de la generación de 8 sub-centros para descongestionar el centro histórico. Este ha tenido, debido a "la concentración de inversiones públicas y privadas ... un papel

27. Subrayado nuestro.

28. En el Plan se señalan como "zonas homogéneas" dos tipos:

- a) Zonas especializadas en uso industrial, comercial o de servicios;
- b) Zonas de uso mixto con predominio habitacional, comercial, o de servicios.

en exceso central." (PRUPE, sept. 1984: 15).

Se explicitan las funciones del Centro Histórico en un párrafo: "En el marco de un nuevo sistema urbano con varios centros, el centro histórico continuará manteniendo actividades comerciales y habitacionales, pero principalmente será un área destinada al asiento de los poderes públicos y un patrimonio histórico protegido, conservado y restaurado como digno centro de la identidad nacional." (idem).

De los tres documentos de planeación considerados, el Plan General de Desarrollo Urbano del DF (PG) es el de mayor generalidad, siguiéndole el Plan Parcial de la Delegación Cuauhtémoc (PP) en forma más concreta. El PRUPE se encuentra en un nivel intermedio, en tanto el carácter de los centros urbanos es su propuesta esencial.

Los tres documentos describen el Centro Histórico y proponen una imagen a alcanzar. A grandes rasgos, se señalan los mismos puntos: zona bien dotada de servicios, con problemas de vialidad, interés por densificar el área, conservar el patrimonio histórico y convertirlo en un centro urbano "revitalizado".

Sin embargo, hay contradicciones internas en cada uno de los documentos y distintas propuestas de acción.

Se considera que la zona está bien dotada de servicios, incluso en el Plan Parcial se señala que la estructura vial es suficiente, pero contradictoriamente se habla de que el sistema de vialidad tiene problemas (PG) y que la zona está congestionada y contaminada por gases de los autotransportes (PP). Las estrategias de solución también son diferentes, por una lado se habla de remodelación integral del centro histórico (PG) y por otro lado se propone el incremento de espacios para estacionamientos (PP).

Existe el interés por densificar la zona (PG y PP), controlando los usos del suelo para retener e incrementar la oferta de vivienda, implicando un incremento de la población, y restringir la expansión de los servicios. Sin embargo se propone el incremento del servicio de estacionamiento (PP).

En los tres documentos es consistente el interés por conservar el patrimonio cultural e histórico a través de obras de remozamiento de fachadas y recuperación de edificaciones prehispánicas.

Respecto a la imagen del centro histórico propuesta, se observa que se reconoce y desea mantener a éste con usos mixtos. Se concibe como un área de actividades primordialmente administrativas, cívicas y culturales, con servicios y comercios, el cual tenga una vialidad fluida y tenga capacidad de recibir en estacionamiento vehículos de la población que busca los servicios. El uso habitacional que se pretende promover se considera como un elemento deseable pero de menor importancia, y que puede entrar en contradicción con el interés por fomentar el uso administrativo y por el rescate del patrimonio histórico.

## OBRAS E INVERSIONES

La Secretaría de Asentamientos humanos y Obras Públicas señala en el 1er informe de Gobierno, 1983, del sexenio del presidente Miguel de la Madrid que se redujeron los presupuestos de diversos programas que realizó durante el año 1982, debido a la política de reducción del gasto público.

Del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1982, se realizaron obras de mantenimiento y restauración en 9 entidades de la República. Las obras realizadas en el Distrito federal concentraron prácticamente la totalidad del presupuesto ejercido (ver cuadro 3.1)

CUADRO 3.1  
OBRAS E INVERSIONES REALIZADAS DEL 10. ENERO-31 DIC.1982

ENTIDAD	INVERSION (EN MILES DE PESOS)	%
B. CALIFORNIA	350	0.01
CAMPECHE	1 595	0.05
CHIAPAS	6 600	0.19
CHIHUAHUA	7 451	0.22
D.F.	3 352 059	97.49
DURANGO	12 512	0.36
GUANAJUATO	17 578	0.51
VERACRUZ	850	0.03
VARIAS	39 500	1.15
TOTAL	3 438 495	100.00

FUENTE: Primer Informe de Gobierno 1983, Sector Desarrollo urbano y Ecología, Miguel de la Madrid Hurtado.

Las obras realizadas en el D.F. fueron:

- Sede del Congreso de la Unión<sup>2\*</sup>
- Instituto Nacional de Administración Pública
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
- Parque Central de Maquinaria
- Tienda SAHOP
- Mantenimiento del Palacio Nacional\*
- Secretaría de Relaciones Exteriores\*
- Procuraduría General de la República\*
- Suprema Corte de Justicia\*
- Edificio SAHOP y SCOP

\*. Los \* indican localización en el Centro Histórico.

Prácticamente la mitad de los edificios intervenidos se localizan en el Centro Histórico.

También se realizaron inversiones para obras en sitios y monumentos del patrimonio cultural en 11 entidades federativas. Nuevamente la mayor parte del presupuesto se dirigió a las obras en el D.F. (ver cuadro 3.2), y dentro de éste una buena parte se realizó en el centro de la ciudad y en el mismo Centro Histórico.

CUADRO 3.2  
OBRAS EN SITIOS Y MONUMENTOS DEL PATRIMONIO CULTURAL  
(10. ENERO - 31 DIC. 1982)

ENTIDAD	INVERSION (MILES DE PESOS)	%
CHIAPAS	11 879	0.93
D.F.	1 107 984	86.67
DURANGO	5 000	0.39
GUANAJUATO	4 000	0.31
GUERRERO	20 000	1.57
HIDALGO	16 285	1.27
JALISCO	46 000	3.60
OAXACA	36 530	2.87
QUERETARO	9 000	0.70
SINALOA	6 575	0.51
ZACATECAS	15 000	1.17
TOTAL	1 278 353	100.00

FUENTE: Primer Informe de Gobierno 1983, Sector Desarrollo Urbano y Ecología, Miguel de la Madrid Hurtado.

Las obras intervenidas en el D.F. fueron:

- Catedral y Sagrario Metropolitano<sup>30</sup>
- San Marcos Mexicaltzingo
- Antigua Escuela de Jurisprudencia\*
- Conjunto Basilica de Guadalupe
- Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística\*
- Entorno Templo Mayor\*
- Zócalo (remodelación)\*
- Plaza de la Santa Veracruz\*
- Plaza Fray Antón de Montesinos
- Templo de San Jerónimo
- Templo de Balbanera
- Templo Cristo de la Paz

<sup>30</sup>. El \* indica localización en el Centro Histórico.

- Templo de Regina Coelli\*
- Templo de San Juan de Dios
- Templo de la Santa Veracruz\*
- Templo de Santa Teresa La Antigua
- Templo de la Santísima
- Exconvento de San Juan de Dios

En el año de 1982 se realizaron diversos programas que afectan la construcción del espacio urbano, pero dado el nivel de agregación de la información presentada en éste y los subsiguientes informes presidenciales y sus anexos, no fue posible determinar el lugar preciso de aplicación. De tal suerte desconocemos las intervenciones concretas en el área central y en el centro histórico.

Los siguientes programas realizados en el D.F. (10. de enero a septiembre 1982) explicitan la intervención espacial:

-Planeación de los asentamientos humanos propone su ordenamiento y la planeación y regulación del uso del suelo. Se instalaron 282 000 placas de nomenclatura, se otorgaron 14,674 alineamientos y 13,726 números oficiales. El presupuesto programado fue de 589 millones de pesos y el ejercido fue de 217 millones de pesos.

-Mejoramiento urbano busca mejorar la imagen física e incrementar la funcionalidad de la ciudad y promover los trabajos de remozamiento y regeneración urbana: reconstruyeron 60 obras, dieron mantenimiento a 839 centros de barrio de las 16 delegaciones del D.F. y reposición y conservación de lámparas de alumbrado público. El presupuesto programado fue de 4,211 millones de pesos, ejerciéndose 3,626 millones de pesos.

-Suelo tiene por objetivo la ordenación del espacio urbano conforme a "patrones más racionales de uso" por la adquisición y expropiación de predios para la construcción de escuelas, mercados, centros culturales y reservas territoriales. Se adquirieron durante ese año 138 mil trescientos metros cuadrados de terreno. El presupuesto programado era de 732 millones de pesos, se ejerció sólo el 29%, es decir un gasto de 216 millones de pesos.

-Regulación de la tenencia de la tierra regularizó 14,680 predios

y escrituró 106,250 propiedades. El presupuesto programado era de 218 millones de pesos; se ejercieron 234 millones de pesos.

-Agua potable Se señala haber dado mantenimiento a 12,859 km de la red primaria y secundaria del sistema de agua potable. El presupuesto programado era de 3,521 millones de pesos, siendo ejercido 5,872 millones de pesos.

-Drenaje y tratamiento de aguas negras se amplió en 1,500 m la red primaria y secundaria y se dio mantenimiento a toda su extensión. El presupuesto programado era de 2,615 millones de pesos y se ejercieron 4286 millones de pesos.

En el año de 1983 se realizaron obras e inversiones en 7 entidades federativas. Para este año el porcentaje que recibe el D.F. es menor que el año anterior y sin embargo sigue siendo la entidad con mayores inversiones (ver cuadro 3.3).

CUADRO 3.3  
OBRAS E INVERSIONES REALIZADAS 10. ENERO-31 DIC. 1983

ENTIDAD	INVERSION (MILES DE PESOS)	%
BAJA CALIFORNIA	20 000	4.42
BAJA CALIFORNIA SUR	2 300	0.51
CHIAPAS	110/228	24.36
D.F.	302 501	66.85
GUANAJUATO	12 000	2.65
SINALOA	2 450	0.54
SONORA	3 010	0.67
TOTAL	452 489	100.00

FUENTE: segundo informe de Gobierno 1984, Sector Desarrollo Urbano y Ecología, Miguel de la Madrid Hurtado.

Los lugares que fueron intervenidos en la capital del país fueron los siguientes:

- Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito
- Instituto Nacional de Administración Pública
- Sede del congreso de la Unión<sup>31</sup>
- Palacio Nacional\*
- Secretaría de Relaciones Exteriores\*

<sup>31</sup>. El \* indica localización en el Centro Histórico.

- mantenimiento a zonas fronterizas
- mantenimiento menor a Palacios federales

En este año se realizaron acciones en un número menor de sitios dentro del centro Histórico, sin embargo las obras fueron de importancia.

Las obras e inversiones realizadas en el país del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1983 fueron las siguientes:

CUADRO 3.4  
OBRAS E INVERSIONES DEL 1o. ENERO-31 DIC. 1983

ENTIDAD	INVERSION (MILES DE PESOS)	%
CHIHUAHUA	17 000	3.01
CHIAPAS	10 000	1.77
D.F.	298 888	52.95
DURANGO	16 000	2.83
GUANAJUATO	12 000	2.13
GUERRERO	28 000	4.96
HIDALGO	12 000	2.13
MEXICO	12 000	2.13
MICHOACAN	12 000	2.13
MORELOS	25 109	4.45
OAXACA	26 000	4.61
PUEBLA	26 000	4.61
QUERETARO	9 000	1.59
SINALOA	11 500	2.04
TLAXCALA	7 738	1.37
YUCATAN	34 265	6.07
ZACATECAS	7 000	1.24
TOTAL	564 500	100.00

FUENTE: Segundo informe de Gobierno 1984, sector Desarrollo Urbano y Ecología, Miguel de la Madrid Hurtado.

Las obras en el D.F. fueron las siguientes:

- Catedral y Sagrario Metropolitano\*\*
- Templo de Regina Coelli\*
- Templo de la Santísima
- Templo de Jesús Nazareno
- Templo de San Juan de Dios
- Templo de Santa Teresa La Antigua

\*\* El \* indica localización en el Centro Histórico.

- Templo de la santa veracruz\*
- Templo La Profesa\*
- Templo San Jerónimo
- Templo Loreto
- Templo de la soledad\*
- Templo de santa Catarina
- Templo Santiago Tulyehualco
- Templo Santa Cecilia Tepetlapan
- Templo San Bartolomé Xicomulco
- Templo Santa Ana Tlacotenco
- Templo Balvanera
- Templo y Ex-convento de Mexicaltzingo y San Jerónimo
- EX-claustro de la Merced\*
- Iglesia Cristo de la Paz
- EX-hospital de la Mujer\*
- Plaza de la Santa Veracruz\*
- Antigua Esc. de Jurisprudencia\*
- Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística\*
- Hospital de Jesús
- Capilla de Chinalcoyotl
- Convento de Teconitl y de Tepepan
- Seminario No. 8\*
- Hidalgo No. 39\*
- Lic. Verdad No. 3\*
- Casa pequeña
- Obra del Entorno al Templo Mayor\*
- Esc. Sec. Técnica No. 63

durante 1983, el DDF ejecutó los siguientes programas:

- Comercialización de bienes de la necesidad una de las acciones que afectó el Centro Histórico fue la transferencia del mercado de mayoreo de la zona de la Merced a la Central de Abasto.
- Imagen urbana, saneamiento ambiental y limpieza se inició el rescate del Mosque de Chapultepec con recursos adicionales.
- Mejoramiento urbano se dio mantenimiento y conservación a los 37 centros de barrio que se habían programado, edificios, monumentos y plazas típicas e históricas, así como a 17,675 cajones de estacionamiento, 32% más de lo programado. El presupuesto ejercido fue de 13,694 millones de pesos. El subprograma de conservación absorbió el 63% del presupuesto total ejercido.
- Vivienda tiene por objetivo resolver el problema de escasez de vivienda mediante la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la misma. El DDF realizó trabajos de promoción de autocons-

trucción en zonas deprimidas<sup>33</sup>, regeneración de vivienda y vivienda terminada. Se realizaron como nuevas edificaciones 90 vivienda, 3 mil acciones de autoconstrucción, terminación de 320 viviendas y la administración de 16 conjuntos habitacionales. Se creó un fideicomiso para dar "créditos a las clases más necesitadas en lo que se refiere a acciones de autoconstrucción" y se construyeron 1,160 viviendas ubicadas en seis delegaciones. El presupuesto original fue de 1,582 millones de pesos; ampliado a 3,442 millones; el ejercido fue 3,082 millones. Este último fue ejecutado en 91% para el subprograma de construcción y reconstrucción y 9% para el subprograma de Administración de unidades habitacionales.

En general hay una reducción del presupuesto programado, aunque en algunos programas, como el de vivienda, se aumentó.

Durante 1984, el tercer año de la Administración de Miguel de La Madrid, la Secretaría de Desarrollo urbano, a nivel nacional, realizó los siguientes programas: Agua Potable, Alcantarillado, Sitios Históricos y Monumentos, Normas y Tecnologías para la vivienda, mejoramiento de la vivienda, Planeación y Programación de la Política de vivienda, Protección y restauración ecológica, Prevención y control de la contaminación Ambiental, Prevención y Control de la contaminación del Agua, Parques, Reservas y Areas Ecológicas Protegidas, Investigación Aplicada y Desarrollo Experimental para la Protección y Mejoramiento del medio Ambiente.

cuatro programas nos llaman la atención:

1. Sitios Históricos y Monumentos Considera como problemática el "inadecuado uso de los sitios y monumentos históricos, carencia de mantenimiento, abandono de los mismos y falta de conciencia ciudadana sobre la importancia de la conservación del patrimonio histórico y cultural." (tercer informe de Gobierno 1985, sector Desarrollo urbano y ecología, MMH: p.51)

<sup>33</sup>. Subrayado nuestro.

Durante el período del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1984 la Secretaría de Desarrollo Urbano realizó 14 estudios y proyectos de catalogación y 130 obras de restauración. El presupuesto programado fue de 890 millones de pesos para gasto de inversión, ejerciéndose 1,062 millones de pesos.

