



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO**

**HABITAR EN RIESGO:**

Vulnerabilidades producidas y reproducidas en torno al parque habitacional en altura  
en las alcaldías centrales de la Ciudad de México

**TESIS**

Que para optar por el grado de:

**DOCTORA EN URBANISMO**

**PRESENTA:**

**Natalia Fernanda Ponce Arancibia**

**TUTORA:**

Dra. María Teresa Esquivel Hernández  
FES Acatlán - UNAM

**COTUTORES:**

Dra. Esther Maya Pérez                      Dr. Jesús Morales Guzmán  
Facultad de Arquitectura – UNAM      Departamento de Sociología – UAM-A

**SINODALES:**

Dr. Joel Audefroy                              Dr. Sergio Puente Aguilar  
ESIA-Tecamachalco IPN                      CEDUA- El Colegio de México

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, diciembre 2021



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## INDICE

<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
Planteamiento del problema de investigación.....	4
Preguntas de Investigación.....	8
Hipótesis.....	9
Objetivos .....	10
Aspectos Teórico-Methodológicos .....	10
<i>La perspectiva de la construcción social de riesgos de desastres .....</i>	<i>10</i>
<i>La incidencia de la acción político-institucional en la producción de contextos habitacionales vulnerables .....</i>	<i>24</i>
<i>El entorno habitacional y la exposición física al riesgo de desastre .....</i>	<i>36</i>
<i>Modos de habitar y reproducción de condiciones inseguras.....</i>	<i>43</i>
Estrategia Metodológica.....	50
<i>Carácter y métodos de investigación .....</i>	<i>52</i>
<i>Definición de las unidades de análisis y observación.....</i>	<i>53</i>
<i>Técnicas de recolección y registro de la información.....</i>	<i>56</i>
Estructura del documento.....	62
<b>CAPÍTULO 1: LOS SISMOS DE 1985 EN LA CIUDAD DE MÉXICO: UNA REFERENCIA NECESARIA EN EL CONTEXTO HABITACIONAL.....</b>	<b>63</b>
1. La afectación de la vivienda y los programas habitacionales implementados .....	64
1.1 Programa de Renovación Habitacional Popular: atención de colonias y barrios del Centro Histórico y alrededores.....	67
1.2 Programa Emergente de Vivienda Fase I y II: atención de los sectores de clase media .....	70
1.2.1 Condominios privados en colonias de “clase media”.....	71
1.2.2 Centro Urbano Presidente Juárez .....	73
1.3 Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco .....	78
<b>CAPITULO 2: ENTRE LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE Y LA ATENCIÓN DE LA CONTINGENCIA .....</b>	<b>85</b>
1. El Sistema Nacional de Protección Civil .....	85
1.1 El Sistema de (Gestión Integral de Riesgos y) Protección Civil en la Ciudad de México ..	90

1.1.1 Esquema institucional para la Seguridad de las Construcciones.....	94
1.2 Abordaje institucional de la contingencia en la Ciudad de México a partir del sismo del 19 de septiembre 2017.....	102
1.2.1 Primera Etapa: Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más resiliente. ....	103
1.2.2 Segunda Etapa: Comisión para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México	109
1.2.3 Afectación de los edificios de vivienda multifamiliar en alcaldías centrales.....	115
<b>CAPÍTULO 3: ESTRATEGIAS DE PRODUCCIÓN, GESTIÓN Y MANTENIMIENTOS DEL PARQUE HABITACIONAL EN ALTURA.....</b>	<b>123</b>
1. Acción institucional en torno a la producción del parque habitacional en altura en la Ciudad de México.....	123
1.1 Producción habitacional en el periodo desarrollista (1940-1980).....	123
1.1.1 Producción habitacional en el periodo del desarrollo estabilizador (1940-1970) .....	125
1.1.2 Producción habitacional en la etapa del desarrollo compartido (1970-1980) .....	132
1.2 Producción habitacional en la etapa de transición al esquema neoliberal (1980-1990)....	136
1.3 Producción habitacional en la consolidación del neoliberalismo: expansión periférica versus densificación de áreas centrales (1990-2006) .....	140
2. Acción institucional en torno a la gestión y mantenimiento del parque habitacional en altura en la Ciudad de México .....	147
2.1 Alineaciones programáticas para la reducción de vulnerabilidades del parque habitacional .....	147
2.2 Programas a nivel estatal y de alcaldía.....	150
2.2.1 Procuraduría Social (PROSOC) .....	151
2.2.2 Instituto de la Vivienda: Mejoramiento de Vivienda .....	168
2.2.3 Programas Delegacionales en la Ciudad de México .....	170
<b>CAPÍTULO 4: REPRODUCCIÓN DE VULNERABILIDADES EN EL ENTORNO RESIDENCIAL DEFINIDO POR EL PARQUE HABITACIONAL EN ALTURA</b>	<b>183</b>
1. Multifamiliar Tlalpan.....	183
1.1 Antecedentes Generales .....	183
1.2 Declive de las condiciones de mantenimiento y habitabilidad: gestión y administración del predio entre 1987 y 2017.....	188
1.3 El sismo de 2017 y la expresión de las condiciones inseguras.....	194
1.4 Nuevos espacios de organización: resistencias desde lo común .....	197
1.5 Vinculación de la comunidad organizada y la dimensión institucional .....	202

2. Unidad Habitacional Morelos .....	208
2.1 Antecedentes Generales .....	208
2.2 Mecanismos funcionales de organización para la gestión del espacio residencial.....	210
2.3 Deterioro progresivo y los sismos de 1985, 2012 y 2014 .....	214
2.4 Acciones complementarias para el mantenimiento de la unidad.....	218
2.5 El sismo de 2017 y la expresión física de condiciones inseguras .....	221
3. Edificio Porta Tlalpan 550 .....	234
3.1 Antecedentes generales .....	234
3.2 La administración condominal como forma de organización funcional pre-establecida ..	236
3.3 El sismo de 2017 y la activación de acciones organizativas autoconvocadas.....	238
3.4 Rehabilitación del conjunto y reproducción de vulnerabilidades.....	242
3.5 Medidas emprendidas para judicialización de negligencias detectadas en el proceso de reconstrucción .....	245
<b>CONCLUSIONES Y ALGUNAS PROPUESTAS DE POLITICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>250</b>
<b>REFERENCIAS BIBLOGRAFICAS .....</b>	<b>268</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS.....</b>	<b>300</b>
<b>INDICE DE TABLAS .....</b>	<b>303</b>
<b>INDICE DE GRÁFICOS .....</b>	<b>304</b>
<b>INDICE DE IMÁGENES .....</b>	<b>304</b>
<b>INDICE DE MAPAS .....</b>	<b>305</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>306</b>

## AGRADECIMIENTOS

*El otro lugar no es sólo la meta del viaje, ya no implica necesariamente la mudanza definitiva o el regreso, el otro lugar se transforma en una segunda patria, un lugar en el que se hacen inversiones afectivas y materiales sustanciosas, al cual se pertenece y en el cual se vive, pero no para siempre. El lugar de origen, de procedencia, seguirá siendo frecuentado, se regresa a él, pero ahora, lejos de ser la patria perdida y recobrada, pasa a ser, por así decirlo, el otro lugar del otro lugar*

Amalia Signorelli,  
“Soggetti e luoghi. L’oggetto interdisciplinare della nostra ricerca”

La decisión de iniciar mi formación doctoral no fue fácil. Implicó un viraje en mi desempeño laboral, poner en pausa una práctica conocida para adentrarme en nuevos aprendizajes. Pero de manera más importante, implicó desprenderme de la cotidianidad, de espacios conocidos, de la proximidad de personas queridas, para trasladarme a otro lugar. En este proyecto, el apoyo y cariño recibido desde distintos lugares y circunstancias, fue fundamental para transitar un camino lleno de incertidumbres, las que se disiparon en cuanto llegué a México, mi nuevo lugar, mi hogar hasta el día de hoy.

En estos casi cinco años, más allá de lo académico, los desafíos y aprendizajes son múltiples e invaluable, por lo que considero fundamental agradecer a todas las instancias que han facilitado este proceso y a las personas con las que he compartido este ciclo.

En primer lugar, agradezco a mi familia, a mis hermanas Mónica y Fabiola y especialmente a mi madre Mónica Arancibia y a mi Padre Fermín Ponce, por ser siempre una referencia, por apoyar cada uno de mis pasos, por confiar en mis decisiones y por el amor incondicional que pese a la distancia es cada día más fuerte. También a la más reciente integrante del clan, mi compañerita felina, María Conchita, que llegó en el momento preciso a acompañar días y noches de escritura con su cariño incondicional.

A mis amigas y amigos que desde Chile alentaron este nuevo camino, como siempre presentes en distintas etapas y acompañando de distintas maneras. Sobre todo, en circunstancias tan cruciales como las vividas en los dos últimos años, donde la distancia se ha estrechado más que nunca. Especial agradecimiento a mi amigo Pablo Berríos, por su precisión metodológica y la revisión crítica realizada a este proyecto en distintos momentos.

A los equipos de trabajo en los que tuve la oportunidad de participar, esa trayectoria previa fue fundamental para retomar, desde otra perspectiva, las problemáticas que habitualmente desde el servicio público por el apremio del día a día, no tenemos oportunidad de profundizar.

A mi familia chilanga, y compañeros de doctorado Camilo, Johanna, Vladimir y Arianne, su cercanía y afecto hicieron que este país y esta ciudad se transformara en mi nueva casa. A todas las personas y circunstancias que hicieron que este ciclo académico en México, se transformara al mismo tiempo en un espacio de profundo crecimiento personal.

A mi comité tutorial y lectores, Dra. Esther Maya, Dr. Jesús Morales, Dr. Joel Audefroy y Dr. Sergio Puente, por su siempre atenta disposición y compromiso en la lectura de esta tesis. Especialmente a mi tutora, Dra. María Teresa Esquivel, que generosamente desde antes de mi ingreso al doctorado confió en mi proyecto y no dudó en apoyar el nuevo rumbo que este tomaría después. Su apoyo fue fundamental para sentirme segura y acompañada en todo momento.

A todas las personas que desinteresadamente, tuvieron la disposición de compartir su testimonio para enriquecer esta investigación. Principalmente a las personas damnificadas por el sismo de 2017 en la Ciudad de México.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), por darme la oportunidad de trabajar a tiempo completo en un proyecto académico que difícilmente hubiese conseguido desarrollar en mi país, por las condiciones exclusionarias y restrictivas que en términos económicos impone el modelo educativo chileno. Mi paso por esta casa de estudios no hace más que ratificar, con convicción, que el acceso a la educación pública y gratuita es un derecho que no se transa y que debemos defender.

Finalmente, agradezco a este lugar por recibirme, transformarme y convertirse, hasta ahora, en mi otro lugar.

## INTRODUCCIÓN

La gran cantidad de población que habita la Ciudad de México enfrenta cotidianamente numerosas problemáticas urbanas, derivadas del intenso proceso de urbanización que la entidad ha experimentado, con intensidad, desde mediados del siglo XX. Dentro de estos efectos, destacan los elevados índices de contaminación; la intermitencia en la dotación de servicios básicos como luz, agua y drenaje; las precarias condiciones de calidad y cobertura ofrecidas por el servicio de transporte público o la desigual dotación de espacios públicos y equipamientos. Asimismo, posee un parque habitacional extenso y diverso, muchas veces con deficiencias constructivas y de mantenimiento que amenazan constantemente las condiciones de habitabilidad y seguridad estructural de las viviendas, lo que repercute directamente sobre las condiciones de vida de sus habitantes.

Esta última condición se ve agravada por el soporte territorial sobre el cual se asienta parte importante de la ciudad, el cual corresponde a sedimentos de una antigua cuenca lacustre. Dicha condición geomorfológica asigna una alta vulnerabilidad territorial al suelo capitalino, que se imbrica con la vulnerabilidad física que presentan las edificaciones, propiciando un escenario desfavorable que predispone a la ciudad en su conjunto, y particularmente al parque habitacional, a experimentar daños de gran envergadura ante la ocurrencia de un fenómeno sísmico. La experiencia más reciente al respecto, tuvo lugar el 19 de septiembre de 2017, día en el que numerosos hogares experimentaron en un par de minutos la pérdida total o parcial de sus viviendas, iniciando un largo proceso para su recuperación, el cual en muchos casos aún no concluye. Dicho sismo, puso en evidencia un conjunto de vulnerabilidades relacionadas con la organización espacial de la entidad y su entorno residencial, dándose una situación particularmente compleja en torno a al parque habitacional en altura.

Pero más allá de la vulnerabilidad física de las edificaciones o del soporte territorial, se advierten un conjunto de factores que de manera dinámica se imbrican y participan desde distintos frentes en la construcción del riesgo de desastre. En este sentido, algunos de esos factores se encuentran fincados en la dimensión político-institucional, donde la participación del Estado como promotor de lineamientos estratégicos puede aportar elementos relevantes en la cadena de producción de vulnerabilidades, ya sea en materia habitacional o específicamente en la línea de gestión de riesgos de desastre. Otros factores se anclan en las

dimensiones socio-residencial y físico-espacial, en donde la vivienda vertical plantea complejidades como las prácticas sociales propias de las comunidades de residentes o las características morfológicas de la edificación, las que contribuyen en la reproducción de condiciones inseguras a nivel espacial.

De esta manera, la presente investigación pretende dar cuenta del proceso de producción y reproducción de vulnerabilidades, a partir de la afectación concentrada en las alcaldías centrales de la Ciudad de México luego del sismo de 2017, de la observación específica de edificaciones que forman parte del parque habitacionales en altura y de la actuación institucional como agente gravitante en el proceso.

### **Planteamiento del problema de investigación**

La amenaza (o fenómeno disruptor), corresponde al elemento que históricamente ha estado en el centro del estudio del riesgo de desastre, pese a que la evidencia señala que su ocurrencia no se ha incrementado de manera sustancial, sin embargo, han aumentado sostenidamente pérdidas materiales y de vidas humanas (Mendes *et al.*, 2011). Con la última referencia resulta inevitable interpelar causas político-institucionales y sociales que subyacen en un determinado contexto territorial, y que las hacen afrontar de manera diferenciada los efectos de un sismo, inundación, huracán, entre otros tantos fenómenos que afectan de manera frecuente al mundo y a la región.

En este contexto, eventos críticos desencadenados, ya sea por la ocurrencia de fenómenos naturales o antrópicos, invitan a reflexionar acerca de las vulnerabilidades construidas de manera histórica y al alero de un modelo de desarrollo económico que se ha erigido por casi 40 años sobre desigualdades económicas y sociales, las que se expresan de manera concreta en distintos entornos socio-espaciales. La vulnerabilidad, corresponde entonces, a un factor multidimensional, socialmente construido y producido, que participa de manera activa y cambiante en la configuración del riesgo de desastre, por lo que requiere ser comprendido e incorporado en su estudio “al menos con el mismo grado de importancia que se dedica a entender y atender las amenazas naturales” (Blakie *et al.* 1996, p. 27).

En el campo de los estudios urbanos, el análisis de dicho factor cobra gran relevancia, debido a que grandes centros urbanos se presentan como un escenario que tiende a amplificar la

magnitud de los desastres. Lo anterior obedece a los acelerados procesos de urbanización experimentados desde el siglo XX, los que han propiciado la concentración de importantes infraestructuras, equipamientos y entornos habitacionales, muchas veces con severas deficiencias físicas. La Ciudad de México da cuenta de las condiciones antes descritas, registrándose con cierta periodicidad desastres originados algún fenómeno disruptor. El más relevante corresponde al terremoto del 19 de septiembre de 1985, donde las mayores afectaciones recayeron sobre edificaciones con destino habitacional; la gran mayoría correspondiente a antiguas vecindades emplazadas en el Centro Histórico y algunas unidades habitacionales, como el Conjunto Habitacional Presidente Juárez y la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco.

El 19 de septiembre de 2017, coincidentemente 32 años después, pese a haber avanzado en el diseño y montaje de una estructura institucional en materia de protección civil, y más recientemente, en gestión integral de riesgos de desastres, un sismo de menor magnitud al experimentado en 1985, generó graves afectaciones en la capital de la república mexicana. El colapso inmediato de 38 edificios es un dato de entrada que permite calibrar la magnitud del desastre. Sin embargo, a diferencia de los sismos de 1985, el patrón de afectación del 2017 reveló algunas distinciones respecto de la distribución territorial y el tipo de vivienda siniestrada. Los daños en vivienda unifamiliar en esta ocasión se concentraron hacia el sector oriente y sur, mientras que en las alcaldías centrales de la ciudad<sup>1</sup>, predominaron daños sobre el parque habitacional en altura, categoría que contiene distintas denominaciones tipológicas, como edificios de vivienda multifamiliar, unidades habitacionales o edificios de vivienda vertical, entre otros.

En este contexto se refuerza la idea de que el entorno habitacional constituye un soporte de observación significativo a la luz de los efectos de un sismo, pues corresponde a la unidad escalar básica en la configuración urbana, que sustenta la reproducción de la vida de los habitantes de un contexto determinado y que, al verse afectado ante pérdidas materiales, repercute inmediatamente en actividades que se dan en otras dimensiones. De manera complementaria, las distintas tipologías residenciales que participan en la definición de este

---

<sup>1</sup> Las alcaldías con mayores afectaciones en la tipología de vivienda unifamiliar corresponden a Iztapalapa, Tláhuac y Xochimilco, mientras que la mayor concentración de edificios de vivienda multifamiliar se concentraron en Cuauhtémoc, Benito Juárez y Coyoacán.

espacio, poseen singularidades que determinan diferentes formas de relación entre los propios habitantes y las que cada uno de ellos establece con su entorno inmediato. Así, las características morfológicas y relaciones socio-espaciales que se forjan en un contexto habitacional donde predomina la vivienda unifamiliar, presentan diferencias significativas respecto de aquellas que puedan darse en contextos que albergan vivienda múltiple y en altura.

El presente estudio sitúa su análisis en el parque habitacional en altura, categoría singularizada por condensar una mayor cantidad de habitantes en superficies prediales acotadas, generando territorios con mayores densidades habitacionales. En este sentido, sus características morfológicas determinan desde lo físico una estructura habitacional compleja, la que se incrementa con las particularidades jurídicas de la propiedad y que exigen a sus habitantes el cumplimiento de normas y formas de organización colectiva para la administración de los inmuebles y predios. Lo anterior refiere a la condición de reunir en un mismo espacio bienes privados (departamentos) y bienes de uso común (áreas de uso colectivo, elementos estructurales y envolventes o fachadas). Esta dualidad de tenencia de la propiedad asigna una complejidad de corte jurídico en la gestión y administración edilicia, en tanto los residentes tienen responsabilidad sobre la unidad privativa que les pertenece, pero al mismo tiempo sobre los bienes edificados o de uso común. De este modo, aspectos socio-culturales y jurídicos, han generado sistemáticamente tensiones en los procesos de gestión de la vida colectiva (Giglia, 1996, 2012), observándose un abandono mayoritario en el mantenimiento producto del repliegue de sus habitantes hacia el interior de sus viviendas, velando de manera casi exclusiva por lo que ocurre *de la puerta de su departamento hacia adentro*.

Es necesario considerar que existen cortes temporales en la producción de esta categoría residencial, los que determinan algunas distinciones en sus atributos físicos y su conformación social. Por un lado, se encuentran aquellos conjuntos antiguos, construidos en la segunda mitad del siglo XX, que en algunos casos rebasan los 70 años de antigüedad, y por otro, una producción más reciente impulsada con mayor intensidad durante la primera década del siglo XXI, cuya antigüedad en promedio –al momento del sismo- no superaba los 10 años de antigüedad. Estos dos grupos se distribuyen, a la vez, dentro de tres grandes

periodos de producción: desarrollista (1940-1980); transición al esquema neoliberal (1980-1990) y consolidación del neoliberalismo (1990 a la fecha). Las características de la producción habitacional ejecutada en las fases antes definidas, responden a los acentos puestos por el contexto político-económico predominante en cada periodo, los que determinan diferencias en los procedimientos constructivos, condiciones de habitabilidad y de emplazamiento de los conjuntos.

En este sentido, las diferencias establecidas por dicha temporalidad abren dos posibles vetas explicativas en relación al daño experimentado a partir del sismo de 2017. Por un lado, en antiguas edificaciones, las afectaciones obedecen al deterioro por falta de mantenimiento, el cual radicaría –en parte- en la dificultad de articulación colectiva expresada por sus habitantes para administrar los bienes y áreas comunes. Por otro lado, en edificios de reciente data, los daños se asocian más bien a deficiencias en procesos constructivos o de fiscalización, cuyas causas apuntan a responsabilidades institucionales. Ya sea por deterioro acumulado, por deficiencias constructivas o de fiscalización, se termina configurado un escenario donde prevalecen condiciones de inseguridad, transformando a los edificios en verdaderas trampas mortales ante terremotos relativamente moderados (Hewitt, 1982, citado en Blakie *et al.*, 1996).

En síntesis, a partir del sismo de 2017 como fenómeno detonante y bajo la premisa de que los desastres son socialmente contruidos (García Acosta, 2005), la presente investigación, rastreará la construcción del riesgo de desastre a partir de las acciones de agentes institucionales y sociales, que, traducidas en factores vulnerabilidad, moldean condiciones inseguras que se expresan físicamente en un hábitat específico. Dicho hábitat, como se señaló, corresponde al parque habitacional en altura concentrado territorialmente en las alcaldías de Benito Juárez, Cuauhtémoc y Coyoacán en la Ciudad de México. Mediante el análisis y estudio de esta categoría y sus particularidades, se indagará en los procesos de construcción de vulnerabilidades subyacentes a partir de las percepciones de sus habitantes, contrastándola con las acciones institucionales vinculadas a este tipo de producción habitacional. Lo anterior apunta a comprender de manera retrospectiva cómo se han configurado escenarios vulnerables en un esquema habitacional específico, permitiendo establecer aquellas causas de fondo y otro tipo de presiones que posicionan a este entorno

residencial como un elemento altamente vulnerable en ciudades sometidas a fenómenos sísmicos, como es el caso de la Ciudad de México.

Con este propósito se seleccionaron 3 conjuntos habitacionales afectados por el sismo, uno de ellos ubicado en la alcaldía Cuauhtémoc (Unidad Habitacional Morelos), otro en la Alcaldía de Coyoacán (Multifamiliar Tlalpan), ambos con más de 45 años de antigüedad hacia el año 2017; y un último en la Alcaldía de Benito Juárez (Porta Tlalpan 550), de reciente edificación no obstante con daños importantes. Los multifamiliares antes señalados presentan procesos diferenciados en cuanto a producción, composición socioeconómica y características culturales, condiciones que buscan establecer distinciones o similitudes que permitan comprender la diversidad de factores y actores que convergen en la construcción de situaciones vulnerables. En este sentido, el presente estudio busca acercar los aportes teóricos desarrollados en el ámbito de gestión de riesgos de desastres con la línea de investigación vinculada al ámbito urbano-habitacional. Se pretende, de esta manera, aumentar y vincular el conocimiento entre distintas disciplinas y concatenar procesos, que puedan contribuir al desarrollo o mejoramiento de instrumentos para la reducción efectiva de vulnerabilidades del entorno construido.

## **Preguntas de Investigación**

### *Pregunta General*

¿Cómo inciden los factores de vulnerabilidad producidos en la dimensión político-institucional y reproducidos en la dimensión socio residencial, en la consolidación condiciones inseguras asociadas al parque habitacional en altura en la Ciudad de México?

### *Preguntas Específicas*

- Teniendo como referencia los sismos de 1985 ¿Cuáles fueron las estrategias institucionales y las respuestas de las personas damnificadas para enfrentar pérdida en el ámbito habitacional?
- ¿De qué manera la acción político-institucional ha contribuido a producir condiciones de vulnerabilidad asociadas al parque habitacional en altura en la Ciudad de México?

- A partir de los casos de estudio ¿Cuáles son los factores de vulnerabilidad, que, desarrollados en la dimensión socio-residencial, actúan como reproductores de condiciones vulnerables en el parque habitacional en altura en las alcaldías centrales de la Ciudad de México?
- ¿Qué tipo de acciones y estrategias debiese incorporar el entramado institucional existente, para reducir las vulnerabilidades asociadas al parque habitacional en altura en la Ciudad de México?

### **Hipótesis**

La afectación expresada por el parque habitacional en altura, luego del sismo de 2017 en la Ciudad de México corresponde al eslabón final de un proceso sistémico.

En dicho proceso, actuaciones político-institucionales, producen condiciones estructurales que favorecen la consolidación de entornos físicamente vulnerables. Por un lado, en recientes edificaciones, el Estado ha omitido su participación en procesos de fiscalización, lo que se traduce en construcciones con deficiencias constructivas y de seguridad estructural. Por otro, si bien se ha avanzado en la implementación de líneas programáticas para apoyar el mantenimiento del parque habitacional construido y deteriorado, estas carecen de una base diagnóstica, actúan parcialmente y ejecutan obras que no contribuyan efectivamente a la reducción de vulnerabilidades. Finalmente, pese a que corresponde en al sistema físico mayormente expuesto en las alcaldías centrales, y a la existencia de líneas financieras que en materia de gestión de riesgo de desastre se orientan a la reducción de vulnerabilidades, en la práctica no se han implementado acciones ni coordinaciones intersectoriales que permitan planificar y abordar su atención.

Adicionalmente, las condiciones de vulnerabilidad físico-espacial son incrementadas a través de prácticas y dinámicas propias de sus habitantes, que reproducen condiciones inseguras en las edificaciones y su entorno. Estas prácticas tienen que ver, por un lado, con las tensiones comunitarias y la forma de co-tenencia de propiedad, que dificultan los acuerdos colectivos necesarios para la gestión y mantenimiento edilicio. Y por otro, con las condiciones socioeconómicas de sus habitantes, que determinan una capacidad diferenciada y limitada para contribuir con las cuotas de mantenimiento requeridas.

En suma, condiciones de vulnerabilidad producidas desde la acción político-institucional y reproducidas por prácticas socio-residenciales, desencadenan condiciones de deterioro que exponen a las edificaciones y sus habitantes a mayores riesgos en caso de exposición a algún fenómeno disruptivo.

## **Objetivos**

### *Objetivo General*

Determinar la incidencia de las vulnerabilidades producidas en la dimensión político-institucional y reproducidas en la dimensión socio-residencial, en la consolidación de condiciones inseguras asociadas al parque habitacional en altura en la Ciudad de México.

### *Objetivos Específicos*

- Describir la afectación del contexto habitacional, la respuesta institucional y las respuestas de las personas damnificadas a partir de los sismos de 1985 en la Ciudad de México.
- Establecer los ámbitos y estrategias sectoriales, que, desde la dimensión político-institucional, participan en la producción de vulnerabilidades asociadas al parque habitacional en altura en la Ciudad de México.
- Identificar los factores de vulnerabilidad que, desde la dimensión socio-residencial, contribuyen a la reproducción de condiciones inseguras en el parque habitacional en la Ciudad de México, a partir de los casos de estudio.
- Proponer recomendaciones para el diseño de estrategias multisectoriales tendientes a la reducción de vulnerabilidades del parque habitacional en altura en la Ciudad de México.

## **Aspectos Teórico-Methodológicos**

### *La perspectiva de la construcción social de riesgos de desastres*

Desde el enfoque de distintas ciencias (naturales, aplicadas y sociales) se han planteado diversos desarrollos teóricos que abordan la definición de riesgo y su relación con la ocurrencia de desastres. Particularmente las ciencias naturales, han impulsado con mayor énfasis el denominado paradigma o visión dominante (Hewitt, 1983), el cual asigna un peso

relevante a fenómenos extremos como productores de desastres, considerándolos como “eventos temporal y territorialmente segregados, en los cuales la causalidad principal deriva de extremos en los procesos físico- naturales (terremoto, huracán, tsunami, etc.)” (Lavell, 1993, p.113). Dicha visión sostiene un enfoque tecnocrático para el abordaje de la gestión de riesgos de desastres.

No obstante, con el tiempo, la visión dominante ha cedido un mayor espacio al enfoque social, construyendo una visión alternativa para su estudio que ha logrado superponerse al predominio de las ciencias naturales o de la ingeniería (Lavell y Franco, 1996). En este sentido, a nivel latinoamericano, a partir de 1992 destaca el trabajo desarrollado por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red). Los distintos fenómenos ocurridos en la región durante la segunda mitad del siglo XX,<sup>2</sup> concentraron el interés de un conjunto de investigadores como Virginia García Acosta, Gustavo Wilches-Chaux, Allan Lavell, Omar Cardona, entre otros, los que lograron afianzar definiciones y aplicaciones en relación al riesgo desde una perspectiva que incorpora con énfasis la incidencia de la vulnerabilidad en la ecuación de los desastres.

Con estos antecedentes, el concepto de entrada para el abordaje teórico es el de *construcción social del riesgo de desastre*, pues se enmarca en este enfoque alternativo respecto de su estudio, el cual posibilita la comprensión de la raíz del problema más allá de centrar la mirada en la ocurrencia del fenómeno o amenaza natural como catalizador principal de un desastre. Así, García Acosta (2005) señala que “la construcción social de riesgos remite a la producción y reproducción de las condiciones de vulnerabilidad que definen y determinan la magnitud de los efectos ante la presencia de una amenaza natural; es por ello la principal responsable de los procesos de desastre” (p. 23). Es decir, para que se configure una condición de riesgo de desastre, debe existir un conjunto de elementos socioeconómicos y/o físicos cuyas condiciones de vulnerabilidad, los exponen a experimentar pérdidas en distintos grados ante la ocurrencia de un fenómeno disruptivo o amenaza.

El concepto de construcción social del riesgo brinda un marco general para el estudio de los desastres, no obstante, es importante abordar adicionalmente otros elementos que inciden en

---

<sup>2</sup> Terremotos de Managua (1972), Terremoto Guatemala (1976), Terremoto de Ciudad de México (1985), Avalancha de Lodo del Nevado Ruiz en Colombia (1985), entre los más relevantes.

su configuración. Es así que, seguidamente se desagregará el concepto, para profundizar en la definición de riesgo, amenazas y vulnerabilidad/exposición.

En primera instancia, para abordar el concepto de *riesgo* resulta ineludible mencionar el trabajo realizado por Beck (2007) en torno a la Sociedad del Riesgo. Este desarrollo teórico, publicado un par de meses antes del desastre de Chernóbil, proporcionó elementos importantes para el análisis de la sociedad del momento. El autor propone que en el marco de la transformación sufrida por las sociedades industrializadas, los conflictos sociales ya no derivan de la distribución de la riqueza, sino de la distribución de riesgos (Galindo, 2015, p. 147); es decir, los riesgos que se desprenden del desarrollo (riesgos ecológicos) van desplazando a aquellos que se relacionan con la pobreza, pues asume que la pobreza ha logrado ser mitigada producto del desarrollo científico y tecnológico, mismos ámbitos que incuban nuevos conflictos.

Lo expuesto, a grandes rasgos en su primera edición, sirvió para dar explicación a conflictos experimentados en las últimas décadas del siglo XX, principalmente en el contexto europeo. No obstante, este desarrollo teórico fue cuestionado de manera posterior, principalmente por Luhmann (1991), quien sugiere una liviandad en el manejo del concepto de riesgo entregada por Beck, pues no basta “con distinguir al riesgo de todo aquello que no se considera riesgo (casas, ventanas, milagros, etc.), sino que es necesario saber qué se encuentra en el otro lado de la forma riesgo” (Galindo, 2015, p. 153). Luhmann, en este sentido, propone la categoría riesgo/peligro, la cual, ante una supuesta inseguridad frente a daños futuros, presenta dos posibilidades: por un lado, el posible daño puede atribuirse a una consecuencia de la decisión, situación que corresponde al riesgo (riesgo de la decisión); por otro lado, el eventual daño es atribuible al entorno, correspondiendo en este caso a un peligro (Luhmann, 1991, pp. 30-31).

A partir de la crítica anterior y otras colaboraciones (Anthony Giddens, Scott Lash, Bruno Latour) la propuesta de Beck fue incorporando nuevas reflexiones en torno a lo presentado inicialmente. Estas se reflejan principalmente en el desarrollo del concepto de modernidad reflexiva o segunda modernidad (Beck *et al.*, 1997), referido a un momento histórico que sucedió a una primera modernidad, cuyas sociedades y formas de relación, amparadas por los Estados-Nación, presentaban patrones de vida colectiva con un marcado carácter territorial y una presencia del Estado que promovía la idea de progreso, control y pleno

empleo (Mendes, 2015). La modernidad reflexiva en este sentido, además de lo ya definido por la sociedad del riesgo, incorpora elementos como los procesos de individualización forzada y la globalización multidimensional (Galindo, 2015).

Considerando estos nuevos aportes, la sociedad del riesgo corresponde a un estado posindustrial de la sociedad, donde las condiciones de trabajo mediadas entre el sector privado y el Estado, la promoción de mayor acceso a la información y la legitimación de las instituciones y el rol del Estado, desaparecen para dar paso a la dominación completa del capital, generando una crisis en la institucionalidad moderna y en las formas de organización de la sociedad. Esta última definición se inserta en la trayectoria y las distintas fases experimentadas por el capitalismo durante el siglo XX, coincidiendo plenamente con la transición de una organización política económica denominada liberalismo embrizado impulsado en el contexto post-guerra y la instalación del modelo neoliberal a partir de la década de los 80 (Harvey, 2007).

Cabe señalar que la fase que precedió al neoliberalismo, se caracterizó por el impulso del pleno empleo, crecimiento económico y bienestar social, acciones amparadas por un poder estatal que se si bien se despliega junto a los procesos de mercado, restringía el poder de las clases económicas altas. En América Latina, esta etapa tiene su correlato en el modelo de sustitución de exportaciones (ISI), periodo en el que se promovió el surgimiento de numerosas industrias, propició la ampliación del empleo y el crecimiento de una clase trabajadora empleada en servicios gubernamentales e industrias privadas (Portes *et al.*, 2008). Pese a la consolidación de una clase trabajadora y al crecimiento económico alcanzado por algunos países de la región, el despliegue del bienestar social sólo alcanzó a los sectores asalariados, quedando un porcentaje importante de su población marginada en cuanto al acceso a garantías y derechos (salud, educación, vivienda) ofrecidas por el Estado. Asimismo, las secuelas negativas producto de la intensa industrialización comienzan a evidenciarse en las grandes ciudades, las cuales tienen que ver con el proceso acelerado de urbanización, la degradación ambiental, condiciones que paulatinamente comienzan a extender procesos de exclusión social en la región.

Las secuelas experimentadas en América Latina hacia el ocaso del Modelo ISI, son profundizadas en la fase neoliberal de acumulación del capital. Desde mediados de la década

de 1970 y con énfasis a partir de 1980, la retracción del Estado y el debilitamiento de los parciales sistemas de bienestar “desencadenaron procesos de exclusión social y un aumento de la vulnerabilidad, pauperizando sectores sociales medios y profundizando la polarización social” (Mancini, 2015, p.247), reforzando de este modo las brechas de desigualdad y pobreza existentes en la región.

En este sentido, el contexto latinoamericano interpela algunos aspectos introducidos por la noción de riesgo desarrollada por Beck, aún en sus últimas actualizaciones. Uno de los mayores cuestionamientos radica en el rechazo que plantea su teoría a la distinción de clase como factor relevante en la configuración de la sociedad del riesgo emergente (Curran, 2018), pues según él los riesgos se distribuyen de manera transversal independientemente de las clases sociales. Por el contrario, para la realidad regional el riesgo corresponde a un “recurso resultante de un proceso histórico de acumulación del capital, se distribuye desigualmente en marcos culturales específicos con pesos diferentes según el esquema de organización social de cada sociedad” (Mancini, 2015, p. 245). Complementariamente y retomado a Curran (2018), en la producción y distribución de males, el acceso desigual a recursos económicos ha adquirido gran importancia, pues son justamente esas diferencias las que permiten a los que están en ventaja minimizar su exposición a los riesgos. En este sentido, considerar las raíces sociales del riesgo se presenta como una condición ineludible, frente a la cual es necesario poner mayor énfasis a la producción social de los riesgos de desastres antes que en la noción de construcción social o percepción del riesgo (Mendes, 2015). Interesa plantear el riesgo entonces como “una suerte de ‘hecho social total’ que termina invadiendo todas las esferas de acción humana. Así, el riesgo ya no sólo concierne a la ciencia o a la política, sino también al derecho, la economía, la salud, etc.” (Galindo, 2015, p. 160), cuya producción tiene directa relación con las condiciones estructurales propiciadas por el modelo de desarrollo.

Asumiendo el riesgo como hecho social y vinculado de manera específica con la ocurrencia de un desastre, resulta importante introducir la presencia de la amenaza como elemento que participa en su concreción. De esta manera, el concepto de riesgo va construyéndose como una función compuesta donde participan por un lado amenazas complejas, y por otro,

vulnerabilidades que caracterizan a un contexto socio-territorial y que los exponen en un espacio y tiempo determinado a algún tipo de evento extremo (Blakie *et al.*, 1996).