2. Normas y tecnologías para la vivienda desarrolló y promovió normas y tecnología, sistemas alternativos de construcción y comercialización en la construcción y rehabilitación de vivienda.

3. Mejoramiento de la vivienda su objetivo fue "contribuir al arraigo de la población en su lugar de origen, a propiciar la integración y concentración de la población dispersa, a través del mejoramiento de las condiciones de su vivienda, y a promover la participación organizada de la comunidad para la realización de acciones de autoconstrucción y rehabilitación." (tercer informe de Gobierno, 1985 sector desarrollo urbano, MMH: 52)

Se realizó en 5 entidades de la República, el apoyo de autoconstrucción se promovió en las áreas rurales.

4. Planeación y programación de la política de vivienda En base al reconocimiento de la acción eminentemente normativa de la Secretaría y se canalizó financiamiento a la constitución de un marco normativo para la planeación y programación en la materia vivienda, que coordine a los sectores público, social y privado. En este programa se concentraron los montos asignados originalmente a los estudios y proyectos de los demás programas.

Las acciones para el subsector vivienda se efectuaron por tres organismos que promueven la construcción de vivienda, rehabilitación y manejo y formación de la reserva territorial:

a) Fideicomiso fondo de habitaciones populares (FRHP), dirigido a población de escasos recursos y población no asalariada. Ejecutó cuatro programas: i) vivienda progresiva, ii) mejoramiento de vivienda, iii) Apoyo a la producción y abasto de los insumos, y iv) reservas territoriales para el desarrollo urbano, vivienda y ecología.

b) Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), dirigido a trabajadores asalariados, a

través de dos programas: i) financiamiento a la construcción de vivienda y ii) otorgamiento de créditos.

c) Fondo de la vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), dirigido a trabajadores del Estado, por tres programas: i) financiamiento de módulos sociales, ii) créditos para vivienda, iii) prestaciones económicas.

En el D.F., de enero a diciembre de 1984, se realizaron programas que afectan la construcción del espacio urbano.

No fue posible obtener claridad del lugar específico de ejecución debido al nivel de agregación a partir del informe de Gobierno de 1985, y en los casos en que se señalaba pocas veces se refería a la Delegación Cuauhtémoc o al CHCM.

Respecto al programa de vivienda se señala que la acción en el D.F. se encuentra básicamente en manos del gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La acción del DDF es marginal y dirigida a la promoción de la autoconstrucción, regeneración de vivienda y la vivienda terminada en zonas populares.

Para esta característica nos avocaremos a la descripción de las líneas generales de acción de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, destacando las acciones en el D.F. y los escasos señalamientos referentes a la Delegación Cuauhtémoc, o al centro histórico.

En el Tercer Informe de Gobierno se señala que, en el D.F., "En materia de autoconstrucción, el otorgamiento de asesoría técnica contribuyó a la construcción de 1,296 viviendas ya terminadas y otras 538 en proceso, lo que da un total de mil 834 distribuidas en 12 Delegaciones del Distrito Federal." (Tercer Informe de Gobierno, 1985, Sector Desarrollo Urbano y Ecología, MMH:184-185) La Delegación Cuauhtémoc queda incluida dentro de las 12 donde se realizaron estas acciones.

El D.D.F. dio mantenimiento y conservación a 16 conjuntos habitacionales administrados por él; realizó 146 acciones de mejoramiento en viviendas; y se pintaron 173 mil 844 metros lineales.

les de fachadas de casas habitación en colonias populares.

El DDF cuenta con el Programa de suelo, el cual tiene el fin de ordenar la tenencia y el uso del suelo urbano, evitando la especulación y creando las reservas territoriales necesarias, de acuerdo al plan Nacional de Desarrollo y al Programa de Desarrollo de la zona metropolitana de la ciudad de México y de la Región Centro.

El DDF adquirió 3 millones 676 mil 739 m<sup>2</sup> de tierra para diversas obras y 68 mil 142 m<sup>2</sup> para construcción de escuelas. Expropió 4,305,000 m<sup>2</sup> de terrenos (en Santa Fé principalmente) para ampliar las reservas territoriales. se elaboró el esquema rector de usos del suelo para la zona metropolitana de la ciudad de México y de la región centro (50% de avance) y se inició el inventario-diagnóstico del parque Desierto de los Leones. se ejercieron 5,264 millones de pesos (Tercer informe de Gobierno, 1985, Sector Desarrollo urbano, MMH, p.187).

El DDF dio mantenimiento a 980 centros de educación preescolar (algunos de ellos en la Cuauhtémoc); conservación y mantenimiento a 1,476 escuelas primarias (también algunas en la Cuauhtémoc); conservación y mantenimiento a 79 escuelas de educación media tecnológica (24 en la Cuauhtémoc). realizó actividades culturales en la Alameda Central.

Durante el período de enero a agosto de 1985, como líneas generales a nivel nacional, se efectuaron los siguientes programas:

-Programa de reservas territoriales para el desarrollo, vivienda y ecología. busca promover la participación de los sectores social y privado, aplicar políticas de precios diferenciales del suelo y fortalecer los procesos de creación y administración de las reservas en los estados.

Para agosto de 1985 tuvo un avance de 36% en proyectos y estudios. El gobierno federal adquirió, por medio de la Secretaría de Desarrollo urbano y Ecología, 1,165 has. de tierra y 12 acciones de conservación y aprovechamiento de reservas territo-

riales. Ejerció 1,225 millones de pesos (35% avance financiero), Los mecanismos para la regulación y adquisición de las reservas territoriales, fueron la expropiación y compra-venta de los terrenos.

-programa de Edificios plantea rehabilitar, conservar y construir inmuebles para uso del sector público federal y gobiernos estatales y municipales. Destacan las obras siguientes:

-edificio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

-Los edificios "B" y "H" de la sede del Poder Legislativo\*<sup>34</sup>

-El Museo de sitio del Templo Mayor\*

-obras de conservación y mantenimiento del Auditorio y Museo Nacional de Antropología e Historia

-realización de 105 acciones de conservación de inmuebles en diversos estados y en el D.F.

-Programa de sitios históricos y monumentos busca preservar e integrar a la comunidad el patrimonio histórico y cultural del país a través de la restauración y conservación de los edificios y monumentos de alto valor histórico y artístico, que por sus características son considerados parte de la riqueza cultural de la Nación. También se promueve la participación de los sectores social y privado en la conservación y aprovechamiento adecuado de este patrimonio histórico.

Al 31 de agosto de 1985 se habían realizado obras en la Catedral\* y el Sagrario Metropolitano\*, Parroquia de Dolores Hidalgo, la Casa de los Constituyentes y la Antigua Basílica de Guadalupe. Se habían realizado 12 estudios y 41 obras de restauración de sitios y monumentos históricos.

En el Distrito Federal, el DDF se efectuaron los siguientes programas:

-Programa del plan de los Asentamientos Humanos tiene el objetivo de reordenar el crecimiento urbano y satisfacer la demanda de suelo para vivienda popular, escuelas y áreas verdes. Se adquirieron 1 millón 469 mil m<sup>2</sup> para reserva territorial en Santa Fe.

<sup>34</sup>. El \* indica ubicación en el centro histórico.

se elaboró el reglamento de la Ley de Desarrollo urbano, 106 estudios sobre el problema de la cd. de México. una acción importante fue que en éste período se elaboró el reglamento interno del sistema de protección y restablecimiento del DF frente a desastres y se hace la propuesta de la Ley General de Protección y Restablecimiento.

En síntesis, durante los tres primeros años del período del presidente Miguel de la Madrid, se observa una reducción presupuestal en gran parte de los programas realizados debido a la crisis financiera gubernamental.

El análisis de la información ofrecida por los anexos de los informes de Gobierno resulta difícil, dado que el cambio de formato a partir del tercer informe de Gobierno, agregando la información, hace imposible conocer por estas fuentes la localización y el carácter de las obras e inversiones por entidad federativa y en específico en el D.F. y el centro histórico.

Durante 1982 y 1983 se realizaron obras y fuertes inversiones en centros y sitios históricos, concentrándose el presupuesto en el D.F.. Fueron importantes las realizadas en el Centro Histórico de la Ciudad de México. Las inversiones no se refirieron a puntos concretos, sino a un espacio más amplio que constituye el entorno del sitio principal.

Durante 1984 y hasta el mes de agosto de 1985, en cuanto a las intervenciones en sitios históricos, el reporte a nivel nacional sólo señala un par de obras en el CHCM, y en el D.F. no se especifica el lugar. Se redujo el número de obras y los montos de inversión.

En cuanto a las acciones que contribuyen directamente a la construcción del espacio, desde 1984 el gobierno federal subraya las ventajas de la autoconstrucción en vivienda y una nueva política en los créditos para la obtención de este bien. Así, se observa un incremento en las acciones por autoconstrucción de vivienda, la ampliación del número de parques para materiales de autoconstrucción, una ampliación del tope superior de los créditos para vivienda terminada y la propuesta de incorporar más ac-

tivamente al sector privado bajo la coordinación estatal. Se señala como un gran logro el haber incrementado el número de viviendas construidas, dado el fomento a la autoconstrucción, avatiendo los niveles de años anteriores. Por otro lado se hacen fuertes inversiones en infraestructura hidráulica y transporte. Estas inversiones, aparentemente, no están concentradas en el centro de la ciudad, sino dirigidas hacia zonas periféricas.

Hasta agosto de 1985 se incrementa el territorio adquirido por el DDR. Son importantes las modificaciones legales urbanas, tendientes a incrementar el control del suelo e identificar sus tipos de uso, así como la propuesta y elaboración parcial del Programa de Prevención de Desastres en el DR.

#### NEGOCIACION

1981-1984

Juan Manuel Ramírez (1986) caracteriza el período, en el aspecto político por: a) la pérdida de consenso, y la reducción del poder de negociación por parte del Estado, ante las clases fundamentales; b) la crisis de liderazgo no sólo gubernamental, sino sindical y partidista; c) la política estatal de desmovilización y contención ante los reclamos sociales; d) el despliegue de la movilización sindical y popular, en 1983, y e) la ausencia de soluciones a las demandas obreras y la contención del movimiento sindical, especialmente del universitario. Considera que la respuesta política a la crisis ha sido el reforzamiento de los rasgos autoritarios del sistema, su endurecimiento. Esta táctica trata de ser compensada con una fachada de democracia mediante "consultas populares" ampliamente desacreditadas entre los sectores populares.

En el período se consolidaron agrupaciones y frentes locales y regionales, y adquiere carácter permanente la coordinación

nacional del movimiento urbano popular.<sup>35</sup>

En el valle de México se afianzan las colonias y organizaciones populares independientes en los municipios conurbados del Estado de México y en el D.F. surgen nuevas colonias:

- Delegación Tlalplan: colonias Belvedere, San Juan Tepechimilpa, Tepetongo, 2 de Octubre y Pedregal de San Nicolás.
- Delegación Alvaro Obregón: Primera victoria, Unión de colonos, inquilinos y solicitantes de vivienda 11 de noviembre (USCIV-11-XI), colonias El Salitrero y Barrio Norte y las tres colonias de la Coordinadora Ex-Ejido de San Bernabé Ocotepes, y colonias en la Delegación Contreras.
- Delegación Coyoacán: Coordinadora de los Culhuacanes, Santa Marta del Sur, Carmen Serdán, movimiento independiente de los Pedregales (MIP), colonias Cuchilla de la Magdalena, Los Reyes Culhuacán y Unión de colonos de Santo Domingo.
- Delegación Iztapalapa: Asociación Democrática de colonos de Ixtlahuacán (ADCI) y las colonias Ampliación Santiago Acahualtepec y San José Aculco.
- Delegación Cuauhtémoc: Unión de vecinos de la Colonia Guerrero y el Comité de Residentes de la Unidad Tlatelolco.

Se considera de importancia la creación en el valle, de la Coordinadora Regional del Movimiento Urbano Popular del Valle de México (CRMUP-VM, 1981) y la Coordinadora Inquilinaria del Valle de México.

En general se considera que el movimiento urbano popular avanza y se expande mediante nuevas colonias y organizaciones, se consolidan las bases existentes de locales y regionales, se logra la coordinación de las luchas en todo el país, estableciéndose nexos con el movimiento campesino y magisterial.<sup>36</sup> Sin embargo,

---

<sup>35</sup>. La "formalización de la coordinadora nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) tuvo lugar en abril de 1981 en Durango durante el 11 Encuentro Nacional de Movimientos Populares." (Ramírez Saiz, J.M.: 1986:69)

<sup>36</sup>. La CONAMUP se vincula con el Comité de Defensa Popular de Chihuahua (CDP), la COCEI de Oaxaca, la CNPA y la CNTE.

sus acciones siguen siendo básicamente defensivas, enfrentando la política antipopular y represiva del gobierno. se inicia la formación de propuestas en 1984 y 1985.

En todo el país y en especial en el Distrito Federal se realizó un programa intensivo de regularización y titulación de predios, dirigido a aumentar el número de causantes, incrementar los ingresos fiscales, e introducir la tierra regularizada en el mercado inmobiliario. Así se mantiene la política de control sistemático de las invasiones iniciada desde 1979, acompañada ahora del uso de la fuerza pública. También continuaron los desalojos masivos. Las negociaciones con organizaciones populares son escasas.

Queda suspendido el proyecto de Ley Inquilinaria. El intento de crear reservas territoriales para construcción de vivienda popular y el propósito de apoyar técnica, legal y financieramente la autoconstrucción habitacional quedan resagados dada la crisis económica.

En el Distrito Federal el periodo puede caracterizarse por:

1. Poca tolerancia a invasiones por el DDF.
2. Agresiones y violencia a líderes de colonos e inquilinos como represión selectiva.
3. Sordera a peticiones de inquilinos sobre la Ley Inquilinaria y expropiación de predios para adquisición y regulación.
4. Desalojos a familias del área central.
5. Presiones contra comerciantes en pequeño y comerciantes de mayoreo en la zona de la Merced.
6. Presencia en el zócalo de manifestantes de diversos grupos: obreros, amas de casa, inquilinos, colonos, familiares de desaparecidos, comerciantes, implicando la politización del espacio central -zócalo, oficinas gubernamentales-.

### 3.2 política gubernamental en la coyuntura del sismo. balance de daños.

El 19 de septiembre de 1985, el sismológico Nacional registró un sismo de 8.1 grados en la escala de Richter, a las 7:19 hrs., el cual afectó principalmente al D.F. y Ciudad Guzmán en el estado de Jalisco. Este fenómeno tuvo las siguientes características: su epicentro se localizó en los 18°18'2" Norte 102°57'3" Oeste; su foco se estimó más o menos a 1200 kms. cerca de las costas de Michoacán y Guerrero. Fue de tipo tectónico por subducción, entre la placa de Cocos y la placa Continental, sobre la trinchera de Acapulco y Michoacán. En la ciudad de México se presentó con una intensidad de VI y IX grados en la escala de Mercalli y alcanzó una aceleración de 18% de gravedad en suelo blando, su duración fue de 2 minutos aproximadamente. Al día siguiente, por la noche, vuelve a temblar con una intensidad similar (7.9 grados), presentándose réplicas en los meses posteriores.

La cuantificación de los daños por sectores de actividad realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se presentan en el cuadro 3.5. (pág. 107).

Por otro lado, un estudio de la facultad de Economía de la UNAM señala los siguientes datos: 6 mil muertos como cifra oficial, 12 mil muertos como dato extraoficial, de 150 mil a 180 mil damnificados, 30 mil viviendas perdidas en el D.F., 60 mil severamente dañadas, 3,600 viviendas en el D.F., y 5 mil dañadas en provincia<sup>37</sup>.

El 20 de marzo de 1986, el DDF informó que fueron dañados 5,728 inmuebles en las Delegaciones Cuauhtémoc, V. Carranza, Gustavo A. Madero y Benito Juárez; 56 por ciento de la zona

<sup>37</sup>. Periódico "El Universal" del 3 de marzo de 1986, la plana, Artículo: "Cancela una restructuración urbana en el corto plazo el agravamiento de la crisis económica." por Salvador Rico.

CUADRO 3.5  
BALANCE DE DAÑOS POR SECTOR

SECTORES	UNIDADES INMOBILIARIAS					MILLONES DE PLECS	
	PERDIDAS Y A DEMOLER	DAÑADAS EN UN GRADO	DAÑOS MENORES	TOTAL	%	CEPAL	SHYCP
VIVIENDA	15000	55000	--	70000	90.78	146680	225000
SALUD	189	500	--	589	0.89	175000	100000
EDUCACION	50	1300	--	1350	1.75	201600	30000
INDUST/COMERC	2140	920	--	3060	3.96	81650	400000
BANCA	10	50	40	100	0.12	20513	-
TURISMO	5	36	36	77	0.09	78600	30000
CENTROS DE RECREACI/DEPORT	80	120	--	200	0.25	6735	-
COMUNICACIONES	6	--	--	6	0.01	79500	100000
TRANSPORTE	1500b	--	--	1500	1.94	7360	-
INFRAES/SERV URBC	--	--	--	--	--	29100	150000
EDIF DE GOBIERNO	125	--	--	125	0.16	390250	105000
<b>SUBTOTAL</b>	<b>19105</b>	<b>57926</b>	<b>76</b>	<b>77107</b>	<b>100</b>	<b>1219108</b>	<b>850000</b>
GASTOS EMERGENCIA	--	--	--	--	--	23800	-
DEMOLICION Y REMOCION ESCOMBROS	--	--	--	--	--	46800	-
PERDIDAS DE INGRESOS PERSONALES POR	--	--	--	--	--	27000	-
PERDIDAS DE EMPLEO	--	--	--	--	--		
<b>SUBTOTAL</b>						<b>97600</b>	<b>1150000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>19105</b>	<b>57926</b>	<b>76</b>	<b>77107</b>	<b>100</b>	<b>1316708</b>	<b>1005000</b>

NOTA: a. Sólo industria; b. 1200 privados y 300 unidades de transporte colectivo; c. incluye acueductos, redes de drenaje y sistemas de servicio de energía; d. indicada bajo "gastos varios", suponiéndose incluye los rubros enunciados por la CEPAL. FUENTE: Bernal, Millán y Reyna. "La vivienda, el suelo y la organización político-vecinal en el CHCM tras el sismo" (avances del reporte de la encuesta aplicada a la UVCC), con base en informes de la CEPAL (18 oct. 1985) y SHYCP (1 oct. 1985).

afectada se localizó en la Delegación Cuauhtémoc. Además indicó que perecieron 4,387 personas, se rescataron con vida entre los escombros a 4,096 personas y 14,268 heridos fueron atendidos. Instituciones públicas y privadas establecieron 114 albergues en las 16 delegaciones políticas y 73 campamentos en las cuatro jurisdicciones más afectadas, alojando a 37,300 damnificados<sup>22</sup>.

#### política gubernamental y lucha de los damnificados.

A partir del sismo de 1985 surgieron nuevas organizaciones vecinales como la unión de vecinos de la colonia Centro (UVCC), la unión de inquilinos y damnificados (UID) y la unión de vecinos e inquilinos damnificados 19 de Septiembre (UVID-19), se fortalecieron otras ya existentes (Peña Morelos, Tepito y Tlatelolco) y algunas otras se vieron debilitadas. Todas ellas entraron en negociación con el aparato gubernamental para resolver el problema de la reconstrucción de la vivienda. Su presencia en la escena política del Distrito Federal como actor social definido modificó la política urbana, permitiendo una reconstrucción en favor de los habitantes de la zona afectada. ¿Cómo se dio ese proceso de formación de una nueva instancia de negociación directa con el gobierno?

Inmediatamente después del sismo, ante la situación de desastre, se presentaron manifestaciones espontáneas de solidaridad entre la población. Las organizaciones vecinales existentes (Tepito, Guerrero, Morelos, Tlatelolco) comenzaron a darse ayuda intervecinal. Toda la organización de la sociedad rebasó las instancias existentes de participación social. El detonador para que surgieran estas organizaciones, a nuestro parecer, fue una coyuntura formada por la necesidad de vivienda, el reconocimiento de la incapacidad de solución individual, las peticiones no contestadas por el Estado debido a que éste sólo dialoga con organizaciones y no con individuos -lo que propició una

<sup>22</sup>. Periódico "El Universal" del 20 de marzo de 1986, 1ª plana, artículo: "siguen sin techo propio, a 6 meses del temblor, 205,000 damnificados." por Armando Pérez Montaña.

exigencia de mínima organización para la canalización de ayuda y la incapacidad estatal económica y técnica causada por la crisis económica.

Fue la presión social la que hizo que el gobierno girara su atención hacia el problema de la vivienda popular afectada por el sismo, ante la intención inicial del gobierno para aprovechar la circunstancia con miras a alentar la descentralización de la Ciudad de México, establecida en el plan de gobierno de Miguel de la Madrid. La organización de los damnificados se dio en diferentes zonas y niveles, de acuerdo a su experiencia vecinal política o sindical, basados en la defensa de su arraigo y del espacio político y cultural que a la fecha mantienen.

Los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 afectaron la política urbana. La respuesta estatal a la situación de emergencia fue limitada dada la magnitud del desastre. Asimismo se evidenció la ineficiencia del programa de Emergencia en caso de desastres en en D.F., planteado durante la primera parte del año 1985.

Tras el sismo se realizaron las primeras acciones de emergencia (del 19 al 30 de septiembre de 1985) por las cuales se intentó obtener un mínimo de control sobre la nueva situación. En un primer momento hubo desconcierto, ligado a reacciones de ajuste, aceptación del daño social, expresiones de solidaridad y organización espontánea entre la población. Las autoridades gubernamentales limitaron el acceso a las zonas afectadas acordándolas y haciéndolas vigilar por el ejército. Continuamente se realizan balances de daños por instituciones oficiales, tratando de cuantificar los daños materiales y humanos.

Después de un balance realizado por los mismos actores sociales se tomaron medidas para resolver la situación de emergencia, como rescate, alimentación, establecimiento de albergues y campamentos y acopio de medicamentos, enseres menores y vestido para los afectados. Llegaron a México grupos de rescate europeos y norteamericanos que prestaron ayuda.

La figura del presidente fue primordial. En él se concentró

la decisión, se tornó el eje rector de la decisión para responder a la situación de desastre. Daba la imagen de ser la institución más estable y sin daño alguno, lo cual se confirmó en los días inmediatos al sismo.

La población damnificada comprendió que la solución individual, en muchos casos, no era posible. En algunos sectores de la ciudad de México las organizaciones de colonos, sindicales, políticas, académicas y de apoyo técnico ya existentes funcionaron como instancia de coordinación; en otros lugares surgieron organizaciones espontáneas que apelaban al criterio de ayuda social del estado. Este hecho modificó las posibles líneas de acción estatal para la reconstrucción.

La presión de la población damnificada en demanda de ayuda gubernamental se intensificaba cada vez más. La reconstrucción era urgente. El gobierno declaró que se reconstruiría, pero modificándose ubicaciones e instalaciones. Se impulsaría la política de descentralización, pues el temblor mostró las deficiencias de la centralización (por ejemplo los daños a Teléfonos de México, el Hospital General, etc.). Hay que recordar que unos días previos al sismo existía una polémica a varios niveles (secretarías de estado, Senado y Cámara, partidos políticos) que atribuían a la centralización una amplia gama de problemas de la ciudad y el país; por ello se discutía la descentralización.

Estas declaraciones alarmaron a un sector de la población y surgió el temor de que recursos para reconstrucción se aplicaran a descentralizar la administración pública, priorisándola sobre la vivienda y que se desplazara a la población del centro de la ciudad.

El gobierno pudo calmar a la población indicando que no se aplicarían recursos en ese sentido, proponiendo en cambio, su canalización a la reconstrucción de hospitales, escuelas. Las diversas acciones de damnificados y grupos solidarios llevaron al gobierno a instrumentar una política de reconstrucción de vivienda con carácter prioritario. Sólo al reconstruir instalaciones de la administración, se coordinaría con las acciones de descen-

tralización de manera de no caer en los errores de ineficiencia y fragilidad de la concentración en un solo punto de la ciudad.

Junto con este intento de control del espacio, el mismo evidenció otros problemas ya existentes en el sistema político. Por ejemplo, la incapacidad de los partidos políticos para penetrar en la sociedad civil, así como otras instancias pretendidamente organizativas y de participación sociopolítica como los Comités de Manzana que forman el Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Estas instituciones no funcionaron en esta situación de desastre como instrumentos de participación y organización ciudadana.

Antes de plantear propuestas concretas, gobierno y partido oficial (PRI), usaron como forma de legitimación el discurso político, el manejo de símbolos y control (cooptación) de las organizaciones y movilizaciones, muchas veces espontáneas. Ejemplos de ello son los lemas "Otra vez de pie", "Estamos en pie"; imágenes de la ciudad de México mostrando intactos los monumentos de la Independencia, Revolución, Palacio de las Bellas Artes, Torre de Petróleos Mexicanos y Torre Latinoamericana; formación de "Comités de Reconstrucción" oficiales, etc.

Tras aquel primer momento, se entró a un período más estable dentro de la emergencia (mes de octubre), en que se pretendió volver al ritmo y modo de vida anteriores; autoridades, asociaciones civiles e instituciones educativas efectuaron balances más precisos de los daños para cubrir las necesidades existentes con la canalización de recursos. Se definieron las prioridades: salvamento, asistencia, vivienda. El empleo no se consideró prioritario, y la discusión sobre la descentralización se mantuvo.

Como se ha dicho, ante la problemática del sismo y en relación a las diferentes acciones de reconstrucción, surgen actores sociales que defienden sus intereses. De la cúpula política surge inmediatamente la figura del presidente de la República, luego el partido oficial (PRI), el resto de los partidos políticos, autoridades del DDF, SEDUE (clase política), organizaciones de con-

trol estatal, la iglesia, el ejército; del resto de la sociedad civil se presentan asalariados, organizaciones empresariales, la industria de la construcción y otras fracciones del gran capital y los medios de comunicación controlados por TELEVISIA; instituciones educativas y culturales, asociaciones civiles de intelectuales, organizaciones independientes y, por supuesto, organizaciones de los mismos damnificados. Todos ellos se han visto involucrados de una u otra forma en el proceso de reconstrucción, y en el proceso de determinación del uso del suelo urbano.

Los grupos de damnificados que se organizaron independientemente del estado se presentaron como una fuerza social (costureras, damnificados de vecindades y barrios del centro de la ciudad, Tlatelolco, habitantes de la col. Roma, etc.). Estos tenían limitadas posibilidades de diálogo con el estado tanto por los intereses predominantes en la política urbana llevada a cabo por el DDF y organismos federales como por la inexistencia de conductos adecuados de participación vecinal. Sin embargo no todos los damnificados tuvieron este enfrentamiento con el Estado (autoridades gubernamentales).

Estos grupos de vecinos organizados independientemente demandaban la solución al problema ya viejo de la carencia y deterioro de la vivienda y servicios, que se agudizó con el sismo, puesto que hasta ese momento no se había instrumentado ninguna acción amplia y efectiva para la reconstrucción o reparación de vivienda popular.

En un principio fue el abastecimiento y la vivienda lo que unió a la población, para luego concluir en organizaciones que concretizaron su problemática en torno a la vivienda. Estas organizaciones se han transformando, realizando acciones no sólo de defensa, de rechazo a las políticas estatales y a sus acciones y programas, sino propositivas. El sismo mostró una problemática especial sobre la centralización en la ciudad de México, y en relación a ésta el desorden en la legalidad del uso del suelo, los problemas de vivienda y la concepción, por parte de las autoridades, de la sociedad como población pasiva.

### 3.3 La política de reconstrucción.

#### 3.3.1 La expropiación de predios.

La acción estatal que mayor sorpresa creó fue la expropiación de predios en la zona afectada. Ante la presión de la población damnificada y las demandas de partidos políticos, asociaciones civiles e instituciones educativas se decreta el 11 de octubre la expropiación de predios en la zona central de la ciudad de México.

Desde los primeros días del sismo, organizaciones de damnificados pedían la expropiación de predios. Esta era una demanda planteada por diversas organizaciones populares durante los primeros años del sexenio, con el fin de ser beneficiados con la construcción de vivienda en esos terrenos. Al expedirse este decreto, el presidente remarcó que se trataba de solucionar la situación "a través de un trato humano y más justo". Con ello institucionalizó las demandas de la población afectada y de los partidos de izquierda.

El PRI dió su apoyo tanto a la decisión de elaboración del decreto como a las acciones del presidente, aunque durante la coyuntura del sismo no participara en la petición de su formulación. Hay antecedentes en 1984 de organizaciones afiliadas al PRI solicitaban la expropiación de predios para vivienda popular.

Partidos de oposición como el PSUM y el PRT, etc. y organizaciones gremiales como la CNOP, CTM y Cr estuvieron de acuerdo con la expropiación. El único partido en desacuerdo fue el PAN. Estas tres últimas organizaciones que apoyaban el decreto también institucionalizaron el discurso de los damnificados señalando que veían a la "vivienda digna como el camino hacia una sociedad más igualitaria". Desde 1984 (antes tal vez también) las organizaciones populares usaban como demanda la "vivienda digna".

sin embargo, el decreto expropiatorio nació con graves problemas; defectos que indicaban falta de estudio de la medida y que fue una solución apresurada que resolvería en parte la

pérdida de consenso que sufría el Estado.

El decreto aparecido el 11 de octubre de 1985 en el Diario Oficial indicaba 7 mil inmuebles expropiados en 5 mil 400 lotes sobre una superficie de 250 has., en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza. En él se explica la expropiación como solución a necesidades colectivas generadas por los sismos, para impedir problemas públicos mayores. Se sustituirían o repararían las viviendas dañadas, a través de la entrega a los damnificados de otras que les garantizaran seguridad y servicios públicos; además se aceleraría la regeneración urbana del centro de la ciudad.

El criterio de selección para expropiar fue ambiguo, realizando omisiones y la inclusión de predios unifamiliares e inmuebles no afectados. Se omitieron muchas vecindades deterioradas y dañadas por el sismo, que debieron expropiarse. Además, la medida careció de estudio previo pues se expropiaron muchos predios unifamiliares, inmuebles no afectados, comercios, cooperativas de vivienda que ya habían contratado créditos con el FONHAPO y aparecieron predios inexistentes o duplicados.

Después de una fuerte polémica y numerosas revocaciones y amparos al decreto, el 21, 22 y 23 de octubre de 1985 se redefine la zona expropiada. A pesar de todo este arreglo no se esclareció el criterio de selección de los predios expropiados y tampoco se aclaró por qué se eliminaron e incluyeron otros.

El número de predios, viviendas y colonias expropiadas fue reducido, además de que se excluyeron todos los predios de la delegación Benito Juárez<sup>3\*</sup>.

Para el 21 de octubre se pudo contar con datos que arrojaron la siguiente información:

---

<sup>3\*</sup>. cfr. Méndez, Alejandro: mayo-octubre 1985.