La amenaza compleja refiere a la magnitud, el potencial de ocurrencia, la frecuencia y la velocidad de propagación de un acontecimiento potencialmente peligroso que puede convertirse en un fenómeno destructivo y causar algún tipo de daño a la sociedad. Dicho acontecimiento corresponde a un fenómeno físico que puede obedecer a una dinámica natural, o bien, ser inducidos por seres humanos (Mendes, 2018; Cardona, 2008). En otras palabras, las amenazas pueden clasificarse genéricamente de acuerdo con su origen, como “naturales”, “socio-naturales”, o “antropogénicas” (Lavell, 1996, 2004), las cuales se sintetizan en la Tabla 1:

**Tabla 1: Categorización de los tipos de amenaza**

<b>Categoría Amenaza</b>	<b>Origen del Fenómeno</b>	<b>Tipos de Fenómeno</b>
NATURAL	Derivan de la dinámica propia de la naturaleza, los que se clasifican en los siguientes: Geológico, Meteorológico, Hidrológico	Sismos, Tsunamis, Huracanes, Erupciones Volcánicas
SOCIO-NATURAL	Derivan de la reacción que experimenta la naturaleza frente a prácticas humanas erosivas.	Inundaciones, Deslizamientos, Sequías, Hundimientos
ATROPOGÉNICAS	Derivan por completo de la acción humana, producto de negligencias o falta de controles y se clasifican en antrópico contaminantes y antrópico tecnológicas.	Explosiones, Incendios, Derrame de sustancia tóxicas, accidentes tecnológicos e industriales.

Fuente: Elaboración propia con base en Lavell (1996, 2004)

Finalmente, la introducción del concepto de vulnerabilidad en el estudio del riesgos de desastres, se remonta hacia la segunda mitad de la década 1970 con los trabajos de Phil O’Keefe et al. (1976) y la primera mitad de la década de 1980 con los estudios de Wijman y Timberlake (1984), los cuales buscaron explicar de qué manera los fenómenos naturales tienen el potencial de amplificar un escenario de desastre en la medida en que converjan factores de marginación social o pobreza, estos últimos, comprendidos como fragilidades que caracterizan a un determinado grupo o población.

En lo sucesivo, este enfoque ha continuado ampliándose y se instaló como un concepto estratégico en el estudio del riesgo de desastre. La vulnerabilidad, en este sentido, corresponde a un conjunto de características físicas, políticas, económicas y sociales, que predisponen a las personas, a ser afectadas por distintos tipos de pérdidas y daños frente al impacto de un evento físico externo, y que dificultan su posterior recuperación (Cardona, 2001; Mendes 2018). Cabe señalar, que la vulnerabilidad tiene una estrecha relación con la noción de exposición, la que se vincula con aquellos sistemas físicos, sociales o ambientales, en los cuales se expresan concretamente las condiciones inseguras. De manera más específica se entiende por *sistemas expuestos* a aquellas “personas, infraestructura, producción, riqueza, recursos naturales y otros elementos necesarios para el sustento y el bienestar social, [los que se ubican] en lo que puede llamarse coloquialmente la “línea de fuego” de los futuros probables acontecimientos físicos” (Oliver-Smith *et. al.*, 2016, p.45). En otras palabras, un sistema expuesto corresponde a un conjunto de bienes o activos (tangibles o intangibles/materiales o sociales) “susceptibles de sufrir daños y producir pérdidas, dada la ocurrencia de los escenarios que definen la amenaza” (Cardona *et al.*, 2017, p.51).

Adicionalmente a la comprensión de las causas que determinan la propensión a sufrir un daño, el análisis de la vulnerabilidad permite identificar cuáles son las capacidades y recursos que subyacen en una determinada comunidad y que les permite enfrentar la recuperación al estrés sufrido (Macías, 2015). Dicho de otra manera, las condiciones del contexto social y material (sistemas expuestos), aunada a la capacidad de enfrentar, resistir y reponerse que las comunidades posean, determinará la severidad de los efectos adversos que pueda detonar el fenómeno disruptor (Cardona, 2001; Wisner *et al.*, 2004).

Los Esfuerzos por comprender la forma en que la sociedad configura contextos frágiles (García Acosta, 2005) ha sido revisada desde un enfoque multidimensional y multifactorial. Desde esta perspectiva, el carácter diverso de la vulnerabilidad, encuentra cabida en el trabajo de Gustavo Wilches-Chaux (1989,1993,1998) a través del desarrollo del concepto de *vulnerabilidad global*. Dicha denominación da cuenta de un proceso complejo, dinámico y cambiante, en el cual se entrelazan un conjunto de factores (internos y externos) que condicionan la exposición de una determinada comunidad a algún tipo de riesgo de desastre, ante lo cual se advierte expresamente que “cada una de ellas constituye apenas un ángulo

particular para analizar el fenómeno global” (Wilches-Chaux, 1993, p.23). En este sentido, los trabajos iniciales Wilches-Chuax (1989, 1993) desagregan la vulnerabilidad en 11 dimensiones: natural, física, económica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional. Esta clasificación es ajustada en la Guía para la Gestión Local del Riesgo de la RED (Wilches-Chaux, 1998), la cual se sintetiza en cuatro grandes factores, que se describen brevemente a continuación:

- a. Ambiental: Corresponde a la forma mediante la cual una determinada comunidad erosiona los elementos de su entorno, generando una disminución de la capacidad de los ecosistemas para enfrentar adecuadamente los fenómenos de la naturaleza.
- b. Físico: Se refiere, entre otros aspectos, a la ubicación física de ciudades o asentamientos, así como a las calidades y condiciones técnicas-materiales de construcción, ocupación o aprovechamiento del ambiente y sus recursos.
- c. Económico: Comprende la ausencia o escasez de recursos económicos de los miembros de una determinada comunidad, así como una inadecuada administración de los recursos disponibles para una correcta "gestión del riesgo".
- d. Social: Conjunto de relaciones, conductas, creencias y formas de organización de las personas y las comunidades que las exponen a condiciones de mayor o menor riesgo. Esta dimensión comprende las siguientes sub-dimensiones:
  - Políticos: Dificultad que presenta una comunidad para exponer sus problemas a las autoridades, medios de comunicación y al resto de la sociedad. También se asocia a la falta de capacidad para la formulación de propuestas y alternativas para reducir los niveles de dependencia institucional o de los recursos externos.
  - Ideológicos y culturales: Vinculada a la pérdida de la memoria colectiva en relación a la ocurrencia de fenómenos en el pasado.
  - Educativos: Falta de herramientas conceptuales y prácticas necesarias para viabilizar la participación activa en la vida de una determinada comunidad.

- Organizativos: Falta de capacidad de una comunidad para organizarse y para establecer lazos de cooperación mutua, así como la escasa y a veces nula representatividad o legitimidad de sus líderes.
- Institucionales: Obstáculos formales, como son la predominancia de los requisitos de forma sobre las urgencias de fondo, la politización y corrupción en el Estado y los servicios públicos, la excesiva normatividad o la burocratización de la vida cotidiana, los que impiden una adecuada respuesta a la comunidad bajo el contexto cambiante del ambiente desde las instituciones en caso de desastre.

Esta nueva categorización, reconoce como parte constitutiva de la vulnerabilidad social a los factores políticos, ideológico, culturales, educativos, organizativos e institucionales, la que expone la complejidad que se manifiesta en la configuración de la propia estructura de la sociedad. No obstante, otros autores como Mendes (2018) y Mancini (2015), sugieren que la dimensión económica forma parte de la vulnerabilidad social, pues se asume que esta varía en función de las características y modos de vida de las comunidades, pero también se encuentra determinada por el grado de desarrollo económico, el acceso a recursos y los medios de subsistencia de las personas y los grupos afectados (Mendes, 2018). De manera complementaria y en una reflexión teórica más reciente, Valencio y Valencio (2017) plantean que para el análisis de la vulnerabilidad se deben contemplar creencias culturales, reglas sociales e intereses políticos, al considerar que corresponde a un proceso dinámico donde interactúa la estructura social (determinada por los factores antes señalados) y dinámicas de dominación en diferentes niveles, representadas por factores estructurales impuestos por el modelo de desarrollo.

Otra reflexión, enfocada específicamente al medio urbano, es la que desarrolla Allan Lavell en *Desastres Urbanos: Una Visión Global* (2002). En este análisis el autor propone que la forma en que se organiza la ciudad (estructura, forma y función) articulada con las características y dinámicas propias de los grupos que ocupan el espacio, asignan pautas de análisis singulares respecto de las causas y expresiones que adquiere la vulnerabilidad en las ciudades. Al respecto el autor precisa que, más importante que la revisión de las condiciones de inseguridad materializadas, se requiere poner mayor atención en los procesos que

determinan la producción y reproducción de dichas condiciones de vulnerabilidad. En concreto, y en clave de vulnerabilidad, se presentan cinco contextos que orientan la lectura del énfasis señalado cuyas denominaciones, con algunos ajustes, se señalan y describen a continuación:

a) Concentración, centralización y densidad: La centralización de las funciones económicas, sociales y políticas a nivel local nacional o regional se concentran principalmente en los centros urbanos. Lo anterior, aunado a elevadas densidades poblacionales, producto de la concentración de oportunidades que estos espacios ofrecen, acentúa los niveles de vulnerabilidad por la convergencia de todos estos elementos en delimitaciones territoriales acotadas. Lo anterior, ante la presencia de un fenómeno disruptor, implica una amplificación de vulnerabilidades, lo que eventualmente conlleva mayores pérdidas y repercusiones para el espacio mayor en su conjunto.

b) Complejidad e interconectividad: Las ciudades corresponden a sistemas urbanos complejos, en donde se entrelazan distintas actividades (producción, consumo, comercio), funciones (equipamiento, vivienda, servicios) y sistemas de servicios (transporte, sanitarios y eléctricos) cuya complejidad aumenta en razón del tamaño de la ciudad. La eventual afectación o pérdida de alguno de estos sistemas repercute simultáneamente en las dinámicas, recursos y activos de los habitantes de un determinado contexto territorial.

c) Producción informal de asentamientos: El fenómeno migratorio se ha diversificado en los últimos años, incorporando al tradicional desplazamiento campo ciudad, el tránsito de personas entre distintos países. En este contexto, grandes centros urbanos o ciudades intermedias, se transforman en los principales destinos para esta población, la cual, por su condición de pobreza, se asienta de manera definitiva o provisional en contextos territoriales o habitacionales precarizados, ya sea desde una perspectiva ambiental o física. Lo anterior configura una *vulnerabilidad localizacional* (Lavell, 2002), con procesos de informalidad que se institucionalizan a través de la acción u omisión del propio Estado.

d) Deterioro de edificaciones e infraestructura urbana: La degradación física del entono construido, aunada a las malas prácticas constructivas y deficiencias de fiscalización por parte del Estado, produce y reproduce condiciones de vulnerabilidad en el parque habitacional y en la infraestructura urbana, que aumentan su exposición ante el eventual impacto de una amenaza.

e) Actuación del entramado político-institucional: En términos generales, la actuación del Estado en materia de Gestión de Riesgo de Desastres, carece de espacios institucionales consolidados, condición que impide ejecutar estrategias de prevención efectivas para mitigar las condiciones vulnerabilidad de los sistemas expuestos. De igual manera, la sostenida retracción del Estado y la tercerización de sus funciones, ha debilitado los esquemas de fiscalización, propiciando practicas negligentes que favorecen la evasión de las normas y códigos constructivos, lo que, en consecuencia, incide en la seguridad estructural de las edificaciones.

A partir de las definiciones y clasificaciones aportadas anteriormente, se reconocen de manera transversal una multiplicidad de factores que atraviesan la conformación de un contexto vulnerable, los que se producen o reproducen en dimensiones específicas. Para efectos de este estudio, se proponen tres dimensiones de análisis en las cuales se distribuyen o redistribuyen los factores identificados previamente, según se expresa en la siguiente tabla:

**Tabla 2: Dimensiones y clasificación de factores de vulnerabilidad**

<b>Dimensiones</b>	<b>Factores de Vulnerabilidad</b>
Político-Institucional	Político, económico, institucional
Socio-Residencial	Ideológico, cultural, educativo, organizativo
Físico-Espacial	Ambiental, físico

Fuente: Elaboración propia con base en Wilches-Chaux (1989,1993,1998); Lavell (2002)

Adicionalmente a las definiciones propuestas para la categorización de la vulnerabilidad, otros autores, ya sea desde en el campo específico del riesgo y desastres (Blakie *et. al.*, 1996; 2004) o desde el estudio de la pobreza y la desigualdad (Sen, 1981; Moser; 1998; Kaztman, et al., 1999, Kaztman, 2000; Kaztman y Filgueira, 2006), han desarrollado herramientas analíticas que buscan ponderar e interrelacionar dichas categorías. Lo anterior apunta a

comprender de qué manera distintos grupos o comunidades configuran condiciones diferenciadas de riesgo social y/o de desastre.

En el trabajo *Vulnerabilidad: El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres*, Blakie *et al.*, (1996) se proponen dos herramientas analíticas que permiten, por un lado, interpretar la forma en que la interacción entre amenazas y vulnerabilidades puede transformarse en un desastre, y por otro, profundizar en cómo se configuran las condiciones inseguras en un determinado contexto social. Estas herramientas corresponden a los modelos de *Presión y Liberación* y de *Acceso*.

El modelo de *Presión y Liberación* (PAR), en términos generales señala que los desastres surgen del cruce de dos fuerzas: la presión ejercida por los peligros (amenazas) y las condiciones de inseguridad (vulnerabilidad). Sin embargo, la herramienta ofrece de manera específica la posibilidad de examinar como condiciones de carácter estructural (procesos económicos, políticos y sociales), adquieren un dinamismo particular, que, adaptado a una temporalidad y espacio específico se traducen en condiciones inseguras, las que tienen el potencial de desencadenar situaciones críticas o crónicas. Es decir, el aumento (presión) o reducción de la vulnerabilidad (liberación) es lo que determina la magnitud de un desastre. En razón de lo anterior los autores proponen tres fases para su análisis, las que se describen a continuación:

- Causas de fondo: conjunto de elementos subyacentes en una sociedad, como son los procesos económicos, demográficos y políticos, los cuales definen asimetrías estructurales en el acceso a recursos por parte de los distintos segmentos de una sociedad (Blakie *et al.*, 1996, pp. 29-30).
- Presiones dinámicas: procesos mediante los cuales se "traducen" los efectos de las causas de fondo en formas específicas de vulnerabilidad. Por ejemplo, el reducido acceso a recursos a causa de presiones locales o globales, enfermedades epidémicas, urbanización acelerada, guerras, deuda externa, ajuste estructural, entre otros (Blakie *et al.*, 1996, pp. 30).
- Condiciones inseguras: son las formas específicas que adquiere la vulnerabilidad en un tiempo y espacio determinado. Dentro de las condiciones inseguras se encuentran

los emplazamientos de viviendas en zonas de riesgo o la dificultad en el cumplimiento de códigos de construcción (Blakie *et al.*, 1996, pp. 30-31).

El *Modelo de Acceso*, corresponde a una herramienta complementaria al PAR, y su profundiza en las características del sistema social estudiado, indagando detalladamente en aquellas condiciones o características que un hogar, grupo o comunidad posee y que determinan la manera en que estos puedan afrontar las amenazas, ya sea desde sus capacidades o debilidades. En palabras de Blakie *et al.*, (1996) el *Modelo de Acceso* enfoca y relaciona el surgimiento de las condiciones inseguras:

“con los procesos económicos y políticos que asignan activos, ingresos y otros recursos en una sociedad [integrando a] la naturaleza en la explicación de los impactos de las amenazas. [En síntesis se busca] mostrar cómo los sistemas crean las condiciones en las cuales las amenazas tienen un impacto diferencial sobre diversas sociedades y diferentes grupos dentro de la sociedad” (p.52)

Desde el campo de estudio de la pobreza y la desigualdad, interesan aquellas herramientas desarrolladas para el estudio de la vulnerabilidad a partir del enfoque de derechos de acceso y activos- estructura de oportunidades (Sen, 1981; Moser; 1998; Kaztman, et al., 1999, Kaztman, 2000; Katzman y Filgueira, 2006), pues, sobre todo los trabajos de Kaztman y Filgueira, aportan elementos que enriquecen el trabajo de Blakie et al., (1996, 2004) señalados previamente.

El empleo del enfoque de vulnerabilidad social desde la teoría de *derechos de acceso* tiene sus orígenes en la década de 1980 a partir del trabajo desarrollado por Amartya Sen (1981), quien, desde el estudio de la hambruna, señala que las condiciones de acceso diferenciado a recursos es clave para explicar la dificultad de acceso a los alimentos que presentan algunos grupos. Años después, Caroline Moser (1998), en estudios sobre la pobreza urbana, retoma el concepto de vulnerabilidad y adiciona la noción de *activos*, sugiriendo la necesidad de “prestar más atención a aquello que los pobres tienen que a aquello de lo que carecen” (Moser, 1998, citada en Valdés Gázquez, 2021, “El éxito del enfoque de vulnerabilidad social en Latinoamérica: el enfoque AVEO”, párr. 1). Este se enfoca en un análisis micro basado

en los recursos (activos) que poseen los hogares, cuya capacidad de movilización, determinará el aumento o disminución de los niveles de vulnerabilidad.

En América Latina, el trabajo de Moser (1998) fue adaptado por Rubén Kaztman et al. (1999a, 1999b; Kaztman, 2000; Katzman y Filgueira, 2006), incorporando en el análisis de la vulnerabilidad, la relación que existe entre los *activos* (entendidos como capitales físicos, financieros, humanos, sociales) y sus fuentes de producción y reproducción (Galassi, 2009). Es decir, aquella *Estructura de Oportunidades* provista por el Estado, el mercado y/o la sociedad. De manera adicional, para este enfoque, el empleo del concepto recurso no siempre constituye sinónimo de activo; los recursos con posibilidad de transformarse en activos corresponden a aquellos “cuya movilización puede facilitar el acceso a los canales de movilidad y de integración social vigentes en un momento determinado” (Kaztman, 2000, p.297). Asimismo, la movilización de recursos y la posibilidad de que estos se transformen en activos se encuentra relacionada con las posibilidades que ofrezca la estructura de oportunidades a los habitantes de un determinado contexto, la cual depende de sus esquemas productivos, sus formas de acumulación/desarrollo y su modelo de bienestar (Galassi, 2009). Es suma, este enfoque permite realizar de manera simultánea un análisis micro (hogares y sus activos) y macro (instituciones y estructura de oportunidades), permitiendo “investigar problemas de vulnerabilidad en categorías sociales distribuidas a todo lo largo del sistema de estratificación” (Kaztman, *et al.*, 1999, p. 93).

Con las definiciones aportadas desde distintas vertientes teóricas, es que, para efectos del presente estudio, se retoman y redefinen algunos elementos, que en síntesis permitan dar cuenta de los procesos de producción y reproducción de vulnerabilidades específicamente en torno al parque habitacional en altura. En este sentido, tomado como referencia los modelos aportados por Blakie *et al.*, (1996), complementados con el aporte de Kaztman en relación a la estructura de oportunidades, y las dimensiones y categorías de vulnerabilidad definidas de manera preliminar con base en los trabajos de Wilches-Chaux (1998) y Lavell (2002), es que se propone la siguiente síntesis:

**Tabla 3: Ponderación y categorización de análisis de la vulnerabilidad**

Dimensiones	Factores de Vulnerabilidad	Nivel de progresión	Nivel de Acceso	Nivel de análisis
Político-Institucional	Político, económico, institucional	Causas de fondo	Estructura de oportunidades	Macro
Socio-Residencial	Ideológico, cultural, educativo, organizativo	Presiones dinámicas	Recurso/activo	Micro
Físico-Espacial	Ambiental, físico	Condiciones inseguras	Recurso/activo	Micro

Fuente: Elaboración propia con base en Wilches-Chaux (1989,1993,1998); Blakie et al. (1996); Kaztman et al. (1999,2006)

A partir de la clasificación propuesta en el esquema anterior, teniendo como referencia las condiciones de inseguridad expresadas por el parque habitacional en altura, los siguientes apartados buscarán, profundizar en elementos teóricos que, de manera específica, permitan iluminar la discusión en torno a progresión de la vulnerabilidad en este espacio urbano, estructurando la revisión en torno a las tres dimensiones establecidas, es decir, la Dimensión Político-Institucional, asociada a aquel espacio donde se producen condiciones vulnerables a partir de decisiones y acciones de agentes que buscan legitimar un discurso hegemónico; la Dimensión Físico-Espacial, que corresponde al contexto urbano o hábitat donde se materializan concretamente las condiciones inseguras y finalmente la Dimensión Socio-Residencial, estrechamente vinculada con la anterior, correspondiente al espacio social en donde a través de los modos de habitar, se reproducen ciertos aspectos vulnerables determinados por las causas de fondo.

*La incidencia de la acción político-institucional en la producción de contextos habitacionales vulnerables*

La comprensión del riesgo y de la vulnerabilidad como variable clave en la ecuación del desastre, son inseparables de las condiciones instaladas por el actual modelo de acumulación del capital. Es importante reforzar la estrecha relación que situaciones de vulnerabilidad tienen con el modelo de desarrollo. Es decir, la pobreza, distribución de ingresos, exclusión

social, entre otros factores que determinan la configuración de entornos frágiles, devienen de los problemas que este mismo genera a raíz de las formas que la acumulación del capital encuentra para adaptarse a cada contexto socio-territorial.

La fase de acumulación neoliberal del capital, vigente desde la década de 1980 pero sobre todo desde la década de 1990, instaló sus los principios económicos a través de organismos financieros internacionales -como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial- los que permearon de manera decisiva las economías y estructuras institucionales latinoamericanas. El posicionamiento de los nuevos fundamentos ideológicos de esta etapa, en el cual las elites económicas retoman el poder de la clase, facilitó la captura de las instituciones por sectores hegemónicos, los que han incidido en la definición de un funcionamiento que propende a la formulación y diseño de políticas públicas para favorecer sus propios intereses (Duménil y Levy, 2004; Mota, 2008). En este contexto, la dimensión institucional ha experimentado importantes transformaciones. Dichas modificaciones han implicado un conjunto de reestructuraciones de la arquitectura institucional, transitando de un Estado de Bienestar rezagado y fragmentado (Duhau, 1995) a otro con características subsidiarias donde imperan las lógicas de mercado.

Al hablar de instituciones, se establece una relación directa con el concepto de Estado, pues este último refiere al conjunto de instituciones orientadas a la organización social y política de un determinado territorio, por lo cual interesa establecer una aproximación preliminar a su definición. De manera transversal, los modelos marxistas, entre los cuales se encuentran aquellos desarrollados por Max Weber (2018) o Charles Tilly (1992), han sustentado las explicaciones de la génesis del Estado en la violencia física como mecanismo fundamental para el control de la población de un determinado territorio. A dicha explicación, Bourdieu (1997) añade que, más allá de la violencia física, el Estado emplea la violencia simbólica como una herramienta que permitirá legitimar y ejercer prácticas coercitivas de forma efectiva. En este sentido, la violencia o poder simbólico, a través de actos cognitivos de sumisión y obediencia, permiten al Estado instalar estructuras, categorías y principios de visión y división duraderas que determinan “la producción y la reproducción de los instrumentos de construcción de la realidad social” (Bourdieu, 1997, p.117).

Siguiendo a Bourdieu (1997), el Estado, entonces, corresponde a la confluencia de los distintos tipos de capital, es decir, “capital de fuerza física, capital económico, capital cultural, capital simbólico, cuya concentración [lo] convierte en poseedor de un metacapital” (p.99). Cada uno de estos capitales corresponde a un campo específico, los que, en suma, permiten al “Estado ejercer un poder sobre los diferentes campos (...) y, con ello, sobre las relaciones de fuerza entre [los poseedores de los distintos tipos de capital]” (Bourdieu, 1997, pp.99-100). Con las anteriores consideraciones, Bourdieu entiende al Estado como un *Campo Burocrático*, cuyo surgimiento vincula con el campo del poder (Zorrilla de San Martín, 2019), pues corresponde a un espacio dentro del cual los poseedores de diferentes tipos de capital luchan de manera permanente por el poder sobre el Estado “es decir sobre el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción” (Bourdieu, 1997, p.100).

Reflexiones posteriores, como las desarrolladas por Wacquant (2011, 2012), retoman el concepto de Campo Burocrático con el propósito de dar una explicación a las formas que adquiere el Estado en el contexto de la re-estructuración neoliberal, señalando este actúa “como un aparato de estratificación y clasificación [que logra conducir] la revolución neoliberal desde arriba” (Wacquant, 2012, párr. 1). Siguiendo a Wacquant (2012), el neoliberalismo, entendido como proyecto político y no como régimen económico, posee un fuerte núcleo institucional que articula las relaciones entre el Estado, el mercado y la ciudadanía, el que, mediante pautas de reorganización regulatorias, busca difundir y consolidar un orden social que reproduce relaciones sociales mercantilizadas y comercializadas (Brenner *et al.*, 2010; de Mattos, 2015). El Campo burocrático en el contexto neoliberal, corresponde entonces, a aquel espacio en el cual se despliegan las disputas por la imposición de estructuras y significados a través de la acción pública. Es decir, mediante el desarrollo e implementación de políticas y regulaciones basadas en la privatización, desregulación, liberalización, despolitización y monetarismo, se re direccionan los esfuerzos institucionales para fortalecer e incentivar el dominio del mercado en la estructura social (Mudge, 2008; Brenner *et al.*, 2010; Wacquant, 2012).

Bajo el marco analítico propuesto por la definición de *campo burocrático*, el Estado asume una función clave en la implementación de políticas estatales, las cuales facilitarán la

institucionalización del proyecto neoliberal. En este contexto, el desarrollo de la política estatal no es uniforme, y se despliega en dos sectores que disputan dicho campo: por un lado aquellas instituciones, agentes o ámbitos sectoriales que cumplen “funciones económicas”, encargadas de disciplinar las economías mediante ajustes presupuestarios, estímulos fiscales y desregulación económica, para el cual se garantiza la mínima intervención del aparato estatal; y por otro, aquellas vinculadas a funciones sociales que otorgan protección y ayudas a las clases sociales abandonadas por el capital económico, espacio donde el Estado desarrolla una intensa regulación y control (Bourdieu, 1999b; Wacquant, 2011).

Este último ámbito sectorial, es el encargado de administrar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables -el que enfrenta al “gobierno que restringe”- cuyas estrategias imponen un conjunto abultado de requisitos y condiciones que no operan precisamente a favor del diseño de políticas que garanticen el acceso a mejores oportunidades de vida (Wacquant, 2011). Su misión más bien tiene que ver con la implementación de políticas intervencionistas y asistenciales, orientadas a la gestión de la desigualdad generada por la desregulación económica, aplacando de este modo cualquier alteración en el orden civil que pueda amenazar las jerarquías establecidas (Wacquant, 2011). En este contexto, las instituciones enmarcadas en la función social, han desmantelado aquellas formas de gobernanza institucionalizadas y colectivamente vinculantes (Brenner *et al.*, 2010) dando paso a “un profundo proceso de individualización y diferenciación social, a través de la retirada de los mecanismos de protección social, el aumento de la precariedad laboral y la incertidumbre social, emergiendo nuevas pautas de inseguridades, que trascienden la dimensión individual trasladándose al plano de la reproducción social” (Mancini, 2015, pp.238-242). Siguiendo a Mancini, se observa una tendencia desde este espacio institucional orientado a legitimar la reproducción de la desigualdad “a partir de diferencias basadas en los atributos individuales” (Mancini, 2015, p. 245).

Específicamente en materia de ciudad y vivienda, el diseño e implementación políticas estatales transita entre ambas funciones, la económica y la social. En este contexto, parte de la arquitectura institucional se enfoca en facilitar la libre actuación del sector inmobiliario, esquema en el cual el sector público asume gran parte de los riesgos para garantizar la rentabilidad de las ganancias del sector privado como receptor final de los beneficios

(Harvey, 2001). Por otro lado, el sector que administra el acceso a la vivienda o el mejoramiento de la misma, principalmente para aquellas clases sociales rezagadas, impone un andamiaje de requisitos restrictivos y exclusionarios, trasladando gran parte de los riesgos a la ciudadanía.

Profundizando en el entramado institucional concebido bajo la *función económica*, este determina asimetrías estructurales en la producción de vulnerabilidades del espacio urbano-habitacional. Es decir, bajo el esquema de progresión de la vulnerabilidad, estas se vinculan de manera más estrecha con causas de fondo. Dichas condiciones son propiciadas por fuerzas políticas e institucionales hegemónicas, las cuales, a través de lineamientos marcados por la mercantilización, nutren e impulsan condiciones de riesgo en las formas de producción de la ciudad y del entorno residencial. Cabe señalar que dichas asimetrías corresponden a relaciones causales subyacentes, las cuales solo podrán ser modificadas mediante cambios estructurales al actual modelo de desarrollo y las ideologías que lo sustentan (Oliver-Smith *et al.*, 2016). No obstante, resulta fundamental delimitar aquellos elementos de fondo, que teóricamente definen un punto de entrada a la problemática abordada por el presente estudio. Con este preámbulo, aspectos como las formas de la producción del espacio urbano en el contexto capitalista, la primacía del sector inmobiliario (y financiero) y las formas empresariales de gestión urbana, dan cuenta de algunas de estas condiciones.

El espacio urbano, comprendido como espacio mercancía/espacio instrumental (Martínez, 2015), asume un rol fundamental en la comprensión de los fenómenos, que, bajo el actual modelo de acumulación del capital, atraviesan a las ciudades. De acuerdo a estos planteamientos y en términos generales, la revolución industrial impulsora de un intenso proceso de urbanización, contribuyó al posicionamiento de las áreas urbanas como aquel espacio que ofrece “las mejores condiciones para la valorización del capital y, por tanto, para la maximización de la plus-valía y para la continuidad de [su] acumulación” (de Mattos, 2015, p.51). En palabras de Lefebvre (1977, p.90, citado en de Mattos, 2015, p.52) "la ciudad se puede considerar como una máquina de acumular". Con el paso de los años, el proceso de desindustrialización que han experimentado las ciudades ha re-estructurado las formas de acumulación del capital, dando cuenta de las proyecciones realizadas por Lefebvre (1972a), en el sentido de explicar el viraje que, en la actual fase del capitalismo, experimentó la

industria como modo de acumulación hacia lo urbano. A la par se configura un nuevo tipo de sociedad, una sociedad urbana donde lo cotidiano se convierte en un objeto que se organiza en torno al consumo (en lugar de la producción) cuya racionalidad se encuentra delimitada por cuestiones burocráticas, lo que el autor denomina *sociedad burocrática de consumo dirigido* (Lefebvre, 1972b).

Con las anteriores consideraciones se busca precisar que la *producción del espacio* urbano conlleva una inevitable relación entre el Estado, y el conjunto de instituciones que lo conforma. Es decir, la producción del espacio no se puede entender sin considerar la participación del Estado y el poder político como fuerzas que moldean dicho proceso, impregnándolo además de un contenido ideológico que define su conformación (de Mattos, 2015). Bajo estas premisas, se da cuenta de la posición instrumental y estratégica que cumple este espacio en la producción y reproducción del capital, en el cual los arreglos institucionales se expresan en el desarrollo e implementación de políticas estatales que van más allá de la propia planificación urbana (Lefebvre, 1976 ). Estas se relacionan, sobre todo en la actual fase del desarrollo capitalista, con “las exigencias, demandas e intereses de las clases y grupos que detentan el poder político y donde la misma es utilizada como un instrumento para activar la acumulación de capital y para promover el crecimiento económico” (de Mattos, 2015, p. 41).

Resulta importante indagar en algunos aspectos que implementados durante la fase de reestructuración neoliberal, dan cuenta de cómo la arquitectura institucional ha adaptado su operación para facilitar la movilización de instrumentos financieros especulativos, con el propósito de favorecer los intereses del capital en el ámbito urbano. En este contexto, las instituciones, tanto a nivel local como nacional, asumen un papel clave en la implementación de diversos mecanismos de urbanización neoliberal, convirtiendo a los centros urbanos en laboratorios donde se ensayan diversos experimentos de políticas públicas (Theodore et al., 2009). La ciudad, en este escenario, busca ser posicionada competitivamente para incrementar su capacidad de acumulación empleando lógicas que tienen su origen en conceptos y técnicas asociadas a la planificación empresarial (De Carvalho y Corso-Pereira, 2013). Dicho modo de operación ha sido denominado por David Harvey (2001) como *empresarialismo urbano*, al cual define como:

“una alianza entre el sector público y el privado centrada en la inversión y en el desarrollo económico [a través de] la construcción especulativa del lugar como objetivo político y económico inmediato (...) y no en la mejora de las condiciones dentro de un territorio determinado” (p.375)

Siguiendo a Harvey (2001) el carácter especulativo es uno de los aspectos que reviste mayor riesgo en el diseño y ejecución del espacio urbano, pues las incertidumbres y peligros que este implica no necesariamente son absorbidas por el sector privado. El Estado, a través de los gobiernos locales, aparece entonces como un actor relevante, primero, porque garantiza las condiciones previas para la atracción de la empresa privada mediante la implementación de mecanismos que favorezcan la rentabilidad de su inversión, y segundo, porque amortigua algunos riesgos asumiendo, por ejemplo, parte de los costos de producción (Harvey, 2001, p.383). Lo anterior se traduce en una relación de dominación, donde la empresa privada (Mercado), por un lado, impone a los gobiernos locales (Estado) los lineamientos de políticas públicas que faciliten su actuación, y por otro exige cobertura y respaldo ante eventuales riesgos.

De manera general, bajo este esquema se incentiva el desarrollo de actividades y empresas con mayores posibilidades de aumentar la plusvalía de las propiedades, “la base impositiva, la circulación local de los ingresos, y (más a menudo como consecuencia esperada de la lista anterior) el crecimiento de empleo” (Harvey, 2001, p.384). Las inversiones y negocios inmobiliarios, en esta línea, corresponden a una de las actividades que se han privilegiado en este marco de acción, cuya participación si bien se ha instalado de manera sostenida desde mediados del siglo XX, hacia la década de 1990 es cuando adquiere un carácter decisivo (y agresivo) en la producción de la ciudad, introduciendo fuertes modificaciones en la estructura urbana. De acuerdo a Lefebvre (2014) el sector inmobiliario es el que se instala más tardíamente, pero de manera más intensa en la subordinación al gran capital, cuyas empresas (industriales, comerciales y bancarias) logran obtener grandes rentabilidades a partir de los arreglos devenidos de la planificación urbana. De este modo, la inversión inmobiliaria, tanto en la edificación de obras públicas como privadas, constituye una actividad fructífera, pues ha logrado instalarse como extensión del capitalismo financiero, a través de la entrada del

sector de la construcción en circuitos bancarios (Lefebvre, 1976) condición que se ha intensificado en lo que va del siglo XX.

Para los propósitos antes señalados, la localización dentro del contexto urbano constituye un punto gravitante. Al respecto, y referida a la realidad urbana, Lefebvre (1976) destaca la importancia de la centralidad en la definición de lo urbano, señalando que “no se puede llegar a forjar una realidad urbana (...) sin la existencia de un centro: sin un agrupamiento de todo cuanto puede nacer en el espacio y producirse en él” (pp. 18-19). Para definir centralidad, Lefebvre (1972a) también refiere a la periferia, señalando que cualquier punto de la ciudad puede ser centro o periferia, pues este corresponde a una constante relación de destrucción-creación, porque “todo centro se destruye a sí mismo. Se destruye por saturación; se destruye porque remite a otra centralización” (Lefebvre, 1976, p. 69). Esta idea es reforzada por Harvey, quien señala que “el centro urbano (...) es considerado como algo que ‘contiene’ una periferia, dado que no puede existir un centro sin periferia y de ese modo cada factor ayuda a definir el otro” (Harvey, 1977, p.9). Con dichas precisiones, las localizaciones centrales ofrecen atributos de competitividad al concentrar y aglomerar “actividades, funciones, flujos y creaciones que maximizan las posibilidades de un continuo acaecer dentro del espacio-tiempo urbano” (Almandoz, 2015, p.160), las que se relacionan con la posibilidad de retorno de la inversión que efectúe el sector inmobiliario en estos espacios.

En este contexto, el sector financiero-inmobiliario es el que determina las actuales pautas de producción habitacional en la ciudad, el cual se ha instalado como uno de los grandes generadores de nuevo valor y empleo en los centros urbanos (Pradilla, 2018). Particularmente en las áreas centrales, la verticalización como recurso para gestionar el uso de suelo ha permitido “distribuir el peso del precio del suelo entre un número elevado de compradores [favoreciendo] inversiones masivas de capital, cuya ganancia será distribuida entre el capital inmobiliario y su socio, el financiero” (Pradilla, 2018, p.175). Este tipo de proyectos ha modificado considerablemente la estructura y forma urbana de las centralidades, introduciendo necesariamente la modalidad de crédito en el proceso de producción del nuevo stock habitacional, es decir “el capital financiero [entra] en el circuito inmobiliario con un papel protagónico y predominante” (Pradilla, 2018, p.170). Así, la vivienda, específicamente aquella vertical o en altura, como soporte físico predominante contextos urbanos centrales,

se presenta como un elemento que introduce un fuerte dinamismo y grandes rentabilidades al mercado inmobiliario (Harvey, 2007; Pradilla, 2018), sobre todo por las ventajas el aprovechamiento del suelo que la misma tipología ofrece.