CUADRO 3.6  
PREDIOS EXPROPIADOS POR DELEGACION

DELEGACION	PREDIOS EXPROPIADOS	% PREDIOS EXPROPIADOS	SUPERFICIE* m <sup>2</sup>	%
CUAUHTEMOC	2 663	61.06	1 436 701	67.5
G.A. MADERO	227	5.21	56 753	2.7
V. CARRANZA	1 471	33.73	634 891	29.8
TOTALES	4 361	100.00	2 128 345	100.00

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos del Diario Oficial del 21 de octubre de 1985.

\* Nota: La superficie total de predios expropiados se obtuvo con base en la información de superficie promedio ofrecida por el Diario Oficial. Contratar información en el trabajo de Alejandro Méndez "La política urbana en la ciudad de México" en Problemas del Desarrollo No. 62/63 mayo-oct. 1985 IIE UNAM, y el de Alicia Ziccardi "Política de vivienda para aun espacio destruido" en la Revista Mexicana de Sociología de abril-junio de 1986.

La Delegación más impactada por la expropiación fue la Cuauhtémoc y las colonias con mayores porcentajes de predios expropiados fueron las colonias Centro y Morelos.

Con los siguientes decretos del 22 y 23 de octubre y su depuración, se definió una superficie expropiada de 2,250,000 m<sup>2</sup> efectivos, comprendida por 3,530 predios, de los cuales 2,200 predios se encuentran en la Delegación Cuauhtémoc.

La zona expropiada limita hacia el sur con el viaducto Miguel Alemán, hacia el poniente con Av. Cuauhtémoc, Av. Guerrero, Av. Insurgentes, continuando por Atlampa; corre hacia el norte dentro de la Delegación Cuauhtémoc, arriba del Anillo Interior a un lado del Aeropuerto, ampliándose dando una vuelta a éste por la colonia Federal, formando una prolongación para regresar por

la Magdalena Mixhuca hasta cerrar con el viaducto Piedad.\*<sup>o</sup>

La reducción y la inclusión de vecindades no afectadas motivó la protesta de inquilinos que pudieron haberse beneficiado.

Organizaciones de vecinos y damnificados, que pudieron obtener acceso a los medios de comunicación masiva, manifestaron inmediatamente que la expropiación en el primer decreto era incompleta y sobre todo tardía. Se señaló también que más del 50% de los edificios que requerían demolición o reparaciones mayores, no fueron incluidos en el decreto. Tras el segundo decreto los representantes de damnificados pidieron su ampliación y que se reformulara la política urbana, pues ya antes del sismo el Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica (PRUPE) pretendía desalojar a los habitantes del centro de la ciudad.

El segundo decreto rebasó el 10% de omisiones anteriores, por lo que la arbitrariedad de la selección de inmuebles se evidenció. La crítica se hacía en términos de credibilidad y capacidad del gobierno para hacerse cargo del problema. En opinión de la prensa, la gran cantidad de reclamos provocó la renuncia del Delegado de la Cuauhtémoc y la reubicación de Guillermo Cosío Vidaurri, ex dirigente del PRI, como secretario de gobierno del DDF. Con estos cambios se observa un fortalecimiento en las principales instituciones involucradas por parte de las autoridades gubernamentales: PRI-D.F., Delegación Cuauhtémoc y el DDF con la inclusión de Guillermo Cosío Vidaurri.

Aunque los propietarios de los predios e inmuebles y el Partido Acción Nacional (PAN) protestaron contra la expropiación, bajo el argumento de que atentaba contra la propiedad privada, la libertad y que el gobierno era autoritario y tendía al socialismo, la medida no fue suspendida.

Como señalan otras investigaciones, en realidad esta medida no afecta a la propiedad privada. El área expropiada es tan pequeña que no podría afectar las bases sobre las que opera el

---

\*<sup>o</sup>. Información dada en septiembre de 1986 por Manuel Aguilera y Enrique Jackson en el Primer Seminario de Economía Urbana en el IIS-UNAM, realizado en la Torre II de Humanidades.

mercado inmobiliario del suelo urbano. En cambio, con esta acción que afecta a unos cuantos, se benefició al conjunto de capitalistas que intervienen en el proceso de acumulación, al entrar los predios expropiados al mercado del suelo y a un proceso de construcción de viviendas.

### 3.3.2 Programas de reconstrucción de vivienda en la ciudad de México.

Las acciones estatales para la reconstrucción de vivienda afectada por los sismos respondieron a la presión de la población damnificada. La Secretaría de Desarrollo urbano y Ecología (SEDDUE) y el Departamento del Distrito Federal (DDF), a través de la Comisión Nacional de Emergencia abrieron programas de vivienda de acuerdo a la definición de los grupos demandantes. Se iniciaron cuatro programas:

1) Programa Emergente de vivienda (PEV 1) hacia los primeros días de octubre de 1985 (después se le adjetivaría fase 1), dirigido a trabajadores afiliados a algún sistema de seguridad social, familias de ingresos medios, a damnificados del conjunto habitacional Juárez y a la población de Tlatelolco<sup>11</sup>;

2) Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco Tlatelolco dirigido a atender específicamente a esta unidad;

3) Programa de Renovación Habitacional Popular (PRMP), dirigido a la reconstrucción de vecindades y edificios en predios expropiados;

4) Programa Emergente de vivienda fase II (PEV II) dirigido a la reconstrucción de vecindades dañadas por el sismo no expropiadas y monumentos históricos.

De acuerdo con información de la Dirección General de

---

<sup>11</sup>. Posteriormente se abre un programa especial para los damnificados del conjunto Tlatelolco, dándoles un tratamiento separado de este primer programa.

política y Coordinación de Programas de vivienda, subsecretaría de vivienda de la SEDUE, ofrecida por Mecatl, Michel y Ziccardi (1987) las inversiones y acciones de los programas fueron:

El Programa Emergente de vivienda (PEV I) se inició en octubre de 1985 y se finalizó en febrero de 1986. Realizó una inversión de 80,385 millones de pesos, asignó 16,077 viviendas o créditos.

El Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco Tlatelolco se inició en septiembre de 1985 y terminó en junio de 1988. A principios de 1987 había invertido 57,000 millones de pesos, en 9,744 acciones de viviendas (incluyendo créditos).

El Programa de Renovación Habitacional Popular (PRHP) se inició en octubre de 1985 y terminó en febrero de 1987. Realizó una inversión de 274,624.5 millones de pesos, y terminó 48,800 acciones de viviendas (viviendas y/o créditos), incluyendo 2,437 viviendas financiadas por organismos no gubernamentales.

El Programa Emergente de vivienda fase II (PEV II) se inició en junio de 1986 y terminó en marzo de 1988, habiéndose invertido 96,000 millones de pesos y 12,000 acciones de vivienda.

A partir de octubre de 1985 comenzaron a realizarse acciones de vivienda por parte de organismos no gubernamentales, teniendo a la fecha de esta fuente, 3,451 acciones de vivienda, lo que representa el 3.8% del total de acciones de viviendas reconstruidas. Sin embargo, considerando las intervenciones en otras obras a través de financiamiento, dichos organismos han participado en 5,888 acciones representando el 6.54% de las acciones totales.

El Programa Emergente de vivienda fase I se inició el 10. de octubre de 1985. Bajo la responsabilidad del DUE y la SEDUE, las instituciones FOVISSSTE, INFONAVIT, FOVI/BANCA Y AURIS dotarían de vivienda a la población que recurriese a las instituciones estatales para restituir la vivienda perdida ("población abierta"), a los damnificados del conjunto habitacional Adolfo López Mateos Nonoalco-Tlatelolco, del centro urbano Presidente Juárez. Posteriormente se elaboró un programa especial para Nonoalco-Tlatelol-

co (Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco). hacia agosto de 1986, en esta unidad se benefició a 1,802 familias; 1,134 por asignación de vivienda y 668 con créditos hipotecarios para su adquisición; quedaron en proceso 2,405 casos. En el Presidente Juárez se dio vivienda a 307 solicitudes, 413 con crédito hipotecario. Se atendieron como población abierta a 8,870 familias, 5,558 con vivienda y 3,112 mediante crédito, estando en proceso 2,281 expedientes<sup>42</sup>. La "población abierta" representó 13,585 familias (84.51%) que recibieron viviendas terminadas y créditos hipotecarios. Fueron atendidas en Tlatelolco 1,726 familias y en la unidad Juárez 766. La gran mayoría de la población atendida por este programa era proveniente de la Delegación Cuauhtémoc (70.03%)<sup>43</sup>. Este programa posteriormente se dividió en fase I y fase II incluyendo la atención a monumentos históricos a través de la coordinación entre el FIVIDESU y el INAH.

El Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco se inició en septiembre de 1985. Antes del sismo existían en la unidad Tlatelolco problemas por las diferentes formas de ocupación en cuanto a tenencia de la vivienda, una fuerte tradición de organización de los habitantes y una negociación tensa con autoridades responsables. La existencia de varias organizaciones con intereses distintos desde 1974 dificultó en un primer momento las negociaciones para la reconstrucción. Sin embargo, el surgimiento de la Coordinadora única de damnificados de Tlatelolco (CUDT) significó un avance de las organizaciones que permitió el inicio de la reconstrucción de la zona a beneficio de los habitantes. Las demandas de la CUDT fueron: deslinde de responsabilidades en el caso del edificio Nuevo León, realización de peritajes confiables; indemnización a residentes, habitantes de cuar-

<sup>42</sup>. "un año después de iniciado el programa y de considerarse concluido, las cifras oficiales indicaban que habían beneficiado a un total de 16,077 familias; 8,629 accedieron a una nueva vivienda y 7,449 a un crédito hipotecario para adquisición de vivienda de terceros." (Mecatí, Michel, Ziccardi; 1987:29)

<sup>43</sup>. ver Mecatí, Michel y Ziccardi (1987).

tos de azotea y locatarios de edificios desalojados; proceder conforme a derecho respecto a los certificados de Participación Inmobiliaria; utilizar los terrenos conocidos como "La consolidada" para construir el "Nuevo Tlatelolco"; ampliación del decreto expropiatorio; en casos de desalojo necesario, preservar los derechos de los residentes; expropiación de las suites Tecpan y otros departamentos en manos de acaparadores; participación de la CUDR en la Reconstrucción Nacional, y detener la estrategia de atención por edificio.

Las negociaciones durante los primeros meses de 1986 fueron lentas y provisionales, atendiendo a los casos más urgentes. Tras el cambio de titularidad de la SEDUE se inició un proceso de negociaciones globales que llevaron a la elaboración del Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco anunciado por SEDUE y el DDF el 14 de marzo de 1986.

El programa considera la participación de la comunidad en la revisión de los dictámenes y proyectos, e ingerencia en la decisión sobre el uso del suelo que se desocupe, no se cambiarían los regímenes de propiedad, los costos de reconstrucción serían absorbidos totalmente por el pago de los seguros (25%) y los recursos del Programa de reconstrucción (75%). El programa duraría 15 meses, con una inversión de 38,103.5 millones de pesos, de los que el 85% se destinaría a reparaciones estructurales, el 5.25% a la reparación de acabados, el 5% a las demoliciones y el 4.75% a accesos y obras. (ver Mecatl, Michel y Ziccardi, 1987: 48). Se creó la vocalía ejecutiva que se encargaría de la ejecución de las obras y una comisión técnica asesora con funciones amplias de consulta y revisión de procedimientos técnicos a emplear en la reconstrucción de la unidad. Se acordó realizar acciones en 100 de los 102 edificios de la unidad (84 administrados por FONHAPO y 16 por el ISSSTE). Se especificó el tipo de acciones a realizar (demolición, reparación estructural y cimentación, reparación de acabados e instalaciones). A finales de abril de 1986 se modificaron estas especificaciones, resultando una recuperación de 9,744 departamentos.

Desde el inicio de la reconstrucción se han presentado dos problemas básicos: el caso del edificio Nuevo León y el trabajo realizado por las compañías constructoras. Las acciones de reconstrucción se han llevado por los siguientes subprogramas: 1. Proyectos ejecutivos, 2. Reubicación temporal, 3. Reparación de acabados, 4. Recimentación y restructuración, 5. Demoliciones, 6. Servicios y mantenimiento, 7. Obras inducidas.

El Programa de Renovación Habitacional Popular (PRHP), ha sido la acción estatal más concreta para la solución al problema de la vivienda de los sectores populares. El decreto del 14 de octubre de 1985 señala la creación de este organismo para reconstruir y organizar las zonas marginadas afectadas por el sismo, con base a los principios de reordenamiento urbano y desarrollo social. A los pocos días el presidente indicó que el PRHP duraría 15 meses<sup>44</sup>. Posteriormente se aclaró que aún después de su cierre continuarían operando temporalmente comités de vigilancia de las obras para ultimar los detalles necesarios. Los objetivos del programa fueron:

1. Establecer una política de desarrollo social que considere a la vecindad y al arraigo, tendiendo a garantizar la propiedad y el disfrute de una vivienda digna y decorosa.
2. Combatir la especulación del uso urbano del suelo y promover su adecuado uso y destino.
3. Dar congruencia a las acciones, financiamiento e inversiones que para el cumplimiento del programa realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, y las de éstas con los sectores sociales y privados que participen en el cumplimiento de los propósitos.

---

<sup>44</sup>. Este programa terminó sus funciones el 31 de marzo de 1987.

En la misma fecha aparecen en el diario oficial las funciones del organismo:

- a) Promover y ejecutar programas de vivienda o fraccionamientos urbanos de interés social para clases populares.
- b) Construir o reconstruir y conservar obras, infraestructura y equipamientos urbanos.
- c) Adquirir, enajenar, fraccionar, urbanizar, permutar y construir sobre inmuebles que determine el programa.
- d) Establecer sistemas de apoyo técnico y financiero en programas de autoconstrucción y regeneración de viviendas afectadas, así como cooperativas de vivienda.
- e) Celebrar toda clase de contratos y convenios, así como realizar los actos jurídicos necesarios para el cumplimiento de su objetivo.

El PRHP también consideró la organización de los afectados en instancias de participación. Así los damnificados quedaron organizados tanto en la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD) formada independientemente del gobierno, como en la Federación de comités de reconstrucción abrazada por el PRI; temporalmente existió también el Directorio de Defensa de los Damnificados, organizado por el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el cual posteriormente se unió a la CUD. El PRHP trabajaría en 500 frentes, correspondientes a la construcción de 44,437 viviendas y accesorias en total ubicadas en 3,569 predios.

El equipo multidisciplinario integrado por autoridades, técnicos (contratados por el gobierno o estudiantes de las universidades) y los propios damnificados iniciarían la reconstrucción en los predios expropiados, pero antes debieron establecer ciertas condiciones.

El PRHP comenzó el 14 de noviembre a censar a 47 mil familias damnificadas para entregarles Certificados Personales de derecho, documento con el cual se garantizó al beneficiario recibiría en propiedad una vivienda del programa. Tras estudios socioeconómicos realizados a esta población, se censó alrededor de

250,000 damnificados. También se promovieron los Consejos de Renovación (agrupaciones vecinales para promover la participación de los beneficiarios del programa). Simultáneamente a esto, se realizaron dictámenes técnicos de los inmuebles dañados para determinar el tipo de obra que se haría en los mismos. De esta forma se establecieron 3 tipos de obra: reparaciones menores, rehabilitación y construcción de vivienda nueva.

El 9 de enero se determinó como costo tope de las viviendas 2 millones 900 mil pesos, ofreciéndose cuartos de 2.40 por 3.60 m<sup>2</sup>. De acuerdo a estudios de mecánica de suelos y de cálculo estructural de los predios, se determinó construir inmuebles de 3 niveles máximo.