En este sentido, la *función económica* del Estado en materia de vivienda y ciudad se remite a “facilitar [y] crear las condiciones materiales y jurídicas más adecuadas para que el capital (...) inmobiliario, pueda desarrollar libremente la inversión en función de la demanda solvente y la rentabilidad mercantil” (Pradilla, 2018, p. 64). Las facilidades introducidas han impactado en el desarrollo de nuevos proyectos inmobiliarios, que enfrentan, por un lado, emplazamientos con diversas complejidades (baja calidad geotécnica de suelos, altas densidades habitacionales), y por otro, falencias de controles constructivos durante la ejecución de obras. Lo anterior, deriva del repliegue del Estado en su función fiscalizadora, que, mediante la tercerización de sus funciones, ha transformado al sector privado en su propio fiscalizador, o bien, ha transferido riesgos y responsabilidades a agencias, actores y jurisdicciones locales, que en ocasiones por capacidades profesionales limitadas no dan cumplimiento adecuado a los códigos constructivos, o sencillamente, por negligencia no los cumplen.

Ahora bien, en el contexto del entramado institucional concebido bajo la *función social*, los lineamientos estratégicos establecidos en materia de gestión de la vivienda urbana, determinan algunos procesos específicos que dinamizan y traducen causas estructurales, antes analizadas, en formas concretas de vulnerabilidad. De esta manera, la focalización y la selectividad como mecanismos operativos en la implementación de políticas sociales, tiene un correlato en la producción y reproducción de vulnerabilidades en el ámbito habitacional. Al igual que los sectores de educación, salud, previsión y saneamiento, parte del ámbito de acción del sector vivienda, específicamente la promoción estatal, se encuentra radicado en las denominadas políticas sociales, es decir, aquellas orientadas a la protección de las condiciones básicas de vida de la población (De Mattos Höfling, 2001). Cabe señalar que la promoción estatal, al igual que la promoción privada, se encuentra atravesada por lógicas de libre mercado, donde el modelo de subsidiariedad es el que prevalece, empleándose el mecanismo de focalización como estrategia para la selección de los beneficiarios.

En América latina, la focalización como recurso hegemónico en el diseño de políticas sociales, se inserta en la trayectoria de re-estructuración neoliberal experimentada durante los últimos 30 años. Este escenario, como se ha mencionado, enfatizó la predominancia del mercado y de las libertades individuales despreocupándose de la protección social. En otras palabras, la primacía de desarrollo económico se impuso por sobre el desarrollo social. Bajo este cambio de paradigma, la política social adquiere un papel marginal, siendo considerada como un “instrumento de ‘último recurso’ para corregir los resultados negativos de las políticas económicas de ajuste estructural, como la pobreza” (Mkandawire, 2005, citado en Cruz-Martínez, 2020, p.406). En contrapunto al universalismo<sup>3</sup>, la focalización se aboca a la gestión de la pobreza mediante una inversión pública limitada y sectorializada, proponiendo que el Estado, bajo el criterio de selectividad, únicamente debe atender las necesidades de aquella población que no puede resolverlas a través de los mecanismos que el mercado ofrece (Ochman, 2016; Cruz-Martínez, 2020).

Los fundamentos en los cuales se sustenta esta modalidad tienen que ver con el mejor rendimiento de los recursos fiscales y, en teoría, busca garantizar mejores niveles de eficiencia y eficacia en su distribución. Autores como Gilbert (2000) o Lavalleya y Tenenbaum (2020) señalan que los métodos de selectividad empleados para la focalización de recursos en políticas sociales son diversos, contando con categorías geográficas, por comprobación de medios o necesidades. Si bien en el diseño de políticas sociales generalmente se utiliza más de un método, el que prevalece de manera transversal es la focalización por comprobación de medios, que refiere específicamente a la acreditación de ingresos inferiores a lo establecido en un umbral determinado (Lavalleya y Tenenbaum, 2020).

Cabe señalar que, los ajustes económicos introducidos en la región desde la década de 1990, han modificado la estructura ocupacional, imponiendo condiciones como la privatización, tercerización e informalización, las que en consecuencia han precarizado el mercado del trabajo (Klein y Tokman, 2000; Kaztman, 2000). Lo anterior se traduce en la erosión de la seguridad económica de los hogares producto de la conformación de esquemas laborales

---

<sup>3</sup> Mecanismo empleado por los Estados de Bienestar en el periodo de posguerra, el cual en América Latina tuvo un alcance fragmentado.

inestables. En este contexto, la pobreza corresponde a una condición que va más allá del monto de ingresos que presente un hogar para satisfacer sus necesidades básicas. Dichos parámetros, resultan insuficientes para dar cuenta de una problemática social que ha evidenciado el aumento sostenido de los niveles de precariedad, incorporando a segmentos de clase media de la población que pese a su “capital educativo y los esfuerzos por insertarse en el mercado laboral, quedaron al margen de la distribución de los recursos societales y experimentaron la ruptura del ideal meritocrático” (González, L., 2009, p. 14).

Con lo anterior se quiere señalar que resulta muy complejo definir quiénes son pobres y quiénes no, por lo vaivenes e incertidumbres que ha impuesto el actual paradigma de desarrollo. Las flexibilidades ocupacionales conforman umbrales de ingresos inestables que el diseño de políticas sociales no considera, sosteniendo criterios de selectividad basados en la comprobación de medios para la asignación de recursos. Bajo este prisma, las políticas sociales implementadas en la región solo han logrado sostener niveles sociales en sus umbrales mínimos (Cruz-Martínez, 2020). Esto se traduce en un aumento sostenido de la brecha desigualdad social, elemento clave en el discurso neoliberal, el cual señala que el mercado *per se* genera desigualdades y dado que no existen criterios para ponderar su nivel y reducirla, únicamente se puede actuar protegiendo a los más desfavorecidos de los efectos adversos del modelo (Gómez J. G., 2014).

En materia habitacional, la focalización se observa en tres instancias: por un lado, en el acceso a la vivienda, segundo, en el mejoramiento o mantenimiento del stock de vivienda existente, y finalmente, en la reconstrucción o rehabilitación a raíz de la ocurrencia de un evento extraordinario. En los tres casos, se emplea algún mecanismo de selectividad, principalmente por comprobación de medios, que reduce la asignación de recursos públicos a un segmento limitado de población que pueda demostrar alguna de las condiciones exigidas. En este contexto, en el caso de aquellas personas que quedan fuera de los requisitos de selectividad, el Estado asume que estas resolverán los asuntos de acceso, mantenimiento, rehabilitación o reconstrucción de la vivienda por sus propios medios. Para efectos de la presente investigación, son de interés las dos últimas instancias, por la relación que estas expresan de manera más clara con la producción de vulnerabilidades a través de la acción

institucional, la que de manera subsecuente se reproduce en el entorno habitacional a partir de la exposición a algún tipo de fenómeno.

En este sentido, un primer eslabón de producción de vulnerabilidades se relaciona con aquellas políticas sociales que entregan recursos para el mantenimiento del parque habitacional construido, bajo el cual, el supuesto de que quienes queden fuera de los criterios de selectividad resolverán las problemáticas edilicias por sus propios medios difícilmente se cumple. Lo anterior se debe a que la transferencia del riesgo al individuo, establece pautas de cumplimiento fragmentadas, pues eventuales evasiones, por ejemplo, en la responsabilidad del mantenimiento edilicio dependerán de las capacidades individuales diferenciadas y que, en términos económicos y culturales, cada residente presente (Giglia, 1996; Mancini, 2015). De esta manera, al existir un porcentaje de edificaciones, que, aun reuniendo condiciones de deterioro con el potencial de generar una afectación pública mayor, quedan fuera del circuito de protección estatal, contribuyendo, no obstante, en la construcción de riesgo en un determinado contexto habitacional.

En efecto, y a partir del eslabón señalado, se asientan inseguridades que se expresan físicamente ante la irrupción de un inminente evento “inesperado”. Los daños expresados a partir de dicha irrupción, de igual manera son abordadas bajo mecanismos de focalización. A través de una serie de requisitos, generalmente sustentados sobre la base de la categorización socio-económica, se imponen y reproducen lógicas empleadas en situaciones ordinarias para la recuperación del patrimonio habitacional afectado. Más allá de implicar trabas burocráticas, en un contexto que debiera facilitar de manera universal la restitución de las condiciones de vida de las y los afectados, se sostienen prácticas de segmentación que terminan extendiendo los procesos y reproduciendo patrones de desigualdad en la ciudad. No obstante, y a la par, se favorece la actuación de los intereses de los grupos económicos dominantes por sobre las necesidades de solución de los afectados.

En consecuencia, políticas habitacionales, vistas tanto desde la función económica y social, producen y reproducen condiciones de vulnerabilidad en las ciudades. Dichas vulnerabilidades son instaladas por una arquitectura institucional que responde, en gran medida, a proyectos políticos atravesados por la hegemonía del capital financiero-inmobiliario en la producción y gestión de grandes centros urbanos. Dicho de otro modo, la

producción habitacional en la fase de re-estructuración neoliberal, posiciona a la vivienda como un bien de consumo, donde su valor de cambio, entendido como parte de la cadena de valorización de los capitales constructivos, inmobiliarios y bancarios, predomina por sobre su valor de uso (Pírez, 2014). Lo anterior ha incentivado, por un lado, la construcción de un stock habitacional que favorece tipologías habitacionales específicas concentradas en emplazamientos rentables. Adicionalmente dicha producción presenta falencias de fiscalización, en la cual la marginación de la responsabilidad institucional, resulta en una producción habitacional con falencias significativas en cuanto a su calidad constructiva. Finalmente, el entorno habitacional edificado ha experimentado un abandono progresivo por las dificultades que su mantenimiento implica, las que han sido reforzadas a través de la implementación de políticas sociales caracterizadas por desarrollar dispositivos asistencialistas con base en distinciones categoriales, que solo atienden una parte del universo habitacional deteriorado, con coberturas que de todas maneras resultan parciales e insuficientes en términos preventivos. En suma, parte del entorno residencial, de reciente o antigua data, presenta en algún grado, deficiencias constructivas que consolidan un entorno habitacional con algún grado de deterioro físico, aumentando su exposición ante un fenómeno disruptivo.

#### *El entorno habitacional y la exposición física al riesgo de desastre*

Retomado la categorización espacial realizada por Lefebvre (2013) en la *Producción del Espacio*, el entorno habitacional se inscribe en el nivel privado<sup>4</sup>, el cual se vincula con las nociones de hábitat y habitar; el primero referido a la forma de producción del espacio (mercantil y tecnocrática) y el segundo vinculado a la manera de apropiación del mismo (Martínez, 2013). El presente apartado, profundizará específicamente, en la noción de hábitat, es decir, en las características físicas y espaciales que definen el entorno residencial. Su comprensión y caracterización, enlazada con la probabilidad de exposición a algún fenómeno disruptivo, reviste gran importancia, pues es en este espacio donde se materializan

---

<sup>4</sup> El cruce e interacción espacial propuesto por Lefebvre, se estructura en torno a tres niveles: el público o global (el Estado, el capital, la planificación y ordenación del territorio), el privado (arquitectura, hábitat, habitar, vecindario), y el mixto o intermediario (urbanismo, la ciudad, relación campo-ciudad) (Lefebvre, 2013).

de manera predominante las condiciones inseguras, es decir, es el lugar donde se expresan físicamente las vulnerabilidades.

En este contexto, las pérdidas o afectaciones vinculadas a las viviendas resultan especialmente sensibles pues corresponden a la unidad escalar básica en la configuración del sistema urbano, siendo el espacio de uso doméstico más cercano a los habitantes de una ciudad, el que adicionalmente abarca un conjunto de áreas y servicios imprescindibles para la reproducción social de la vida (Villavicencio et al., 2006). Así, el daño inicial que un determinado hábitat pueda experimentar en el contexto de un desastre tiene directa relación con la posterior alteración de otras dimensiones de la vida social (Pliego, 1994, p.10). Para la presente investigación, el hábitat definido por el parque habitacional en altura (el cual abarca diversas definiciones tipológicas otorgadas a la vivienda vertical) constituye un elemento central por su incidencia en la configuración del paisaje urbano en delimitaciones centrales y por la condición propia de concentrar en ella una densidad importante de población, lo que, aunado a la irrupción de una amenaza, puede causar afectaciones simultáneas a un mayor número de personas.

Para caracterizar y comprender formal y socialmente el hábitat en estudio, y las distintas denominaciones tipológicas que en él convergen, es necesario emplear un marco conceptual que permita situarlo en un contexto urbano específico y que a la vez lo caracterice física y socialmente. Para estos efectos el estudio de la experiencia urbana, desarrollado por Duhau y Giglia (2008), ofrece una estructura clara. Los autores proponen una organización y significación de la experiencia urbana, que define distintos tipos de hábitat o “ciudades dentro de la metrópolis” a partir de un sistema de clasificación que emplea de manera complementaria la estratificación social y los tipos de poblamiento. Con base en lo anterior, y a partir de la experiencia particular en la Ciudad de México, se definen seis tipos, cada uno de ellos con sus propias reglas o su propio orden, los que se señalan a continuación:

- a) El espacio disputado (zonas residenciales en la Ciudad Central con otros usos del suelo)
- b) El espacio homogéneo (fraccionamientos residenciales medios y altos)
- c) El espacio colectivizado (conjuntos habitacionales)
- d) El espacio negociado (colonias populares)

- e) El espacio ancestral (pueblos)
- f) El espacio insular (nuevos conjuntos urbanos y fraccionamientos cerrados exclusivos)

El presente estudio sitúa a su objeto de investigación, vale decir, al parque habitacional en altura, en el espacio colectivizado el cual se caracteriza “por contar con espacios y bienes comunes que los habitantes tienen que compartir y en gran medida administrar” (Duhau y Giglia, 2008, p. 295). No obstante, si bien esta última condición es distintiva y transversal, hace falta precisar otros elementos morfológicos que den cuenta de la complejidad que este tipo de entorno residencial representa.

Si bien el concepto de parque habitacional en altura corresponde a una terminología que en la práctica no cuenta con un desarrollo bibliográfico específico, a través de distintas definiciones, se buscará construir una propuesta que abarque de manera transversal las diversas tipologías que participan en su conformación. Dichas definiciones se han esbozado de manera parcelada y obedecen principalmente a periodos de producción habitacional y a los en distintos contextos geográficos donde estos se han concretado. De esta manera, términos como conjunto habitacional, unidad vecinal, vivienda pluri o multifamiliar, condominio de vivienda en altura, formarán parte de lo que se comprenda por parque habitacional en altura.

El término *unidad vecinal*, se vincula a los lineamientos establecidos principalmente en el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), el cual en la Carta de Atenas (1933), señala la necesidad de estimular la construcción de edificios de vivienda en altura. El incentivo de esta tipología buscó optimizar la ocupación del suelo, favorecer las condiciones de habitabilidad (ventilación y asoleamiento) y posibilitar el acceso inmediato a equipamientos y lugares de esparcimiento emplazados en áreas colectivas. A partir de estos planteamientos, Ballén (2008) señala que la *unidad vecinal* corresponde a:

“edificios de apartamentos (multifamiliares o las grandes unidades de habitación) [producidos como] vivienda en serie [y colectiva] que [corresponde a una] unidad urbana básica (...) acorde con las tendencias que [debían] adoptar las ciudades en

respuesta al emergente déficit habitacional y a un nuevo estilo de vida más eficaz” (p. 15)

Por otro lado, si bien, no alude de manera específica a vivienda multifamiliar, sino que pretende abarcar la caracterización de la vivienda colectiva, Angela Giglia (2012) propone una definición que aporta elementos adicionales y complementarios. En este sentido, los multifamiliares se enmarcan dentro de un contexto habitacional en el cual:

“todos tienen en común el hecho de ser vivienda colectiva, delimitada del resto del entorno urbano, en donde cada vivienda no es independiente, sino que es parte de un conjunto en el cual ciertos servicios y espacios son comunes y en donde hay que vivir y administrarse en común” (Giglia, 2012, p.105)

Por otro lado, Duhau *et al.* (1998), aportan elementos adicionales en la definición desarrollada para *conjuntos habitacionales*, delineando algunos aspectos que singularizan a este tipo de espacio. De acuerdo a los autores, estos corresponden a espacios urbano-arquitectónicos que guardan características particulares, las que se resumen en los siguientes cuatro puntos:

“a) son espacios que, delimitados o no a través de barreras físicas, se diferencian de los espacios continuos puesto que la imagen urbana que proyectan es homogénea en su interior y mantienen rasgos diferentes con respecto a su entorno; en este sentido se identifican a sí mismos como diferentes del resto; b) contienen un grupo de viviendas cuyo número es preconcebido e inalterable en el sentido cuantitativo mas no cualitativo, porque permiten en algunos casos transformaciones físicas y expresiones que dan sentido a las individualidades que encierra y la heterogeneidad de la gente que los ocupa; c) ofrecen una o varias tipologías de vivienda que se repiten para uno u otro grupo doméstico y d) cuentan con espacios colectivos con un uso definido (donde caminar, donde estacionar vehículos, donde realizar las compras, donde jugar)” (p.185).

En una línea similar, la definición del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile [MINVU] (2014) para *condominios de vivienda en altura*, complementa lo propuesto por

Duhau et al. (1998), añadiendo los conceptos de altura y densidad, señalando que estos corresponden a aquellas:

“estructuras residenciales de alta densidad [configuradas] a partir de varias unidades habitacionales insertas en edificaciones de mediana en altura (blocks) o torres que, bajo una relación de copropiedad, están vinculadas entre sí por la existencia de un conjunto de bienes y espacios de dominio común” (p.18)

A partir de lo anterior, se entiende como *parque habitacional en altura* a aquel conjunto de edificaciones, que, a partir de distintos tipos de agrupamientos, concentran viviendas tipo departamento en edificaciones de altura variable, las que se encuentran articuladas entre sí por espacios y bienes de propiedad común, pudiendo –o no- encontrarse sujetas a algún tipo de régimen de gestión condominal.

Luego de la conceptualización general, conviene ahondar en características que aproximen a la definición de bienes comunes, el cual corresponde al elemento distintivo para en este hábitat en particular. En este sentido, la co-existencia en un mismo predio de bienes privados y bienes comunes (o de uso común) establece una diferencia fundamental respecto de la vivienda unifamiliar, relación que se desarrollará en el presente apartado.

Resulta importante, en este contexto, el exhaustivo abordaje desarrollado por Elinor Ostrom (2011), quien, a través de la observación del manejo de recursos pesqueros por parte de distintas comunidades, busca explicar la forma en que estas afrontan el desafío de administrar sus bienes comunes. Si bien el campo de estudio desde el cual se posiciona la autora dista del que busca orientar esta investigación, hay ciertos elementos conceptuales que son de gran utilidad y que pueden ser trasladados al ámbito de la vivienda. Ostrom (2011) plantea que los *bienes comunes* corresponden a un sistema de recursos, ya sean naturales o creados por el hombre, cuyo acceso puede limitarse a un solo individuo, o bien a múltiples individuos o grupos de individuos que usan el sistema de recursos simultáneamente. Esta simultaneidad en el acceso sugiere que el uso de una persona sustrae el de otra, observándose desde este punto de vista la inclusión de las relaciones entre usuarios, en virtud del uso de un bien determinado. Complementariamente Gutiérrez y Salazar (2019) señalan que tales bienes “tienen el fin de satisfacer las necesidades de otros a partir de la propia trama de sentido que

generan [...] por lo cual son ‘objetos’ que están dotados de sentido más allá del valor de cambio” (p.34).

La introducción del concepto de bienes comunes, no obstante, plantea un conjunto de conflictos en su operación, por las contradicciones que su naturaleza colectiva presenta en contraste con la individualización y de los derechos de propiedad privada instalados en el proceso de re-estructuración neoliberal. Harvey (2013) complementa esta idea, señalando que el problema no radicaría en el bien común como tal “sino las relaciones entre quienes lo producen o lo mejoran a diversas escalas y quienes se apropian de él para su beneficio privado” (p.123). Con lo anterior el autor refuerza que el problema central “reside en el carácter privado de los derechos de propiedad y el poder que estos confieren a apropiarse, no solo del trabajo, sino también del producto colectivo de otros” (Harvey, 2013, p.123).

Los bienes comunes, en el contexto del presente estudio, refieren justamente a la propiedad privada como parte constitutiva del esquema residencial analizado. En este contexto, los bienes privados corresponden a las unidades de vivienda que conforman el conjunto (departamentos), mientras los bienes de dominio común señalan todo lo que queda fuera de ellas, y que se encuentran dentro de un mismo predio. En otras palabras, los bienes comunes asociados a las edificaciones que conforman el parque habitacional en altura, corresponden a aquellos recursos físicos y espaciales en torno al cual se estructura el sistema edilicio. Dichos elementos se traducen en una agrupación legal de derechos de propiedad conjunta (Bromley, 1986) que pertenecen a todos los propietarios y que en conjunto son necesarios para la existencia, seguridad, conservación y circulación en el (o los) edificios, cuya apropiación y uso es común para todos los residentes (MINVU, 2014).

Legislaciones de propiedad en condominio han aportado especificidades en su definición. En el contexto mexicano, bienes y áreas comunes, se encuentran definidos en códigos como la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, la cual establece que, entre otros<sup>5</sup>, son objetos de propiedad común:

---

<sup>5</sup> También corresponden a propiedad común locales, infraestructura, mobiliario e información, destinados a la administración, portería y alojamiento del portero y los vigilantes; más los destinados a las instalaciones generales y servicios comunes; las obras, aparatos mecánicos, eléctricos, subestación, bombas, motores, fosas, pozos, cisternas, tinacos, cámaras y monitores, luminarias, montacargas, incineradores, extintores, hornos,

El terreno, los cimientos, estructuras, muros de carga, fachadas, techos y azoteas de uso general, sótanos, pórticos, galerías, puertas de entrada, vestíbulos, corredores, escaleras, elevadores, patios, áreas verdes, senderos, plazas, calles interiores, instalaciones deportivas, de recreo, los lugares destinados a reuniones sociales, así como los espacios señalados para estacionamiento de vehículos incluido de visitas, excepto los señalados en la Escritura Constitutiva como unidad de propiedad privativa (art. 23).

Cabe señalar que marcos regulatorios como el antes mencionado son definidos de manera externa sin la participación de sus destinatarios. De esta manera el diseño de las normas contenidas en los reglamentos exigidos a las comunidades –orientadas a determinar la forma de administración, convivencia y conservación de los inmuebles- dependen de decisiones de agentes estatales pertenecientes a estructuras burocráticas como funcionarios públicos, órganos legislativos, entre otros (Ostrom, 2011). En este contexto, el diseño reglamentos de este tipo, desconoce u omite la diversidad de patrones culturales, sociales y económicos presentes en una determinada comunidad, razón por la cual su aplicabilidad, en la práctica, se transforma en letra muerta. Siguiendo a Ostrom (2011) en estos casos, los apropiadores (residentes) “están atrapados en un mundo de un solo piso. La estructura de sus problemas les es dada y lo más que pueden hacer es adoptar estrategias dentro de esos límites” (p.113).

Es necesario reforzar que dichas tensiones tienen lugar en el nivel espacial de lo privado (Lefebvre, 2013), donde el tipo de hábitat producido bajo esquemas y lógicas mercantiles, reproduce dinámicas y prácticas individualistas en sus modos de habitar. Lo anterior se traduce en formas de apropiación que pueden transitar entre acciones positivas o negativas, prevaleciendo en estos espacios la segunda, situación que genera una serie de conflictos comunitarios y que repercuten en las condiciones físicas de las edificaciones, las que se revisarán con mayor precisión en el siguiente apartado. Este tipo de relaciones, conflictivas en términos de gestión del espacio, son suscitadas por los derechos de propiedad privada individualizada, los cuales, retomando a Harvey (2013), son incapaces de satisfacer los intereses comunes que debiesen prevalecer en este tipo de espacio. En este sentido, este tipo

---

canales, redes de distribución de agua, drenaje, calefacción, aire acondicionado, electricidad y gas; los locales y zonas de carga y descarga, obras de seguridad, de ornatos, acopio de basura y otras semejantes.

de edificaciones condensa una fuerte contradicción, donde bienes y áreas de dominio se expresan como un espacio de disputa y abandono, condiciones que se tornan más evidentes por la cercanía e interdependencia que estos tienen con el espacio privado

#### *Modos de habitar y reproducción de condiciones inseguras*

Como se introdujo en el apartado anterior, en el espacio privado convergen de manera simultánea las nociones de hábitat y habitar, no obstante, en su desarrollo se dio énfasis a la caracterización de la primera, definiendo las condiciones físicas y espaciales del parque habitacional en altura. En este sentido, y comprendiendo dichos aspectos no son suficientes para dar cuenta de la complejidad que se imbrica en este entorno habitacional, y que ambas nociones actúan de manera sinérgica, es que el presente apartado profundizará en la noción de habitar. Dicho de otro modo, en aquellas prácticas o relaciones sociales que inciden en la transformación del hábitat, las que se encuentran cruzadas por un conjunto de factores, culturales, sociales y también jurídicos.

En esta línea, algunos desarrollos teóricos han tendido puentes entre ambas nociones, como es el caso del concepto de *hábitat residencial*, el cual ofrece una mirada integral para posicionar la discusión respecto de este tipo de espacio. De acuerdo a *Tapia et. al.* (2009) el concepto de hábitat residencial se entiende:

“como aquel espacio intervenido directa y activamente por los habitantes, donde éstos encuentran y reflejan la posibilidad de construir, generar y crear un ambiente particular y distintivo, un en-torno. Más que circunscribirse exclusivamente a la vivienda misma, su carácter residencial se manifiesta en la posibilidad de que las personas puedan ampliar territorialmente [las] interacciones significativas con el espacio habitado y por cierto con otros habitantes, nutriendo así la conformación del ámbito de lo propio” (p.51)

Es necesario reforzar, que estos espacios deben ser comprendidos bajo las premisas introducidas por el proyecto político neoliberal, las cuales son vitales para leer el trasfondo de las prácticas y relaciones sociales que se expresan concretamente en el espacio habitacional. Al respecto, Emilio Martínez en la lectura que realiza de la *Producción del Espacio* de Henri Lefebvre (2013), señala que el contexto urbano conforma un espacio

instrumental, en el cual se ejerce un control que sirve para “la reproducción de las relaciones sociales como ideología [y] contribuye por ende a instaurar una hegemonía, una forma de vida, unos comportamientos sociales aceptables [o no], unas prácticas concretas en el espacio” (p.43). Dicha hegemonía ideológica, tiene directa relación con, la propiedad privada individual, aludida de manera precedente. Esta es la encargada de afianzar el discurso de la libertad individual en el espacio urbano. En otras palabras, la producción habitacional tiene la capacidad de materializar la individualidad a nivel territorial, condición que supone el debilitamiento de redes o lazos colectivos, los que en ocasiones son casi inexistentes, aumentando las posibilidades de distanciamiento y apatía en un determinado contexto territorial.

Lo anterior se hace evidente en el tipo de hábitat asociado al parque habitacional en altura, cuyas características morfológicas y también jurídicas (definidas en el apartado anterior) enfatizan estas formas de relación social. Se conforma así, una condición base, que, ante la exposición a algún fenómeno disruptivo, tiene la capacidad de acrecentar las condiciones de vulnerabilidad. Esta condición tiene directa relación con lo que, bajo la óptica de la progresión de la vulnerabilidad (Blakie *et al.*, 1996), se comprende como presión dinámica, es decir, prácticas y conductas sociales, que, atribuidas a condiciones positivas o negativas, tienen el potencial de acelerar o disminuir el riesgo de desastre en un determinado contexto.

Para establecer una aproximación a las prácticas y relaciones sociales que se detonan en el contexto habitacional en estudio es necesario recurrir, en primera instancia, a algunos elementos teóricos que sustenten dicha explicación. Como se señaló introductoriamente, la noción de habitar –estrechamente vinculada con la de hábitat- en la que además convergen otros elementos como el de lugar, apropiación y *habitus*, ofrece una entrada adecuada, para este propósito. Autores como Lefebvre (1978, 2013) y Bourdieu (1997, 1999a), han brindado importantes reflexiones respecto a las nociones de *habitar* y *habitus* respectivamente, las que revelan el trasfondo de las acciones que definen la construcción del espacio social y la expresión que estas adquieren en el espacio físico. De manera complementaria, el trabajo de Ángela Giglia (2012) tiende puentes entre ambos desarrollos, la que se aproxima de manera concreta al caso mexicano, mediante la observación y análisis de distintos tipos de hábitats.

En este contexto, habitar, en el marco de la vida cotidiana, corresponde a la forma de apropiación del espacio, la que se manifiesta en las relaciones de proximidad y el modelamiento del mismo, a partir de la acción de los distintos grupos e individuos que en el convergen (Lefebvre 1978). La cotidianidad es relevada por el autor, quien sostiene que esta condición es la que determina las funciones y disposiciones que se significan en el hábitat. Es importante reforzar que, en la apropiación de los diferentes bienes y servicios -materiales o culturales- dispuestos en un hábitat específico, incide una práctica dual: en primer lugar, las acciones transformadoras ejercidas sobre el espacio, y en segundo, la identificación simbólica que las personas establecen con él, ambas atravesadas y determinadas por los recursos o capitales sociales, financieros o culturales que estas últimas posean (Bourdieu, 1999a; Vidal y Pol, 2005). Asimismo, dichas funciones, disposiciones y simbolismos, dependiendo de las acciones (o inacciones) de los grupos o personas involucradas, son recepcionados y modificados a través de la práctica en un espacio determinado.

Bajo la óptica de dominación del capital, el habitar es concebido como aquel acto donde se despliega la dominación ideológica y al mismo tiempo, en donde se disputa la recuperación del valor de uso del espacio (Lefebvre, 2013). En palabras de Martínez (2013), recuperando la reflexión de Lefebvre, habitar consistiría en:

“convertir el espacio (vívido) en lugar, adaptarlo, usarlo, transformarlo y verter sobre él la afectividad del usuario, la imaginación del habitante; práctica creativa que afirma la ilimitada potencialidad humana al reconocerse en la obra creada, otorgando al espacio sus múltiples dimensiones perdidas: lo transfuncional, lo lúdico y lo simbólico. Por el habitar se accedería al ser, a la sociabilidad (el derecho a la ciudad, el derecho a la centralidad-simultaneidad) y el habitante rompería con el monologo del urbanismo tecnocrático” (Martínez, 2013, p.45)

El trabajo de Ángela Giglia (2012) efectúa una bajada de manera más concreta del *habitar* al contexto residencial, señalando que su lugar por excelencia corresponde a la vivienda, ya sea por lo que representa en términos de identidad, y también por lo que esta implica en términos de protección y abrigo. No obstante, advierte que la relación entre la vivienda y la idea de amparo, no siempre se cumple satisfactoriamente, condición que, sin embargo, no niega la posibilidad de habitar. En este sentido, la autora plantea la necesidad de ampliar la definición,

incorporando mediante la recopilación del trabajo de distintos autores, la idea de posicionarse, estar ubicado o estar presente en un lugar (Heidegger, 1951; Radkowski, 2002; De Martino, 2004). Respecto de lo que se comprende por lugar, Bourdieu (1999a) señala que este corresponde a un punto en el espacio físico, en el cual un agente o una cosa se sitúan y que puede ser visto desde una perspectiva de localización, relación, posición o de rango de orden. A partir de lo anterior, se retoma a Giglia (2012) quien plantea la necesidad de situar al sujeto en el espacio, en un lugar, reconociendo puntos de referencia, que al mismo tiempo le permitirán establecer y reconocerse en un orden socio-espacial determinado. En síntesis, “habitar alude por lo tanto a las actividades propiamente humanas (prácticas y representaciones) que hacen posible la presencia —más o menos estable, efímera, o móvil— de un sujeto en un determinado lugar y de allí su relación con otros sujetos” (Giglia, 2012, p.13).

La última referencia establece un primer nexo entre la noción de *habitar* y *habitus*, cuando señala que son las prácticas y representaciones las que posibilitan el reconocimiento de los sujetos con el espacio físico y entre ellos mismos. En este sentido, el concepto de *habitus*, según Bourdieu (1997) corresponde a aquel principio que genera, unifica y retraduce las características propias de un grupo de personas o individuos (*actividades propiamente humanas*), las que el autor entiende como un conjunto de elecciones de personas, bienes y prácticas, es decir:

“Los habitus son principios generadores de prácticas distintas y distintivas (...). Establecen diferencias entre lo que es bueno y lo que es malo, entre lo que está bien y lo que está mal, entre lo que es distinguido y lo que es vulgar, etc., pero no son las mismas diferencias para unos y otros” (Bourdieu, 1997, p.20)

Dichas disposiciones, considerando las prácticas que cada grupo o personas manifiesten, se expresan el espacio social y adquieren una representación concreta en el espacio físico, es decir, se expresan como un modo de habitar. En este sentido Ángela Giglia (2012) refuerza esta idea señalando que “el habitus permite el habitar y el habitar se hace mediante el habitus” (p.17). Frente a esta constatación, Giglia (2012) teniendo como referencia el concepto de habitus de Bourdieu, propone una nueva categoría denominada *habitus socio-espacial*. Esta última refiere a “los gestos mediante los cuales nos hacemos presentes en el espacio, con los

cuales lo ordenamos, constituyen un conjunto de prácticas no reflexivas, más bien mecánicas o semi-automáticas” (Giglia, 2012, p.16). Lo señalado apunta a comprender la relación que los sujetos establecen con el orden socio-espacial, visto, por un lado, desde la participación en su producción, y por otro, desde la subordinación al mismo a través de un conjunto de códigos, que escritos o no, generalmente son reconocidos por los habitantes de un determinado contexto espacial.

De esta manera Giglia (2012), retoma al espacio habitacional como unidad idónea para la observación de dichas prácticas, principalmente por la frecuencia e intensidad de uso, que, a través de las rutinas familiares cotidianas moldean o domestican el espacio. En este sentido, la noción de domesticidad es relevada para vincularla con el *habitus socio-espacial*, pues domesticar corresponde a la reiteración sistemática de actuaciones (prácticas), las cuales condensan rutinas que posibilitan la significación y el reconocimiento entre distintos sujetos en un espacio y la relación que estos establecen con el mismo. En suma, los modos de apropiación del espacio físico (habitar), se consolidarán a través de su frecuencia e intensidad de ocupación y de las prácticas, relaciones o conexiones (*habitus*) que los habitantes puedan establecer con él.

Con las anteriores consideraciones, la gestión del recurso edilicio particularmente asociado al parque habitacional en altura, entendido como bien común, tiene directa relación con las formas de apropiación y patrones de uso que manifiesten sus usuarios, en este caso, los residentes de los edificios. En otras palabras, la reproducción de lo común deviene de un proceso que gestiona y organiza la vida comunitaria (Gutiérrez y Salazar, 2019). Es decir, los modos de habitar y el *habitus socio-espacial* propio de los usuarios o apropiadores, incide en la forma de resolución de conflictos que se presenta en la apropiación de los bienes y áreas comunes, en consecuencia, en las condiciones físicas del hábitat.

En términos de la trama de relaciones colectivas que se tejen en esta forma particular de habitar, cabe destacar específicamente la noción de capital social (Bourdieu, 1999a, 2000; Putnam, 1993) el cual participa en la definición de prácticas comunitarias y se expresa en las formas de apropiación del espacio común. En este sentido el capital social (Bourdieu, 2000) refiere a los recursos con los que cuenta un determinado grupo, que, vinculados a una relación de conocimiento y reconocimiento mutuo, además posee la capacidad de

movilizarlos. Adicionalmente, en términos espaciales, la proximidad física posibilita la cercanía entre los agentes y su interacción en el espacio, condición que puede facilitar la acumulación de capital social, concretamente a través de encuentros constantes, ya sean de manera fortuita o previstos (Bourdieu, 1999a). De manera complementaria, Putnam (1993), señala que el capital social corresponde a aquellos rasgos de la vida social que facilitan la acción colaborativa para la consecución de objetivos comunes, de modo que, la cooperación es más fluida al interior de comunidades que generan redes de compromiso cívico sólidas, basadas en la confianza y normas de reciprocidad generalizadas.

La confianza en este sentido es la que moviliza la cooperación voluntaria permitiendo que “la persona que confía lleve a cabo una acción que involucra el riesgo de pérdida si la persona en la que se confía no realiza la acción esperada” (Ostrom y Walker, 2003 citados en Ostrom y Ahn, p.182). Elementos como la reciprocidad vienen a reforzar la confianza entre los distintos actores que intervienen en un proceso determinado, pues “limita eficientemente las conductas oportunistas, lo que conduce a un incremento en el nivel de confianza de quienes han sido testigos de una reciprocidad repetida” (Ostrom y Ahn, pp. 166-167). En síntesis, la presencia de recursos como los definidos en una determinada estructura social facilitará el cumplimiento de metas colectivas, vale decir, el capital social ayuda a la resolución de problemas de carácter colectivo (Ostrom y Ahn, 2003, p. 162).