Durante este tiempo, el organismo de reconstrucción estableció campamentos y posteriormente construyó viviendas provisionales entregando parte el 6 de marzo en las Delegaciones v. Carranza y G.A. Madero. Dado el material con que fueron construidas (polines de madera y planchas de cartón cubiertas de chapopote), parte de los damnificados las rechazaron indicando que eran inseguras. En efecto, se presentaron 3 incendios en estos campamentos provisionales antes de ser ocupados. Ello generó inconformidad hacia el programa, pero también una gran participación de los damnificados. Como veremos, las manifestaciones de inconformidad por parte de los damnificados, a raíz de esta situación, contribuyeron a la sustitución de Parceró López, como medio para eliminar tensiones y acceder a la negociación.

Hasta el primero de abril de 1986 se habían levantado sólo 219 viviendas terminadas, el 0.4% del total.

Debido al estado de conflicto, de inoperancia por parte de instituciones y personajes, el 2 de abril el encargado del PRHP, José Parceró López, fue sustituido por Manuel Aguilera. A partir de la reubicación de ciertos personajes se pudo matizar la política, readaptar las decisiones en función del conflicto, tomando un giro de concertación.

Durante la gestión de Aguilera se observa una agilización de todas las acciones del programa. Las autoridades reconocieron la

queja de damnificados y partidos políticos y aceptaron el peligro y alto costo de esas viviendas provisionales. Se construyeron otras nuevas, de láminas metálicas -similares a las escuelas prefabricadas-, con las condiciones básicas de seguridad e higiene (baños, regaderas, y cocina colectiva que obligaron a los damnificados a tener una mayor organización al interior del campamento). Cada campamento fue ocupado por inquilinos de una misma vecindad o, en su defecto, por más de una vecindad.

con la participación de los vecinos, universitarios y encargados del programa de reconstrucción se logró elaborar una tipología de proyectos arquitectónicos, de acuerdo a las características urbanas y de la población de la zona. Cada vivienda nueva ocuparía una superficie de 40 m<sup>2</sup>, tendría baño, cocina, dos recámaras, estancia comedor y un área para lavado de ropa, agua, luz y drenaje.

Para el cumplimiento del programa se contó, en julio de 1986, con un presupuesto de 200 mil 512 millones de pesos. La misma negociación y participación de los damnificados permitió establecer para las obras de reparación menor presupuesto de un millón 160 mil pesos para cada una, para las de rehabilitación dos millones 22 mil 700; y para las de vivienda nueva, dos millones 896 mil pesos. El pago que deberán saldar los beneficiarios se hará en mensualidades no mayores del 30% del salario mínimo, con bajas tasas de interés y plazos hasta de 8 años y medio aproximadamente.

Estos precios son bajos en relación al precio real de las viviendas, que es de 4 millones 600 mil pesos. El PRHP ofreció también una ayuda de renta por 30 mil pesos mensuales durante 6 meses y dos partidas de 50 mil pesos para mudanza de muebles, a las familias que tuvieran que desalojar los inmuebles.

Los trámites de escrituración fueron totalmente sin costo alguno para los beneficiarios del programa. Las condiciones de pago de las reparaciones y viviendas nuevas y el régimen de propiedad en condominio se establecieron en la negociación entre damnificados y autoridades, pues éstas planteaban inicialmente

el pago en dos años y la propiedad individual.

El programa benefició a una parte de los damnificados, ya que sólo incluyó a aquellos que tenían posibilidades de pago, cubrían cierta documentación y vivían en la zona expropiada. Así, una cantidad numerosa de familias damnificadas quedaron fuera del programa.

El 9 de abril, gracias al impulso que dió la participación de los damnificados, se inició una segunda fase del Programa emergente de vivienda consistente en la adquisición de inmuebles no expropiados. La firma del Convenio de Concertación Democrática, el 7 de mayo de 1986 expresa que los damnificados ganaron, a través de su organización, un espacio de participación. Asimismo, las autoridades gubernamentales asumieron y reconocieron la nueva dinámica de participación y organización de la población.

El convenio indica la libre elección de los diseños arquitectónicos por los vecinos -quienes proponían conserven la forma de vida, arraigo y estructura de barrio-, la vigilancia en las formas y materiales de la construcción; coordinados vecinos, técnicos universitarios y autoridades gubernamentales.

Finalmente, las exigencias de los damnificados para que se realizaran acciones concretas sobre inmuebles de valor histórico fueron satisfechas mínimamente. Estos inmuebles, que se encuentran a cargo del Instituto Nacional de Antropología e Historia, hasta el mes de agosto de 1986 no fueron tocados por falta de presupuesto. El inicio de su reparación se ha dado hasta diciembre de 1986 y enero de 1987.

En general, puede observarse que esta política urbana se dió en varias etapas de gestión:

1. Del 19 de septiembre al 31 de octubre de 1985.  
se da un fuerte manejo ideológico en el inicio del proceso de reconstrucción. Los damnificados lucharon por defender su espacio habitacional y ganar un espacio político.
2. Del 19 al 30 de noviembre.  
La acción estatal se orienta hacia una "regeneración urbana"

que elimine las zonas pauperizadas; su gestión es lenta, intentando controlar las movilizaciones e institucionalizar las organizaciones. Simultáneamente, las organizaciones de damnificados se fortalecen agrupando nuevos miembros. Aquí fue determinante el papel de la industria de la construcción, que dio facilidades para participar en la reconstrucción e intervenir en la "regeneración urbana".

3. Del 1º de diciembre de 1985 al 31 de enero de 1986.

Se gesta una pugna política al interior del Estado (instituciones gubernamentales) entre los cuadros altos de las instituciones involucradas. En tanto los damnificados ya organizados establecieron alianzas con grupos de apoyo u "organizaciones solidarias" y se abren un espacio político para solucionar la problemática de sus condiciones de vida.

4. Del 1º de febrero a fines de marzo de 1986.

Los damnificados exigen su participación en la reconstrucción con propuestas específicas, se incrementa su dinámica interna de participación y obtienen reconocimiento como fuerza social.

5. Mes de abril a mayo de 1986.

con el cambio del encargado del programa de reconstrucción se intenta dar estabilidad a la institucionalidad. Se da una fuerte participación y se logran acuerdos en sus formas (tácticas y estrategias). Se da agilidad al PRHP satisfaciendo demandas inmediatas de los damnificados. El movimiento se torna propositivo.

6. Junio-agosto 1986.

La mayor organización de los damnificados, sus formas de participación y lucha, y la aceptación de sus demandas, y el inicio de su satisfacción generan un momento de concertación. Sin embargo, las organizaciones de damnificados promovidas por el partido oficial hacen un fuerte contrapeso político.

7. Septiembre-diciembre 1986.

Se presentan problemas con constructoras y fundaciones o grupos solidarios en torno a la construcción y financiamiento otorgados a las organizaciones de damnificados. Estos, agru-

pados bajo la CUD tienen conflictos y negocian con los grupos solidarios debido a las formas de crédito y financiamiento que les ofrecen, poco ventajosas frente a las gubernamentales y de poca confiabilidad (se les llega a acusar de desvío de fondos obtenidos por donaciones extranjeras y de acciones con fines políticos). Hay movilizaciones demandando cese de hostilidades, represión y desalojos violentos por parte de los encargados de los programas y de las constructoras, así como de la ampliación del decreto expropiatorio y créditos blandos. con acciones colectivas logran hacer efectivos los acuerdos del convenio de concertación democrática (evitan demoliciones sin informar a los inquilinos y sin haberse autorizado los proyectos).

En este período el Programa de renovación habitacional popular entrega viviendas terminadas en distintos lugares de la zona expropiada, presentando un fuerte avance.

entre las organizaciones populares se van dando alianzas y surgen otras nuevas agrupaciones de colonos y demandantes de vivienda y servicios; las organizaciones populares de la periferia inician contactos con las organizaciones de la zona central; los damnificados forman cooperativas y en algunos casos nuevas organizaciones para la administración de sus nuevas viviendas. Se presentan en la escena los comerciantes ambulantes y callejeros, los cuales son agredidos por las autoridades delegacionales.

Los partidos políticos toman posición pública frente a las organizaciones populares, tanto de colonos, demandantes de servicios y damnificados: ofrecen su apoyo y los invitan a participar como militantes de partido. Proponen alianzas.

Los damnificados presentan su opinión en algunas fuentes periodísticas respecto a los procesos de democratización del DF y la ineficacia de la formación de la Asamblea de Representantes del DF.

Si bien se notan avances en la coordinación entre las organizaciones populares, el PRI moviliza damnificados para protes-

tar por problemas y fallas en la construcción de viviendas. con ello, el partido oficial se apropia las demandas de los grupos independientes, ganando consenso entre algunos sectores de la población afectada. Al mismo tiempo genera una organización social sustancialmente diferente a la de los grupos independientes, en términos de los fines y elementos de cohesión de sus miembros, así como las formas de participación en la toma de decisiones, relación entre dirigencia y bases, definición de tácticas y estrategias. Los damnificados se quejan de represión y destrucción de campamentos por militantes del PRI.

La SEDUE formula nuevos programas de vivienda básicamente a través del fomento de autoconstrucción, establece nuevas reglas de construcción para la zona central. se agiliza la entrega de viviendas terminadas. El PRHP retira concesiones a constructoras que no cumplieron los requisitos.

La iniciativa privada negocia la participación en la construcción bajo la condición ser eximidos de impuestos en las inversiones en vivienda transitoria de arrendamiento, incentivos fiscales, incremento de las rentas, no control del mercado inmobiliario, descongelación de las rentas en edificios y viviendas. La Cámara de Propietarios de inmuebles del DF considera que el gobierno desalienta la inversión.

#### 8. Enero-abril de 1987

En esta etapa se incrementan el nivel de organización y de los damnificados, y ante la resistencia a agresiones de distintos actores partícipes en la reconstrucción se les toma como una fuerza social y política, presentándose propuestas de alianzas políticas y consideraciones en torno a la democratización de la ciudad; Los desalojos violentos por parte de la Delegación y PRHP se intensifican llegando a detenciones ilegales. se incrementa la violencia en los desalojos a vendedores ambulantes. Estos realizan movilizaciones de protesta. SEDUE plantea la política de vivienda a nivel nacional, procurando descentralizar las inversiones. El PRHP recibe un premio de nacio-

nes unidas. Se acelera la entrega de viviendas. Se define el carácter de la administración y el financiamiento de fase II. Los damnificados establecen instalaciones para actividades recreativas y centros de convivencia comunales. Asimismo se incrementan la participación y movilizaciones (mujeres damnificadas participan en movilización convocada por PMT en protesta por la carestía de la vida, inician negociaciones para incluir predios en fase II, y condiciones en el inicio de la liquidación del PRHP).

Las autoridades gubernamentales señalan, a través del secretario de SEDUE, M. Camaño Solís, que la reconstrucción mostró la capacidad de repuesta de las instituciones.

Movilizaciones fuertes de damnificados en demanda de solución al problema inquilinario y declaraciones de líderes considerando que puede ser explosivo dicho problema.

Los partidos políticos toman una posición explícita en favor de las organizaciones populares: PST demanda iniciación de fase III. Por otro, los damnificados coinciden con posiciones de los partidos políticos respecto al establecimiento de la Asamblea de Representantes del DR, los damnificados consideran que es una farza y no es el medio adecuado para la democratización.

La CANACU (iniciativa privada) considera que en las relaciones de arrendamiento los propietarios se encuentran en desventaja. CUD manifiesta, en una marcha, que los inquilinos se encuentran indefensos ante los casatenientes.

#### 9. Mayo-septiembre 1987

Las organizaciones de damnificados mezclan acciones de presión y movilizaciones con alianzas y negociaciones para agilizar las acciones de reconstrucción, que se encuentran paradas debido a la presión de otros actores, evitar las agresiones y represión selectiva: La industria privada declara que el incremento de los costos de construcción, significa una desventaja para las empresas constructoras.

Damnificados se quejan de fallas y defectos en las construc-

ciones. Continúan las agresiones en los desalojos. Los damnificados y CONAMUP repudian públicamente actos violentos. Se forma organización de inquilinos auspiciada bajo el PARM y Organizaciones independientes: ejem comité de Lucha inquilinaria del centro terminan parte de la reconstrucción en forma independiente al gobierno.

Se observan acciones de solidaridad y apoyos en las negociaciones entre las distintas organizaciones independientes. Autoridades capitalinas elaboran nuevo código urbano para reforzar los mecanismos reguladores de desarrollo urbano.

Dada la lentitud para la puesta en marcha del programa de fase II se realizan manifestaciones y toma de las oficinas, aceptándose la revisión de casos para agilizar la solución. Instalación de campamento frente a fase II para lograr cumplimiento de demandas. Asamblea de Barrios y Organizaciones vecinales proponen acciones de vivienda en predios ociosos que detectaron. Toma de instalaciones pro respeto del precio acordado de los inmuebles.

Hay un incremento de la violencia en los desalojos selectivos a líderes de vecinos. Formación de organización de comerciantes de la zona central. Organizaciones de izquierda apoyan a CUD, CONAMUP, Asamblea de Barrios y Organizaciones vecinales (ABOV) y llaman a organizaciones democráticas a participar en marcha convocada por ellas: demandan en la marcha no a los desalojos inquilinarios, no a la represión a vendedores ambulantes.

Las organizaciones populares que giran en torno a la vivienda se solidarizan con comerciantes ambulantes.

UDF presenta nuevo reglamento de Desarrollo urbano en el DF: reduce la densidad habitacional y la intensidad del uso del suelo, limita crecimiento horizontal, prohíbe construcción de edificios de más de tres niveles, determina usos y destinos del suelo.

Partidos políticos declaran que las organizaciones populares no son parte de ellos.

cierre del zócalo y calles aledañas al tránsito de automóviles. Organizaciones de comerciantes ambulantes negocian con el Delegado de la Cuauhtémoc.

Gran actividad de las organizaciones populares, surgen nuevas organizaciones, tanto en torno a la vivienda, como a la tenencia de la tierra y demanda de servicios, como de comerciantes en pequeño. Las tácticas siguen siendo de acción masiva.

Al mismo tiempo que se agiliza la entrega de vivienda por parte de los programas oficiales se ejerce represión en contra de damnificados. En el centro de la ciudad, especialmente contra vendedores ambulantes.

Las organizaciones solidarias contribuyen en forma importante a la reconstrucción, sin embargo las relaciones con los beneficiarios no siempre son armónicas.

El DDF y SEDUE establecen algunos cambios en las normas de construcción generando las condiciones para el mayor control de los usos del espacio.

En el mes de septiembre SEDUE negocia directamente con las nuevas organizaciones populares. Habla de voluntad política, aunque no da resolución satisfactoria. Se logra obtener el compromiso de agilización en los trabajos de reparación y suspensión de tratos con constructoras que no cumplan con su plan previsto

Apoyo de partidos políticos a organizaciones urbanas y apoyan sus demandas.

Como respuesta favorable a las demandas de los damnificados. Fase II notifica a invasores deben desalojar las viviendas en 72 horas.

Organización de comerciantes ambulantes declara que las agresiones recibidas se debe a haberse declarado independientes del PRI.

Llamado de las organizaciones independientes pertenecientes al movimiento urbano popular para constituir un frente nacional de colonos, inquilinos y solicitantes de vivienda.

4. Organización social de los damnificados. El caso de la Unión de vecinos de la Colonia Centro (UVCC).

La Unión de vecinos de la Colonia Centro se encuentra ubicada en la zona norte del primer cuadro de la ciudad, que corresponde al centro histórico de la ciudad de México.