En el caso específico de las comunidades de residentes de los edificios que forman parte del parque habitacional en altura, los recursos presentes generalmente son reducidos y se caracterizan por la falta de confianza y reciprocidad. Dicha condición limita los mecanismos de acciones conjuntas que este modo de habitar exige. Se observan, en este contexto, acciones con una carga simbólica orientada a las prácticas individuales por sobre las colectivas, situación que configura patrones de apropiación conflictivos en torno a los bienes comunes. El impulso de evasión que presentan muchos residentes, corresponde a uno de estos patrones. La evasión o *el problema del gorrón* (Ostrom, 2011), se basa justamente en la naturaleza de no exclusión de los usuarios sobre un bien común pues “cuando una persona no puede ser excluida de los beneficios que otros procuran, está motivada a no contribuir en el esfuerzo común y a gorronear de los esfuerzos de los otros” (Ostrom, 2011, p.43). Siguiendo a Ostrom (2011), si bien ese porcentaje de apropiadores que evade los compromisos no totaliza la

estructura de cooperación, determinan que el “nivel de provisión del beneficio colectivo sea menor al óptimo” (p.43). Adicionalmente, prevalecen proyecciones cortoplacistas, pues los individuos atribuyen mayor valor a los beneficios que esperan recibir individualmente en un futuro inmediato por sobre aquellos que pueden ser percibidos en un futuro distante de manera colectiva (Ostrom, 2011). En suma, el capital (o recursos) que una determinada comunidad de residentes posea, traducido en prácticas individuales o colectivas, puede afectar las formas de apropiación de los bienes comunes y la capacidad de gestión y mantenimiento del sistema de recursos edificados, impactando positiva o negativamente en las condiciones físicas y consecuentemente en la cotidianidad de los habitantes de este hábitat en particular.

Con el anterior preámbulo, podemos comprender de alguna manera, dónde radican las dificultades que hoy día enfrentan la gestión y administración de los multifamiliares de vivienda. Resulta evidente la sintonía que expresan estas tensiones con los procesos de individualización, los cuales, reforzados por la propiedad privada como tipo de tenencia, se contraponen precisamente a lo que conlleva esta forma particular de habitar: lo colectivo estructurado en torno al bien común edificado.

En esta, línea Mancini (2015) señala que “las crecientes necesidades individualizadas de negociar relaciones sociales [...] suponen la negación ética de lo colectivo para la construcción social de las experiencias individuales” (p.248). Es decir, el individualismo se instala como un elemento cultural que va delineando las formas en que se construyen las relaciones y prácticas sociales, siendo un aspecto fuertemente instalado en la sociedad actual, permeando las formas de acción y relación, que los habitantes de un determinado contexto territorial establecen con su entorno inmediato. Lo anterior radica en la retirada de lo colectivo como elemento estructurante de la organización social, generando un proceso de desarticulación comunitaria profunda, observándose de manera consecuente una disminución de la reciprocidad y cooperación entre individuos.

A partir de las dimensiones definidas de manera previa, el siguiente cuadro determina ciertos factores que se relacionan con la progresión de la vulnerabilidad observada de manera concreta en contextos habitacionales en altura. Lo anterior, teniendo como referencia los modelos de presión y liberación y de acceso desarrollados por Blakie *et al.* (1996),

vinculando este último con la propuesta de estructura de oportunidades de Kaztman (2000) y Kaztman *et. al* (1999a, 1999b, 2006):

**Tabla 4: Propuesta de progresión de la vulnerabilidad del parque habitacional en altura**

Nivel de Acceso	Dimensiones	Factores de Vulnerabilidad	Nivel de progresión
Estructura de oportunidades	Político-Institucional	Mercantilización de la producción habitacional Tercerización de la gestión y fiscalización habitacional Políticas habitacionales parciales y focalizadas	Causas de fondo / Presiones dinámicas
	Socio-Residencial	Individualización del espacio residencial Asimetrías Económicas Diferencias socio-culturales	Presiones dinámicas
Recurso/activo	Físico-Espacial	Complejidad Morfológica (altura/densidad) Co-tenencia de propiedad (Bienes Privados/Bienes Comunes)	Condiciones inseguras

Fuente: Elaboración Propia

En suma, el esquema propuesto, sintetiza los elementos teórico-metodológicos que guían la presente investigación, los cuales, bajo un análisis longitudinal de la construcción de riesgo de desastre, pretende ir más allá del colapso o afectación de los inmuebles (desastre), es decir, se busca relevar y establecer relaciones con “los múltiples sitios en los que tanto las políticas y las prácticas [sociales] se desarrollan y [los lugares donde] los resultados se concretan o materializan” (Oliver-Smith *et al.*, 2016, p.59).

### **Estrategia Metodológica**

Antes de describir la estrategia metodológica, de manera preliminar, considero necesario dar cuenta de ciertas circunstancias que motivaron el abordaje de la problemática planteada por el presente estudio. En este sentido, partir señalando que el inicio de mi formación doctoral, coincidió con el sismo que el año 2017 que afectó, entre otras entidades, a la Ciudad de México. En ese momento habían transcurrido tres meses fuera de mi país de origen, Chile, un territorio que, al igual que en México, frecuentemente experimenta este tipo de sucesos. Antes de 2017, personalmente había vivido al menos dos grandes eventos: el terremoto

del 3 de marzo de 1985 y el terremoto del 27 de febrero de 2010, ambos con un impacto relevante en la capital del país, Santiago, mi ciudad natal. El más reciente, en 2010, instaló un hito indeleble en la memoria de gran parte de los habitantes del país, pues afectó a la zona centro sur, espacio geográfico habitado por casi el 80% de la población nacional, con magnitudes que oscilaron entre los 8.8 y 8.1 Richter<sup>6</sup>. Si bien las pérdidas materiales fueron extensas, sobre todo en el contexto habitacional, los colapsos totales y parciales de edificios fueron aislados, registrándose algunos casos emblemáticos<sup>7</sup> en Santiago y en la Región del Biobío.

Las percepciones y experiencias previas, se activaron el 19 de septiembre de 2017 y sirvieron para contrastar y reflexionar acerca de los efectos evidenciados a partir del sismo en la Ciudad de México, mi ciudad de residencia hasta el día de hoy. Inicialmente, sin tener mayor conocimiento del contexto geográfico, político e institucional mexicano, las primeras preguntas que me hice fueron: ¿por qué un sismo de intensidad menor a mi última referencia había ocasionado tantos colapsos totales edificios?, ¿por qué se concentraban en ciertas delimitaciones territoriales?, ¿a qué se debía que edificaciones de reciente data hubiesen colapsado o presentado afectaciones significativas? Estas interrogantes y la necesidad de apoyar, me impulsaron a colaborar de manera espontánea en la revisión de tres inmuebles afectados en las alcaldías centrales de la ciudad. Las conversaciones que pude entablar con algunos de sus habitantes, orientadas principalmente a ofrecer un diagnóstico técnico-constructivo preliminar, también me permitieron develar un conjunto de elementos que tensionaban o facilitaban las prácticas organizativas al interior de los edificios y la relación o percepciones que las comunidades establecían con diversas instancias institucionales. Estos elementos fueron los que me adentraron intuitivamente en la comprensión de que los daños o colapsos no se relacionaban únicamente con la ocurrencia del sismo, ni con las condiciones físicas de la edificación. También convergían otros factores y actores.

---

6 El sismo del 27 de febrero de 2010 es considerado como el segundo de mayor intensidad ocurrido en Chile, y el octavo a nivel mundial. Su afectación abarcó seis regiones del país: Valparaíso, Metropolitana de Santiago, O'Higgins, Maule, Biobío y La Araucanía.

<sup>7</sup> Dentro de estos casos se encuentra el Edificio Borde Río, ubicado en la ciudad de Concepción, Región del Biobío. También se registró el colapso parcial de un edificio de 5 niveles en calle Gandarillas 360, en la comuna de Maipú, Región Metropolitana.

Todas estas circunstancias pesaron en la redefinición del rumbo de mi investigación, con un proyecto que originalmente se orientaba al análisis del proceso de deterioro y obsolescencia del antiguo parque habitacional en altura producido México y otros países de la región. Ante la crisis particularmente experimentada por esta tipología habitacional luego del sismo, y de las percepciones recopiladas en la aproximación espontánea al campo, decidí ampliar la perspectiva de análisis, incorporando la dimensión social como un factor clave en el estudio de la vulnerabilidad construida en este espacio residencial, entendiendo que el deterioro físico y eventual colapso de un edificio constituye solo la expresión final de un proceso previo.

### *Carácter y métodos de investigación*

El presente estudio corresponde a una investigación cualitativa, decisión que se sustenta en la necesidad de incorporar un diseño flexible, en razón del escenario dinámico en el cual se enmarca el tema de estudio. Esta determinación metodológica permitió establecer una aproximación conjunta con los procesos y actores que convergen e interactúan en la producción y reproducción de vulnerabilidades en torno al parque residencial en altura en la Ciudad de México. En palabras de Mendizabal (2006) este enfoque abre “la posibilidad de advertir durante el proceso de investigación situaciones nuevas e inesperadas vinculadas con el tema de estudio, que puedan implicar cambios en las preguntas de investigación y los propósitos” (Mendizabal, 2006, p. 67).

De manera más específica y bajo la premisa de que “la investigación sobre los desastres debe ser informada por una metodología de historia de vida, basada en el hecho de que la historia de vida de un desastre comienza antes de la aparición de un evento físico específico” (Oliver-Smith *et al.*, 2016, p.58), la presente estrategia metodológica recoge elementos la propuesta desarrollada por la *Investigación Forense de Desastres* (Oliver-Smith *et al.*, 2016). Simultáneamente, este tipo de investigación se vincula con aspectos del modelo de presión y liberación (Blakie *et al.*, 1996), introducido en el apartado teórico. En este contexto, el enfoque causal asociado al término forense, organizó el trabajo y técnicas empleadas, las que se enfocaron en la búsqueda de causas de fondo para poder vincularlas con el desarrollo de patrones de vulnerabilidad y exposición expresadas físicamente en las edificaciones afectadas por el sismo. Cabe señalar que la investigación forense de desastres sugiere cuatro

métodos para su desarrollo, los que se señalan a continuación (Oliver-Smith *et al.*, 2016, p.57):

- a) Análisis Retrospectivo Longitudinal: enfocado en la temporalidad de los procesos y factores causales críticos que han desencadenado desastres en el pasado.
- b) Construcción de Escenarios de Desastres: se proyecta hacia escenarios futuros a través de contextos seleccionados en virtud de amenazas conocidas, que pronostican un eventual desastre
- c) Análisis Comparativo de Casos: busca identificar causas subyacentes mediante comparación de efectos o situaciones contextuales en diferentes entornos sociales.
- d) Meta análisis: revisión bibliográfica de diversos estudios ya realizados acerca de un determinado evento o sistema expuesto, para identificar, evaluar y contrastar resultados similares.

De acuerdo a Oliver *et al.* (2016) dichos métodos pueden ser utilizados de manera aislada o combinada según los objetivos planteados por cada investigación. En el presente estudio, se emplearon dos: el *Análisis Retrospectivo Longitudinal* y el *Análisis Comparativo de Casos*. El primero, permitió esclarecer aquellos procesos institucionales, que, vinculados a factores causales, configuran de patrones de destrucción y pérdida en un contexto determinado, en este caso, aquel definido por el parque habitacional en altura, procedimiento que en síntesis “proporciona una narrativa histórica de la construcción del riesgo” (Oliver-Smith *et al.*, 2016, p.60). El segundo, se orientó a determinar las condiciones de exposición y vulnerabilidad mediante la lectura obtenida de manera directa desde un conjunto de enclaves habitacionales, es decir, “un rango limitado de casos que muestran elementos o aspectos en común” (Oliver-Smith *et al.*, 2016, p.68). La selección y revisión de los casos de manera exhaustiva otorgó insumos para una mejor comprensión de las complejidades que se imbrican en la reproducción de vulnerabilidades en un espacio urbano de alta conflictividad.

#### *Definición de las unidades de análisis y observación*

Con el propósito de profundizar y facilitar la comprensión de la problemática, la investigación se abocó particularmente en el análisis del proceso de reconstrucción y

rehabilitación de edificios en las alcaldías de Cuauhtémoc, Benito Juárez y Coyoacán, pues dichas delimitaciones territoriales son las que concentraron las mayores afectaciones de esta tipología habitacional. Por otro lado, las unidades de observación corresponden a los edificios de vivienda afectados por el sismo en las alcaldías antes señaladas, en las cuales se seleccionó un caso, es decir 3 en total, lo que permitió profundizar en las vulnerabilidades relacionadas con aspectos sociales, organizativos y jurídicos y la relación que estas unidades establecen con la dimensión institucional. En este sentido, la selección de los casos obedece a los siguientes criterios:

- Periodo de producción y la antigüedad de la edificación: Da cuenta de eventuales deficiencias en el mantenimiento edilicio, afectaciones no atendidas derivadas del sismo de 1985 o deficiencias constructivas para el caso de edificaciones recientes.
- Densidad habitacional de los edificios: A mayor cantidad de departamentos se amplifica el fenómeno en un determinado espacio. Los conjuntos seleccionados se encuentran conformados como mínimo por 390 unidades privativas distribuidas en más de un edificio.
- Categorización de riesgo de los edificios: los edificios seleccionados fueron catalogados en riesgo alto o medio de colapso, es decir, que requirieron de algún tipo de acción constructiva compleja para su rehabilitación o reconstrucción.

Con las anteriores consideraciones, los casos de estudio seleccionados por alcaldía y sus características generales corresponde a los siguientes:

#### *Unidad Habitacional Morelos / Colonia Doctores / Alcaldía Cuauhtémoc*

Conocida además como Centro Residencial Morelos (CRM) o más coloquialmente como "Los Soldominios"<sup>8</sup>, esta unidad se ubica en el polígono comprendido las calles Dr. Liceaga al norte, Dr. Juan Navarro al sur, Dr. Carmona y Valle al oeste, colindando al este con terrenos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Su data de construcción

---

<sup>8</sup> De acuerdo a los relatos e información de archivo esta denominación radica en la constante exposición al sol que presentan los edificios del conjunto, debido a su condición de aislamiento entre una torre y otra. Aunque también otras explicaciones lo atribuyen a los nombres de constelaciones zodiacales que se asignaron a cada edificio para su identificación.

remonta a 1970 y se compone de 5 torres de 16 pisos (Tipo A), 7 edificios de 12 pisos (Tipo B) y 12 bloques de 5 pisos (Tipo C), sumando alrededor de 910 departamentos. El sismo de 1985 generó afectaciones que no tuvieron reparaciones adecuadas. A partir del sismo del 2017, se dictaminaron solo algunos edificios que dentro de los cuales destacan las categorías en alto riesgo de colapso asignadas a dos de sus torres, Centauro y Osa Mayor, y una en riesgo medio, correspondiente a la torre Pegaso.

*Multifamiliar Tlalpan / Colonia Educación / Alcaldía Coyoacán*

Se ubica en el polígono definido por las calles Cerro San Antonio al norte, al este por Av. 8, al sur por Av. Álvaro Gálvez y Fuentes y al oeste por Calzada de Tlalpan. Su construcción se remonta al año 1957 y formó parte de las estrategias habitacionales promovidas en esa época para los trabajadores del Estado a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entidad que administró y fue propietaria de la unidad hasta fines de la década del 80. Originalmente se componía por 10 edificios, sumando un total de 500 departamentos, y una zona destinada a equipamiento y servicios. Presentó dictámenes en categorías de riesgo bajo, medio y alto, siendo reconocido por el colapso de uno de sus bloques el mismo día del sismo (Edificio 1C). Las acciones emprendidas desde la organización surgida en este predio permearon el proceso de reconstrucción emprendido por el Gobierno de la Ciudad, logrando incidir significativamente en modificaciones efectuadas a la Ley de Reconstrucción.

*Edificio Porta Tlalpan 550 / Colonia Moderna / Alcaldía Benito Juárez*

Edificio de reciente data, construido en distintas etapas entre los años 2006 y 2010. Se ubica en el polígono comprendido por Calzada de Tlalpan al oeste, Víctor Hugo al norte y Antonio Maura al este. La unidad se compone por 4 torres, sumando un total de 390 departamentos. La forma de adquisición de los departamentos fue por medio de créditos facilitados por diversas instituciones, los que gran parte de sus habitantes aún se encontraban pagando al momento del sismo. Las cuatro torres poseen dictamen en categoría de riesgo alto, donde las fallas, de acuerdo a peritajes estructurales y constructivos preliminares se deberían a deficiencias en la ejecución y fiscalización de obras.

### *Técnicas de recolección y registro de la información*

Las técnicas utilizadas para recolección de información fueron definidas con base a una matriz (adjunta en anexo) construida a partir de los objetivos específicos que este estudio plantea. Este ejercicio consistió en asociar de manera correlativa los objetivos específicos con variables e indicadores. Adicionalmente, a dichos indicadores se asoció una técnica específica, lo que finalmente permitió operacionalizar los propósitos trazados. En este sentido, las técnicas definidas para esta investigación se articularon en torno a dos instancias: una primera vinculada a trabajo de gabinete y otra vinculada a trabajo de campo, según se detalla a continuación:

#### *Trabajo de Gabinete y análisis documental:*

Antes de la realización del trabajo de campo, se realizó una etapa de análisis documental, la cual, mediante la consulta de diversas fuentes bibliográficas, permitió documentar y construir las condiciones de manera previa y posterior al sismo. En este sentido, se revisaron exhaustivamente diferentes fuentes bibliográficas, incluyendo marcos normativos, artículos de prensa, censos, entre otros. Adicionalmente, para poder conocer los mecanismos institucionales que se relacionan por un lado con la producción y mantenimiento de edificios de vivienda multifamiliar, y por otro, con aquellos específicamente vinculados con gestión de riesgos y otros instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, se consultaron normativas, planes y programas y distintos archivos de carácter institucional. Asimismo, se revisaron periódicamente censos u otros archivos relacionados con la cobertura y avance de las distintas estrategias habitacionales esbozadas desde el Gobierno de la Ciudad para la atención de los edificios de vivienda multifamiliar afectados por el sismo. Dicho material se obtuvo a partir de sitios web y también mediante solicitudes vía transparencia a diversas instituciones que confluyen en el proceso de reconstrucción. El siguiente cuadro sintetiza de manera general los tipos de fuente y cantidad de documentos consultados:

**Tabla 5: Resumen Documentación Consultada 2018-2021**

Tipo de Fuente	Cantidad de Documentos Consultados
<b>Documentación previa al sismo</b>	
Planes , Programas y Normativas Urbano Habitacionales	13
Reglas de operación, Padrones de beneficiarios e Informes Programas Habitacionales de Mantenimiento	60
Normativa y Reglas de operación Gestión de Riesgos de Desastre	3
Solicitudes de transparencia en materia habitacional	12
<b>Documentación posterior al sismo</b>	
Normativa, Reglas de operación e Informes Reconstrucción	23
Solicitudes de transparencia Reconstrucción	6
Notas de Prensa Reconstrucción	72
<b>Total general</b>	<b>189</b>

Fuente: Elaboración Propia

Cabe señalar, que, se realizaron un total de 18 solicitudes de transparencia realizadas, de las cuales 7 no tuvieron respuesta, todas correspondientes a sujetos obligados de la Ciudad de México. Lo anterior se debe a la suspensión de los términos de condiciones y procedimientos adoptadas por cada organismo en virtud de las medidas sanitarias desarrolladas para enfrentar la Crisis Sanitaria por el virus SARS-CoV-2. Dicha suspensión, afectó entre otros requerimientos, las solicitudes de acceso a la información pública, las que serán reanudadas cuando el semáforo epidemiológico permita regularizar el funcionamiento institucional.

### *Trabajo de Campo*

En concordancia con los objetivos planteados por la investigación, el trabajo de campo se organizó en torno a las tres dimensiones definidas, es decir, físico-espacial, socio-residencial y político-institucional, definiendo distintas técnicas y temporalidades para este propósito. Las técnicas empleadas fueron dos: observación no participante y entrevistas semi-estructuradas. Respecto de la temporalidad, el campo originalmente fue pensado en dos momentos, uno exploratorio y otro de profundización. No obstante, se realizó en tres, pues la etapa de profundización se dividió en dos instancias en razón de la declaratoria de pandemia y la crisis sanitaria que venimos experimentando desde marzo de 2020. Cabe

señalar que las técnicas antes señaladas fueron empleadas de manera transversal en la etapa exploratoria, mientras que las entrevistas se aplicaron mayormente en la etapa de profundización.

La etapa exploratoria (marzo-octubre de 2018) abordó en primera instancia la dimensión físico-espacial, a través de observación no participante. Mediante recorridos periódicos en los tres conjuntos seleccionados, fue posible situar su inserción dentro del contexto urbano, definir la distribución espacial de las edificaciones dentro de los predios y constatar las condiciones de afectación expresadas por cada uno de ellos a partir del sismo. Asimismo, se establecieron aproximaciones con informantes que facilitaron la entrada a los predios para asistir a asambleas informativas o reuniones de comités de vigilancia. Esta etapa concluye con la realización de cuatro entrevistas semi-estructuradas a residentes de los casos seleccionados, las que representan una primera entrada a la dimensión socio-residencial y sirvieron para ajustar el instrumento que se aplicaría en la fase posterior.

La etapa de profundización pre-pandemia (septiembre-diciembre de 2019) abordó con énfasis la dimensión socio-residencial y, en parte, dimensión político institucional. En este periodo se recopiló un conjunto de doce narrativas de actores comunitarios y dos de actores institucionales. Posteriormente en la etapa de profundización post-pandemia (noviembre 2020-febrero 2021) se retomaron las entrevistas, obteniéndose tres comunicaciones de actores comunitarios y cinco de actores institucionales. En ambas instancias se aplicaron entrevistas semi-estructuradas, basadas en pautas de referencia diferenciadas según la dimensión a explorar. A partir de los testimonios recabados, fue posible contrastar y complementar la información obtenida del análisis documental. En síntesis, entre octubre de 2018 y febrero de 2021, se realizaron un total de 24 entrevistas a 29 actores. 17 entrevistas corresponden a 21 residentes de los multifamiliares afectados, 6 hombres y 15 mujeres, todos mayores de edad en un rango etario que va de los 30 a los 80 años. En cuanto al ámbito institucional, se realizaron un total de 7 entrevistas correspondientes a 8 servidores públicos, 5 hombres y 3 mujeres todos ellos en cargos de coordinación de equipos en distintas instituciones de la Ciudad de México, tanto del Gobierno de la Ciudad, así como de alcaldías. Lo anterior se resume en la siguiente tabla:

**Tabla 6: Síntesis entrevistas realizadas entre octubre de 2018 y febrero de 2021**

Tipo de Actor	Entrevistas realizadas	Entrevistados		
		Mujeres	Hombres	Total Entrevistados
<b>Actor Comunitario</b>				
Multifamiliar Tlalpan	6	4	4	8
Unidad Habitacional Morelos	8	9	1	10
Edificio Tlalpan 550	3	2	1	3
<b>Actores Institucionales</b>				
PROSOC	2	0	2	2
INVI	2	2	1	3
SGRD	1	0	1	1
Comisión para la reconstrucción	1	0	1	1
Alcaldía Cuauhtémoc	1	1	0	1
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>29<sup>9</sup></b>

Fuente: Elaboración Propia

- Caracterización de entrevistados en la dimensión socio-residencial

Corresponde a residentes de los predios seleccionados como casos de estudio: Multifamiliar Tlalpan, Unidad Habitacional Morelos y Edificio Porta Tlalpan 550. Mediante una pauta que guio la entrevista, se identificó de qué manera las particularidades sociales, organizativas y jurídicas relativas a los edificios de vivienda multifamiliar se presentaron como desafíos para la articulación de estrategias habitacionales efectivas de prevención y mitigación en contextos de fenómenos sísmicos. De igual manera, fue posible evidenciar la percepción y relación que los habitantes establecieron con actores institucionales, tanto con aquellos que incidieron en el proceso de reconstrucción como con otras instancias previas vinculadas a la implementación de programas de mantenimiento para los edificios.

El muestreo de entrevistados por conjunto fue definido de manera aleatoria hasta saturar los datos. Las entrevistas se aplicaron de manera presencial entre el segundo semestre de 2018 y el segundo semestre de 2019, y de manera remota entre el segundo semestre de 2020 y el primer semestre de 2021. Respecto de las identidades de los entrevistados, es necesario señalar que, en atención a posteriores episodios de conflicto suscitados en la organización de

<sup>9</sup> La cantidad de entrevistas realizadas difiere de la cantidad de entrevistados, debido a que en cuatro de ellas participaron dos entrevistados de manera simultánea.

damnificados, se optó por reemplazar sus nombres reales por pseudónimos. La siguiente tabla resume las entrevistas realizadas:

**Tabla 7: Actores comunitarios entrevistados**

Fecha Entrevista	Multifamiliar	Entrevistados	Lugar Entrevista
23/10/2018	Tlalpan	Pablo y Teresa	Café Anell
10/09/2019	Tlalpan	Francisco	Café Crucco
27/09/2019	Tlalpan	Viviana	Plaza Calle Cerro San Antonio
17/10/2019	Tlalpan	Eugenia	Campamento Gálvez y Fuentes
17/10/2019	Tlalpan	Juan	Campamento Gálvez y Fuentes
02/02/2021	Tlalpan	Daniela y David	Videollamada
10/09/2018	Morelos	Laura	Restaurant de Maíz/Salón Torre Pegaso
12/10/2019	Morelos	Carolina	Esquina de Dr. Lucio y Dr. Liceaga
14/10/2019	Morelos	Alejandra	Café do Brasil
14/10/2019	Morelos	Mónica	Orfeo Catalá
04/10/2019	Morelos	Patricia	Edificio Pegaso
15/10/2019	Morelos	Sofía y Leonor	Edificio Pegaso
09/10/2019	Morelos	Matilde	Café do Brasil
23/09/2019	Morelos	María y Pedro	Edificio Pegaso
23/10/2018	Porta Tlalpan 550	Lucía	Ciudad Universitaria, UNAM
09/02/2021	Porta Tlalpan 550	Gabriela	Videollamada
03/02/2021	Porta Tlalpan 550	Jesús	Videollamada

Fuente: Elaboración Propia

○ Caracterización de entrevistados en la dimensión político-institucional

Esta categoría corresponde a funcionarios de instituciones vinculadas a la implementación de mecanismos asociados, por un lado, a la producción y mantenimiento de vivienda, por otro al proceso de reconstrucción y rehabilitación de edificios afectados por el sismo y finalmente aquellos vinculados con estrategias de gestión integral del riesgo. Parte de las entrevistas se realizaron de manera presencial, antes de la pandemia y vía remota luego de la declaratoria y las restricciones impuestas en la Ciudad de México<sup>10</sup>. La siguiente tabla resume las entrevistas realizadas:

<sup>10</sup> Salvo aquellas aplicadas a funcionarios del INVI, para las cuales fui citada presencialmente en las oficinas ubicadas en la Colonia Granjas, Iztacalco, cumpliendo estrictos protocolos de bioseguridad

**Tabla 8: Actores Institucionales Entrevistados**

Fecha Entrevista	Institución	Cargo entrevistado	Lugar
07/10/2019	PROSOC	Coordinador de Programas Sociales	Oficinas PROSOC Colonia Roma Norte
07/10/2019	PROSOC	Subdirector Técnico	Oficinas PROSOC Colonia Roma Norte
21/12/2020	Comisión para la Reconstrucción	Director General Operativo	Videollamada
10/01/2021	SGIRD CDMX	Director General de Resiliencia	Videollamada
19/01/2021	INVI	Coordinadora Programa de Mejoramiento	Oficinas INVI Colonia Granjas
19/01/2021	INVI	Analista Programa de Mejoramiento	Oficinas INVI Colonia Granjas
26/01/2021	INVI	Coordinador de Asistencia Técnica	Oficinas INVI, Colonia Granjas
20/01/2021	Alcaldía Cuauhtémoc	Directora General de Seguridad Ciudadana y Protección Civil	Videollamada

Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar, que, pese a reiterados solicitudes, nunca hubo respuesta de funcionarios del Instituto para la Seguridad de las Construcciones de la Ciudad de México, Alcaldías de Benito Juárez y Coyoacán, así como de una funcionaria de la Comisión para la reconstrucción que originalmente había accedido a ser entrevistada y finalmente no respondió a la convocatoria.

Para la reducción del material obtenido de las entrevistas, se empleó el programa QDA Miner el cual permitió codificar y clasificar la información. Posteriormente la información arrojada por los distintos instrumentos se clasificó en una *matriz de vaciado* (adjunta en anexos) construida en torno a los objetivos específicos que guiaron esta investigación. La clasificación derivada de esta matriz permitió el análisis, interpretación y contraste de los datos obtenidos.

## **Estructura del documento**

El presente documento se estructura en torno a cuatro capítulos. El primero, desde una perspectiva histórica y referencial, describe el contexto de los sismos de 1985 y la atención del parque habitacional afectado en la Ciudad de México, ofreciendo una aproximación a los actores involucrados y a los tipos de iniciativas ejecutadas.

El segundo capítulo se interioriza en las condiciones del contexto institucional mexicano referido a la gestión de riesgo de desastre. En este se busca establecer, como se ha construido y cuáles son las problemáticas que enfrenta dicha la institucionalidad. También se analizan recientes legislaciones y programas diseñados para el abordaje de la reconstrucción del parque habitacional en la Ciudad de México a partir del sismo de 2017.

El tercer capítulo, refiere a los procesos y los énfasis institucionales puestos en la producción de vivienda vertical, particularmente en la Ciudad de México. De igual manera se indaga en las herramientas o dispositivos desarrollados para el apoyo al mantenimiento de esta tipología habitacional, y explora su eventual contribución en la mitigación de vulnerabilidades físicas.

Finalmente, el tercer capítulo, expone los resultados empíricos derivados del trabajo de campo. Este se organiza en tres apartados asociados a cada uno de los casos de estudio, es decir, Multifamiliar Tlalpan, Unidad habitacional Morelos y Edificio Porta Tlalpan 550. A partir de la narrativa de los habitantes, se devela de qué manera se reproducen vulnerabilidades del al interior de cada conjunto, las que repercuten en una mayor exposición física ante la ocurrencia de un evento sísmico o bien dan paso a contrarespuestas de organización comunitaria. De igual manera los relatos permiten establecer cuáles son las precepciones y formas de relación que se establecen desde estos espacios con la dimensión institucional.

## **CAPÍTULO 1: LOS SISMOS DE 1985 EN LA CIUDAD DE MÉXICO: UNA REFERENCIA NECESARIA EN EL CONTEXTO HABITACIONAL**

El territorio mexicano presenta un comportamiento diferenciado ante los sismos, existiendo áreas geográficas con mayor propensión a la ocurrencia de fenómenos de este tipo; de acuerdo al Servicio Geológico Mexicano (2017), el territorio mexicano se divide en las siguientes zonas sísmicas: Zona A: territorio donde históricamente no se registran sismos, no se han reportado sismos en los últimos 80 años y no se esperan aceleraciones del suelo significativas a causa de temblores; Zonas B y C: territorios intermedios, donde se registran sismos no tan frecuentemente, afectados por altas aceleraciones pero que no sobrepasan el 70% de la aceleración del suelo y, Zona D: territorio donde se han reportado grandes sismos, con alta frecuencia y aceleraciones del superiores al 70% de la aceleración de la gravedad.

La Ciudad de México -emplazada en el Valle de México- se ubica en la zona B, delimitación que no presenta registros frecuentes de terremotos, no obstante, las características propias del subsuelo de la ciudad -depósitos lacustres que determinan su compresibilidad- favorecen la amplificación de las ondas sísmicas, condición que establece una zonificación específica para esta entidad. Esta zonificación se relaciona con la cercanía territorial a la antigua cuenca lacustre, la que se define de la siguiente manera: Zona I, firme o de lomas: localizada en las partes más altas de la cuenca del valle, está formada por suelos de alta resistencia y poco compresibles; Zona II o de transición: localizado entre el suelo lacustre y el terreno firme, presenta características intermedias entre la Zonas I y III, y, Zona III o de Lago: localizada en las regiones donde antiguamente se encontraban lagos (lago de Texcoco, Lago de Xochimilco) (Servicio Geológico Mexicano, 2017). En la historia sísmica de la Ciudad de México, dichas características establecen patrones de afectación diferenciados según el tipo de suelo en el que se emplacen las edificaciones, las que sistemáticamente se han expresado con mayor intensidad en entornos residenciales. En este contexto los sismos de 1985 corresponden a los fenómenos que más pérdidas de vidas humanas y patrimoniales han causado en la capital del país, las que se discutirán a continuación.

## 1. La afectación de la vivienda y los programas habitacionales implementados

Los sismos de 1985 marcaron un antes y un después en la vida de miles de personas en la Ciudad de México. A las 7.17 de la mañana del 19 de septiembre un sismo de 8.1 grados Richter cimbró a la capital de la república, generando severas pérdidas materiales y de vidas humanas; una réplica de gran magnitud al día siguiente vino a sellar la tragedia en la ciudad. Las cifras oficiales de fallecidos hablan de 3,962 muertos mientras que otras voces, como la de la Cruz Roja, las cifran sobre las 10,000 (Nájar, 2015). A la fecha aún no existe consenso respecto a este dato. En relación a las pérdidas materiales, según datos emitidos por diversas instituciones de la época,<sup>11</sup> un total de 5,728 edificaciones resultaron afectadas, 47% de ellas presentaron daños menores, 38% fracturas o desplome de estructura y un 15% derrumbe parcial o total. Del total afectado, un 68% correspondía a edificaciones de uso habitacional<sup>12</sup> (Pliego, 1994, p. 45). La afectación significativa que experimentó la vivienda acrecentó la crisis, debido a que muchos hogares quedaban en total desamparo. La atmosfera vivida en aquellos días y el retrato de la experiencia de miles de personas en la ciudad, son expuestos por Elena Poniatowska (2005) en el libro “Nada, Nadie. Las voces del temblor”, cronica que relata las situaciones y sentimientos, como el dolor, angustia e incertidumbre sufrida por las propias víctimas, así como la ausencia y actuar errático de las autoridades y las distintas instituciones gubernamentales frente al abordaje del desastre.

Cabe destacar que las personas damnificadas y la afectación del parque habitacional manifestó algunas diferencias, las que refieren a su localización, tipología y categoría socioeconómica, por lo cual la Comisión Metropolitana de Emergencia (CME) estableció la siguiente distinción para definir el universo de atención (Duhau, 1987; Pliego, 1994; Esquivel, 2016): a) Residentes de colonias y barrios localizados en el Centro Histórico y sitios aledaños, como Tepito, Peralvillo, Morelos y Guerrero; b) Residentes de colonias de clase media como Roma, Juárez, Condesa, Narvarte y aledañas; y c) Residentes de las Unidades habitacionales Nonoalco Tlatelolco y el Centro Urbano Presidente Juárez.

---

<sup>11</sup> Unidad de la crónica presidencial, Terremotos de septiembre, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p.544.

<sup>12</sup> Los sectores salud y educación, en menores términos porcentuales, resultaron fuertemente afectados. Según datos aportados por la Presidencia de la República (1986) el sector salud perdió un 25% de sus camas, mientras que el área educativa sufrió la afectación de un 29,8% de sus escuelas públicas.

Para la atención de los grupos antes señalados se diseñaron las siguientes estrategias: El Programa Emergente de Vivienda Fase I (PEV I), destinado a los residentes de colonias de clases medias y de los conjuntos Presidente Juárez y Nonoalco Tlatelolco, no obstante, por las complejidades propias de este último, posteriormente se diseñó un dispositivo particular denominado Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco; el Programa de Renovación Habitacional Popular (PRHP), orientado a la atención de las vecindades expropiadas del Centro Histórico y sus alrededores; y finalmente, para la atención de aquellas vecindades dañadas pero no expropiadas se creó el Programa Emergente de Vivienda Fase II (PEV II). El número de viviendas atendidas y la inversión efectuada por programa se sintetizan en el siguiente cuadro:

**Tabla 9: Programa de Reconstrucción en la Ciudad de México por los sismos de 1985**

<b>Programa</b>	<b>Inversión (MDP)</b>	<b>Vivienda o Crédito asignado (unidades)</b>
Programa Emergente de Vivienda Fase I	80,385	16,077
Programa de Renovación Habitacional Popular	274,624.5	48,800
Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco	57,000	9,744
Programa Emergente de Vivienda Fase 2	94,000	12,000
<b>TOTAL</b>	<b>506,009.5</b>	<b>86,621</b>

Fuente: SEDUE (Véase en Mecatl *et al.* (1987, p.21)

De acuerdo a Mecatl *et al.* (1987) la implementación del Programa de Reconstrucción en la Ciudad de México se dividió en dos etapas: una primera hasta fines 1985 que responde a la atención de la emergencia, y al diseño de los Programas Emergente de Vivienda Fase I y Renovación Habitacional Popular, el último bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y el Departamento del Distrito Federal; y una segunda que inicia en 1986, en la cual comienza la ejecución de los programas antes señalados, y además se crean y comienzan a implementar el PEV II y el Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, etapa en la cual adquiere protagonismo la organización de damnificados articulada a partir del sismo.

En efecto, la implementación de las estrategias habitacionales diseñadas para dar atención al parque habitacional afectado, en gran medida obedecen a las demandas y presiones instaladas a través de organizaciones ciudadanas que, desde los distintos grupos afectados, interpellaron la escasa voluntad del Estado para agilizar y concretar la restitución de las viviendas. El universo de 48 organizaciones ciudadanas, pre existentes o emergentes a partir del sismo, se consolidó en la Coordinadora Única de Damnificados (CUD). La capacidad de agencia que adquiere esta coordinadora, sobre todo en la segunda etapa del Programa de Reconstrucción, la “posicionó como un interlocutor único con el gobierno, con el poder para negociar las acciones requeridas y necesarias para la reconstrucción” (Moreno, 2013, p. 53). Su actuación fue gravitante en la firma del Convenio de Concertación para la Reconstrucción de Vivienda, acto que implicó:

“una formalización institucional de las demandas; la definición de un universo poblacional por atender; la aceptación de formas de participación de organizaciones sociales creadas antes y después del sismo, y la elaboración de requisitos (sociales, económicos, técnicos) para el logro de los objetivos propuestos. Pero por encima de todo [incorporó sus] demandas [las que] fueron discutidas e incorporadas a un programa de reconstrucción gubernamental (...) Con ello se expuso la gestión urbana a un control social que trascendía a los afectados por el terremoto” (Mecatl, *et al.*, 1987, p.23)

En síntesis, la existencia de una organización sólida y su posicionamiento como enlace válido ante el gobierno, posibilitó la implementación efectiva de los instrumentos habitacionales desarrollados luego del terremoto, que, si bien existían, hasta 1986, no habían materializado acciones concretas. A continuación, se profundizará en el abordaje institucional y el tratamiento dado a cada uno de los grupos antes definidos, así como las estrategias de articulación ciudadana surgidas en estos espacios, dando especial énfasis a las unidades habitacionales, pues constituyen una referencia que precede al objeto de estudio definido por la presente investigación.

## **1.1 Programa de Renovación Habitacional Popular: atención de colonias y barrios del Centro Histórico y alrededores**

El Centro Histórico concentró las mayores afectaciones habitacionales luego del sismo. Las viviendas dañadas, en su mayoría, se ubicaban en vecindades antiguas “heredadas de la colonia y de los primeros años de vida independiente, y en especial en las construcciones que se levantaron desde los inicios de la República, hasta última etapa de la dictadura porfirista” (Pliego, 1994, p.102). La antigüedad propia de las edificaciones, de manera natural introdujo un deterioro en las edificaciones, sin embargo, este se vio acelerado por la acción ejercida por los Decretos de Congelamiento de Rentas de 1942 y 1948. Con el propósito de contener los efectos de la crisis económica ocasionados por la Segunda Guerra Mundial, a partir de 1942, ambas disposiciones afectaron cerca de 155,000 viviendas del Centro Histórico y otros sectores aledaños (Duhau, 1987), las cuales buscaron asegurar la vivienda para sus habitantes. De acuerdo a Connolly (1985, citada en Duhau, 1987) casi un tercio del inquilinato se concentraba en las delegaciones de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza y la mayoría de ellas correspondía a terrenos ubicados en la antigua herradura de tugurios que bordeaba el Centro Histórico.

Si bien este mecanismo fue pensado como una medida transitoria, se prolongó por un tiempo más extenso del originalmente planeado, propiciando el abandono en el mantenimiento por parte de los propietarios, condición que progresivamente fue asentando un deterioro avanzado en los inmuebles. En suma, hasta antes de los sismos de 1985, vecindades y antiguas edificaciones condensaban problemáticas que se expresaban en daños estructurales, que año tras año se incrementaban en la temporada de lluvias, hacinamiento y una deficiente dotación de servicios básicos. A lo anterior se agregan los constantes intentos de expulsión de los inquilinos debían soportar por parte de los propietarios. Todo este contexto determinaba, por un lado, precarias condiciones de habitabilidad, por otro, incerteza respecto de la ocupación de la vivienda, y, finalmente, la amenaza latente del colapso de las edificaciones.

Para hacer frente, principalmente a los intentos de desalojo y conservar su permanencia en la zona, los habitantes de aquellos predios emplazados en la herradura de tugurios, habían iniciado procesos organizativos que, de manera previa a los sismos de 1985, lograron

articular movimientos de inquilinos en distintas colonias y barrios (Massolo y Schteingart, 1987). Entre ellas destacan la Unión de Vecinos y Asociación de Inquilinos Organizados (colonia Guerrero), Peña Morelos y Unión Popular de inquilinos (Colonia Morelos) o Tepito Arte Acá (Barrio de Tepito) (Pliego, 1994). Como se verá posteriormente, esta articulación previa, posibilitó una rápida respuesta ante la emergencia luego del sismo y también constituyó un referente para la conformación de organizaciones en sectores donde no existían, como es el caso de la Unión Popular Nueva Tenochtitlán en el primer cuadro del Centro Histórico (Duhau, 1987)

Con dichos antecedentes, los sismos de septiembre de 1985 no hicieron más que develar los conflictos socio-espaciales que se habían consolidado en este sector de la ciudad. A nivel físico, aceleró e incrementó las condiciones de destrucción de los inmuebles, dejando un saldo estimado de 40,000 familias damnificadas, distribuidas en 5,500 predios emplazados en el Centro histórico y colonias aledañas (Duhau, 1987; Esquivel, 2016). La contingencia, a la vez, generó las condiciones idóneas, por parte de los propietarios, para presionar la expulsión de los inquilinos que se resistían a abandonar su vivienda. Esta situación amenazaba, al mismo tiempo, fuentes laborales que se desarrollaban en las mismas vecindades o en lugares cercanos a ellas. Ahora bien, como se señaló de manera precedente, organizaciones comunitarias venían trabajando los temas de inquilinato y precariedad habitacional de manera previa al sismo, en conjunto con universidades y otras organizaciones de carácter social y no gubernamentales (Connolly, 2010, citada en Esquivel, 2016). De esta manera, fue posible levantar tempranamente un frente de resistencia contra la intensión de expulsión de los predios, la cual además fue apuntalada por las nuevas organizaciones constituidas a partir del sismo. Se configura en este contexto, la solicitud de expropiación de los inmuebles afectados como una estrategia, que, si bien no daba una respuesta inmediata al problema de carencia habitacional, posibilitaba el bloqueo de “las maniobras de expulsión puestas en marcha por los propietarios” (Duhau, 1987, p.77).

Esta demanda fue recogida tempranamente por la acción institucional y se sustentó en los argumentos del deterioro habitacional experimentado producto de las rentas congeladas, reconociendo, además, que los programas gubernamentales para revertir dichas condiciones en el pasado resultaron insuficientes (Duhau, 1987). Si bien un primer decreto estableció la

expropiación de 5,500 predios, este fue rápidamente rectificado y ajustado, medida en la cual se reconoce la presión del sector empresarial, el cual señaló su preocupación por el aumento de la propiedad estatal y la estatización del proceso de reconstrucción (Duhau, 1987). De este modo, el 21 de octubre de 1985, se decreta la expropiación de 4,321 predios (Tabla 10), que en términos generales excluyó a aquellos predios que se encontraban fuera de las colonias populares y los que correspondían a viviendas unifamiliares.

**Tabla 10: Distribución de predios expropiados PRHP por Delegación**

Delegación	Colonia	Cantidad de Predios
Cuauhtémoc	Buenvista	131
	Centro	473
	Doctores	297
	Guerrero	358
	Morelos	325
	Peralvillo	188
	otras (15)	424
Gustavo A. Madero	Valle Gómez	137
	Otras (39)	426
Venustiano Carranza	Centro	267
	Morelos	412
	Otras (26)	453
<b>Total</b>		<b>4,321</b>

Fuente: Diario Oficial, 21/10/1985 (Véase en Duhau, 1987, p.81)

La segunda etapa del proceso de reconstrucción estuvo fuertemente acompañada por la acción de la CUD, la cual, a través de la firma del Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda, el 13 de mayo de 1986, permitió la operacionalización efectiva del Programa de Renovación Habitacional Popular. En dicho convenio se definieron las “bases políticas, técnicas, sociales y financieras para los trabajos de reconstrucción” (Coulomb, 2005, citado en Moreno 2013, p.54), las que incluían los precios y condiciones crediticias para la adquisición de vivienda nueva, rehabilitación y arreglos menores (Esquivel, 2016). De esta manera, el esquema institucional bajo el que operó el programa se articuló en torno a tres instancias: por un lado, la SEDUE mediante FONHAPO tuvo la

responsabilidad de implementar los dispositivos financieros el programa en sí mismo, por otro, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) fue la encargada de obtener los recursos necesarios, y finalmente, el PRHP se instaló en la interlocución con las personas damnificadas (Duhau, 1987, p.89). Con el establecimiento de este andamiaje y las condiciones pactadas en el Convenio de Concertación, las obras de construcción de los Condominios Vecinales –tipología definida para estos efectos- inician en 1986 y concluyen en julio de 1987, los que fueron edificados en los mismos predios en los cuales se emplazaban los inmuebles dañados. Se respetaban de este modo “las características urbanas, la identidad cultural y el arraigo de los habitantes a su entorno, además de la posibilidad de conservar no solo su vivienda, sino también su fuente de trabajo” (Esquivel, 2016, p.76).

## **1.2 Programa Emergente de Vivienda Fase I y II: atención de los sectores de clase media**

El PEV I, comienza su operación en octubre de 1985 y corresponde a la primera estrategia de reconstrucción en ser implementada en la ciudad. Esta orientó su cobertura a trabajadores afiliados a algún sistema de seguridad social, principalmente a los residentes del Centro Urbano Juárez y de manera inicial a la Unidad Tlatelolco, y a otros sectores asalariados de colonias de clase media, también denominada “población abierta” (Mecatl *et al.*, 1987). Según Connolly (1987), la cantidad de viviendas que inicialmente se estimó para atender a este grupo ascendió 8,756 unidades, de las cuales “3,020 [correspondían a] Tlatelolco, 736 [a] la unidad habitacional Benito Juárez y 5,000 [a] colonias medias” (p.108), por lo cual la CME había estimado que las 14,146 viviendas resultantes del congelamiento de la cartera de distintos organismos públicos, resultaban suficientes para atender a esta población. No obstante, dicha aproximación estuvo muy por debajo de los números reales, sobre todo por la envergadura que representó Tlatelolco y la “población abierta”, las que en suma requirieron de una asignación de 25,821 unidades de vivienda (Connolly, 1987; Mecatl *et al.*, 1987)

### 1.2.1 Condominios privados en colonias de “clase media”

La “población abierta” residente en colonias de “clase media”, correspondía a propietarios, pero principalmente inquilinos<sup>13</sup> de departamentos construidos mayormente por el sector privado, ubicados en la Condesa, Juárez, Roma, Narvarte, entre otras. El diseño original del PEV I consideró a los residentes de estas colonias como sectores solventes, con la capacidad crediticia para acceder a esquemas ofrecidos para la adquisición de una nueva vivienda (Connolly, 1987). Siguiendo a Connolly (1987) la elegibilidad para la obtención de un crédito, ya fuera por su condición de derechohabiente, o bien, por su capacidad de pago en caso de no serlo, constituyó el tratamiento que la acción estatal dio a estos sectores.

En este contexto, el Programa operó en estas circunscripciones ateniendo las características socioeconómicas acreditadas por cada hogar, la calidad de derechohabiente y el nivel de afectación del inmueble. Para las viviendas con daños totales o parciales, que debían ser reconstruidas y que imposibilitaban el retorno de sus habitantes, las alternativas ofrecidas se orientaron<sup>14</sup>, por un lado, a derechohabientes de INFONAVIT, FOVISSTE y por otro, a la población no derecho habiente. Para los primeros se dispuso la adjudicación y reubicación en una nueva vivienda de propiedad de la institución, o bien, el acceso a créditos hipotecarios para la compra a terceros o construcción en sitio propio. Para el segundo grupo, se ofrecieron acciones de financiamiento a través de la banca privada, el Instituto de Acción Social e Integración Urbana (AURIS), el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) o acceso a línea de crédito dispuesta por el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) (Mecat, *et al.*, 1987).

En cuanto a los residentes de viviendas afectadas con posibilidades de reparación, las alternativas de igual manera fueron divididas en dos grupos: propietarios e inquilinos. Los primeros podían acceder a apoyo en materiales de construcción dispuestos por la SEDUE y el DDF; los segundos fueron canalizados con la PROFECO para conciliación de intereses

---

<sup>13</sup> Mecat *et al.* (1987), señalan en “Casa a los Damnificados” que aproximadamente un 85% de la “población abierta” se componía de inquilinos que rentaban la vivienda.

<sup>14</sup> Miembros de Fuerzas Armadas fueron atendidos por FOVIMI y los funcionarios de empresas paraestatales como PEMEX y CFE recibieron apoyo directo de sus empresas (Mecat, *et al.*, 1987, p.35).

con los propietarios, mediante reparación a cargo de la renta, compra venta de la propiedad, entre otros acuerdos que fueran satisfactorios para ambas partes (Mecatl, *et al.*, 1987).

De acuerdo a Mecatl, *et al.* (1987), dicho esquema implicó al menos tres grandes obstáculos. Por un lado, el acceso a créditos para aquellas personas que residían en viviendas que fueron afectadas gravemente, planteaba un conjunto de limitantes, sobre todo para un número importante de jubilados o pensionados. Este grupo fue atendido con medidas paliativas que se apoyaron en la búsqueda de solidaridad financiera en integrantes del grupo familiar, la asignación en renta de viviendas desocupadas del ISSSTE y finalmente, la búsqueda de recursos en instituciones de beneficencia. Por otro lado, para aquellos derechohabientes o personas que eran sujeto de crédito, la obtención de los mismos involucró un proceso burocrático lleno de dificultades, las que, de manera transversal, más allá de la recolección de antecedentes que respaldaran el daño del inmueble, se relacionaban con la acreditación legal de su tenencia. Finalmente, aquellas personas damnificadas que tuvieron la posibilidad de ser reubicadas, principalmente derechohabientes de fondos habitacionales, aunque pudieron acceder a una nueva vivienda, esta se emplazaba en conjuntos distantes del centro de la ciudad, lo que implicó perder la ubicación privilegiada en la que habían residido hasta antes del sismo.

Pese a que un número importante de personas damnificadas accedieron a alguna de las alternativas ofrecidas por el PEV I, se consolidó un grupo que se resistió a dicha estrategia, pues, manifestaban que esta no recogía las demandas de permanencia en el sector, y también de acceso a una solución habitacional digna. En este sentido, el 5 de octubre de 1985 se conforma la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre (UVyD-19) con base en la colonia Roma, espacio donde se comienza a gestar un núcleo ciudadano en respuesta a una acción institucional que los excluía de los apoyos gubernamentales. Junto con la Unión de Vecinos de la Colonia Doctores (UVCD), según González (2018) “fueron pieza clave para la derivación de acciones que se suscitarían posteriormente frente al gobierno y sus propuestas de reconstrucción” (p.57).

Surge así la construcción de una ruta ciudadana alternativa que presionó, en conjunto con la CUD, para la inclusión de las demandas de los grupos que habían quedado rezagados en el sector. Esta se sustentó de manera inicial en la ampliación del decreto de expropiación para

vecinos del sector, requerimiento inicialmente resistido por la SEDUE y el DDF. Frente a esta negativa, y luego de medidas de presión, como el plantón del 10 de febrero de 1986 en las cercanías del Estadio Azteca, la SEDUE finalmente accede a incorporar estas demandas en su agenda política (González, M., 2018, p.68). A partir de un convenio concertado en junio de 1986, que sentó las bases para la creación del Programa Emergente de Vivienda Fase II, se dio respuesta a parte de esta población rezagada, otorgando financiamiento a inquilinos constituidos en sociedades cooperativas, asociaciones o sociedades civiles, para la adquisición y correspondiente ejecución de obras de rehabilitación, reconstrucción o demolición de los inmuebles en los cuales residían (Mecatl, *et. al.*, 1987).

Este programa, fue financiado con fondos provenientes de un crédito concedido por el Banco Mundial, y posteriormente, para ampliar la cobertura del programa, se sumaron organizaciones como la Cruz Roja Mexicana, Fundación de Apoyo a la Comunidad (FAC), Consejo Ecuménico Mexicano (CEMAD), Programa Metodista de Vivienda (PROVEVI) y la UNICEF, la cuales aportaron financiamiento adicional que permitió incrementar las acciones de vivienda ejecutadas (Mecatl *et al.*, 1987). En suma, y de acuerdo a Miguel González (2018), entre 1985 y 1987, la UVyD-19 logró gestionar alrededor de “3 mil acciones de vivienda de las cuales 2 mil correspondieron a familias beneficiadas por la primera expropiación y las otras mil fueron resultado de los programas emergentes” (p.72).

### 1.2.2 Centro Urbano Presidente Juárez

El Centro Urbano Presidente Juárez o Multifamiliar Juárez, corresponde al segundo proyecto habitacional producido por la Dirección de Pensiones Civiles y del Retiro (actual ISSSTE)<sup>15</sup>. El conjunto, diseñado por Mario Pani, en conjunto con Salvador Ortega y Jesús García, se proyectó en los antiguos terrenos del Estadio Nacional fusionados con el actual Jardín Ramón López Velarde en la colonia Roma. Delimitado por las calles Huatabampo al sur, Antonio M. Anza al norte, Jalapa hacia el poniente y Avenida Cuauhtémoc hacia el oriente, y originalmente atravesado por la calle Orizaba, completaba una superficie de 250 000m<sup>2</sup>

---

<sup>15</sup> El primer conjunto construido e inaugurado en 1948 por la Dirección de Pensiones Civiles y del Retiro corresponde al Centro Urbano Presidente Alemán (CUPA), ubicado en la Colonia del Valle, Alcaldía Benito Juárez en la Ciudad de México.

(Gómez, P., 2016). El inicio de las obras de construcción, a cargo de Ingenieros Civiles Asociados (ICA), data del año 1948, las que fueron concluidas e inauguradas en 1952.

El proyecto contempló un total de 19 edificios, dividido en 4 tipologías diferenciadas por alturas y sistemas de agrupamiento. La tipología A, correspondía a un edificio de 13 pisos de altura que sumaba un total de 190 departamentos; la tipología B agrupaba a 5 edificios de 10 pisos de altura y un total de 360 departamentos; la tipología C correspondía a cuatro edificios de 7 pisos de altura los que albergaban 144 departamentos y finalmente, la tipología D correspondía a nueve bloques de 4 pisos de altura y 288 departamentos (Gómez, P., 2016; Toscana, 2017). En total el conjunto contaba con 984 departamentos y una población aproximada de 3,148 personas.

**Imagen 1: Vista de la distribución predial de los edificios Centro Urbano Presidente Juárez**



Fuente: <https://mxcity.mx/2017/08/la-triste-historia-del-multifamiliar-juarez-o-lo-que-queda-de-el/>

Al igual que otros proyectos desarrollados por la Dirección de Pensiones hacia inicios de la década de 1950, los departamentos fueron asignados en renta a funcionarios públicos. De este modo, “la propiedad formal de los inmuebles quedó inicialmente en manos de esta

Dirección y luego pasó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)” (Mecatl *et al.*, 1987, p.38)

El diseño del proyecto consideró una serie de resguardos en su edificación, sobre todo contemplando el tipo de suelo en el cual este se emplazaba, que, por sus características de alta compresibilidad, requirió de un diseño más complejo en su cimentación así como en el dimensionamiento de la estructura soportante (Gómez, P., 2016). No obstante, y siguiendo con los antecedentes expuestos por Pablo Gómez (2016) la Dirección de Pensiones Civiles incurrió en la disminución de las dimensiones de muros en aquellos edificios de mayor altura para reducir los costes de construcción, lo que en consecuencia pudo haber afectado la resistencia de dichas edificaciones. Adicionalmente, el paso bajo nivel, ejecutado sobre la calle Orizaba (Imagen 1), coincidía con los cimientos de una parte de los edificios tipo C, por lo que su estructura además de estar soportada sobre estos pasos, trabajaba como voladizo, un esfuerzo estructural poco ensayado para esa época (Gómez, P., 2016).

**Imagen 2: Paso Bajo Nivel Edificio Tipo C, Calle Orizaba**



Fuente: <https://mxcity.mx/2017/08/la-triste-historia-del-multifamiliar-juarez-o-lo-que-queda-de-el/>

Las complejidades propias del suelo y el diseño estructural experimental ejecutado, expresaron sus primeras deficiencias durante el sismo que afectó en 1957 a la Ciudad de México, con desplomes parciales de escaleras en los edificios tipo C “obligando la reubicación temporal de algunos habitantes en las unidades que recién había construido la Dirección de Pensiones en Tacubaya y en la colonia Doctores” (Villasana, 2018). El posterior sismo de 1979, reforzó aquellos daños estructurales que no fueron atendidos, sin embargo, no generaron mayores contratiempos. Finalmente, los mayores daños se expresaron luego de los sismos de septiembre de 1985, a raíz de los cuales colapsaron parcialmente los edificios A, C4 y B2, donde fallecieron 80 personas. Posteriormente se decidió demoler los siete edificios restantes correspondientes a las tipologías B y C, lo que implicó la pérdida total de 739 departamentos (Mecatl *et al.*, 1987; Toscana, 2017). De total del complejo habitacional, solo resistieron y se conservaron los nueve edificios de menor altura, es decir, la tipología D que suman un total de 288 departamentos.

**Imagen 3: Edificio colapsado Centro Urbano Presidente Juárez, sismos 1985**



Fuente: <https://mxcity.mx/2017/08/la-triste-historia-del-multifamiliar-juarez-o-lo-que-queda-de-el/>

En este escenario, el PEV I comenzó a operar en la unidad a solo 12 días del sismo. Sin embargo, las alternativas disponibles no respondían favorablemente a las demandas de las personas damnificadas. Al igual que otras unidades producidas por el estado desde la década de 1950, la forma de tenencia casi absoluta de los departamentos del Centro Urbano antes del sismo correspondía al alquiler, equivalente a un 99.78%, cuya renta mensual oscilaba entre los 700 y 800 pesos (Mecatl *et al.*, 1987). Si bien el programa ofrecía una reubicación relativamente rápida en departamentos de otras unidades del FOVISSSTE, dicha posibilidad exigía un pago de renta superior a la que los inquilinos habían efectuado hasta ese momento, y, además, implicaba su desplazamiento a conjuntos ubicados en la periferia de la ciudad.

Las condiciones señaladas fueron cuestionadas por la organización gestada en el conjunto luego del sismo, la que se denominó *Consejo de Representantes del Centro Urbano Presidente Juárez*, compuesta por un representante de cada edificio. Dicha orgánica señaló, que aproximadamente un 25% de la población afectada percibía salarios muy bajos, pues sus jefes de hogar o se encontraban pensionados, o bien, eran adultos mayores jubilados; adicionalmente, de las personas damnificadas restantes, casi un 30% no superaba 1.5 veces el salario minio (Mecatl *et al.*, 1987). Es decir, para la mayoría de las personas afectadas resultaba inviable acceder a la propuesta gubernamental, al menos en las condiciones inicialmente planteadas. De esta manera desde la SEDUE y el FOVISSSTE, se celebraron rápidos acuerdos con la representación comunitaria, los que permitieron establecer que, para aquellos que decidiera acceder a un crédito hipotecario entregado por FOVISSSTE, el aporte de las rentas acumuladas por los derechohabientes sería considerado como un abono del 10%; mientras que, para jubilados y pensionados, se descontaría solo hasta una sexta parte de su ingreso mensual, tanto para el pago de créditos como rentas (Mecatl *et al.*, 1987).

Pese a la severidad de los daños en el conjunto y a las dificultades económicas predominantes en la población afectada, la organización surgida se limitó a negociar en una zona que resultó favorable para el aparato institucional, no ofreciendo mayores resistencias como las observadas en otros entornos residenciales. Esto permitió, que hacia fines del año 1985 gran parte de la demanda habitacional de la unidad se encontrara resuelta: “de los 658 expedientes registrados, se habían atendido 531 familias, 248 a través de la asignación de vivienda [en renta] y 247 por otorgamiento de crédito” (Mecatl *et al.*, 1987, p. 40). No obstante, la rápida

actuación institucional, no necesariamente trajo consigo una respuesta adecuada, pues implicó el desplazamiento de miles de personas que al mismo tiempo perdieron sus redes sociales y cercanía a fuentes de empleo.

### **1.3 Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco**

La Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco, corresponde otros de los proyectos residenciales desarrollados por Mario Pani. Edificado durante el sexenio de Adolfo López Mateos entre los años 1962 y 1965, se emplazó en antiguos terrenos de la central de ferrocarriles, sobre una extensión de aproximadamente 100 hectáreas (Mecatl *et al.*, 1987; Martínez y Reza, 2020). La ejecución del conjunto se dividió en tres supermanzanas denominadas *La Independencia*, *La Reforma* y *La República*. La primera unidad se encuentra delimitada por la Avenida Insurgentes Norte y la calle Guerrero y cuenta con un total de 28 edificios. En la segunda, ubicada entre la calle Guerrero y el Eje Central Lázaro Cárdenas se construyeron un total de 36 edificios. Finalmente, la tercera, se encuentra entre el Eje Central Lázaro Cárdenas y Paseo de la Reforma cuenta con un total de 38 edificios; esta última sección posee una alta connotación histórica, pues fue edificada alrededor de la Plaza de las Tres Culturas, sitio caracterizado por la presencia de elementos prehispánicos, coloniales y modernos, el cual además fue escenario del genocidio previo a los juegos olímpicos de 1968 (López y Toscana, 2016). En total las tres secciones llegaron a albergar un total de 102 edificios y aproximadamente 12,000 departamentos, los cuales, a medidos de la década de 1980, alojaban a alrededor de 90,000 habitantes (Mecatl *et al.*, 1987).

Adicionalmente, contó con una dotación de 688 locales comerciales, 22 escuelas, 12 edificios de oficinas administrativas, 6 estacionamientos cubiertos, 4 teatros y 3 centros deportivos (Romero, 2020). En síntesis, y de acuerdo a lo expresado por María Teresa Esquivel (2008), la visión urbana del conjunto Nonoalco Tlatelolco ha trascendido como el gran referente del proyecto modernizador de la década de 1960 en México.

**Imagen 4: Vista aérea desde sección La República, Tlatelolco**



Fuente: Archivo Histórico de Fundación IC

Es importante señalar que la mayoría de los edificios fueron financiados por el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (BANOBRAS), el cual aportó un 80% del total de los capitales (Jácome, 2009). Del total de los edificios construidos, 2 fueron comprados para funcionar como hoteles, 16 fueron adquiridos por el ISSSTE para rentarlos a sus derechohabientes. y los 84 restantes formaron parte de un fideicomiso a cargo del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (BANOBRAS), el cual vendió *Certificados de Participación Inmobiliaria* (CPI) a sus residentes mediante los cuales se autorizó el derecho de ocupación y uso de los departamentos (Marván y Cuevas, 1987).

En este contexto, hasta 1963 BANOBRAS fue la institución a cargo de la gestión y mantenimiento de los 84 edificios pertenecientes al fideicomiso. A partir de dicho año se creó la Asociación Inmobiliaria (AISA), que fungió como organismo de administración hasta 1981, fecha en que pasó formar parte del Fideicomiso del Fondo Nacional para la Habitación Popular FONHAPO (Mecatl *et al.*, 1987; Marván y Cuevas, 1987). Los temas relativos a la administración del conjunto resultan relevantes, pues en un ciclo de 10 años evidenció los

primeros conflictos en torno a la calidad de mantenimiento de los edificios, especialmente aquellos gestionados por AISA. El periodo de administración a cargo dicha entidad fue fuertemente interpelado por los residentes, quienes, en 1974, levantaron reclamos por la falta de mantenimiento de los jardines y áreas comunes, llegando incluso a señalar la existencia de problemas en la cimentación de algunos edificios, razón por la cual se opusieron al intento de la administración por incrementar las cuotas de mantenimiento (Marván y Cuevas, 1987; López y Toscana, 2016). Las demandas de los residentes se fueron consolidando y diversificando a través de conformación de distintas organizaciones comunitarias, como el Consejo de Edificios Autoadministrados (COREA) creado en 1976, la Asociación de Residentes de Tlatelolco (ATR) fundada en 1978, el Frente de Residentes de Tlatelolco (FRT) surgido en 1983 y, por último, en 1984, la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco (CCAT). De manera transversal, se podría afirmar que los requerimientos de estas organizaciones tenían relación con los problemas de mantenimiento que se comenzaban a expresar en el deterioro de los distintos espacios de la unidad.

Con la entrada de FONHAPO en 1981 como responsable del conjunto, se intentó trasladar a los residentes la reponsabilidad en las acciones de rehabilitación de los edificios mediante un programa de cambio de regimen. Su implementación, no obstante, fue resistida pues la unidad presentaba un deterioro avanzado producto de la mala gestión de AISA, el que además se habían incrementado por daños no atendidos luego del sismo de 1979. De este modo, la organización comunitaria que desde 1974 se había venido gestando, más allá de oponer resistencia, logró que parte de los requerimientos físicos de las edificaciones fueran atendidos, aunque parcialmente, por FONHAPO. En 1982 dicha institución realizó trabajos en algunos edificios, no obstante, las demandas por rehabilitación de los inmuebles persistían pues la programación y ejecución de obras fue lenta e insuficiente. Los procedimientos y la forma en que se abordaron las obras de rehabilitación, se expresan en uno de los testimonios recabados por Elena Poniatowska en el libro *Nada, Nadie. Las Voces del Temblor* :

“se hicieron excavaciones bien profundas hasta el nivel freatico alrededor del edificio pasaron dos semanas y una vez pregunté a los trabajadores que porqué no trabajaban y me dijeron: ‘Señora, pues no nos pagan, la compañía que nos contrató ya desapareció’. Pasaron meses, la zanja alrededor del edificio se empezó a llenar de

agua, vino otra compañía y finalmente la del ingeniero Flores o Flores González – Premio Nacional de Ingeniería- (la compañía de este ingeniero había repilotado la basílica de Guadalupe) empezó a hacer sus obras” (Poniatowska, 2005, p.253).

Dicho testimonio da cuenta de la irregularidades y desprolijidad en la ejecución de obras de carácter estructural. Asimismo, es importante destacar que este corresponde a una residente del Edificio Nuevo León, mismo que la mañana del 19 de septiembre de 1985 sufrió el desplome de dos de sus alas, dejando un saldo de 500 personas fallecidas y la pérdida de 192 y 68 cuartos de azotea (Pliego, 1994, Poniatowska, 2005). Este colapso puso en evidencia las alertas que en años precedentes ya había levantado la organización de vecinos. En palabras de Pliego (1994) “el edificio ‘Nuevo León’ presentaba daños manifiestos desde 1982: pero las obras de recimentación, que supuestamente se habían realizado entre 1982 y 1983, no despejaron los peligros latentes” (p.39)

**Imagen 5: Desplome Edificio Nuevo León, Tlatelolco**



Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Cultura, Museo Archivo de la Fotografía

Al colapso parcial del “Nuevo León”, se sumaron otros 22 edificios que fueron evacuados por el riesgo que representaban y que comprometía su seguridad estructural. En palabras de

Marván y Cuevas (2007) “se calcula que alrededor de tres mil departamentos, habitados por una población aproximada de 12 y 15 mil personas, quedaron gravemente dañados. Practicamente uno de cada cinco residentes de esta Unidad Habitacional podía considerarse damnificado” (p.116). El resto de los inmuebles, si bien expresaron daños de menor envergadura, de todos modos, vieron suspendido el suministro de servicios de luz agua y gas, alterando de algún modo la cotidianidad de las actividades de sus habitantes (Marván y Cuevas, 1987).

La envergadura de la tragedia se cruzó con la organización comunitaria que, como se señaló, se venía gestando desde hace una decada antes del sismo. Esto posibilitó una rápida articulación de las organizaciones que desembocó en la conformación de la Coordinadora Unica de Damnificados de Tlatelolco (CUDET). Dentro de sus demandas iniciales, la Coordinadora solicitó el esclarecimiento de responsabilidades para el caso del Edificio Nuevo León, soluciones para locatarios y habitantes de cuartos de azotea, la activación de los seguros contenidos en las cláusulas de los Certificados de Participación Inmobiliaria, la ampliación del decreto de expropiación, y en suma, suspender el modo de atención por edificio para implementar una estrategia colectiva. No obstante, y pese, sobre todo al último requerimiento, la estrategia de atención aislada para cada edificio se sostuvo hasta fines de 1985. En el caso del Edificio Nuevo León, se firmó un acuerdo en noviembre de 1985, que incluyó acciones tales como: la indemnización por pérdidas de vidas humanas e incapacidad física; pagos de menaje de casa, seguros y de terrenos de acuerdo a su valor comercial; acceso al PEV I sin enganche, ni pago de escrituración e impuestos por traspaso de dominio; pago por pérdida de automóvil y la incorporación de los ocupantes de cuartos de azotea a programas de vivienda popular.

Adicionalmente y hacia fines del mismo año, otros 16 edificios habían pactado acuerdos con la SEDUE, equivalentes a 1,394 acuerdos individuales, en los cuales se precisaban cuestiones respecto a los pagos de seguros, apoyos de mudanza, pagos de terreno, acceso al PEV I, entre otras (Mecatl *et al.*, 1987). En el caso de los dos edificios de propiedad del ISSSTE que sufrieron afectaciones, la negociación también se realizó de manera independiente y sus habitantes optaron por acceder a una vivienda del FOVISSSTE o créditos para adquirir una nueva propiedad; el procedimiento en estos casos fue rápido, lo que implicó que hacia fines

de 1985, más del 90% de los derechohabientes había accedido a una de las dos modalidades. Finalmente, los habitantes de cuartos de azotea, a través de la CCAT suscribieron un acuerdo con la SEDUE para canalizar los casos a través de los programas de vivienda popular administrados por AURIS o FONHAPO.

Pese al avance registrado hasta diciembre de 1985, esta primera etapa de la estrategia gubernamental en la unidad fue cuestionada por una parte de los afectados que no estuvo dispuesto a acceder a ella. Estos advertían que las acciones impulsadas por el PEV I los despojaría de las favorables condiciones de ubicación con las que contaban en el conjunto a cambio de un rápido traslado a otros sectores de la ciudad, lo que implicaba un conjunto de desventajas en términos urbanos y habitacionales. Dicha resistencia, fue liderada por el COEA, ART y FRT, quienes fincaron sus demandas en una de las cláusulas establecidas en los Certificados de Participación Inmobiliaria, en la cual se señalaba que era responsabilidad del banco la contratación y vigencia de un seguro que diera cobertura a los daños que los inmuebles pudiesen experimentar a raíz de un siniestro (Pliego, 1994). Este grupo, si bien pequeño, de acuerdo a Pliego (1994) tuvo la capacidad de instalar una agenda para un conjunto de problemáticas aún no resueltas, lo que se tradujo, el 14 de marzo de 1986, en la elaboración del *Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco*.

Los puntos más relevantes del Programa aseguraban: la participación de la comunidad en instancias técnicas, como la revisión de dictámenes, proyectos y destino del eventual suelo desocupado; que el costo emanado de las obras de reconstrucción fuera absorbido por los seguros y recursos del Programa de Reconstrucción y que las acciones de reconstrucción no se condicionarían al cambio de régimen de la propiedad (Mecatl *et al.*, 1987; Pliego, 1994). Adicionalmente se estableció la reparación de acabados e instalaciones en 71 edificios, la reparación estructural y de cimentación en otros 18 y la demolición de 11 con graves daños. Posteriormente estas cifras fueron ajustadas, señalándose que la demolición aplicaría a 8 edificios, en 60 se realizarían acciones constructivas de acabados e instalaciones, aumentando a 32 aquellos en los cuales se ejecutarían reparaciones estructurales y de cimentación.

En síntesis, las reparaciones de acabados y terminaciones de 60 edificios beneficiaron a un total de 6,346 departamentos. Las reparaciones estructurales y cimentaciones de 32 inmuebles reforzaron la seguridad de 4,124 departamentos. Las 8 demoliciones se llevaron

a cabo en los edificios Nuevo León, Jesús Terán, Ponciano Arriaga, Churubusco, Guelatao, Oaxaca, I.M. Altamirano e I. Comonfort. Finalmente y de manera adicional se realizaron obras en redes de servicios, sistemas generales del conjunto y circulaciones vehiculares (Mecatl *et al.*, 1987).