Hasta antes del sismo no se había presentado una organización vecinal en la colonia Centro.

El viejo casco de la ciudad de México se nos ha presentado en los últimos años como un lugar heterogéneo, de múltiples usos: comerciantes establecidos, vendedores ambulantes, servicios, lugar de diversión, actividades administrativas, desfiles y fiestas patrias, marchas y plantones; pero casi nunca como un espacio poblado, de "habitantes".

En realidad, el uso que suele darse a este espacio es precisamente mixto. Aproximadamente un 75% del área combina habitación, industria y servicios; en tanto que un 25% está dedicado exclusivamente a habitación y servicios. Todo el espacio tiene una densidad de población media, rodeado por un cinturón de densidad alta; la población en general cuenta con bajos ingresos. De un 85% a un 95% la vivienda es rentada. La antigüedad del área urbana data de 1524 a 1800 y una mínima parte, aproximadamente 10%, al norte data de 1801 a 1900. (SEDOE, Atlas Técnico de la Reconstrucción, 1997:24-28)

En base a la encuesta aplicada a los miembros de la UVCC (Unión de vecinos de la Colonia Centro)<sup>45</sup> se constató que el uso del espacio del área investigada se dedica casi exclusivamente a vivienda (80.1%) y el resto a usos mixtos como son comercios y talleres. El tipo de vivienda que predomina (78%) son vecindades, sólo 20.4% son edificios de departamentos y 1.3% son inmuebles de tipo unifamiliar. En el modelo de vivienda llamado "vecindad" el

<sup>45</sup> FOPYS-UNAM, Área de Sociología, Encuesta Socioeconómica aplicada a la UVCC coordinada por A. Massolo y M. Bassols. La encuesta fue realizada, a petición de la misma organización vecinal. (1986)

espacio se organiza dentro de una unidad cerrada, donde las habitaciones familiares rodean un patio común con servicios colectivos.

El 60% de los inmuebles poseen servicio de baño y lavadero en el interior de sus viviendas, en el 17% estos servicios se ubican fuera de la vivienda, y el 18% tienen baño dentro y el lavadero afuera. Los servicios de las vecindades tienen la siguiente disposición: 53.4% tiene los servicios integrados al interior de cada vivienda; 19.6% los servicios fuera y 27% una disposición mixta. El promedio de viviendas por inmueble es de 16. Casi la mitad de las viviendas tienen un solo cuarto (42.6%); una tercera parte tiene 2 cuartos; el resto cuenta de 3 a 6 cuartos sin contar baño y cocina. En las vecindades, el 89% tiene una o dos habitaciones por vivienda, mientras que los edificios de departamentos, el 87% poseen entre 3 y 5 habitaciones.

En cada inmueble se alojan de 1 a 66 familias, en un promedio de 16; con un promedio de 4.5 personas por vivienda.

Los damnificados de la UVCC son personas que han habitado en la zona centro desde que nacieron. La gran mayoría tiene por lo menos 10 años viviendo en la zona (62.4%); sólo una quinta parte tiene 5 o menos años allí. Estas personas procedían en su mayoría de la misma zona centro o sus cercanías, sólo un 7.8% venían de provincia.

Predominan las familias nucleares, aunque existen otros lazos de parentesco. Sólo una quinta parte no lo son: hay hogares o unidades domésticas extendidas, un porcentaje mínimo sin componente nuclear unipersonales (jubilados, pensionados, viudas) y casi no existen familias compuestas, como podría deducirse de algunos textos sobre la vida de las vecindades. Existen casos aislados de familias pluripersonales sin núcleo, por ejemplo estudiantes o amigos que viven juntos y que aportan al gasto común para el mantenimiento de la unidad doméstica. Se detectaron pocas familias "adosadas".

De la población de la UVCC, el 51% son mujeres y el 49% hombres, la población es mayoritariamente joven, con una pirámide

de edades similar a la nacional (base ancha tendiente a una ligera baja de población, que indica una gran población joven).

En cuanto a los niveles de escolaridad, la mitad alcanza hasta la primaria completa, una cuarta parte hasta el bachillerato completo y la otra cuarta hasta estudios profesionales (completos e incompletos).

La composición de la población económicamente activa es muy variada; hay comerciantes, trabajadores de oficios y artesanos, maestros, prestadores de servicios, obreros industriales, profesionistas, secretarías, agentes viajeros, estudiantes, empleados públicos y federales, trabajadores domiciliarios, en talleres, jubilados, desempleados y amas de casa. La posición en la ocupación es del 55.3% de planta, 22% eventual y 22.6% por su cuenta (en su mayoría comerciantes). La mayoría no está sindicalizada (64%) y el resto sí (32%).

Si asociamos la clase social con la actividad económica, se confirma lo señalado por Castells, en cuanto a que la composición social del movimiento social urbano es pluriclasista. Esto es importante pues los damnificados no son obreros, sino una buena parte son pequeños comerciantes o prestadores de servicios--empleados públicos y privados-- perteneciendo a la burocracia (sector servicios, clase media que ideológicamente se identifica con fracciones de la burguesía). Así lo que los une es el problema de la vivienda, los servicios urbanos, la defensa de un espacio sobre el que han creado derechos por su permanencia, accediendo a él a través de una relación inquilinaria, de arrendatamiento.

Indicadores del estrato socioeconómico al que pertenece la población de la UVCC son los ingresos familiares y el índice de dependencia. Los ingresos del hogar van desde 15,000 pesos hasta 500,000 pesos, los ingresos mensuales individuales van de 3,000 pesos a 400,000 pesos, teniendo por promedio 22,500 pesos como ingreso mensual familiar.

Hay una fuerte carga para la población económicamente activa, pues según el índice de dependencia, casi la mitad de la

población (45.86%) no recibe ingresos; habría que matizar el indicador pues no se pudo captar adecuadamente el trabajo familiar no remunerado y la microindustria no declarada.

El 40% de la población no recibe atención médica por parte del Estado (ISSSTE o IMSS), 36% la recibe del IMSS y 24% del ISSSTE. Más del 60% de la PEA desempeña sus actividades en la misma zona centro.

Los damnificados de la Unión son personas que han llegado a vivir al centro por diversas razones: motivos familiares, necesidad de vivienda, trabajo en la zona, desalojo de la vivienda anterior, obtuvieron un traspaso, la zona es de rentas bajas, necieron allí, por arraigo, etc., pero ante todo pretenden ubicar a la familia.

Una parte bastante significativa de la población manifestó que fue a vivir al centro para mejorar las características de su vivienda en relación a la anterior, ya sea incrementando su espacio o reduciéndolo.

Depende mucho de las características del espacio la preferencia que se tiene por él. Señalaron que éste era cómodo por tener cercanía a su centro de trabajo, centros educativos y otros servicios.

La actual vivienda se eligió, declararon los encuestados, por tener rentas bajas, mejores condiciones del inmueble y servicios y mayor espacio de las habitaciones.

La mayoría de la población se trasladó a estas viviendas por una dinámica particular en el arrendamiento y el uso de espacio de la zona. Los inmuebles anteriores se encontraban en malas condiciones, incluso algunos se derrumbaron por el deterioro y otros cayeron con el sismo. Los cambios de uso del suelo intencionales también han influido en esta dinámica, éstos se han realizado derrumbando y vendiendo inmuebles con vocación habitacional, lo que implica una serie de desalojos y lanzamientos de sus inquilinos. Esta situación corresponde temporalmente a un dato significativo: el crecimiento registrado en el cuartel III en la década 1960-1970 fue de -5.9%, observándose un desdoblamiento

acelerado.

Los desalojos que obligaron a gran parte de la población a buscar un tipo de vivienda que se caracterizaba por tener renta más baja, acorde con sus ingresos y necesidades de espacio, coincidieron con el incremento de las rentas por parte de los dueños, lo que movilizó a otro gran sector de la población a acomodarse en lugares más económicos. El monto de alquileres no corresponde directamente a las dimensiones del espacio rentado.

La demanda de vivienda ha generado mecanismos de acceso a ésta que expresan una subdivisión del espacio donde intervienen distintos agentes, tal es el caso del subarrendador, del inquilino en actitud de traspaso, la conformación de familias adosadas, etc.

Los mecanismos de acceso que predominan son el traspaso de familiares o conocidos, la ocupación para que la vivienda siga en posesión de la familia consanguínea o política o en el círculo de amistades, referencias de oferta de vivienda, recomendación directa para el alquiler o subarriendo y herencia. Todos estos mecanismos se caracterizan por requerir de contactos previos, es decir, que se refieren a lazos patrimoniales (Cardoso, Morse). Hay que recordar que entre esta población se han formado fuertes nexos debido a la larga permanencia como habitantes de la misma zona.

La demanda de vivienda también se incrementó por la formación de nuevas familias, la atomización de familias y el estado civil irregular de algunas parejas. La atomización de las familias se presenta en varias formas, como son el decremento de los miembros de la familia por fallecimientos, la independización de jóvenes, cambio de estado civil, y la independización de núcleos familiares. Por otro lado se registra un incremento de la densidad demográfica por la integración de familiares y de familias completas a hogares ya constituidos.

Los propietarios, como grupo social, presentan un perfil bastante heterogéneo, registrándose como tales desde personas morales hasta personas físicas extranjeras, teniendo como único

contacto con el inquilino un colaborador con personalidad jurídica difusa. Ello provoca una relación bastante inestable entre el inquilino y el arrendador, dañando directamente los derechos de los inquilinos.

Las modalidades de renta son: renta congelada, renta libre y subarriendo. Dentro de la población sujeta a alguna de las tres modalidades de renta, la mayoría declaró no tener ningún problema con el dueño o administrador. Si bien es cierto que en el régimen de renta congelada la mayoría no tiene problemas, es de destacarse la importancia de aquellos que manifestaron tener problemas en cuanto al aumento de renta (1.1%), contradiciendo así el marco legal que rige la propiedad. Con ello, consideramos que las rentas congeladas reales son ya mínimas y precisamente por las formas pseudolegales o de común acuerdo entre el arrendador y el arrendatario.

Por otro lado, en la relación inquilinaria suelen observarse conflictos. El principal motivo de conflicto en la zona son los aumentos de renta. Ello se dio tanto en inmuebles con renta congelada como de renta libre, en un 1.15 y 4.7% respectivamente. Los mecanismos por los que se han dado son:

- a) Por términos de contrato y su consecuente incremento de renta.
- b) Por violaciones del contrato establecido.
- c) Por recargos establecidos por el arrendador.
- d) Por amenaza de lanzamiento por retraso en el pago de la renta.
- e) Por no identificación plena como dueño del inmueble.

El resto de los conflictos se han dado en la negociación entre dueños e inquilinos: el dueño ha intentado incrementar las rentas, por irregularidades en torno al pago del agua cometidas por el arrendador, firma de contratos bajo amenaza de desalojo y el establecimiento de cláusulas arrendatarias que nulifican los derechos de los inquilinos.

En algunos casos no se ha llegado a establecer acuerdos para el nuevo contrato, en otros se han dado lanzamientos por no tener la titularidad del contrato.

La contradicción de intereses entre inquilino y arrendador

llega a extremos en que la relación cotidiana es tensa, desde discusiones superfluas hasta malos tratos.

El 3.9% de las viviendas que tienen renta congelada han padecido presiones para pasar a renta libre.

El segundo motivo de conflicto ha sido la falta de mantenimiento del inmueble (va desde la falta de aseo en las áreas comunes, implicando relaciones poco amistosas con el portero cuando lo hay, hasta la falta de reparaciones mayores que incrementan la falta de seguridad del inmueble; en algunos casos se llega a cometer acciones lesivas a éste en forma intensional, con el fin de acelerar el cambio de uso de la construcción, pasando de uso habitacional a otro más rentable.

Otro motivo de conflicto ha sido la negativa de los dueños a vender los inmuebles a los inquilinos. Este traslado de dominio sobre el inmueble se vio obstraculizado por la ausencia del dueño, altos precios o la negativa rotunda.

Hasta antes del sismo de 1985, había un gran desconocimiento, por parte de los inquilinos, acerca de las condiciones legales en que realizan su arrendamiento, que trasciende directamente en la ejecución de derechos y obligaciones que se tienen como inquilino.

Ahora bien, el tener contrato vigente o no, tornó diferente su situación en el momento de emergencia en la resolución de sus derechos: el artículo 2,483 del código civil señala que "el arrendamiento puede terminar por pérdida o destrucción total de la casa arrendada", por "caso fortuito o por fuerza mayor". En este sentido, el inquilino del inmueble colapsado pierde su derecho en relación al espacio rentado del edificio.

Pero existe el derecho de prescripción positiva, que consiste en que al ocupar un espacio durante 5 años se obtiene derecho de propiedad sobre el terreno. De esta manera, tanto damnificados con contrato de arrendamiento o sin éste pudieron impugnar sus derechos por prescripción positiva.

Por la situación de emergencia las leyes vigentes fueron dejadas de lado y al aplicar la expropiación de predios se

transformó esta relación. Sin embargo lo antes señalado sigue vigente para predios no expropiados. En la zona encuestada, que correspondía al ámbito de la UVCC, el 25% fue expropiada, quedando al margen la gran mayoría de las viviendas afectadas. Buena parte de los inmuebles que se arrendaban bajo renta congelada fue expropiada. Con ello, aunque la Ley de Congelación de Rentas de 1942 sigue vigente, disminuyó el espacio que comprendía y se transformó el régimen de propiedad (vía expropiación-venta a inquilinos), con la introducción controlada de terrenos al mercado por el Estado bajo la forma jurídica de condominio vecinal.

#### Desarrollo de la organización

Hacia fines de octubre de 1985 se agruparon siete vecindades no incluidas en el decreto expropiatorio con el objetivo de solucionar su problema habitacional. Las vecindades se ubicaban en la calle de El Carmen, al norte del zócalo. El 22 de octubre se conformó la UVCC cuya influencia de promoción de organización comenzó siendo dentro de los límites del Eje Central Lázaro Cárdenas; el eje Tacuba-Republika de Guatemala, ferrocarril de cintura y el eje Uno Norte Héros de Granaditas.

En los primeros días de la emergencia el PRI no los ayudó. En esa zona también iniciaban la organización algunos militantes del PST, sin embargo, de acuerdo con el testimonio de los miembros de la unión, los convencieron más aquellos primeros elementos de la UVCC, debido a que les eran conocidos o los habían visto en el barrio.

Partiendo del problema de la vivienda iniciaron acciones aisladas para conocer el estado físico de los inmuebles, solicitando ayuda a la Delegación Cuauhtémoc. Los peritajes, apuntalamientos, dezasolves e impermeabilización y reparación de techos fueron lentos.

El grupo de siete vecindades pudo contactar con un grupo de asesoría técnica, lo cual le dio mayor coherencia a la organización. iniciaron un trabajo de difusión invitando a vecindades cercanas, sumando 20 vecindades. En ese momento la estructura

organizativa no estaba definida. se acordó la existencia de una asamblea general, asamblea de representantes y asamblea por vecindad. Las tareas se asignarían a los representantes. Por la gran cantidad de trabajo y la poca capacidad de división del trabajo a través de comisiones se dió una concentración y duplicidad de tareas entre un número reducido de miembros.

durante este período la unión es muy cuidadosa en la forma de tratar al partido oficial, pues en realidad la mayor parte de los inquilinos que habitan esta zona pertenecen a la CNOP y están afiliados al PRI. Hablamos entonces de un sector popular que por diversos mecanismos había cooptado por dicho partido.

de octubre a fin de noviembre la unión tiene un fuerte crecimiento: se incorporan más vecindades y logra integrar un pliego petitorio. se conforman las comisiones de trabajo, desconcentrando las decisiones (y las responsabilidades) y generando mayor participación en la organización. Las comisiones eran: 1. Organización, 2. Finanzas, 3. Técnica, 4. salud, 5. Empleo, 6. Prensa y propaganda, 7. Acción social, 8. Educación, 9. Jurídica, 10. Juvenil, 11. Femenil, 12. Abasto, 13. Relaciones.

el órgano de mayor jerarquía en la decisión es la Asamblea General, siguiendo la Mesa Directiva, luego las Asambleas de Representantes quienes coordinaban las comisiones, y finalmente la Asamblea por vecindad, integrada por un presidente, tesorero y vocales.