De acuerdo a lo antes expresado, en los tres contextos socio-residenciales analizados, si bien las personas que emprendieron acciones de manera aislada y que accedieron a los dispositivos programáticos oficiales, lograron resolver de manera temprana las condiciones de carencia habitacional, lo hicieron a costa de sacrificar la localización de sus viviendas originales. Lo anterior aplica sobre todo para la estrategia inicial de atención para “clases medias” a través del PEV I. En este contexto, cabe destacar que la acción gubernamental por sí sola, y sin la incidencia de la participación ciudadana, buscó adaptar y reproducir dispositivos, que, en materia habitacional ya venían operando desde antes de los sismos, los cuales en concreto no hacían más que transferir a los damnificados la resolución las consecuencias del desastre en atención a su capacidad económica. Es importante subrayar que la temporalidad bajo la cual se desarrolla este evento, coincide con el periodo de consolidación de la fase neoliberal de acumulación del capital, lo que se expresa en las formulas financieras y la fuerte presión para introducir a la banca en el endeudamiento de las personas damnificadas.

Del otro lado se encuentran los caminos insurrectos emprendidos desde abajo, demostrando que las iniciativas más beneficiosas son aquellas articuladas en torno al bien común, demandas que las organizaciones ciudadanas lograron instalar en las estrategias institucionales. En este sentido, el camino concertado, colectivo y que requirió un poco más de tiempo, fue el que aseguró los mejores resultados en términos garantizar la permanencia de los habitantes en sus territorios originales. Como se verá en capítulos posteriores, este accionar se reproduce en el contexto del sismo de 2017, dando cuenta de los procesos cíclicos que ejercen los desastres en el diseño institucional y también en las respuestas ciudadanas.

## **CAPITULO 2: ENTRE LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE Y LA ATENCIÓN DE LA CONTINGENCIA**

La institucionalidad vinculada específicamente a la gestión de riesgo de desastres comienza su construcción a partir de los sismos de 1985, hito que interpeló el accionar del Estado por su nula capacidad en términos preventivos y las escasas herramientas para enfrentar la emergencia y recuperación de la ciudad. A partir de este fenómeno, adicionalmente a los programas específicos desarrollados para la atención de la vivienda afectada, se da inicio a un periodo de fortalecimiento de las instituciones e instrumentos vinculados a la Protección Civil. En este contexto, se revisará, en primera instancia, la actuación en este ámbito a nivel federal, para posteriormente profundizar en los mecanismos desarrollados de manera específica en la Ciudad de México.

### **1. El Sistema Nacional de Protección Civil**

A nivel Federal, las bases del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) se remontan a 1985. A partir de los sismos ocurridos en septiembre de dicho año, se conforma la Comisión Nacional para la Reconstrucción, organismo dedicado al establecimiento de los mecanismos necesarios para atender oportunamente a la población ante eventuales desastres. Este se estructuró en torno a seis comités, siendo el de Prevención de Seguridad Civil aquel que sirvió como órgano de consulta y participación ciudadana para el establecimiento de un Sistema Nacional de Protección Civil. Es importante señalar que, si bien el Sistema tiene sus orígenes en 1985, es hasta el año 2000, cuando se publica la Ley General de Protección Civil, que se logra sustentar jurídicamente el andamiaje institucional desarrollado de manera previa. Posteriormente el año 2012 se publica la Nueva Ley de Protección Civil, que deja sin efecto la publicada el año 2000. En este nuevo cuerpo legal se incorpora de manera expresa el concepto de gestión integral de riesgos. Posteriores modificaciones como las de 2020 y 2021 lo reforzaron y precisaron su funcionamiento mediante distintos reglamentos de operación.

El SINAPROC, se podría definir como una figura de coordinación multisectorial en materia de protección civil, donde confluyen estamentos federales, estatales y municipales, además de la participación de la sociedad civil. Según lo establecido en la Ley de Protección Civil (2021), el objetivo general del sistema es:

“proteger a la persona y a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población” (art.15).

En términos de coordinación el sistema está a cargo del Ejecutivo Federal, delegando esta responsabilidad a la Secretaría de Gobernación (SEGOB). En este sentido, la SEGOB, a través de la Coordinación Nacional de Protección Civil, es responsable de garantizar la adecuada operación del sistema. La Coordinación Nacional opera a través de los siguientes órganos: la Dirección General de Protección Civil (DGPC), el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), y recientemente la Dirección General para la Gestión de Riesgos, la Dirección General de Vinculación, Innovación y Normatividad en materia de Protección Civil (Secretaría de Gobernación, 2018). De los órganos antes mencionados, resulta importante relevar la acción del CENAPRED, encargado de la implementación de estrategias diagnósticas, y de la Dirección General del Riesgos, responsable de la administración y asignación de recursos financieros.

El Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), creado en 1988, corresponde al área técnico-científica del sistema. Sus objetivos se vinculan con la creación, gestión y promoción de políticas públicas relacionadas con riesgos de desastres en México, mediante investigación, capacitación y difusión sobre fenómenos naturales y antropogénicos (Estrada, 2014). Dentro de sus atribuciones está la de dirigir la Escuela Nacional de Protección Civil, coordinar el monitoreo de fenómenos perturbadores, así como el integrar el Atlas Nacional de Riesgos. Este último, publicado por primera vez en 1991, se ha enfocado en la representación espacial del riesgo y a partir de 2001 ha promovido la elaboración de los atlas municipales como instrumentos estratégicos para la operación de los Programas de Protección Civil a nivel local (Ruiz *et al.*, 2014). No obstante, este instrumento recoge de manera parcial las complejas dinámicas asociadas a la configuración del riesgo, minando su propósito de identificar y evaluar riesgos para priorizar y articular la solicitud de recursos orientados a la prevención. Parte de este desempeño, tiene relación con la cadena que aporta información para su elaboración, la que de manera sustancial proviene de las entidades

federativas, municipios y alcaldías, siendo los dos últimos los que presentan falencias más profundas; por un lado, por la poca claridad respecto a su vinculación con otros instrumentos de planeación urbana a nivel local (Ruiz *et al.*, 2014), y por otro, por las falencias en las capacidades profesionales y de gestión que cada administración local presente.

Específicamente en materia habitacional, si bien el Atlas Nacional de Riesgos ha avanzado en consolidar la representación espacial de la susceptibilidad que la vivienda expresa, específicamente ante vientos y sismos, los indicadores empleados no resultan suficientes para dar cuenta de real exposición que este sistema enfrenta en determinadas delimitaciones territoriales. Lo anterior se debe a que dichos indicadores se basan en las características reportadas por el Censo de Población y Vivienda aplicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), es decir, en la clasificación de la vivienda en relación al material y sistemas constructivos empleados en techumbres, pisos y muros (Centro Nacional de Prevención de Desastres, 2021). En este sentido, si bien se consolida una referencia, esta constituye una aproximación básica al problema, pues no incorpora indicadores obtenidos de procesos diagnósticos realizados en campo, es decir, no refleja las condiciones de seguridad estructural de las edificaciones, no refiere al año de edificación de las mismas y tampoco expresa de manera desagregada la tipología de vivienda a la que refiere la susceptibilidad. Esto último resulta preocupante, sobre todo en las alcaldías centrales de la Ciudad de México, en la cuales como se revisará más adelante, la participación de la vivienda vertical posee una incidencia significativa en la configuración del sistema físico.

Las atribuciones de la Dirección General de Riesgos, por otro lado, se relacionan con la administración y manejo de los instrumentos financieros, así como el procesamiento de las declaratorias de emergencia o desastre. Es importante señalar que la estructura de financiamiento fue recientemente modificada; hasta 2020 el sistema contaba con un fondo exclusivo para afrontar la prevención y los efectos desencadenados por la ocurrencia de algún fenómeno: el Fondo de Desastres (FONDEN). Este operaba a través de los programas FONDEN para la Reconstrucción y el Programa Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), cada uno con un fideicomiso propio. No obstante, junto con la extinción de otros 108 Fideicomisos, el 6 de noviembre de 2020 se promulgó el decreto con el cual se suprimió el Fideicomiso del Fondo de Desastres (Congreso General de los Estado

Unidos Mexicanos, 2020), indicación que comenzó a regir desde el 1 de enero de 2021. Lo anterior, de acuerdo a lo expresado en el decreto, implicó la suspensión de cualquier compromiso adicional a los adquiridos previamente, pudiendo cubrir únicamente aquellos que el fondo tenía pendientes.

Dicha extinción ha introducido una serie de cuestionamientos al futuro que pueda tener la gestión de riesgo de desastres, tanto en materia preventiva como reactiva. Al cierre de esta investigación, en septiembre de 2021, aun persistía cierta incertidumbre respecto de los mecanismos y los lineamientos de operación que reemplazarán al fideicomiso. Si bien, en diciembre de 2020 se emitió el proyecto de Decreto de la Ley General de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil que reemplazará a la actual Ley General de Protección Civil (Cámara de Diputados, 2020), bajo la cual reorganiza la forma de operación del Sistema Nacional y los mecanismos de financiamiento, a la fecha esta no ha sido ratificada por el senado, y por tanto, no se encuentra promulgada.

En este sentido, el Sistema se encuentra en una etapa de transición, en el cual, una de las herramientas contempladas por la Secretaría de Hacienda para afrontar la ausencia del FONDEN, consiste en dar continuidad al Seguro y Bono Catastrófico, que se venían aplicando de manera complementaria al FONDEN desde el año 2006 (México Evalúa, 2021). La información aportada por México Evalúa (2021) especifica que el seguro catastrófico para el periodo actual, se encuentra vigente desde el 05/07/2021 al 05/07/2022 y cuenta con una cobertura máxima de 5 mil millones de pesos, mientras el bono posee vigencia hasta marzo de 2024 y cuenta con una cobertura de 8.9 mil millones de pesos. Ambos instrumentos se contratan bajo un modelo paramétrico, en el cual, las aseguradoras pagan solo si se cumplen los criterios establecidos en términos de magnitud del fenómeno, y no en función de las pérdidas y daños que pueda experimentar el sistema expuesto.

A modo de ejemplo, en el caso de los sismos, las aseguradoras pagan únicamente por eventos que oscilan entre los 7 y 7.9 Richter, con umbrales de intensidad que varían según las 5 zonas sísmicas establecidas en el país; asimismo, las aseguradoras cubren solo un evento catastrófico en el periodo de vigencia del instrumento, y por último, si durante la vigencia no se experimenta un sismo bajo dichos parámetros, México debe pagar a las aseguradoras sin recibir recursos a cambio, pese a que un evento de menor magnitud a la pactada pueda

ocasionar grandes pérdidas (Cota *et al.*, 2018). En este contexto, la investigación desarrollada por Cota *et al.* (2018) respecto a la operación de los bonos catastróficos, señala que el Gobierno de México entre los años 2007 y 2017 contrató 4 bonos, por los cuales en suma se pagó un total de 277 millones de dólares, de los cuales, por concepto de cobro del seguro, solo ha tenido un retorno de 200 millones de dólares. Lo anterior responde, a que, en este periodo de 10 años, donde al menos 10 fenómenos devastaron parte del territorio nacional, el bono sólo se activó en dos ocasiones, en 2015 por el Huracán Patricia y 2017 por el terremoto de Oaxaca, pues solo estos eventos reunieron las condiciones paramétricas necesarias para hacer efectivo el seguro. Cabe destacar que las pérdidas de aquellos eventos que quedaron fuera de la cobertura superaron los 17 mil millones de dólares (Cota *et al.*, 2018), para los cuales, parte de las pérdidas fueron asumidas directamente con recursos del FONDEN.

Bajo las condiciones actuales, sin la disponibilidad del fideicomiso del FONDEN, la situación se torna aún más preocupante, dado que los eventos que no cumplan con dichos parámetros deberán ser atendidos por recursos fiscales, cuya procedencia plantea una incógnita.

Es importante subrayar que si bien el sistema contó por años con instrumentos financieros para la prevención y atención de daños desencadenados por un desastre (FONDEN y FOPREDEN), como se ha visto, históricamente se privilegió la atención de la contingencia, es decir, la actuación reactiva, a través de transferencias monetarias hacia el FONDEN, mientras el FOPREDEN recibía una baja cantidad de recursos. Es decir, la actuación en el ámbito preventivo en la práctica tuvo un margen de acción estrecho, reforzando distintos factores de vulnerabilidad que con el paso del tiempo y sin la atención adecuada, se fueron asentando en determinados territorios o contextos socio-espaciales, determinando la forma en que dichos soportes enfrentaron la embestida de algún fenómeno.

En síntesis, resulta innegable el esfuerzo realizado a nivel institucional por consolidar un entramado con un sustento jurídico, órganos e instrumentos bien definidos, que incorpora, sobre todo desde inicios del siglo XXI, la premisa de la Gestión de Riesgo de Desastres en su diseño. No obstante, fenómenos perturbadores siguen desencadenando catástrofes que invitan a reflexionar acerca del modelo bajo el cual se ha desarrollado el actual Sistema de

Protección Civil, y a observar con atención las futuras modificaciones que se efectúen en el marco normativo a nivel federal. La forma que en la práctica este ha asumido, en el periodo 1985-2020, y la observación del periodo de transición entre los años 2020 y 2021, en términos transversales sigue alineada a una posición más conservadora en torno a la gestión del riesgo de desastre. Esta aseveración refiere al acento puesto en el fenómeno mismo y a los esfuerzos que, programática y financieramente, se orientan de manera prioritaria a la reacción por sobre la prevención.

El ámbito preventivo se mantiene relegado, lo que luego de la ocurrencia de alguna fenómeno queda en evidencia tras las cuantiosas pérdidas que miles de personas experimentan, sobre todo en el ámbito habitacional. Asimismo, se insiste en incorporar esquemas de financiamiento orientados a la transferencia del riesgo, reflejados en los modelos de seguros y bonos con parámetros de pago basados en la magnitud del fenómeno; si bien estas condiciones son impuestas por el sector privado, es el Estado quien aporta gran parte del financiamiento y las aseguradoras las que reciben los mayores réditos. Lo anterior da cuenta de un esquema donde, pese a un diseño institucional que en teoría busca incorporar el concepto de gestión de riesgo de desastre, lo que prevalece es aquella visión dominante que argumenta que la causa principal de un desastre se sustenta en un proceso físico/natural y que a la vez sostiene un enfoque tecnocrático en el diseño e implementación de las políticas públicas (Hewitt, 1983; Maskrey, 1993).

### **1.1 El Sistema de (Gestión Integral de Riesgos y) Protección Civil en la Ciudad de México**

La institucionalidad antes referida tiene su correlato en las distintas entidades federativas de la República Mexicana. En el caso de la Ciudad de México, el primer cuerpo legal en esta materia fue publicado en año 2002 y corresponde a la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal. Posteriormente el 2011 se publica la Ley del Sistema de Protección Civil para el Distrito Federal, siendo reemplazada el 2014 por la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal. Al igual que las modificaciones introducidas a la Ley General de Protección Civil, las reformas en la normatividad capitalina fueron incorporando lineamientos orientados a la gestión de riesgos de desastres. Esta tendencia se refleja de manera explícita en la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México publicada

el año 2019 y modificada en marzo de 2021. A continuación, se referirá a la estructura de operación establecidas por la Ley de 2014, pues este era el cuerpo legal vigente al momento del sismo de 2017 y paralelamente se reseñarán algunos elementos relevantes incorporados en la Ley de 2019, que es la que se encuentra vigente.

De manera similar a la estructura establecida a nivel federal, en la Ciudad de México, antes del sismo de 2017 existía un Sistema de Protección Civil. Este se encontraba integrado por el Jefe de Gobierno, quien fungía como titular del Sistema, por la Secretaría, que tenía como atribución la coordinación general, las delegaciones, el consejo de protección Civil, los Consejos Delegacionales, organismos descentralizados del Distrito Federal y entidades de la administración pública federal y otras instituciones públicas o privadas vinculadas a la materia de protección civil (Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal., 2014). En este sentido, correspondía a las delegaciones poner en práctica el Sistema, bajo la supervisión de la Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal, coordinadora y supervisora del cumplimiento de las funciones de cada uno de los integrantes del sistema. De igual manera, la entidad contaba con instrumentos de diagnóstico y financieros propios.

Dentro de los instrumentos de diagnóstico se encontraban el Atlas de Peligro y Riesgos del Distrito Federal y los Atlas Delegacionales, actuales Atlas de Riesgos de la Ciudad de México y de las Alcaldías respectivamente, cuyos propósitos se mantienen de manera general, salvo ajustes semánticos, en la ley vigente. El primero apunta a consolidar la información aportada por los instrumentos locales, para establecer un diagnóstico a nivel de entidad que oriente las acciones necesarias para la atención de circunstancias desastrosas por la ocurrencia de un fenómeno perturbador. No obstante, es necesario señalar que los atlas como instrumento diagnóstico, desde su creación, han reproducido y continúan reproduciendo deficiencias que ya fueron advertidas en el mismo instrumento a nivel federal. Esto refiere principalmente a vacíos de contenido que impide concretar de manera adecuada la identificación del riesgo al cual se encuentra expuesta la población y su entorno en el contexto local.

Comprendiendo que la construcción del diagnóstico se inserta en una cadena donde interactúan distintos niveles de administración, se refuerza la idea de que es a nivel local donde se identifican las mayores dificultades. Lo anterior remite a la disímil capacidad de gestión que cada alcaldía (ex delegación) posee en términos de recursos financieros y

profesionales, condición que determina diferencias en las características de la información producida y la calidad del análisis efectuado. En primera instancia, es necesario señalar que son pocos los instrumentos actualizados; de un total de 16 atlas con los que debiese contar la entidad, se pudo acceder un total de 12, de los cuales solo 4 fueron actualizados después de 2017: GAM, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón y Cuauhtémoc. El resto de los documentos fueron emanados entre los años 2011 y 2016.

Específicamente en lo que refiere al contexto habitacional, sistema mayormente expuesto en la ciudad, el análisis expresado en los atlas, en gran medida y salvo excepciones, es descriptivo y se basa principalmente en los resultados del Censo de Población y Vivienda realizado por el INEGI. De esta manera se reproduce la caracterización socioeconómica que realiza dicha encuesta, sin realizar un anclaje específico o lecturas cruzadas con otros factores socio espaciales, que permitan identificar o categorizar, las condiciones particulares de riesgo a las que el parque habitacional se encuentra expuesto. Las excepciones antes señaladas corresponden a las alcaldías de GAM, Tlalpan, Cuajimalpa, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc, territorios en los cuales se ha realizado un esfuerzo por ofrecer una aproximación diagnóstica más acabada respecto de las condiciones de vulnerabilidad física del entorno habitacional. Dentro de estas, la alcaldía de Cuauhtémoc, en términos de representación espacial es la que ofrece mayor especificidad, dedicando parte de su desarrollo de manera particular al parque habitacional en altura, categoría habitacional predominante en la composición del contexto espacial.

El compendio de la información aportada por los Atlas de las alcaldías, se refleja en el atlas de Riesgos de la Ciudad de México, en el cual repercuten las falencias antes identificadas. En materia habitacional, el instrumento de la entidad federativa no logra recoger la relevancia de este sistema, al menos lo que a representación espacial refiere. Dentro de los sistemas expuestos identificados en el instrumento, solo se muestran aquellas edificaciones que fueron afectadas luego del sismo de 2017 (Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, 2021). Sin embargo, no cuenta con información de las viviendas que no fueron afectadas y eventualmente, a raíz de la ocurrencia de otro fenómeno, pueden experimentar daños. Es decir, el instrumento actualizado no sintetiza ni expresa el conjunto de bienes

inmuebles con destino habitacional potencialmente expuestos a algún tipo de riesgo en la ciudad.

En relación a los instrumentos financieros, desde el año 2015 la ciudad cuenta con el Fondo de Atención de Desastres de la Ciudad de México (FONADEN), el cual puede ser empleado para la para atención de contingencias y emergencias epidemiológicas y de desastres naturales (Secretaría de Administración y Finanzas, s/f). Adicionalmente, antes del sismo el Sistema de Protección Civil del Distrito Federal contemplaba el Fondo de Atención a Desastres y Emergencias (FADE), el Fondo de Prevención de Desastres (FOPDE) y el Fideicomiso Preventivo de Desastres (FIPDE). El primero estaba diseñado para otorgar apoyos de auxilio y asistencia ante la ocurrencia de algún fenómeno perturbador, es decir, era un instrumento que permitía abordar la contingencia. El segundo, tenía por objetivo realizar acciones programadas de carácter preventivo ante la ocurrencia de un posible fenómeno perturbador. Y el tercero, estaba orientado a la realización de acciones preventivas de carácter urgente para evitar afectaciones inminentes (Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, 2014). Dichos instrumentos financieros constituían un símil del FONDEN y FOPREDEN a nivel federal.

En este sentido, y con el propósito de comprender como operaba este esquema financiero antes del sismo, en comunicación personal del 10 de enero de 2021 se consultó al Director General de Resiliencia de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Cuidad de México al respecto, quien aclaró que el único fondo que históricamente había operado en la entidad era el FONADEN. Se reconoce, al igual que a nivel federal, la brecha que existe entre la implementación de instrumentos orientados a la atención de la contingencia y aquellos destinados a la prevención, ante lo cual el entrevistado señala que “[en la Ciudad de México] lo dispar entre estos fondos es histórico, ósea, se da más para atención para resarcir los daños que para la prevención” (García, N., comunicación personal, 10 de enero de 2021).

En este sentido, si bien existían instrumentos a nivel financiero para la prevención de desastres en la capital, durante su periodo de vigencia y antes del sismo de 2017, no se implementaron acciones programáticas orientadas a la reducción de vulnerabilidades de manera específica en el ámbito habitacional. De igual manera no existe una sistematización

de iniciativas que otras instituciones pudiesen haber ejecutado y que de manera colateral, pudiesen haber tributado a la reducción de riesgos, lo que se refrenda en el siguiente extracto de entrevista:

“y entonces sucede (...) que todavía, este, no se da una cuantificación real de cuánta inversión tienes en prevención, porque, además del fondo que tu mencionas [FOPDE], pues otras instituciones hacen reducción de riesgos, pero no lo contabilizan de esa forma” (García, N., comunicación personal, 10 de enero de 2021)

Se advierte en este sentido una dificultad en la articulación con otras instituciones del Gobierno de la ciudad, la que en el contexto de la gestión de riesgo de desastres resulta fundamental, en el entendido de que son múltiples las dimensiones de vulnerabilidad que concurren e inciden en la exposición al riesgo. Así también, son distintos sectores institucionales los que de manera particular manejan instrumentos programáticos y financieros, que de manera concreta se podrían incorporar en una estrategia multisectorial administrada por el sistema capitalino.

Cabe señalar, que, en materia de instrumentos financieros, el reemplazo de la normatividad vigente desde 2014, por la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México, publicada en junio de 2019 y modificada en marzo de 2021, introduce algunas modificaciones. En este contexto, la versión inicial de la nueva ley suprime el FIPDE y posteriormente, en la modificación de marzo de 2021, desaparece el FADE y FOPDE, estableciéndose el FONADEN como instrumento único para la atención de contingencias, el cual, en la práctica, además integraría los recursos de los fondos extintos. Dicha expectativa tendrá que ser corroborada a futuro, sobre todo en lo que se relaciona con la implementación de estrategias preventivas.

#### 1.1.1 Esquema institucional para la Seguridad de las Construcciones

Si bien el reglamento de construcciones del Distrito Federal no forma parte directa de la institucionalidad vinculada a la gestión de riesgo de desastre, corresponde a una normatividad que participa de manera directa en este proceso, considerando que las mayores pérdidas se expresan en el entorno construido y que la vivienda corresponde, como se ha señalado, al

sistema mayormente expuesto en la ciudad. En este sentido, y ante la necesidad de regular la seguridad de las construcciones en la Ciudad de México, el primer reglamento en esta materia data del año 1920. En lo sucesivo, la normativa se ha reformado con intervalos promedio de 10 años, en los años 1942, 1966, 1976, 1987 y 2004, las que en parte han coincidido con sismos de importancia como los de 1957, 1979 y 1985. A continuación, se revisarán aspectos relevantes de dichos reglamentos, pues en suma fueron los que desembocaron en la normativa existente al momento del sismo de 2017, es decir, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal del Año 2004. Asimismo, se revisará la actuación del Instituto de la Seguridad para las Construcciones, organismo consolidado en los últimos 20 años con atribuciones para atender temas vinculados a esta materia en la entidad.

La primera versión del reglamento de construcciones data del año 1920, el cual “únicamente contemplaba la expedición de licencias y la inspección de las obras” (Meneses, 2017), esta última bajo la responsabilidad del Constructor Responsable como encargado de la seguridad estructural de las edificaciones (Mendoza, 2013). No obstante, los cuerpos normativos que le suceden han buscado fincar, por un lado, la responsabilidad en la seguridad estructural de las obras, y por otro, establecer disposiciones particulares respecto al diseño sísmico en la entidad.

De este modo el Reglamento de las Construcciones y de los Servicios Públicos en el Distrito Federal, publicado en 1942, introduce elementos relevantes respecto del diseño sísmico, en el cual se establecieron tolerancias permitidas para el comportamiento estructural, vinculadas con el tipo de uso o destino de las edificaciones. De acuerdo a Óscar López (2019) dicha tolerancia se clasificó en dos tipos; por un lado, las estructuras Tipo I correspondientes a aquellas que, ante la ocurrencia de un sismo, indispensablemente debían permanecer intactas, entre las que se señalaban plantas de bombeo, depósitos de agua potable y plantas de tratamiento de aguas negras. Por otro lado, para las estructuras Tipo II se consideraba aceptable “cierto nivel de daño en su diseño original [dentro de las cuales se] ubicaban las escuelas, teatros y edificaciones que en general pudieran tener grandes concentraciones de personas” (López, O., 2019, p. 39). Adicionalmente se reemplazan algunas cuestiones respecto al encargado de seguridad estructural; la nueva normativa introduce la figura de Perito Responsable, profesional arquitecto o ingeniero civil, agente de la Dirección General

de Obras Públicas (DGOP), encargado de apoyar la tramitación de licencias de construcción para obras públicas y privadas y de vigilar su posterior ejecución, con una frecuencia mínima exigible de dos visitas por semana (Mendoza, 2013).

El Reglamento de Construcción del Distrito Federal publicado en 1966, redefine la clasificación de las edificaciones estableciendo tres grupos: A, B y C. El grupo A<sup>16</sup>, incorporó aquellas edificaciones clasificadas como Tipo I y II en el reglamento anterior, y se las señaló como aquellas cuyo daño a raíz de un sismo podían implicar pérdidas elevadas, estableciéndose mayores requerimientos para el resguardo de sus condiciones estructurales, por lo que se requirió la incorporación de un diseño con una resistencia de al menos 50% superior a los otros grupos (López, O., 2019). El grupo B contenía a aquellas construcciones cuya afectación puede ocasionar pérdidas intermedias, dentro de las cuales se encontraban los edificios de vivienda entre otros<sup>17</sup>. Finalmente, el Grupo C, correspondían a bardas de baja altura y bodegas pequeñas, edificaciones cuyas fallas a raíz de un sismo no tenían el potencial de ocasionar daños a construcciones de los grupos anteriores. Respecto de la responsabilidad en la seguridad estructural, se mantuvieron las exigencias en cuanto a la formación profesional del encargado (arquitecto o ingeniero civil), así como las responsabilidades ante la DGOP en términos de tramitación de licencias e inspección, no obstante, se disminuye la frecuencia de visita a obras solo a una por semana (Mendoza, 2013).

El reglamento de 1976, mantuvo la clasificación de las edificaciones establecida en 1966 y las exigencias en términos de diseño estructural. Sin embargo, introdujo reformas en la institución responsable de la emisión de las licencias de construcción y también en la figura del encargado de responsabilidad estructural del proyecto y obras. En este sentido, se estableció que correspondía al Departamento del Distrito Federal (DDF) –en reemplazo de la DGOP- la emisión de las Licencias de Construcción, instancia encargada además de la revisión y aprobación de los proyectos arquitectónicos ingresados. Asimismo, se introdujo la

---

<sup>16</sup> Las construcciones pertenecientes al Grupo A corresponden a subestaciones eléctricas, centrales telefónicas, estaciones de bomberos, archivos y registros públicos, hospitales, escuelas estadios, templos, centros de reunión, salas de espectáculos, estaciones terminales de transporte, monumentos, museos y locales que alojen equipo especialmente costoso en relación con la estructura, así como instalaciones industriales cuya falla pueda ocasionar la difusión en la atmósfera de gases tóxicos o que puedan causar daños materiales importantes en bienes o servicios.

<sup>17</sup> Adicionalmente incorpora a plantas industriales, bodegas ordinarias, gasolineras, comercios, bancos, edificios de habitación, hoteles, edificios de oficinas y bardas cuya altura excedan los 2.5m.

figura del Director Responsable de Obra (DRO), el cual según el artículo 37 del reglamento correspondía a “la persona física o moral cuya actividad esté total y parcialmente relacionada con el proyecto y construcción de obras” (Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, 1976) y cuyo registro estaba a cargo de la Comisión de admisión de Directores Responsables de Obra. Este reglamento también amplió las profesiones permitidas para su ejercicio, adicionando a las de arquitecto o ingeniero civil, los títulos de Ingeniero Arquitecto, Ingeniero Constructor Militar, Ingeniero Municipal, para actuar como DRO en cualquier tipo de proyecto, mientras que profesionales vinculados a los proyectos de especialidades, como Ingeniero Mecánico, Ingeniero Mecánico Electricista, Ingeniero Petrolero, Ingeniero Aeronauta, Ingeniero Topógrafo, Ingeniero Químico y otros similares, podrán actuar como responsables en cualquier obra de su especialidad y en construcciones civiles que no superen los nueve metros de altura como máximo y claros hasta de seis metros. También se flexibilizó su presencia en la inspección de obra, pudiendo externalizarla a un técnico auxiliar

El reglamento publicado en 1987, corresponde a uno de los más relevantes, pues es aquel diseñado luego de los sismos de septiembre de 1985. En atención a las cuantiosas pérdidas humanas y materiales provocadas por dichos eventos, es que las disposiciones en diseño estructural se reforzaron para asegurar la estabilidad de las edificaciones en la entidad, precisándose con mayor rigurosidad los requerimientos de los sistemas constructivos y las distribuciones de carga en las edificaciones. Respecto a la clasificación, estas se reducen a dos: A y B. El Grupo A siguió condesando el mismo tipo de edificaciones especificadas en los reglamentos de 1966 y 1976, no obstante, se precisaron cuestiones relativas a las cargas de ocupación de algunos espacios, como salas de espectáculo y reunión que superen las 200 personas. Por otro lado, en el Grupo B, se designaron a aquellas construcciones comunes con destino vivienda, oficinas, locales comerciales, hoteles y construcciones comerciales e industriales no incluidas en el grupo A (Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, 1987, art.174). Este último se dividió en el subgrupo B1 y B2, el primero correspondía a construcciones entre los 15 m o 3000 m<sup>2</sup> construidos, o bien, que superaran los 30m de altura o con más de 6000 m<sup>2</sup> de superficie construida, emplazadas respectivamente en las zonas I o II y III de acuerdo a la clasificación de suelo del Distrito Federal. El subgrupo B2 corresponde a todas las edificaciones restantes. De este modo por primera vez se observó la

inclusión de la clasificación geotécnica del suelo en la ponderación de exposición de las construcciones.

En términos de asistencia profesional en el diseño e inspección, la figura del DRO se mantuvo, no obstante, se agregaron las de Corresponsables, personas físicas o morales con conocimientos técnicos idóneos para apoyar al Director en temas de Seguridad Estructural, Diseño Urbano y Arquitectónico e Instalaciones. De manera complementaria, la emisión de las licencias de construcción introdujo algunas innovaciones y se incorporó a las delegaciones en el proceso, señalándose que para su obtención bastará con realizar el pago de derechos y la entrega del proyecto ejecutivo en la delegación donde se emplazara la obra a realizar, salvo para casos de proyectos de mayor complejidad que requerirían tramites adicionales ante el DDF.

Si bien el año 1993 se publica un nuevo reglamento, las modificaciones no fueron sustanciales, más bien se reorganizaron parte del contenido. En este contexto, el reglamento de 2004 es el que introduce reformó sustancialmente ciertos aspectos. Estos se reflejaron principalmente en la clasificación de las edificaciones y en la modalidad de emisión de licencias de construcción. Respecto de la primera, se mantuvieron los Grupos A y B definidos en el instrumento anterior, sin embargo, se incorporaron nuevos subgrupos para cada categoría, los que se detallan en el artículo 139 y se sintetizan a continuación:

- El Grupo A, incorpora al subgrupo A1 y A2. El primero incluye a todas aquellas edificaciones e instalaciones estratégicas, cuya afectación, por la naturaleza de su actividad o por los servicios esenciales que presta a la ciudadanía, puede desencadenar graves pérdidas o peligros. Dichas construcciones corresponden a hospitales, terminales y estaciones de transporte, infraestructura de servicios eléctricos y telecomunicaciones, sistemas de provisión de servicios básicos, infraestructura vial e instalaciones industriales con manejo de sustancias tóxicas. El segundo delimita aquellos equipamientos que por su alta carga de ocupación puede afectar a un elevado número de personas (sobre 1000 personas), así como también aquellos inmuebles con valor patrimonial, dentro de los cuales se incluyen escuelas, estadios, templos, auditorios y archivos o registros públicos.

- El Grupo B mantiene el destino de las edificaciones y los subgrupos definidos en el reglamento anterior, no obstante, redistribuye los tipos de edificaciones y establece precisiones adicionales para cada uno de ellos en función de las alturas, superficie construida y tipo de suelo en el cual estas se emplazan. En este sentido el subgrupo B1, en términos generales, corresponde a aquellas edificaciones que superan los 30 m de altura y los 6000 m<sup>2</sup> de superficie, emplazados en zonas I y II; también incorpora construcciones que superan los 15 m de altura o posean más 3000 m<sup>2</sup> construidos pero que se ubican en zona III, es decir, suelo lacustre. El subgrupo B2 incorpora, por un lado, edificaciones de entre 15 y 30 m de altura o superficies construidas que oscilan entre los 3000 y 6000 m<sup>2</sup> y que se emplazan en la zona I y II, o aquellas con entre 10 y 15 m o con un área entre 1500 y 3000 m<sup>2</sup> ubicadas en zona III.

En relación a la emisión de licencias de construcción, el procedimiento experimentó un importante ajuste. En primer lugar, se reemplazó la licencia por la manifestación de construcción. En este sentido, el reglamento establece tres modalidades de manifestación, definidas en razón de los tipos de uso y las superficies proyectadas: A, B y C. La manifestación de construcción Tipo A, se exige para la construcción, ampliación, reparación o remodelación de viviendas unifamiliares que no superen los 200 m<sup>2</sup>, así como para la construcción de bardas con un máximo de 2.5 m de altura e instalaciones de cisternas y fosas sépticas. La manifestación de construcción tipo B, por otro lado, constituye un requisito para edificaciones no habitacionales o mixtas de hasta 5000 m<sup>2</sup>, o habitacionales con una superficie de hasta 10000m<sup>2</sup>. Finalmente, la manifestación tipo C se requiere para edificaciones con las mismas características que la anterior, no obstante, se suman aquellas construcciones que por sus características precisen de una evaluación de impacto ambiental y finalmente todas aquellas que no contemplen las especificidades antes indicadas. En el caso de la modalidad A, esta podrá ser presentada directamente por el propietario sin la asistencia de un DRO ni corresponsables. Las modalidades B y C requieren indispensablemente la participación de estos últimos.

Adicionalmente, a partir de este reglamento solo se exige a la autoridad competente el registro de la manifestación ingresada por el propietario junto con el DRO (si es que

corresponde), la que debe contener, además de los antecedentes técnicos establecidos para cada modalidad, una declaración bajo potesta de decir la verdad respecto del cumplimiento del reglamento y anexar el pago de derechos correspondiente a la manifestación. Es decir, la autoridad solo se remite a recibir los expedientes, “sin examinar el contenido de los mismos” (Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, 2004, art.48), ante lo cual la entrega de la manifestación y la copia de planos, corresponde al acto que autoriza de forma inmediata el inicio de la construcción. La licencia de construcción y la responsabilidad de la alcaldía (ex delegación) para autorizarla, solo se mantiene para la autorización de obras especiales<sup>18</sup>.

Pese a haber avanzado en el desarrollo de un estricto reglamento, con requerimientos ajustados a las exigencias que una entidad como la Ciudad de México presenta, la evidencia señala que estas no son cumplidas a cabalidad, lo que se expresa de manera concreta en los daños que experimentan las edificaciones ante la ocurrencia de un sismo. Frente a esta situación, con el propósito de desarrollar un sistema de seguimiento, evaluación y vigilancia de la seguridad estructural de las construcciones en la entidad, el 5 de noviembre de 2010 se publica la Ley que crea el Instituto para la Seguridad de las Construcciones del Distrito Federal (ISCDF). En términos generales sus atribuciones transitan en tres líneas: por un lado, llevar el registro y control de la actividad de los Directores Responsables de Obras y Corresponsables en materia de seguridad estructural, así como de revisores; por otro, revisar el diseño estructural de las obras pertenecientes al Grupo A, al Subgrupo B1 y eventualmente a las del Subgrupo B2, contenidas en el artículo 139 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal (2004); y finalmente, atender las solicitudes de evaluación estructural de inmuebles catalogados en alto riesgo o aquellas construcciones que puedan ocasionar graves pérdidas materiales o de vidas humanas en el contexto de un episodio contingente.