De enero a marzo de 1986 la expansión de la unión demandó un "capacitar" políticamente a los miembros por un curso de "promotores urbanos" para formar cuadros medios y de base.

uno de los objetivos más importantes fue atender a los predios no expropiados: acciones contra caseros y demandas al gobierno para ampliar el decreto expropiatorio. conforme se integran vecindades expropiadas a la Unión, se retoman sus demandas: elaboración y entrega de certificados de derecho personales por cada vivienda, dictámenes técnicos, anteproyectos y proyectos de reconstrucción de las casas y extensión de la superficie para cada una de ellas. igualmente se demanda mejoras de las condi-

ciones crediticias, eliminando los enganches y solicitando disminución de la tasa de intereses y de pago.

Otro problema a solucionar fue el tratamiento a monumentos históricos y la creación de un programa de vivienda para predios no expropiados.

Para entonces se detienen los juicios de desahucio y desalojo porque los juzgados encargados no funcionaban. Se ejerce presión por parte de los inquilinos hacia los propietarios para que depositen en la financiera, llegando los dueños a aceptar venderles.

Un interlocutor importante son las subdelegaciones Centro y Tepito (subdelegaciones que parten de la división de la Delegación Cuauhtémoc para el mayor control del conflicto).

Se opta como forma de lucha la toma de instalaciones de algunas subdelegaciones, que llevó incluso a la detención de algunos de los miembros de la unión. De las audiencias públicas organizadas por el DDF, se hicieron actos de propaganda y agitación. Las negociaciones se hicieron siempre en forma masiva: inquilinos de la vecindad afectada, representantes y vecinos de otras vecindades.

En este periodo la UVCC mantiene una relación estrecha con la CUD, manteniendo demandas conjuntas sobre condiciones crediticias y de pago.

Las relaciones con el PRHP son tensas por las características de las viviendas provisionales llamadas "gallineros" y los incendios ocurridos. En tanto el PRHP no cumple con la entrega de certificados y el DDF acepta revocaciones y amparos de dueños al decreto expropiatorio, la unión mantiene relaciones con grupos y organizaciones solidarias: FAC (Fundación de Ayuda a la Comunidad), UNICER, UAP (Universidad Autónoma de Puebla).

Entre los alcances que se dan en el periodo se encuentran la ampliación de la extensión para las construcciones, la definición de tasas de interés bajas (11%) y el 10% del salario mínimo como mensualidad, agilización de las acciones de apuntamiento por parte de las subdelegaciones.

El período de marzo a agosto de 1986 puede definirse como un lapso de rápida expansión de la Unión y los preparativos para su fusión con la Unión de Inquilinos y Damnificados del Centro (UIDC), localizada en la zona sur del zócalo.

La estructura organizativa de la unión no se adecuó fácilmente a este crecimiento, sin embargo continuó teniendo capacidad para negociar, incluso con ventaja por tener mayor número de miembros, con los programas de reconstrucción. Continuaron manteniendo demandas colectivas con la CUD: obtención de certificados de derechos, dictámenes técnicos, condiciones crediticias y contratos de financiamiento. Se plantea además el respeto a la imagen urbana, rehabilitación de los inmuebles e inclusión en el diseño arquitectónico de usos tradicionales de la habitación: el tapanco como subdivisión de la vivienda. Se demanda también la ocupación de los campamentos, la decisión sobre los prototipos de vivienda. Las negociaciones se hacen directamente con M. Aguilera, y ya no con los encargados de los módulos.

En el mes de junio, la UVCC realiza su primer Congreso, donde considera como meta importante de la reconstrucción del centro la elevación de la calidad de vida de los propios habitantes del centro histórico a través de un "proyecto de barrio", que en ese momento esbozan.

En esas fechas conforman la unión 69 vecindades organizadas, 31 en proceso de organización y 57 en contactos. De las vecindades organizadas en las que se tienen contactos, 28 resultaron expropiadas y 73 no lo fueron. De los 101 inmuebles, 79 son monumentos históricos y 22 son construcciones modernas. De los monumentos históricos, sólo 18 fueron expropiados.<sup>46</sup>

Además del proyecto de barrio planteado, en las siguientes reuniones de la Unión se plantea un discurso antipriista, con una definición de apertura política y de credos. Esto es importante en tanto algunos de los miembros de la Unión son militantes de

---

<sup>46</sup>. Informe dado a la Asamblea, realizada entre la UVCC y la UIDC el 14 de julio de 1986.

partidos de izquierda o bien, en las negociaciones con los grupos de ayuda de carácter religioso hubo algunas restricciones entre los católicos y los protestantes.

El 16 de agosto de 1986 la UVCC se fusiona con la UUDC, la cual también es una organización nacida a raíz de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985. Al igual que la UVCC, sus integrantes son afectados, damnificados e inquilinos que no contaban con experiencia anterior de organización entre sí.

Las dos organizaciones acuerdan esta alianza, en tanto mejora su capacidad de negociación y coinciden en su problemática y demandas: vivienda digna, comerciantes y monumentos históricos.

La nueva organización recibió el nombre de Unión Popular Nueva Tenochtitlán (UPNR), con un sentido de recuperación del espacio y reconstruirlo con la grandeza de la antigua Tenochtitlán. El programa planteado es:

1. Ampliación y defensa de la expropiación, contra la especulación y acaparamiento del suelo urbano.
2. Por una reconstrucción eficaz, rápida y contra el burocratismo que existe para la atención de damnificados.
3. Por una reconstrucción que incluya los monumentos históricos sin excepción.
4. Por la defensa del Convenio de Concertación Democrática, en especial por el respeto a las cláusulas 2a. y 9a. sobre las formas de pago y sobre los monumentos históricos.
5. Por un pago justo y accesible a la reconstrucción.
6. Por la instalación suficiente y adecuada a campamentos.
7. Por la ampliación eficaz del Programa fase II, adquiriendo de inmediato las vecindades no expropiadas y con crédito suficiente y accesible para las familias damnificadas.
8. Por vivienda provisional para no expropiadas.
9. Por la permanencia en la colonia, contra los desalojos y por una ley inquilinaria de carácter federal y popular.
10. Por la extensión del pago del impuesto predial a las viviendas populares, por una ley de Hacienda que grave a los ricos y no a los pobres.

11. Contra el desalojo y la extorsión a comerciantes ambulantes.
12. Contra la carestía de la vida y por una eficaz red de abasto popular, contra la utilización política de programas estatales de abasto.
13. Contra la razzia y violencia policiaca.
14. Por el derecho al empleo.
15. Por la creación de espacios recreativos y culturales. y programas de desarrollo juvenil e infantil.
16. Por el derecho a las mujeres y la promoción de programas de capacitación y fuentes de empleo para mujeres.
17. Por la instalación y buen servicio de escuelas y guarderías suficientes.
18. Por el respeto a la cultura popular y defensa del arraigo.
19. Por un plan de rehabilitación del centro histórico con carácter social y con la participación de quienes habitan en él.
20. Por la democratización del UR, entendiendo por esto no sólo el derecho a elegir a nuestros gobernantes, sino el derecho a elegir qué ciudad queremos, y el derecho a manejarnos independientemente.
21. Por la cancelación de la deuda externa y el uso de esos recursos en beneficio del pueblo trabajador.
22. Por la defensa de los pueblos oprimidos y por la solidaridad internacional.
23. Luchar por la asistencia médica.

Asimismo, se definió una nueva estructura organizativa, con comisiones similares a las que cada organización mantenía.

Si bien la fusión se dio formalmente, la integración real entre ambas organizaciones no se ha dado. La presencia como UPWT permitió mayor capacidad de negociación y adquirir, tanto por el número de miembros como por las características de sus líderes, mayor peso en la CUD. Incluso se observan diferencias con uno de los líderes de dicha organización que, alejado de las bases seguía autonombrándose representante.

## CONCLUSIONES

El sismo y la reconstrucción ha implicado tres tipos de cambios en este espacio:

- a) físicos
- b) políticos
- c) sociales

## a) físicos

Inicialmente, los daños causados a los inmuebles fueron de diversa magnitud, desde los colapsos totales hasta cuarteaduras superficiales. Recordando que los habitantes de esta zona experimentaban ya un proceso de degradación de los inmuebles y aunado a la falta de información para diagnosticar el estado físico-constructivo de los inmuebles en su mayoría "monumentos históricos" por parte de los peritos responsables, se agravó la problemática.

Así, tenemos que un 84.4 % de la población encuestada residía en su vivienda al momento de levantar la información (mayo-agosto 1986), reclamando la intervención al inmueble en diferentes acciones sobre servicios, reparación menor, mayor y reconstrucción.

Alrededor de un 15.6 % de los damnificados habitaban fuera de su domicilio, en campamentos, albergues o con familiares, reclamando servicios, instalaciones y mejoras en el campamento o lugar de residencia y la restitución de su vivienda.

Los daños al inmueble se registraron en techos y muros, en los primeros se identificaron el mal estado de las vigas, registrándose hundimiento en ellos, además de filtración de agua. En los muros se observan cuarteaduras de distinta magnitud, siendo muy difícil cuantificar sus daños por falta de información técnica. Sin embargo, se detectaron desde muros con leves cuarteaduras hasta aquellos que requirieron apuntalamiento para evitar su derrumbe. Estos problemas se agravan en las entradas de los inmuebles y sus fachadas.

En varios inmuebles se registraron hundimientos diferenciales del suelo que provocan daños principalmente en escaleras y pasillos. En una encuesta levantada paralelamente a vecindades se registró que el 52.4 % de los inmuebles requieren apuntalamiento en distintas áreas principalmente pasillos; impermeabilización en un 59.5 %; desasolve en un 52.4 %; fumigación a fauna nociva generada por el mal estado de las instalaciones sanitarias en un 61.9 %.

Además se registraron desequilibrios en los claros de puertas y ventanas que afectaron a los vidrios de las mismas debido a fallas en la estructura del inmueble. En viviendas de más de un nivel, el entrepiso sufrió hundimientos que significaban un peligro para ambas viviendas.

Los servicios más afectados fueron las tuberías de agua potable y drenaje. Los daños en las primeras provocaron un déficit en el suministro de agua, filtraciones y fugas que minaron entrepisos, muros y techos. Otro de los servicios afectados fue el eléctrico.

Por otro lado, los cambios físicos también se han dado a través de las acciones del Programa de Renovación Habitacional popular, como detonadores de un mejoramiento urbano en tanto, cada predio reconstruido se vuelve un foco alrededor del cual los ocupantes del entorno se plantean remozar la zona. Igualmente la acción de renovación habitacional ha implicado la renovación de los sistemas de consumo colectivo. Este programa cubre tanto el área expropiada como otras no expropiadas en la fase II.

Un límite para la reconstrucción en la zona ha sido el manejo, la concepción, el uso político y cultural de los monumentos históricos.

#### b) Políticos

En cuanto a las formas jurídicas, el cambio más fuerte ha sido la aparición del régimen de condominio vecinal en la zona, eliminando las relaciones de propiedad particular a través de la expropiación de predios, cortando las relaciones de arrendamien-

to mediante la decisión estatal de la venta de las viviendas reconstruidas a los inquilinos. Los exarrendatarios ocuparán sus viviendas como condóminos.

Otro de los cambios que se observaron en jurídicamente fue la creación del Convenio de Concertación Democrática, por el cual se establece la forma de reconstrucción al reconocer como agente de negociación a las organizaciones vecinales independientes conformadas por damnificados y apoyadas por instituciones académicas (asesoramiento técnico) y grupos de ayuda altruista (financiamientos).

Cabe destacar que las autoridades encargadas de la reconstrucción, dadas las características de negociación política en México, frecuentemente aplicaron los reglamentos existentes con poca flexibilidad.

Igualmente es importante la puesta en marcha de la propuesta de Reglamento de Desarrollo Urbano de 1987, y la nueva política de vivienda, basada en nuevas formas de pagos y autoconstrucción. Finalmente, debe resaltarse la imposibilidad de establecer una Ley Inquilinaria de carácter federal, en favor de los inquilinos.

Al principio del trabajo se establecía como hipótesis que la(s) política(s) urbana(s) tienen efectos espaciales sobre la distribución de la población y construcción del espacio; y que en el caso del CHCM, la acción gubernamental impulsaba usos del suelo más rentables que la vivienda en vecindad y los pequeños talleres y comercios, favoreciendo la expulsión de la población.

Como se ha mostrado en el desarrollo de la investigación, el proyecto y las acciones gubernamentales, a pesar de sus inconsistencias, ha tenido el efecto de expulsar a ciertos grupos de la población residente en el centro histórico. Sin embargo, dada la coyuntura y las luchas y negociaciones entabladas entre los distintos grupos interesados en dicho espacio, tras el sismo se logró una reconstrucción en favor de los habitantes que ya recibían allí.

Este es el resultado de cambios en la acción política. De 1982 a 1985 el DFR había presentado poca tolerancia a invasiones;

agresiones y violencia contra líderes de colonos e inquilinos, así como represión selectiva; una constante indiferencia y sordera a apeticiones de inquilinos de crear una Ley Inquilinaria que los protegiera, expropiación de predios para adquisición y establecimiento de vivienda y regularización. A partir de la lucha de los damnificados y la presión de otros grupos sociales se ha presentado una flexibilización en los términos de negociación.

Esta flexibilización se percibe en la creación de espacios para dialogar con la activa población. De la subestimación del uso habitacional en el CH se ha pasado a darle prioridad temporal (respeto al arraigo), estableciendo construcciones de 3 pisos máximo y respetando las características tradicionales de los inmuebles (se ha abandonado las construcciones altas y modernas de 6 pisos).

De un uso del espacio escenográfico, destinado a museos, se han considerado las opciones para la ocupación de los inmuebles compatibilizando la preservación de su valor histórico y su uso habitacional.

De concebir en los planes y acciones gubernamentales a la población como un elemento pasivo, se le considera como un elemento activo, capaz de organizarse y dar soluciones válidas para los grupos que la conforman, así como, en algunas ocasiones, solucionar conflictos de alto costo para la estabilidad del estado. Esto ha despertado el interés de los partidos políticos en este tipo de organizaciones sociales, vinculándose a ellas en forma diferente a años anteriores. Ahora se trata de establecer alianzas, de canalizar su acción política a través de los partidos, a través de su militancia, ganada a través de la coincidencia de intereses. Asimismo, ha habido una moderación en las acciones represivas por parte del gobierno, con fluctuaciones fuertes, ya no en forma constante. Y una pequeña apertura para denunciar estas agresiones.

### c) sociales

Los cambios en la organización social son los más notorios e importantes. Tras el sismo se ha dado una nueva organización vecinal sin la cual no se hubiera podido concebir la reconstrucción en favor de los mismos habitantes de la zona.