---

<sup>18</sup> El artículo 57 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal del 2004 establece que las modalidades de licencia de construcción especial corresponden a las siguientes: Edificaciones en suelo de conservación; Instalaciones subterráneas o aéreas en la vía pública; Estaciones repetidoras de comunicación celular o inalámbrica; Demoliciones; Excavaciones o cortes cuya profundidad sea mayor de un metro; Tapiales que invadan la acera en una medida superior a 0.5 m; Obras o instalaciones temporales en propiedad privada y de la vía pública para ferias, aparatos mecánicos, circos, carpas, graderías desmontables y otros similares, e Instalaciones o modificaciones en edificaciones existentes, de ascensores para personas, montacargas, escaleras mecánicas o cualquier otro mecanismo de transporte electro-mecánico.

Como es posible advertir, la normatividad e institucionalidad en materia de seguridad de las construcciones se ha perfeccionado de manera constante, frente a los cual se ha llegado a afirmar que la Ciudad de México posee unos de los códigos sísmicos más rigurosos a nivel mundial. Sin duda el sismo de 1985 introdujo las mayores exigencias técnicas en el diseño sismo resistente, no obstante, y de manera simultánea, se comienza a desdibujar la participación institucional en términos de responsabilidad administrativa, lo que se refleja en la desvinculación constante en los procesos de revisión de expedientes técnicos e inspección de obras.

En este sentido, el traslado de funciones hacia agentes externos como los DRO, sus corresponsables y más recientemente revisores, en muchos sentidos corresponde a la reproducción de las responsabilidades de supervisión y vigilancia que en algún momento recayeron sobre agentes públicos (Meneses, 2017). Es decir, si bien se realiza un esfuerzo por descomprimir la estructura institucional, y agilizar los procesos en cuanto a revisión, aprobación de proyectos y fiscalización de obras, lo que en la práctica sucede es que se traslada y reproduce una estructura burocrática a un espacio donde no existen responsabilidades administrativas. Si bien los reglamentos han probado distintas fórmulas de sanción ante incumplimientos e irregularidades, las que se sustentan en responsabilidades individuales de los profesionales (Meneses, 2017), nuevamente emerge la poca capacidad de fiscalización que el Estado tiene sobre ese volumen de agentes externos que el mismo produjo. Si bien se reconoce que las modificaciones apuntan a disminuir trabas burocráticas, en una entidad con las complejidades territoriales como la Ciudad de México ¿hasta qué punto el Estado puede deslindar hacia terceros la responsabilidad en cuanto a seguridad de las construcciones?, ¿basta con confiar en una declaración simple para acreditar que se están cumplido las exigencias establecidas en el reglamento?

Finalmente, es necesario subrayar, que gran parte de las exigencias imperativas se orientan a la fiscalización de aquellas edificaciones esenciales o con características morfológicas complejas, contenidas en los Grupos A y subgrupo B1. En la práctica esto configura un esquema opaco en la revisión estructural e inspecciones de edificaciones de vivienda en altura que se encuentren categorizadas en el subgrupo B2, pues su revisión según lo establece el reglamento es aleatoria. Es por esto, que, de manera subsecuente, este grupo tampoco

constituye una prioridad para el Instituto de Seguridad de las Construcciones, el cual dentro de las atribuciones contempladas en la Ley que decreta su creación (Ley del Instituto de Seguridad de las Construcciones, 2010) reproduce lo contemplado en el Reglamento de Construcciones, siendo reforzado en el Programa de la Institución para el periodo 2013-2018 (ISCDF, 2016), en el cual no se contemplan metas ni acciones para esta categoría. Dicho deslinde de responsabilidades se visibilizó concretamente a partir del sismo de 2017, pues parte de las edificaciones afectadas se enmarcan justamente en el subgrupo B2, edificaciones de altura media emplazadas en la zona II, según la clasificación geotécnica de la Ciudad de México, afectación que se revisará en el apartado 1.4 de este capítulo.

## **1.2 Abordaje institucional de la contingencia en la Ciudad de México a partir del sismo del 19 de septiembre 2017**

El sismo que afectó a la Ciudad de México<sup>19</sup> el 19 de septiembre de 2017, alcanzó una magnitud de 7.1 en la escala de Richter, con origen en la ruptura de la placa oceánica de Cocos y epicentro a 120 km al sur de la capital (Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM], 2017). Las pérdidas de vidas humanas, considerando a la totalidad de entidades afectadas ascendieron a 369, de las cuales 228 fallecieron en la Ciudad de México. Pese al entramado institucional antes reseñado, las pérdidas y daños materiales al momento del sismo implicaron el colapso inmediato de 38 inmuebles, 12 de ellos en la alcaldía de Cuauhtémoc, 11 en Benito Juárez, 5 en Coyoacán, 3 en Tlalpan, 2 en Gustavo A. Madero, 2 en Álvaro Obregón, 2 en Iztapalapa y 1 en Xochimilco (Sánchez e Islas, 2017).

Al igual que en 1985, el parque habitacional fue el que sufrió el mayor embate a raíz del sismo. Cifras preliminares de las viviendas afectadas, señalaron que los mayores daños se focalizaron en una franja con orientación norte-sur al extremo poniente del lago, ubicada en la zona de transición (Zona II) (UNAM, 2017). Dicho patrón territorial, se condice además con aquellas alcaldías donde se concentró la mayoría de los desplomes, es decir, Cuauhtémoc, Benito Juárez y Coyoacán, que según los primeros reportes concentraron el 62.4% de viviendas con algún tipo de daño estructural (Sánchez e Islas, 2017). No obstante, la definición de la cifra exacta de viviendas afectadas presentó fluctuaciones producto de los

---

<sup>19</sup> El terremoto del 19 de septiembre de 2017 afectó adicionalmente a los estados de Puebla, Morelos, Guerrero, Tlaxcala y al Estado de México.

abordajes institucionales efectuados por las dos administraciones durante las cuales ha transcurrido el proceso de reconstrucción.

Con el anterior preámbulo y considerando la magnitud de la afectación luego del sismo 2017, la que evidenció que estrategias previas en materia preventiva fueron nulas o insuficientes, se requirió de la conformación de un organismo y legislación específica dedicados al proceso de reconstrucción en la entidad. En este contexto, la gestión llevada a cabo por esta instancia se plantea en dos etapas, una primera entre septiembre de 2017 y diciembre de 2018 bajo la administración de Miguel Mancera y su sucesor interino José Ramón Amieva y la segunda a partir de diciembre de 2018 (a la fecha<sup>20</sup>) bajo la actual administración de Claudia Sheinbaum.

#### 1.2.1 Primera Etapa: Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más resiliente.

El 26 de septiembre de 2017 se emite el “Decreto por el que se instruye la elaboración del programa y se crea órgano de apoyo administrativo a las actividades del Jefe de Gobierno denominado Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más Resiliente”. A tres meses de la creación de la Comisión, el 1 de diciembre de 2017 se publica la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente y el 12 de enero de 2018 se presenta el Programa de Reconstrucción. En esta primera etapa también se desarrolló una plataforma para llevar el registro del catastro de inmuebles afectados en la ciudad y de las acciones emprendidas por la comisión, denominada Plataforma CDMX, la cual operó hasta fines de 2018. En ella se georreferenciaban los inmuebles afectados en la ciudad y además contenía los dictámenes técnicos emitidos por el Instituto de Seguridad para las Construcciones del Distrito Federal (ISCDF), los directores residentes de obra (DRO) o los corresponsables en seguridad estructural (CSE).

Dicho entramado constituyó la primera aproximación para abordar el proceso de reconstrucción en la entidad. La ley, en términos generales, definió las atribuciones de la

---

<sup>20</sup> Septiembre 2021, fecha de cierre de este capítulo.

Comisión, categorizó las tipologías de vivienda afectada, determinó criterios para acceder a los recursos del Fondo de Reconstrucción y los procedimientos para canalizar hacia otras instituciones aquellos inmuebles con destino distinto al habitacional (infraestructura, equipamiento y edificios patrimoniales). Específicamente, para la atención de la vivienda afectada, se establecieron 4 categorías: 1) Rehabilitación y Reconstrucción de viviendas en zonas rurales de propiedad social; 2) Atención de personas de escasos recursos y en estado vulnerable, habitantes de conjuntos habitacionales y viviendas precarias; 3) Reconstrucción de vecindades con alto riesgo estructural y 4) Reconstrucción de edificios de uso habitacional. Respecto del abordaje de los edificios de vivienda multifamiliar que debían ser totalmente reconstruidos, se introdujo un mecanismo específico denominado redensificación. Este corresponde a un modelo mixto de financiamiento para la ejecución de obras., el cual, a través de la ampliación del porcentaje de constructibilidad del predio en un 35%, buscó materializar la construcción de pisos adicionales para obtener unidades de vivienda excedentes, cuya venta serviría para financiar la reconstrucción de los edificios.

Es importante desatacar que esta apuesta institucional presentó una serie de complejidades que dificultaron su operación en sus 15 meses de vigencia. Dichas dificultades se vincularon, por ejemplo, con inconsistencias en la sistematización de la información, deficiencias en la categorización tipológica de los inmuebles afectados y con la imprecisión en los requisitos establecidos para acceder a algún tipo de financiamiento. En este sentido, la Plataforma CDMX presentó errores en la información publicada, observándose discrepancias entre lo divulgado en el visualizador de daños y las cifras entregadas por el Censo del Instituto para la Seguridad de las Construcciones, ambos datos publicados en el mismo sitio. Respecto de la categorización de la tipología habitacional, es decir, vivienda unifamiliar y multifamiliar afectada, al cierre de la administración interina de José Ramón Amieva el año 2018, no fue posible obtener datos desagregados.

En términos de financiamiento, si bien la Ley establecía la existencia de un Fondo de Reconstrucción, en la práctica durante los primeros 9 meses su operación fue incierta. En teoría, dicha herramienta se encontraba integrada por recursos aportados por el Gobierno Federal, por la Ciudad de México y otros provenientes del sector privado. Para acceder a él, la misma Ley, además de requerir la acreditación del nivel de riesgo de la edificación a través

de un dictamen emitido por el Instituto de Seguridad de las Construcciones, exigía a los afectados poseer un perfil socioeconómico clasificado en las dimensiones de bienestar social de vida medio o bajo, verificación que se encontraba a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Este último criterio representó una dificultad de operación para el programa, sobre todo en edificios de vivienda en altura emplazados en las alcaldías centrales, pues un mismo edificio o conjunto, coexistía un alto porcentaje de segmentos medios y medios-altos, condición que inviabilizaba su aplicación en este contexto residencial.

Frente a lo expuesto, gran parte de los residentes de edificios afectados no podían acceder al Fondo de Reconstrucción. Para ellos, el único compromiso del Gobierno de la Ciudad se remitía a coadyuvar en la gestión de créditos además de “[gestionar] por excepción la exención del pago de los impuestos correspondientes al ámbito federal y [otorgar] la asesoría correspondiente si así se considera” (Ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México, 2017, art.37). Bajo esta premisa, se conformó un esquema, que, de forma mayoritaria, ofrecía créditos para el financiamiento de obras. Este se basó, por un lado y en menor medida, en el Programa Emergente de Reconstrucción y Rehabilitación a cargo de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), y por otro, en el Crédito Emergente para la Reparación de Viviendas (CERV), manejado por el Instituto de la Vivienda (INVI). Las diferencias entre ambos instrumentos, radicaban principalmente en los requisitos solicitados y las tasas de intereses aplicadas.

El esquema crediticio manejado por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), denominado Programa Emergente de Reconstrucción y Rehabilitación de Edificios de Vivienda afectados por el sismo 19S, incorporó las siguientes modalidades (Sociedad Hipotecaria Federal, 2017):

- Crédito hipotecario individual: por hasta 2 MDP, a una tasa del 9% y con un plazo de hasta 20 años
- Crédito para la reparación estructural de vivienda vertical a largo plazo: monto máximo de 20 MDP por edificio, a una tasa del 9% fija y a un plazo de 20 años.
- Crédito para la reparación estructural de vivienda vertical a mediano plazo: monto máximo de 400 mil pesos, a una tasa fija del 9% y en plazos de 5, 10 o 15 años.

Las condiciones crediticias exigidas por la SHF determinaron que este dispositivo tuviera alcances mínimos. De acuerdo a información proporcionada por el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI), solo se solicitaron y asignaron un total de 17 créditos en la línea de reparación estructural de vivienda vertical a mediano y largo plazo, 9 en la alcaldía de Benito Juárez y 8 en la alcaldía de Cuauhtémoc, por un importe total de 7 millones 470 mil pesos. (FOVI, 2021)

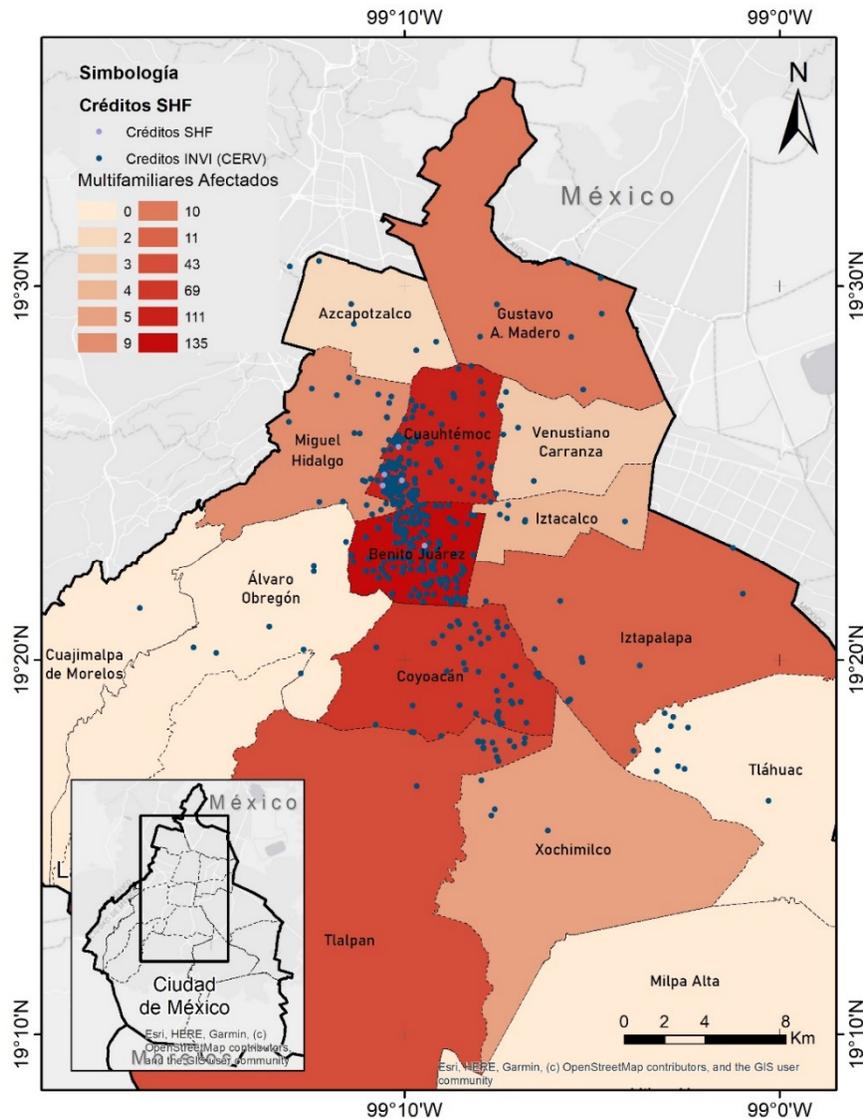
Por otro lado, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Reconstrucción (2017), para aquellas personas que se encontraban fuera de la categorización socioeconómica antes señalada y que las imposibilitaba para acceder al Fondo de Reconstrucción “el gobierno de la Ciudad [implementó] un programa de apoyo y gestión crediticia a través del INVI, [que flexibilizó] sus Reglas de operación, para garantizar la restructuración y/o reparación de las viviendas afectadas” (art.30). Dicho programa se reflejó en el Crédito Emergente para la reparación de vivienda (CERV), programa de apoyo crediticio gestionado a través del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), a través del cual se buscó apoyar los requerimientos constructivos de las viviendas afectadas. De acuerdo a lo expresado por Rosa Romero, funcionaria del INVI, en comunicación personal del 19 de enero de 2021, este apoyo consistía en un crédito de 140 mil pesos reajutable de acuerdo a la Unidad de Medida y Actualización (UMA) de los cuales un 7% debían destinarse al pago de asesoría técnica. La cantidad de cuotas podía pactarse en pagos de 60, 120, 180 o 240 meses, por lo que las cuotas mensuales oscilaban aproximadamente entre los 900 y 2000 pesos. El otorgamiento de estos créditos fue profuso, cuyo procedimiento de entrega es relatado por misma funcionaria:

“cada semana se daba en promedio de 400 [créditos], la gente firmaba su contrato de apertura de crédito, iba con los documentos, un pagaré, un consentimiento seguro de vida y en ese momento durante la ceremonia, donde normalmente asistía el Jefe de Gobierno, el Director del Instituto y otras autoridades, al final se les daba un cheque, que podían cambiar, no? Y, se les, asignaba cada quien un asesor técnico (...) procuramos que normalmente en el caso de edificios, pues tuviera todos los créditos de ese edificio” (Romero, R., comunicación personal, 19 de enero de 2021)

En este contexto, durante las administraciones de Mancera y Amieva y bajo la dirección de Raimundo Collins en el INVI se entregaron un total de 3,649 créditos emergentes para

edificios de vivienda multifamiliar, de los cuales 3,035 se concentraron en las alcaldías de Benito Juárez (1,480), Cuauhtémoc (993) y Coyoacán. (562), distribuidos en 480 predios (INVI, 2021). Es decir, un 83% de los créditos asignados se concentraron solo en estas tres delimitaciones (Imagen 4):

**Mapa 1: Créditos CERV y SHF entregados a vivienda en altura en la Ciudad de México**



Fuente: Elaboración propia con base en FOVI (2021) e INVI (2021)

Este esquema financiero, comenzó a instalar una serie de obstáculos en la recuperación de las viviendas. Por un lado, los requisitos establecidos por las instituciones, como la acreditación de tenencia de la propiedad o ser sujeto de crédito (en el caso de la SHF), se

presentaba para muchas personas damnificadas como una condición excluyente. Esto limitaba las posibilidades de reconstrucción o rehabilitación de los edificios, ya que ambas modalidades requerían del aporte monetario de la totalidad de indivisos que participan en la composición de los inmuebles. Es decir, si uno o más propietarios no accedían a un crédito, podían inviabilizar la ejecución del proyecto poniendo en entredicho la recuperación de la estabilidad de las edificaciones o la construcción de un nuevo edificio, en el caso de haber sido demolidos.

Por otro lado, gran parte de los damnificados sencillamente no estaban dispuestos a asumir una deuda para reconstruir o rehabilitar los inmuebles, pues consideraban la responsabilidad del Estado como un factor decisivo en la magnitud de los daños, y porque además concebían el acceso a la vivienda como un derecho ciudadano, sobre todo ante pérdidas experimentadas a raíz de un evento catastrófico. Se empieza a gestar de esta manera un descontento cuya primera expresión colectiva se visibiliza en el Multifamiliar Tlalpan y posteriormente se extrapola hacia predios afectados en otras alcaldías de la ciudad, desembocando en la conformación de Damnificados Unidos de la Ciudad de México (DUCMX). Esta organización logró instalar una fuerte resistencia al esquema de créditos, generando la presión suficiente para ser incluidos en conversaciones con la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México, tensionando las medidas que hasta ese momento habían sido impulsadas desde el Gobierno de la Ciudad.

En este contexto, gracias a la acción concertada de las personas damnificadas y de un trabajo que se prolongó por 9 meses, el 19 de junio de 2018 se constituyó el Fideicomiso Público para la Reconstrucción y Rehabilitación de Viviendas de Uso Habitacional (FIREREVIH), lo que permitió abordar los temas de financiamiento con algo más de claridad. Días después, se publican los lineamientos específicos para otorgar apoyos de reconstrucción y rehabilitación a edificios de vivienda multifamiliar. En este documento se establecen los montos máximos a entregar por departamento por concepto de reconstrucción (410 mil pesos) y rehabilitación (300 mil pesos). No obstante, el acceso a dichos fondos seguía presentando un conjunto de restricciones, sustentadas de manera principal en criterios de selectividad basados en la categorización socioeconómica de los damnificados (Lavalleja y Tenenbaum, 2020).

La categorización socioeconómica como un requisito excluyente, reprodujo esquemas de atención empleados regularmente en el diseño de políticas sociales focalizadas (Ochman, 2016; Cruz-Martínez, 2020; Lavalleya y Tenenbaum, 2020). De este modo, los instrumentos diseñados en la primera etapa del proceso de reconstrucción, sostenían fuertemente la lógica de garantizar la eficiencia de la distribución de los recursos fiscales a través de criterios de selectividad, imponiendo parámetros empleados para la operación de programas sociales en circunstancias ordinarias. En otras palabras, desde la dimensión institucional en este periodo, las políticas implementadas en materia de reconstrucción se transformaron en un instrumento de último recurso, que de manera general y limitada buscó mitigar aquellos problemas en que las personas damnificadas no podían resolver a través de los mecanismos que mercado disponía (Mkandawire, 2005; Ochman, 2016).

En la práctica, y sobre todo en un contexto de crisis como el que desata la pérdida del patrimonio residencial, el empleo de dicho mecanismo no facilitó la restitución de del patrimonio afectado, es más, produjo nuevos nichos de desigualdad social al excluir a los hogares que se encontraban fuera del umbral de ingresos establecidos por los instrumentos. En este sentido, la desigualdad, validada por la narrativa neoliberal y fuertemente arraigada a nivel institucional, ratificó un modo de actuación estatal que solo protege a los más desfavorecidos de los efectos del modelo (Gómez J. G., 2014). Pero cabe preguntarse, después de las abruptas pérdidas de recursos y activos que miles de hogares experimentaron después del sismo de 2017 ¿cómo se podía determinar quiénes eran los más desfavorecidos? Lo anterior llevó a interpelar mecanismos conocidos y arraigados en la estructura institucional, reproductora de “soluciones” y estrategias programáticas que no apuntan como objetivo principal a la pronta recuperación de las condiciones de vida de los afectados, sino más bien a sostener unas lógicas de gestión de la desigualdad. La persistencia de dicha postura institucional es la que sostuvo por meses una condición de inercia que incrementó las condiciones de vulnerabilidad de miles de damnificados durante esta primera etapa.

### 1.2.2 Segunda Etapa: Comisión para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México

La nueva administración de la Ciudad de México asume el 4 de diciembre de 2018. No obstante, y en materia de reconstrucción, el nuevo gobierno inicia una aproximación territorial hacia las delimitaciones afectadas de manera anticipada. En este contexto, el

equipo comienza su despliegue territorial desde julio de 2018 y en septiembre del mismo año, se da inicio a un nuevo censo para ajustar las cifras manejadas por la comisión anterior y delimitar el real universo de atención. De esta manera, al momento en que asume la nueva Jefatura de Gobierno ya existían datos más certeros que permitieron clarificar y categorizar el total de viviendas afectadas. El ejercicio realizado de manera previa, también aportó elementos para la elaboración de un cuerpo normativo que reemplazó la Ley anterior, denominada “Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México” publicada el 7 de diciembre de 2018.

La modificación del marco jurídico se reflejó en primera instancia en la reestructuración de la Comisión para la Reconstrucción, la cual, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 de la Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México es “la encargada de coordinar, evaluar, ejecutar y dar seguimiento al Plan Integral para la Reconstrucción”. Dicho plan, publicado el 5 de febrero de 2019, introdujo variantes significativas en el enfoque del nuevo modelo de operación y funcionamiento, flexibilizando los criterios para la atención de las viviendas afectadas, sobre todo para edificios de vivienda en altura. En él se establece una atención transversal en razón del tipo de daño experimentado, prescindiendo de la evaluación socioeconómica que había primado en el esquema anterior. En este sentido la Ley señala expresamente que “todas las personas damnificadas que hayan perdido su vivienda tendrán acceso a los fondos públicos para la Reconstrucción” (art.18).

Respecto de la organización territorial, se determinaron zonificaciones y cuadrantes, con el objetivo de identificar espacialmente la magnitud del daño y la tipología de la vivienda afectada., la cual se señala a continuación:

- Zona 1: Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza.
- Zona 2: Benito Juárez, Coyoacán, Iztacalco.
- Zona 3: Iztapalapa.
- Zona 4: Tláhuac
- Zona 5: Xochimilco, Milpa Alta.
- Zona 6: Tlalpan, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras

Al mismo tiempo, estas zonas fueron divididas en cuadrantes, para aquellos sectores donde predominaba la vivienda unifamiliar. En promedio cada cuadrante cuenta con 50 unidades de viviendas afectadas, ampliándose en la zona oriente a 100, por la magnitud de la afectación, a los cuales se asignó una empresa constructora y otra supervisora. En el caso de la vivienda multifamiliar, esta se organizó territorialmente mediante la asignación de códigos de edificios, vinculados de igual manera a una empresa constructora y otra supervisora.

Adicionalmente, se diversificó la estructura organizativa de la comisión, adicionando a actores sociales y privados, así como a otras instancias gubernamentales con alguna incidencia en el proceso de reconstrucción, estructurándose de la siguiente forma:

- Subcomisiones: Acompañan y dan seguimiento a las acciones realizadas por la comisión. Existen cinco subcomisiones: Transparencia, Memoria, Vinculación, Construcciones y Legal.
- Mesa legal: Asesora respecto a problemáticas surgidas en relación a propiedad y tenencia de los inmuebles. Se encuentra integrada por un representante del Tribunal Superior de Justicia, del Centro de Justicia Alternativa, del Colegio de Notarios, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, del Registro Público de la Propiedad y de la Dirección General de Regularización Territorial, SACMEX y Catastro.
- Mesa Técnica: Asesora respecto a aspectos constructivos vinculados a las acciones de rehabilitación y reconstrucción, dictaminación y supervisión de obras. Se integra por representante de instancias asociadas al sector de la construcción (cámaras, colegios y asociaciones).
- Comité Científico y de Grietas: Dedicado a la exploración del subsuelo de las alcaldías de Tláhuac e Iztapalapa. Se encuentra compuesto por representantes de la academia y de gobierno.
- Comité de Transparencia: Rinde cuentas y proporciona acceso a la información y a la difusión de los avances del proceso de reconstrucción.
- Mesa de Demoliciones: Determina requisitos, plazos y procedimiento para la demolición de inmuebles catalogados en alto riesgo.

- Consejo Consultivo: Da seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas de la Comisión. En él participan representantes de personas afectadas representantes del congreso y de otras dependencias involucradas.

Respecto a las modalidades de proyectos, se definieron dos: rehabilitación y reconstrucción. La primera, consiste en el reforzamiento del inmueble existente, con el fin de devolver su resistencia estructural o bien actualizar su sistema constructivo para ajustarlo a la normatividad vigente. La segunda, refiere a la demolición y reconstrucción del inmueble. Esta definición responde al tipo de daño experimentado y al nivel de riesgo al cual quedó expuesta la edificación. En este sentido, se establecieron las siguientes categorías riesgo:

- Alto Riesgo de Colapso: Daños estructurales severos. Puede acceder a la reconstrucción como modalidad de intervención.
- Alto Riesgo: Daños en elementos estructurales. Requiere de un reforzamiento urgente para restablecer las condiciones de estabilidad de la edificación a través de un proyecto de rehabilitación.
- Riesgo Medio: Daños que no comprometen la estabilidad de la edificación. Requiere de un proyecto de rehabilitación dirigido a sus elementos estructurales o reforzamientos puntuales.

En cuanto al financiamiento, este se encuentra integrado con recursos públicos en el Fideicomiso para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México. La administración de este fondo está a cargo de un Comité Técnico, encabezado por la Secretaría de Administración y Finanzas, acompañado por una Secretaría Técnica a cargo del Titular para la Comisión para la Reconstrucción, Vocales de distintas Secretarías de Gobierno y un Comisario Público en representación de la Contraloría General de la Ciudad de México. Los recursos que integran este instrumento tienen como destino la demolición, reconstrucción y rehabilitación de viviendas sujetas a beneficio; apoyo a la renta para quienes de manera transitoria deban abandonar los inmuebles; desarrollo de estudios y proyectos necesarios para las acciones de reconstrucción; mitigación de grietas y subsidencias, entre otras que pueda definir la Ley. Los montos establecidos para proyectos de rehabilitación y reconstrucción, tanto en vivienda unifamiliar como en edificios de vivienda multifamiliar, es de hasta 350 mil pesos por unidad habitacional. Dicho monto debe solventar el desarrollo de proyectos,

estudios, ejecución y supervisión de obras. Para los proyectos de reconstrucción, se financia a fondo perdido, sea vivienda unifamiliar o multifamiliar, una superficie máxima de 65 m<sup>2</sup>; edificios de vivienda multifamiliar que deseen exceder la superficie máxima a financiar con fondos públicos, estos tienen la opción de acceder al mecanismo de redensificación (hasta un 35%). El financiamiento para la construcción de la superficie adicional y de las unidades resultantes a partir de la aplicación del porcentaje por redensificación, es otorgado mediante un crédito a tasa 0 por el INVI. Posteriormente la venta de las unidades de departamentos excedente permitirá pagar el crédito adquirido con el Instituto.

Cabe señalar, que las flexibilidades introducidas para acceder a los fondos, han facilitado particularmente la atención del parque habitacional en altura. Estas refieren a condiciones en lo relativo a acreditación de la propiedad y modalidad de pago de obras. En relación a la primera, si bien se mantienen la escritura pública o sentencia de prescripción como instrumentos principales, se abrió la posibilidad de acreditar legítima posesión u otro supuesto, mediante contrato privado, sucesión/testamento, convenio de divorcio entre otros que sirvan para estos efectos. Respecto a la segunda, se modificó a modalidad de pago de los beneficios, la cual, en los anteriores lineamientos, establecía la transferencia electrónica a una cuenta mancomunada del comité de administración. A partir de esta administración dicha disposición se modificó, estableciéndose un mandato por parte de los condóminos para que los pagos sean realizados por la comisión.

No obstante, y pese a haber ampliado los criterios, existen inmuebles que de todos modos no fueron considerados como parte del universo de atención establecido por la Comisión para, por ejemplo, aquellos edificios pertenecientes a un solo dueño o vecindades donde fue imposible acreditar propiedad, entre otros. Al consultar al Director General Operativo sobre cómo se viabilizan o derivan estos casos, señala lo siguiente:

“lo que se ha planteado, es que pueden tener acceso a un acuerdo de facilidades administrativas y pueden tener acceso a un crédito fiscal para, si se trata de un edificio que fue dañado y que derivado del daño debe de ser demolido, se le asigna una la posibilidad de acceder a un crédito fiscal, se demuele con cargo al recurso de fideicomiso. Sin embargo, se queda un crédito grabado, un crédito fiscal, y no puede, ni vender, ni ocupar, hasta que no pague ese crédito a la ciudadanía. Ese es un caso,

y en el caso de la rehabilitación, este necesita, es obligación de acuerdo a la propia ley, no de reconstrucción al [sino a] las disposiciones normativas de esta ciudad, el dueño es responsable de mantener todos y cada uno de los inmuebles, en estado que garantice la seguridad de quienes, eh, ocupan el inmueble” (González, M., comunicación personal, 21 de diciembre de 2020)

Pese a los argumentos expresados, que representan la postura institucional, la sola incorporación de una indicación en una ley no necesariamente tiene un efecto en la práctica. Esta situación sigue poniendo en entredicho la ejecución de obras de un conjunto de viviendas, pues no existe garantía de que propietarios -en el caso de edificios con un solo dueño, por ejemplo- generen las acciones correctivas necesarias para devolver las condiciones estabilidad al inmueble. En este contexto, se siguen acumulando un conjunto de edificios en los cuales sus reparaciones resultan inciertas, consolidando nuevos escenarios de riesgo de desastre al no contar con la certeza de su efectiva reparación

La supresión de la categorización socioeconómica en la definición de las personas damnificadas, tuvo un efecto retroactivo en el diseño de estrategias implementadas por la actual administración. Lo anterior se refleja en los lineamientos publicados por el INVI el día 23 de Enero de 2020, mediante el cual se expusieron los fundamentos y requisitos para acceder a la condonación de los Créditos Emergentes para Reparación de Viviendas (CERV) (INVI, 2020) que habían sido entregados por la institución durante la administración anterior. Lo anterior buscó resarcir la condición de deudor impuesta a un número significativo de damnificados y homologar las condiciones establecidas en el nuevo Plan de Reconstrucción. Al respecto, la Coordinadora del Programa de Mejoramiento de Vivienda, sección del Instituto encargada de la asignación y en esta administración, condonación de los mismos, señala lo siguiente:

“Cuando la [actual] Comisión para la Reconstrucción entra a retomar todo el proceso, le quitan al Instituto de Vivienda la directriz de otorgar créditos porque, lo que se quiere, es más bien darle a la ciudad, o a los ciudadanos, la reconstrucción por parte del gobierno sin que sean créditos” (Contreras, E., comunicación Personal, 19 de enero 2021).

No obstante, la pandemia retrasó la implementación de dicha estrategia. La vigencia de la disposición establecía 45 días hábiles para la recepción de los antecedentes, declarándose en el intertanto la emergencia sanitaria que obligó a las dependencias institucionales a suspender actividades presenciales. De esta manera, y en razón de la inestabilidad que ha presentado el semáforo epidemiológico en la ciudad, hasta enero de 2021 aún no se había concluido el proceso y por tanto no existía una dictaminación de los expedientes presentados por los deudores.

En atención a lo antes expuesto, es posible observar que el nuevo esquema organizativo ha logrado reconfigurar el proceso de reconstrucción. Se observa un mayor enfoque territorial en la intervención, realizándose un esfuerzo en el monitoreo y vinculación con la comunidad, al menos desde lo establecido en el diseño del programa. Asimismo, la perspectiva de gestión del territorio afectado es la que prevalece en el acceso a los recursos del fideicomiso, desplazando a la focalización socioeconómica que primó en el periodo anterior, lo que en alguna medida ha facilitado la atención de los inmuebles. No obstante, siguen presentándose algunas dificultades. Particularmente en lo que respecta a los edificios de vivienda multifamiliar, la acreditación de la propiedad ha constituido un gran obstáculo; si bien se flexibilizaron algunos criterios, esta sigue siendo una complejidad que se arrastra desde hace años a nivel generalizado en la Ciudad de México, por las prácticas irregulares en la compra-venta de propiedades. La toma de acuerdos al interior de los edificios de igual manera introduce dificultades al proceso, pues se requiere de consensos colectivos para acordar temas relativos a la contratación de obras.

De esta manera, a más de tres años del sismo, el avance del proceso de reconstrucción sigue siendo lento. A esto se suman las problemáticas introducidas por la pandemia, a raíz de la cual, entre los meses de abril y mayo de 2020, se detuvo la actividad de manera generalizada en la ciudad, retomándose en meses posteriores, pero con un dinamismo reducido. Con todo, las cifras a la fecha indican que de 370 edificios censados y con derecho a reconstrucción, a diciembre de 2020, solo 107 habían concluido obras, es decir, tan sólo un 30%; 111 se encontraban en proceso de obras y 152 a la espera de dar inicio.

### 1.2.3 Afectación de los edificios de vivienda multifamiliar en alcaldías centrales

Con los ajustes realizados por la actual Comisión para la Reconstrucción, el censo de viviendas sujeto de reconstrucción se cerró en un total de 25,581, cifra dividida en 13,818 viviendas unifamiliares y 11,763 departamentos en edificios de departamentos, los últimos distribuidos en 370 edificios de vivienda unifamiliar y 12 unidades habitacionales (Comisión para la Reconstrucción, 2021). La sistematización de la información en la nueva plataforma permitió tener claridad respecto de la distribución tipológica de la afectación, constatándose una mayor concentración territorial de viviendas unifamiliares en las alcaldías de Iztapalapa, Xochimilco y Tláhuac, mientras que los edificios de vivienda multifamiliares mayormente afectados se concentraron en las alcaldías de Cuauhtémoc, Benito Juárez y Coyoacán.

El patrón de distribución territorial y tipología antes señalada, establece un conjunto de distinciones en cuanto al contexto socio espacial en el cual se emplazan. El primer grupo (Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco) ubicado en el primer contorno de la ciudad, se inserta en un contexto urbano caracterizado por la concentración de vivienda autoproducida y algunos conjuntos de vivienda social, con una serie de déficits en cuanto a infraestructura, equipamiento urbano y dificultades de accesibilidad al centro de la ciudad. Respecto de su composición socioeconómica estas delimitaciones concentran los mayores grados de rezago social, así como los más altos porcentajes de pobreza y pobreza extrema<sup>21</sup> en la Ciudad de México (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2020). El segundo grupo (Cuauhtémoc, Benito Juárez y Coyoacán), se inserta en un entorno distinto al anterior. Su emplazamiento central dota a estas alcaldías de buena conectividad, acceso a infraestructura y equipamientos urbanos de altos estándares. Lo anterior condiciona una oferta inmobiliaria con valores de suelo y renta más elevados, por lo que el acceso a estos bienes y servicios determina necesariamente un nivel adquisitivo mayor en sus habitantes, concentrando una población con bajo rezago social y de pobreza.