Por un lado se dió la organización social promovida por el Estado, iniciada tras la firma del convenio de concertación democrática. Por este convenio se institucionalizaron las nacientes organizaciones y se establece una relación directa entre ellas y las instituciones gubernamentales para resolver el problema habitacional. Gran parte de los damnificados ha sido organizada en grupos llamados Comités vecinales de reconstrucción; mismos que fueron abrazados por el PRI como una federación.

Por otro lado se ha dado la formación de organizaciones independientes, agrupadas en torno a la CUB, que han tendido a su fortalecimiento y crecimiento.

La organización de los damnificados se dió en diferentes niveles (en forma espontánea o coordinada) y zonificadamente, de acuerdo a los antecedentes de la población en organizaciones vecinales o políticas antes del sismo y a la presión estatal ejercida para la canalización de ayuda en el momento de emergencia.

Esta organización se ha mantenido gracias a una formación de la consciencia del arraigo a la zona. Esta es una justificación de la permanencia en el espacio bajo premisas culturales.

También se han visto organizaciones nuevas entre la población no afectada, constituyéndose grupos de ayuda y aquella que a pesar de ser damnificada se planteaba como servidor público.

Las organizaciones sociales surgidas o manifiestas tras el sismo tenían antecedentes. Si bien en algunos lugares no se había dado la experiencia de organización, si se tenía información sobre otras organizaciones: en el CHCM era el sitio de llegada de las agrupaciones independientes y los vecinos participaban como observadores y en ocasiones se adherían. Así mismo, las demandas presentadas después del sismo en gran parte

recuperan las planteadas antes.

Hacia mediados de 1987 se observa un proceso de consolidación de demandas bajo nuevas organizaciones populares (colonos, demandantes de vivienda, comerciantes en pequeño) como son la Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales, en tanto algunas organizaciones sufren de fuertes crisis internas (v.g. diferencias entre las organizaciones miembros de la CUD).

Otra forma de organización social manifiesta son las organizaciones de comerciantes callejeros y ambulantes, que durante un pequeño lapso pudieron librarse de las agresiones de que eran víctimas. Asimismo, a nivel económico se ha dado una reactivación de la industria de la construcción. Los organizaciones solidarias han jugado un papel importante en la reconstrucción. Su relación con los damnificados no siempre fue armónica, pero en general fueron un canal de financiamientos y aceleración de la reconstrucción en favor de la población residente en la zona.

Podemos afirmar que la lucha de los damnificados es una lucha por la defensa del espacio basada en el arraigo, relaciones culturales, lazos barriales y en condiciones económicas como son la calidad de los servicios urbanos con que cuentan incluyendo el mismo centro de trabajo.

Esta lucha por el espacio ha implicado cambios económicos y políticos:

- a) La Refuncionalización del Espacio
- b) La revalorización del suelo
- c) Cambios en las Redes de Poder
- d) La Resignificación del Espacio

Con la reconstrucción se ha hecho más operativo el espacio aunque se ha mantenido su uso. Al implantarse el parámetro de 40-42 m<sup>2</sup> para cada vivienda se homogeniza el uso del espacio. Así, esta regeneración urbana intensificó el uso del suelo.

Las obras de reconstrucción han afectado el mercado inmobiliario. El monto de las inversiones en las obras de reconstrucción emprendidas por el estado y grupos de ayuda generan una

revalorización del suelo que, aunado a la figura jurídica de condominio vecinal ha implicado la eliminación de deseconomías por el régimen de rentas congeladas. Asimismo, la remodelación vial y la modificación de los circuitos viales han eliminado deseconomías de aglomeración.

Si bien las inversiones fueron hechas primordialmente por el Estado a través del Programa de Renovación Habitacional Popular y organizaciones internacionales para una ayuda directa e inmediata a los damnificados, puede pensarse que a mediano plazo (más de cuatro años) ésto significará una agilización del mercado inmobiliario. Ello implicará cambios en el uso del suelo a otros más rentables y la expulsión de la población que, por sus bajos recursos, no pueda cubrir el costo de reconstrucción y apropiación legal de su vivienda.

En otros centros urbanos se ha dado el caso de que, tras una regeneración urbana, la antigua población resulta expulsada y el espacio es ocupado por población de un estrato socioeconómico diferente, con el mismo uso habitacional. Para que ello ocurriera en México tendría que darse previamente un cambio cultural, aplicando mecanismos ideológicos para que la zona tuviera aceptación en otros grupos de ingresos mayores.

Esta tendencia del mercado puede afectarse solo en la medida en que las organizaciones vecinales logren concretizar un proyecto de barrio viable.

La organización social en que se ha dado un proceso de politización de la población implica un cambio en las redes de poder. La irrupción de un nuevo agente urbano con la pretensión de ejercer su ciudadanía, creó una nueva correlación de fuerzas, trastocando las cuotas de poder anteriores al sismo. Los damnificados se constituyen como una fuerza política.

Esta nueva perspectiva de la población organizada implica un cambio en las estructuras ideológicas, imprimiéndole un nuevo sentido al espacio que ocupa. El mismo espacio territorial es un espacio político. Ya no es la concepción de ocupación temporal que tiene el arrendatario, sino la de intentar una permanencia.

También la construcción espacial implica una visión del mundo, cultural, de lo que es la casa, la vecindad como un modo de vida. Así ellos insisten en el respeto al diseño arquitectónico, a su participación en el proceso de construcción, en la determinación del uso del espacio al interior de la vivienda y la disposición de ésta para mantener una relación intervecinal. Por otro lado, la apropiación del espacio implicará posibilidades de mantenimiento, conservación y modificación a las construcciones bajo su decisión.

Todo lo anterior, más que aclarar nos plantea nuevas interrogantes en torno a los procesos sociales que implica una condición crítica y su restablecimiento. Por otro lado se hacen evidentes las limitaciones de los instrumentales teóricos y metodológicos para acercarse a la problemática planteada por los procesos de urbanización, la acción política y los nuevos movimientos sociales urbanos.

## BIBLIOGRAFIA

## CAPITULO I

- Alvater, Elmar. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado" en SONNTAG y VALECILLOS. El estado en el capitalismo contemporáneo. Siglo XXI, editores, 5a. ed. México, 1983 pp.88-133.
- Azuela, Antonio y Duhan, Emilio. "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas" en Sociológica revista de la UAM, pp. , México, 1988.
- Bettin, Gianfranco. Los sociólogos de la ciudad. Ed. Gustavo Gilli, Barcelona, Esp. 1982
- Blondel, Duverger, Finer, Lipset y otros. El gobierno: Estudios comparados. Alianza Editorial, Madrid, 1981.
- Hobbio, Norberto. Diccionario de política. Siglo XXI Editores, México, 1982.
- Browning, Harley y Roberts, Bryan. "Urbanización, transformación sectorial y utilización de la mano de obra en Latinoamérica: una interpretación histórica desde la perspectiva internacional." en Hordoy, Jorge Enrique y Morse, N. Richard (comps.) Ensayos históricos sociales sobre la urbanización en América Latina, Buenos Aires, CLACSO-SIAP, 1968, pp. 249-177.
- Cardoso, Fernando Henrique y REYNA, José Luis. "Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina", en Cuestiones de Sociología del desarrollo en América Latina, Santiago de Chile, ed. universitaria, 1968, pp.68-105.
- Cardoso, Fernando Henrique. "La ciudad y la política" en Schteingart, Martha (comp.) Dependencia y Urbanización en América Latina, Buenos Aires, SIAP, 1973, pp.176-205.
- Castells, Manuel. La cuestión urbana, Siglo XXI Editores, México, 1985, 10a. edición en español; 1a. edición en francés 1973.
- Castells, Manuel. Movimientos sociales urbanos. Siglo XXI, 8a edición 1985 (1a ed. en francés 1973)

- contreras suárez, Enrique. "Capitalismo, industrialización y urbanización. Una interpretación histórica de la distribución del empleo y el ingreso en latinoamérica." (inédito) 1985, 24 pp.
- Enciclopedia internacional de las ciencias sociales.
- Evers, Tillman. El estado en la periferia capitalista. 1979, siglo XXI, editores, México.
- Garza, Gustavo. "Planeación urbana en México en período de crisis (1983-1984)" en Estudios Demográficos y Urbanos No.1, vol.1, El Colegio de México, 1986.
- Geisse, Guillermo, y Sabatini, Francisco. "Renta de la tierra, heterogeneidad urbana y medio ambiente." en Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, Tomo 11, #36, Fondo de cultura económica, México, 19..
- Hardoy, Jorge Enrique. "La construcción de las ciudades de América Latina", en Problemas del Desarrollo, México, Instituto de Investigaciones Económicas, vol. 34, 1978, pp. 83-117.
- Heidenheimer, Heolo, Tich A. Comparative Public Policy. St. Martin's Press, New York, 1983.
- Lander, Luis, "La especulación en tierras como un obstáculo para el desarrollo urbano", en urbanización, estructura urbana y dinámica de población, PISPAL, Santiago de Chile 1977.
- Lefebvre, Henri. La producción del espacio. Papers Universidad de Barcelona, No.3, 1974.
- Lojkin, Jean. El marxismo, el estado y la cuestión urbana. Siglo XXI editores, México, 1981.
- Lungo, Mario. "El problema de la tierra urbana: un ensayo de síntesis teórica", en Revista Interamericana de Planificación, vol. xx, No. 80, diciembre 1986, pp. 84-110
- Marshall, Wolfe. Cambios recientes en los patrones de asentamiento rural y urbano en América Latina, Buenos Aires, SIAP, 1973, pp. 206-229.
- Mattos, Carlos De. "El proceso de concentración territorial.

- Obstáculo para el desarrollo? en Revista Interamericana de Planificación, SIAP, vol. XVIII, no. 70, junio 1984, México.
- Miliband, Ralph. El estado en la sociedad capitalista. Siglo XXI editores, 10a. edición en español, 1980, México.
- O'Donnell, Guillermo "Apuntes para una teoría del estado" en Revista Mexicana de Sociología, 1978, no. 4 México.
- O'Donnell, Guillermo "Apuntes para una teoría del estado" en Oszlak, Oscar (comp) Teoría de la burocracia estatal, ed. Paidós, colección Organizaciones modernas, Argentina, 1984.
- Oszlak, Oscar. (comp) Teoría de la burocracia estatal, ed. Paidós, colección Organizaciones modernas, Argentina, 1984
- Oszlak, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. Documento CEDES, NO.4, 1980, Argentina.
- Paviani, Aldo, "La urbanización en América Latina: el proceso de constitución de periferias en las áreas metropolitanas" en Revista Interamericana de Planificación, No. 73, PISPAL, marzo 1985.
- Perló y Schteingart. "Movimientos sociales urbanos en México", en Revista Mexicana de Sociología, año XLVI, vol. XLVI, No.4 Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, México, 1984.
- Pirez, P. "La población y el estudio de los urbano-regional en América Latina. Revisión de los aportes del PISPAL." PISPAL/El Colegio de México, México, 1986.
- Portillo, Alvaro J. "Implicaciones de las políticas urbanas en el capitalismo. Naturaleza de las políticas urbanas." en Iztapalapa, revista de ciencias sociales y humanidades, Año 4, No. 9, junio-diciembre 1983, UAM-Iztapalapa, México, pp 25-34.
- Portillo, Alvaro J. "El arrendamiento de la vivienda en la ciudad de México", en Cuadernos Universitarios, No. 5. División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM Iztapalapa, México, 1984.
- Pradilla, Emilio Capital, estado y vivienda en América Latina. Ed. Fontamara, No. 27, México, 1987.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel. El movimiento urbano popular en

México, siglo XXI, 1986.

- Roberts, Bryan. Ciudades de campesinos, la economía política de la urbanización en el tercer mundo, siglo XXI editores, México, 1980 introducción y capítulos 1, 2, 3 y 4.
- Sabatini, Francisco, "El alza de los precios del suelo urbano en la América Latina y su relación con el precio de la vivienda.", en Revista Interamericana de Planificación, No. 60, diciembre 1981, México.
- Simmel, George. "El espacio y la sociedad" en Sociología, estudios sobre la forma de socialización Biblioteca de la Revista de Occidente pp. 643-740.
- Slater, David. "Capitalismo y urbanización en la periferia. Problemas de interpretación con referencia a América Latina" Revista Interamericana de Planificación, no. 79, septiembre 1986.
- Urzua, Raúl. "El desarrollo y la población en América Latina" siglo XXI, eds., México, 1979.
- Yocelvezky, Ricardo y Rodríguez, Daniel. "Política y población en América Latina. Revisión de los aportes del PISPAL." El Colegio de México/PISPAL, México, 1986.
- Zemelman, Hugo. "Acercas del estudio del Estado: Notas metodológicas" en Revista Mexicana de Sociología No. 3, julio-septiembre 1979, pp. 1041-1048.

## CAPITULO 2

- Alba, Francisco. La población de México, CEEB, El Colegio de México, 1976.
- Coulomb, R. y Duhaio, E. (comps) La ciudad y sus actores, UAM-Azcapotzalco/IFAL, México, 1988.
- Coulomb, René. "Política urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la Ciudad de México (1958-1983)", en Iztapalapa No. 9, Junio-dic. 1983.
- DDF/COLMEX. Atlas de la ciudad de México, México, 1987.
- Iracheta, Xavier. El suelo, recurso estratégico Universidad Autónoma del Estado de México, 1984.
- Mecatl, Michel y Ziccardi. Casa a los damnificados. 1987.
- Moreno Roscano, Alejandra. "La ciudad de México" en Revista de Arquitectura, UNAM, 1986.
- Negrete y Salazar, "Zonas metropolitanas en México" en Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 1, No.1, El Colegio de México. 1986.
- Unikel, Luis. El desarrollo urbano en México, El Colegio de México, 1974.
- VI, VII y VIII Censos Generales de Población, México.
- IX y X Censos Generales de Población y Vivienda, México.
- Diario Oficial, 11 de abril 1980 y 14 de febrero 1984.

## CAPITULO 3

- SEDOE, Atlas Técnico de la Reconstrucción, 1987.
- Bernal, Millán y Reyna. Avance de los resultados de la Encuesta aplicada a la UVCC. 1987
- DDF/El Colegio de México. Atlas de la Ciudad de México, 1987.
- Diario Oficial 21 de octubre 1985.
- Diarios de la Ciudad de México. (ver anexo cronología)
- Documentos internos de la UVCC.
- FCPYS-UNAM, Area de Sociología, Encuesta a los damnificados miembros de la unión de vecinos de la colonia Centro 1986.
- Méndez, Alejandro, "La política urbana en la ciudad de México" en Problemas del Desarrollo No. 62/63 mayo-octubre, 1985, IIE UNAM.
- Plan General de Desarrollo Urbano del D.F. reimpresión 1983.
- Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuauhtémoc, 1982.
- Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal, 1984 y sept. 1984.
- Primer informe de Gobierno 1983, Sector Desarrollo Urbano y Ecología, Miguel de la Madrid Hurtado.
- segundo informe de Gobierno 1984, Sector Desarrollo Urbano y Ecología, Miguel de la Madrid Hurtado.
- Tercer informe de Gobierno 1985, Sector Desarrollo Urbano y Ecología, Miguel de la Madrid Hurtado.
- cuarto informe de Gobierno 1986, Sector Desarrollo Urbano y Ecología, Miguel de la Madrid Hurtado.
- quinto informe de Gobierno 1987, Sector Desarrollo Urbano y Ecología, Miguel de la Madrid Hurtado.
- sexto informe de Gobierno 1988, Sector Desarrollo Urbano y Ecología, Miguel de la Madrid Hurtado.
- ziccardi, Alicia. "Política de vivienda para un espacio destruido" en Revista Mexicana de Sociología, abril-junio 1986.