Si bien existen marcadas diferencias socioeconómicas en la distribución territorial/tipológica de la afectación, la presente investigación considera que la pérdida del patrimonio habitacional posiciona los requerimientos de los damnificados en un mismo nivel. Lo anterior

---

<sup>21</sup> En 2015 más del 30 % de la población de Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac, Iztapalapa, y La Magdalena Contreras seguía en pobreza y juntas concentraban el 47.6%, de la población en pobreza de la entidad federativa. Respecto de la medición de pobreza extrema, para 2015, las cinco alcaldías con mayor porcentaje fueron Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan, Iztapalapa y Tláhuac concentrando el 60.8% de la población de la entidad federativa en esa situación (CONEVAL, 2020, págs. 71-74).

considerando que la sola ocurrencia de un evento catastrófico tiene el potencial alterar la los recursos y activos que presentaban los hogares antes del sismo, pues la pérdida de la vivienda, en ocasiones, además viene acompañada del traslado temporal a otros lugares de residencia y el costo de renta que esto implica, la pérdida de redes sociales y de fuentes de ingresos. Es decir, la contingencia desencadenada a partir de una crisis, puede constituir un factor decisivo para que un hogar modifique de manera abrupta la pertenencia a la categoría socioeconómica a la que pertenecía hasta antes de ese punto.

La precisión anterior cobra sentido sobre todo por la afectación que expresó el parque habitacional en altura en las alcaldías centrales. De manera inicial el apoyo a este tipo de vivienda fue restringido, especialmente por la categorización socioeconómica que supuestamente en ellos prevalecía. En este contexto, el sismo de 2017 reforzó la incidencia que tiene la tipología habitacional de vivienda en altura en la configuración espacial de las alcaldías centrales y reveló, por otro lado, la heterogeneidad que existe en la composición socioeconómica al interior de los predios. Dicha incidencia, antes del sismo, se expresa en la siguiente tabla:

**Tabla 11: Composición parque habitacional por alcaldía**

<b>Alcaldías</b>	<b>Porcentaje de departamentos Censo 2010 (%)</b>
Cuauhtémoc	69.62
Benito Juárez	68.12
Miguel Hidalgo	54.97
Venustiano Carranza	39.91
Azcapotzalco	36.39
Coyoacán	30.18
Iztacalco	26.29
Gustavo A. Madero	21.36
Iztapalapa	18.94
Álvaro Obregón	17.83
Tláhuac	16.89
Cuajimalpa	14.48
Tlalpan	14.46
Magdalena Contreras	5.21
Xochimilco	5.2
Milpa Alta	0.07
<b>Total</b>	<b>27.49</b>

Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEGI 2010

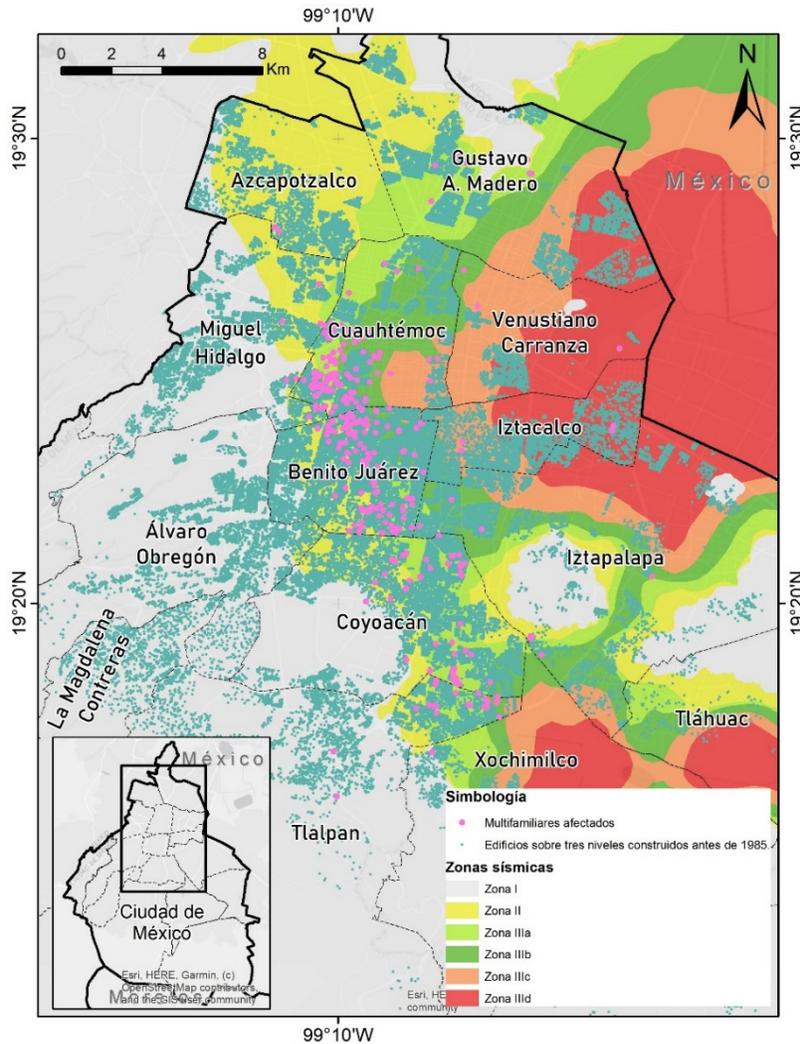
En términos generales, antes del sismo, la vivienda tipo departamento representaba casi el 30% de la conformación del parque habitacional construido en la entidad, vale decir, casi un tercio de las viviendas habitadas se concentraba en edificaciones de vivienda en altura. Este porcentaje aumenta considerablemente si se considera únicamente la incidencia en las alcaldías centrales, llegando a un promedio de casi un 69% en Benito Juárez y Cuauhtémoc. Si bien los datos antes expuestos permiten conocer la totalidad de viviendas tipo departamentos existentes y su distribución territorial por alcaldía, no existe un catastro de la totalidad de unidades o predios de edificios de vivienda en altura en la ciudad. Pese a la inexistencia del último dato, con la información disponible de todas maneras es posible delinear el escenario habitacional que precedió al sismo, el cual ya refería una clara tendencia de ocupación del suelo central bajo esta tipología habitacional.

Adicionalmente, las alcaldías de Benito Juárez y Cuauhtémoc se asientan sobre la zona II de transición (entre lomas y lagos), si a estas se suma la alcaldía de Coyoacán (ubicada en la misma delimitación), es posible afirmar que más de un 50% de las viviendas tipo departamento construidos en la Ciudad de México se emplazan en suelos irregulares e inestables. De esta manera, el sistema físico de mayor exposición ante un fenómeno sísmico en la ciudad central corresponde al parque habitacional en altura, el cual, debido a sus densidades y cargas de ocupación, tienen el potencial de amplificar las afectaciones en delimitaciones territoriales acotadas.

Entonces, no es de extrañar la magnitud de las pérdidas expresadas por dicho sistema después del sismo. Del total de 38 edificios desplomados el 19 de septiembre, 29 se concentraron en las alcaldías de Cuauhtémoc, Benito Juárez y Coyoacán, es decir, un 76% se ubicó en la zona II de transición. Complementariamente, de acuerdo con la base de datos proporcionada por la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México, a mayo de 2019 el mayor porcentaje de edificios no colapsados, pero con algún tipo de daño, de igual manera se concentraron en estas delimitaciones territoriales: 135 en la alcaldía de Benito Juárez, 102 en Cuauhtémoc y 63 en Coyoacán, sumando un total de 300 edificios, es decir, un 67% de la totalidad de multifamiliares con derecho a reconstrucción. Finalmente, estudios preliminares (Galvis *et al.*, 2017) señalan que gran parte de los edificios colapsados se construyeron antes

de 1985 (91%) lo que indica que no se ajustaban a la normatividad sísmica vigente, presentando sistemas constructivos que no fueron reforzados luego de aquel evento.

**Mapa 2: Exposición de edificios construidos antes de 1985 v/s Edificios de vivienda en altura afectados en 2017**



Fuente: Elaboración Propia

Las siguientes tablas detallan la situación por alcaldía, desglosando el tipo de acción constructiva requerida por cada colonia:

**Tabla 12: Afectaciones multifamiliares alcaldía Benito Juárez**

COLONIA	RECONSTRUCCIÓN	REHABILITACIÓN	POR DEFINIR
Del Valle Norte	6	13	0
Narvarte Poniente	6	12	0
Portales Norte	6	10	2
Del Valle Centro	3	14	0
Portales Sur	6	3	0
General Anaya	4	2	0
Piedad Narvarte	4	1	1
Santa Cruz Atoyac	0	6	0
Letrán Valle	1	3	0
Moderna	0	4	0
Álamos	3	1	0
Residencial Emperadores	2	1	0
Vertiz Narvarte	1	2	0
Narvarte Oriente	2	1	0
San Simón Ticumác	1	2	0
Del Valle Sur	0	2	0
Nativitas	0	2	0
Josefa Ortiz de Domínguez	0	2	0
Atenor Salas	0	1	0
Nápoles	0	1	0
Miravalle	1	0	0
Niños Héroe	1	0	0
Portales Oriente	0	1	0
San Juan	0	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>85</b>	<b>3</b>

Fuente: Elaboración Propia con base a datos de la Comisión para la reconstrucción Integral de la CDMX

La alcaldía con más afectaciones de edificios de vivienda multifamiliar en la Ciudad corresponde a Benito Juárez. Casi un 60% de todas las acciones requeridas se concentraron en las colonias Del Valle, Narvarte Poniente, Portales Norte, Del Valle Centro y Portales Sur. En términos generales y considerando el tipo de acción definida, un 64% de las acciones requeridas corresponde a rehabilitación de edificios. Los edificios a reconstruir representan un 36% del total afectado.

**Tabla 13: Afectaciones multifamiliares alcaldía Cuauhtémoc**

COLONIA	RECONSTRUCCIÓN	REHABILITACIÓN	POR DEFINIR
Hipódromo	8	17	1
Roma Norte	8	11	0
Cuauhtémoc	1	9	1
Juárez	3	7	1
Roma Sur	5	4	1
Doctores	3	2	4
Condesa	0	8	0
Centro	0	2	1
Tránsito	0	1	0
Nonoalco Tlatelolco	0	1	0
Atlampa	0	1	0
Obrera	1	0	0
Paulino Navarro	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>63</b>	<b>10</b>

Fuente: Elaboración Propia con base a datos de la Comisión para la reconstrucción Integral de la CDMX

La alcaldía de Cuauhtémoc se posiciona en el segundo lugar con mayores. Casi un 80% de la totalidad de acciones requeridas se concentró en la Colonias Hipódromo, Roma Norte, Cuauhtémoc, Juárez y Roma sur. En un porcentaje similar a la alcaldía de Benito Juárez, alrededor de un 68% corresponde a rehabilitación de los inmuebles.

**Tabla 14: Afectaciones multifamiliares alcaldía Coyoacán**

COLONIA	RECONSTRUCCIÓN	REHABILITACIÓN
Paseos de Taxqueña	6	4
Educación	1	9
Girasoles III	0	9
Girasoles II	4	5
Parque San Andrés	6	0
Campestre Churubusco	2	1
El Mirador	0	3
Alianza Popular Revolucionaria	0	2
Churubusco Country Club	0	2
Los Cipreses	0	1
Prados de Coyoacán	0	1
Hacienda de Coyoacán	1	0
Jardines de Coyoacán	0	1
La Candelaria	1	0

Los Reyes	1	0
Pedregal de Santo Domingo	0	1
Prado Churubusco	1	0
Santa Úrsula Coapa	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>40</b>

Fuente: Elaboración Propia con base a datos de la Comisión para la reconstrucción Integral de la CDMX

Finalmente, en la alcaldía de Coyoacán el 70% de las afectaciones se concentró en la Colonia Paseos de Taxqueña, Educación, Girasoles III, Girasoles II y Parque San Andrés. En una tendencia similar a las alcaldías de Benito Juárez y Cuauhtémoc, la rehabilitación de inmuebles representa un porcentaje mayoritario con un 63% de las acciones requeridas.

Con los datos anteriores, se puede inferir en primera instancia que el daño y patrón de concentración territorial de los edificios de vivienda multifamiliar afectados era previsible, por lo cual su afectación corresponde a la expresión final de un proceso de construcción de vulnerabilidades que fue catalizada por el sismo de 2017. Dichas afectaciones ejercieron una tensión particular en la estructura institucional diseñada a partir del sismo, la que fue descrita en el apartado precedente.

## **CAPÍTULO 3: ESTRATEGIAS DE PRODUCCIÓN, GESTIÓN Y MANTENIMIENTOS DEL PARQUE HABITACIONAL EN ALTURA**

### **1. Acción institucional en torno a la producción del parque habitacional en altura en la Ciudad de México**

Si bien el crecimiento de la Ciudad de México ha experimentado un patrón cíclico basado en la “expansión–consolidación–expansión territorial” (Duhau, 1998, pp. 131, 281; Duhau y Giglia, 2008, p. 116, citados en Pradilla, 2014), distinto a los procesos de verticalización y compactación desarrollados en otras grande metrópolis de la región, como Sao Paulo, no deja de ser relevante la producción de vivienda vertical, ya que de alguna manera, ha delineado la conformación de ciertas áreas de la ciudad. Según los últimos datos censales la Ciudad de México es la segunda entidad federativa<sup>22</sup> del país con mayor cantidad de viviendas. Al año 2010, del total de 28’614,991 viviendas particulares habitadas a nivel nacional 2’435,770 se concentran en la Ciudad de México, de las cuales 704,789 corresponden a departamentos en edificios, habitados por 2’121,671 personas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2010). Es decir, del total

Ante el particular énfasis que asigna la vivienda tipo departamento en el medio construido, es necesario explorar algunos antecedentes que permitan comprender bajo qué contexto socio-político fue producido. Para efectos del presente capítulo se abordará esta producción en tres grandes etapas, con el propósito de orientar una comprensión por periodo y su posible relación con la construcción de vulnerabilidades de manera diferenciada.

#### **1.1 Producción habitacional en el periodo desarrollista (1940-1980)**

La Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión de la década de 1930 y la Segunda Guerra Mundial fueron eventos, que, ocurridos sucesivamente vinieron a poner en crisis el orden capitalista existente hasta la primera mitad del siglo XX, requiriendo una “reestructuración de las formas estatales y de las relaciones internacionales” (Harvey, 2007, p.16). Siguiendo a Harvey (2007), en diversos países europeos estas nuevas formas estatales, coincidían en la necesaria intervención del Estado en la política industrial, impulsando el desarrollo de diversos sistemas de protección (salud, educación, pensiones, entre otros).

---

<sup>22</sup> La entidad federativa con mayor cantidad de viviendas corresponde al Estado de México.

El correlato del intervencionismo en América Latina corresponde al desarrollismo, corriente política-económica desplegada desde fines de la década de los 40 hasta la década del 70 del siglo pasado. Según Cavarozzi (2018) esta introdujo la novedad de “enfaticar e intentar conceptualizar el rol central del Estado en los procesos de desarrollo económico y político y crear instituciones públicas específicamente encargadas del tema del desarrollo” (p.346). En este sentido, los países más avanzados de la región debían expandir su base industrial procurando, por un lado, la creación de sectores productores de bienes de consumo, y por otro, mejorando “infraestructura de transportes y comunicación y la calidad de los servicios” (Cavarozzi, 2018, p.349).

Al alero del desarrollismo se impulsa en distintos países de la región un modelo económico que propugnó la sustitución las importaciones extranjeras a través del fortalecimiento de la producción nacional. El Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones – conocido también por sus siglas como ISI- buscó reducir la dependencia del exterior mediante de la producción industrial local de diversos bienes de consumo, transformando las materias primas existentes en la región en lugar de exportarlas. Los primeros países en implementar el modelo en la región fueron aquellos donde se habían consolidado grandes centros urbanos. El primer lugar de esta escalada lo ocupó Brasil, seguido por Argentina, Chile y México.

El período más prolífero corresponde a aquel comprendido entre 1950 y 1970, en el cual se promovió la creación de numerosas industrias, acción que tuvo un impacto significativo sobre el carácter y configuración de las ciudades de la región producto de las migraciones masivas desde el campo a grandes centros urbanos, donde se concentraron las industrias. Según Pradilla (2014) el periodo comprendido entre 1940 y 1980 corresponde a “la fase más intensa de cambio de la distribución territorial de la población entre urbana y rural” (p.40) en América Latina. De este modo, al tiempo en que se observa un crecimiento sostenido de las ciudades, simultáneamente se incrementa la necesidad de nuevas viviendas, donde existe una distinción entre los sujetos que demandan nuevas soluciones habitacionales: por un lado el sector correspondiente al campesinado expulsado del campo, el que en muchas ocasiones no encontraba empleo formal en la ciudad, y por otro, una clase trabajadora empleada en

servicios gubernamentales e industrias privadas (Portes *et al.*, 2008) que comienza a consolidar una emergente clase media.

La implementación del desarrollismo en México se llevó a cabo de manera sistémica entre la década del 50 y fines de los 70 del siglo pasado, expandiéndose, a diferencia de los países sudamericanos, sin obstáculos durante casi un cuarto de siglo (Cavarozzi, 2018). Siguiendo al autor, la extensión de su implementación radicó en la habilidad de los distintos periodos administrativos para conjuntar “desarrollo, estabilidad política y ‘moneda sana’” (Cavarozzi, 2018, p. 352). Se observan, no obstante, ajustes en sus 30 años de implementación, en los que se advierte una paulatina flexibilización en el carácter intervencionista del Estado, y que en el ámbito urbano urbano-habitacional, se relaciona con una mayor apertura a la participación del sector privado, antesala de lo que será la etapa neoliberal de la producción de la ciudad. Para comprender las variaciones experimentadas en la producción habitacional y su relación con el contexto político-económico, se realizará la distinción con base a las dos etapas predominantes en la implementación de la corriente en el caso mexicano: desarrollo estabilizador y desarrollo compartido (Huerta y Chávez, 2003; Suárez, 2018).

#### 1.1.1 Producción habitacional en el periodo del desarrollo estabilizador (1940-1970)

La capital de la república corresponde a la entidad federativa donde se observaron de manera más clara las modificaciones introducidas por el modelo. La población experimentó un aumento significativo entre 1940 y 1952, pasando de 1'700,000 a cerca de 3'000,000 de habitantes respectivamente (De Anda., 2008), es decir, un incremento de casi un 50% en tan solo 12 años. Esta explosión demográfica afectó consecuentemente los procesos de expansión urbana e implicó el consecuente aumento de soluciones habitacionales necesarias para dar cobertura a la demanda de la creciente población. En este contexto, la demanda habitacional proviene de sujetos distintos: por un lado, la clase popular compuesta por los nuevos vecindados en la ciudad -expulsados del campo- y sin una filiación laboral formal, y por otro, la clase trabajadora asalariada y empleada en el sector público o privado, que participó en la conformación de la emergente clase media.

Los primeros resolvieron los problemas de déficit habitacional a través de procesos informales de ocupación de terrenos y el autoconstrucción de viviendas. Este tipo de

producción es la que genera los mayores procesos de expansión de la capital, consolidando colonias populares que se emplazaron preferentemente al oriente de la ciudad. En consecuencia, estos grupos no contaron con el apoyo de políticas estatales para acceder a una vivienda formal. Los segundos, por el contrario, fueron atendidos por las primeras estrategias de acceso formal a la vivienda impulsadas por el Estado, principalmente desarrolladas para los trabajadores del Estado y en menor medida para asalariados del sector privado. En esta línea, la acción de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro (actual ISSSTE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cobraron especial relevancia en materia habitacional. Ambas entidades formaron parte de la institucionalidad surgida en el periodo de desarrollismo mexicano para gestionar la política social, ámbito que había adquirido una notoria importancia producto del aumento del gasto fiscal. Dentro de los beneficios con los que contaban los derechohabientes, estaban los de carácter obligatorio (pensión y atención médica) y los del tipo facultativo, que les permitían acceder, entre otros, a préstamos para la compra o edificación de viviendas. En este contexto, se observan los primeros intentos de densificación de la ciudad, en el marco de un proceso de “modernización-metropolización que introdujo la necesidad de dar respuestas habitacionales en gigantescas cantidades a modos de habitar y unidades familiares igualmente inéditas” (De Anda, 2008, p. 11).

De este modo, hacia fines de la década de 1940, comenzó la edificación de vivienda para trabajadores. La tipología de vivienda producida en este periodo “dio un fuerte impulso a la vivienda vertical principalmente, con la construcción de grandes multifamiliares” (Comisión Nacional de Vivienda, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit [CONAVI,GIZ], 2012, p.17), en el marco de una fuerte intervención del Estado e influenciada además por la vanguardia arquitectónica promovida en los Congresos de Arquitectura Moderna (CIAM) (De Anda, 2008). Así, la promoción de esta nueva alternativa tipológica planteó una diversificación de las estrategias orientadas a afrontar el déficit habitacional existente, siendo considerada como una opción innovadora en tanto incorporó sistemas que posibilitaron la estandarización de los elementos constructivos y racionalizaron el uso de los materiales de construcción, obteniendo, al mismo tiempo, mayores rendimientos respecto de la ocupación de suelo.

La producción de multifamiliares a cargo del ISSSTE en el periodo comprendido entre 1948 y 1964 ascendió a un total de 26 conjuntos habitacionales, de los cuales 13 se ubicaron en la Ciudad de México (Garza y Schteingart, 1978). El IMSS por su lado, construyó un total de 11 unidades, 5 de ellas emplazadas en la capital (Imagen 5). Los conjuntos construidos y las alcaldías (antiguas delegaciones en las cuales se emplazan (o emplazaron) se señalan en la siguiente tabla:

**Tabla 15: Unidades habitacionales ISSSTE/IMSS 1948-1964**

Nombre Unidad	Institución	Alcaldía
Presidente Miguel Alemán	ISSSTE	Benito Juárez
Presidente Juárez	ISSSTE	Benito Juárez
Ciudad Universitaria	ISSSTE	Coyoacán
La Libertad	ISSSTE	Cuauhtémoc
J. Rodríguez Puebla	ISSSTE	Cuauhtémoc
Tlalpan	ISSSTE	Coyoacán
Doctores	ISSSTE	Cuauhtémoc
Tacubaya	ISSSTE	Miguel Hidalgo
Jardín Balbuena 1ª Sección	ISSSTE	Venustiano Carranza
Jardín Balbuena 1ª Sección	ISSSTE	Venustiano Carranza
Maximiliano M. Chabert	ISSSTE	Miguel Hidalgo
Presidente López Mateos 1ª sección	ISSSTE	Cuauhtémoc
Presidente López Mateos 2ª sección	ISSSTE	Cuauhtémoc
Independencia	IMSS	Magdalena Contreras
Legaria	IMSS	Miguel Hidalgo
Narvarte	IMSS	Benito Juárez
Santa Fe	IMSS	Alvaro Obregón
Tlatilco	IMSS	Azcapotzalco

**Fuente:** Elaboración propia con base a información del Diario Oficial de la Federación 11/08/1982

Como se observa, 13 conjuntos (72%,) se emplazaron en las que hoy en día se consideran las alcaldías centrales de la ciudad, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Si bien, la ubicación del porcentaje restante correspondía originalmente a sectores periféricos, el rápido crecimiento de la ciudad los incorporó a la traza urbana, emplazándose hoy en día en alcaldías con buena conectividad y de manera general con adecuados estándares en cuanto a dotación de servicios y equipamiento, constituyendo de esta manera nuevas centralidades.

La tenencia de la propiedad también corresponde a un elemento importante en la producción de este periodo. Las unidades de vivienda se asignaron inicialmente bajo la modalidad de alquiler, lo que permitió a los beneficiarios acceder a una solución habitacional mediante el pago de una renta asequible. Por otro lado, el funcionamiento de estas grandes estructuras residenciales implicaba grandes desafíos en cuanto a su gestión y administración, debido a “la densidad habitacional y las complejidades que representa el mantenimiento de extensas áreas verdes y espacios colectivos” (Gómez, P., 2019, p. 45). Siguiendo a Gómez (2019) la figura intervencionista del Estado, representado en el ISSSTE, posibilitó la adecuada operación de estos conjuntos por al menos tres décadas, pues recaía sobre él, como propietario de los inmuebles, la gestión, administración y mantenimiento de los predios. Dichas obras “abarcaban la totalidad del espacio público de los conjuntos vecinales. Lo mismo ocurría con el mantenimiento al interior de las viviendas” (Gómez, P., 2019, p. 45). Mediante la introducción de nuevas morfologías en la configuración del espacio urbano, esta tipología habitacional “representa una etapa importante del esfuerzo modernizador llevado a cabo por el Estado, sobre todo en los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado” (Duhau y Giglia, 2008 citados en Gómez., 2019). Asimismo, incorporó nuevas formas de habitar y un orden social particular.

Si bien hasta mediados de la década de 1960 se avanza en el despliegue de estrategias habitacionales principalmente para la clase media, la cobertura habitacional seguía siendo baja en razón de la magnitud de la demanda instalada. Es decir, el déficit cuantitativo de viviendas representaba un gran desafío en términos institucionales. Según datos del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC, 1991) antes de 1960 la acción habitacional dirigida de manera focalizada a empleados públicos y obreros sindicalizados abarcó una producción media anual de aproximadamente 3,400 viviendas (p.36). En este contexto, desde la segunda mitad de la década de 1960 se da un giro respecto a la producción de vivienda, donde sigue prevaleciendo el intervencionismo estatal característico del periodo, no obstante, se da impulso a la participación de la banca privada y la producción de vivienda en propiedad privada.

El giro antes descrito no es casual y obedece al contexto mundial de la época, en el que se acrecentaba sostenidamente la tensión entre los dos grandes bloques de la Guerra Fría. En

Latinoamérica, el triunfo de la Revolución Cubana representaba una amenaza para el orden capitalista, razón por la cual, Estados Unidos a través de un programa de ayuda económica, político y social, denominado Alianza para el Progreso, jugó un rol clave en el establecimiento de nuevas directrices en el orden político-económico para la región. Dicho programa tuvo como objetivo disminuir la brecha en el acceso a educación y vivienda, mejorar las condiciones de infraestructura sanitaria, controlar los procesos de inflación, entre otros, con el propósito de acelerar el desarrollo en América Latina (Alianza para el Progreso, 1961). Las naciones que adhirieran a los requerimientos establecidos por Estados Unidos podrían acceder incentivos económicos, donde el estímulo de la actividad privada resultaba fundamental.

En México, con el propósito de incentivar la acción privada, se implementaron nuevas estrategias que se vieron reflejadas en distintos órdenes sectoriales, entre ellos vivienda. En términos generales se introdujo el encaje legal como instrumento básico en la política monetaria (Connolly, 1997; Suárez, F., 2018). Mediante el empleo de dicho mecanismo tanto instituciones nacionales de crédito como fondos de fomento buscaron “regular la liquidez del sistema, dar financiamiento no inflacionario al sector público y, canalizar recursos vía los bancos de fomento y la banca privada a los sectores estratégicos” (Suárez, F., 2018, p.15). De esta forma se permitió que entidades financieras privadas otorgaran créditos a distintos sectores estratégicos. En este contexto, se promueve la creación de fondos o fideicomisos de fomento<sup>23</sup> radicados en el Banco de México, donde el Fondo de la Vivienda (FOVI) se orientó al sector habitacional. Se inicia entonces, partir de 1963, el Programa Financiero de Vivienda, estrategia a través de la cual el FOVI encausó el aumento del stock de “vivienda de interés social” con la participación de la banca privada. De manera, este Fondo recibió apoyo económico de “organismos internacionales financieros y de ayuda, como son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID), respectivamente” (CIDAC, 1991, p. 37). Respecto al tipo de tenencia de la vivienda, García-Peralta (2016) plantea que los lineamientos de la Alianza para el Progreso en este periodo fueron decisivos en la sustitución del esquema de vivienda en alquiler implementado en el

---

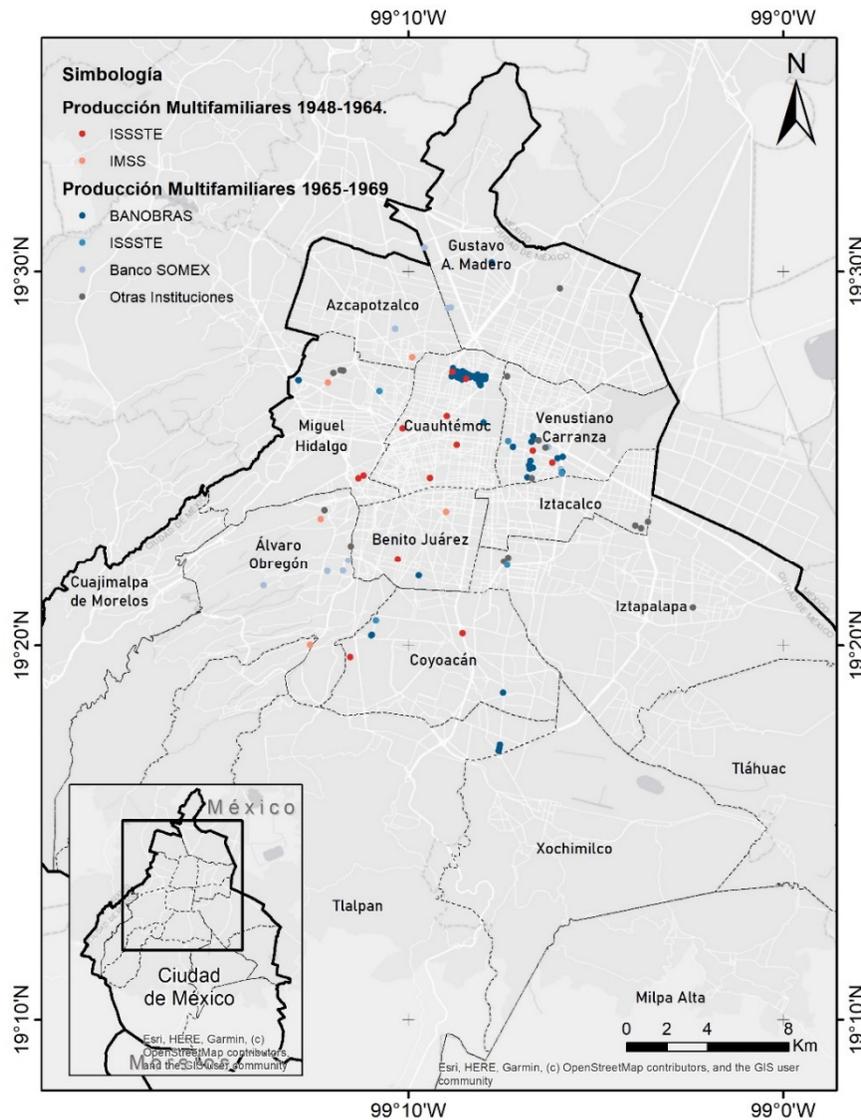
<sup>23</sup> Otros Fondos o Fideicomisos dependientes del Banco de México impulsados en el periodo son el FIRA (agricultura), FOMEX (exportación de manufacturas), INFRATUR (turismo), FONEI (equipamiento industria).

periodo anterior, por la propiedad privada como tenencia hegemónica a raíz de las directrices establecidas en materia habitacional.

Las modificaciones introducidas en el ámbito habitacional, a través de la naciente configuración de un esquema institucional más robusto y su vinculación con el sector privado, siguió ampliando el mercado de vivienda para los sectores medios, incentivando “el incipiente desarrollo de empresas promotoras, ligadas [o no] con una o más empresas constructoras” (Schteingart, 1989; Barragán, 1994 citados en Connolly, 1997, p. 29), prevaleciendo aun la construcción de la tipología multifamiliar. Por su envergadura y complejidades constructivas, la edificación de este tipo de proyectos contribuyó al fortalecimiento del sector de la construcción, sobre todo en la Ciudad de México, entidad donde se concentró un porcentaje importante de la ejecución de este tipo de obras.

Durante la década de los sesenta, destaca el papel del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) “como financiador-promotor de la construcción de vivienda media a relativamente gran escala, para la venta” (Connolly, 1997, p.39). Si bien la entidad se funda en 1933, es en la década del 60 cuando se concluye la construcción de grandes proyectos habitacionales en la Ciudad de México. De acuerdo a datos de la Procuraduría Social [PROSOC] (2009), entre 1965 y 1969, se construyeron un total de 106 conjuntos habitacionales en la Ciudad, 65 de los cuales fueron financiados por BANOBRAS, 57 de ellos (87%) en las alcaldías de Cuauhtémoc (40), Venustiano Carranza (12) y Miguel Hidalgo (5). (Mapa 3).

**Mapa 3: Multifamiliares producidos en la Ciudad de México (1948-1969)**



Fuente: Elaboración Propia con base en Garza y Schteingart, 1978; PROSOC, 2009a

En este contexto hacia fines de la década de 1960, la forma que comienza a prevalecer en la producción habitacional, de acuerdo a Pradilla (2018), es la promoción privada, esquema en el cual dicho sector fue el que la que alcanzó mayor sintonía con los procesos de acumulación del capital desentrelados en el periodo de intervención estatal, logrando instalar fuerzas productivas que fueron determinantes en los modos de producción de la ciudad. Lo anterior fue particularmente relevante en la participación que tiene en edificación de la edificación de vivienda en altura, orientando su producción “al mercado abierto de compradores de capas medias y altas, o al mercado subsidiado estatalmente de capas medias de trabajadores”

(Pradilla, 2018, p.160). Se comienza a conformar paulatinamente un sector pujante, cuya incidencia tomara fuerza en los próximos periodos.

### 1.1.2 Producción habitacional en la etapa del desarrollo compartido (1970-1980)

Las estrategias habitacionales iniciadas en el periodo anterior, se fortalecen en esta etapa. A nivel federal se observó la creación de nuevas instituciones orientadas a aumentar la cobertura habitacional. En este sentido, la reforma constitucional del Artículo 123 en 1970 constituye un parteaguas en la política habitacional mexicana. Este acto legislativo sentó las bases para la creación de los Fondos de "ahorro solidario" de los trabajadores, que, hasta el día de hoy, se presentan como los instrumentos en materia habitacional más relevantes en el país. Dicha reforma eliminó la obligación de los empleadores de proporcionarles vivienda a sus trabajadores y la sustituyó por el aporte de un 5% sobre nóminas para el Fondo de "ahorro solidario" (Connolly, 1997, p.34). De manera más específica el Fondo será integrado:

“con las aportaciones del gobierno federal, los rendimientos de las inversiones que realizará el mismo Instituto, las provenientes de la recuperación de créditos de los beneficiarios y, fundamentalmente por las aportaciones de los patrones, obligados por ley a contribuir con el 5% del salario de sus trabajadores” (Higueras, 2006, p. 156).

Los fondos quedaron definidos de la siguiente manera, de acuerdo al tipo institución laboral a la que prestaban servicios los trabajadores:

- Sector Privado: Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)
- Sector Público: Fondo de los empleados públicos se llama el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)
- Militares: Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI), posteriormente ISSFAM.

Pese a la ampliación y cobertura de los Fondos, y el sustantivo incremento de acciones habitacionales observados en el periodo, estos mantuvieron la tendencia de focalización en los sectores asalariados. Es decir, la acción habitacional institucionalizada continuó siendo dirigida a derechohabientes, principalmente segmentos pertenecientes a la clase media.

Uno de los procesos institucionales más significativos tiene que ver con la creación del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), entidad que desde el año 1972, liderará la aportación de acciones habitacionales a nivel nacional. Sólo en el periodo que va de 1973 a 1982 “el INFONAVIT financió un total de 429,218 viviendas, un promedio de aproximadamente 43,000 al año, contribuyendo así en poco más del 9.5% del incremento total del acervo habitacional del país estimado en base a datos censales” (Connolly, 1997, p.35). Esta cifra prácticamente duplicó la producción media anual del decenio anterior, y, pese a liberalización de algunas exigencias, el periodo sigue caracterizándose por el intervencionismo institucional en los procesos habitacionales, prevaleciendo la promoción directa (1973-1978). Es decir, el Instituto se responsabilizó, más allá del financiamiento, de prácticamente todo el ciclo de producción de sus unidades y conjuntos habitacionales, estableciendo por un lado estrictos parámetros normativos y de diseño de los proyectos, y por otro, encargándose incluso de la provisión de terrenos. En palabras de Higuera (2006), si bien la institución no participaba directamente en la construcción de los conjuntos, el “grado de control que ejercía del proceso de producción de las viviendas, sobre todo en la promoción directa, determinaría la producción del espacio urbano del área donde se localizaran” (p.158).

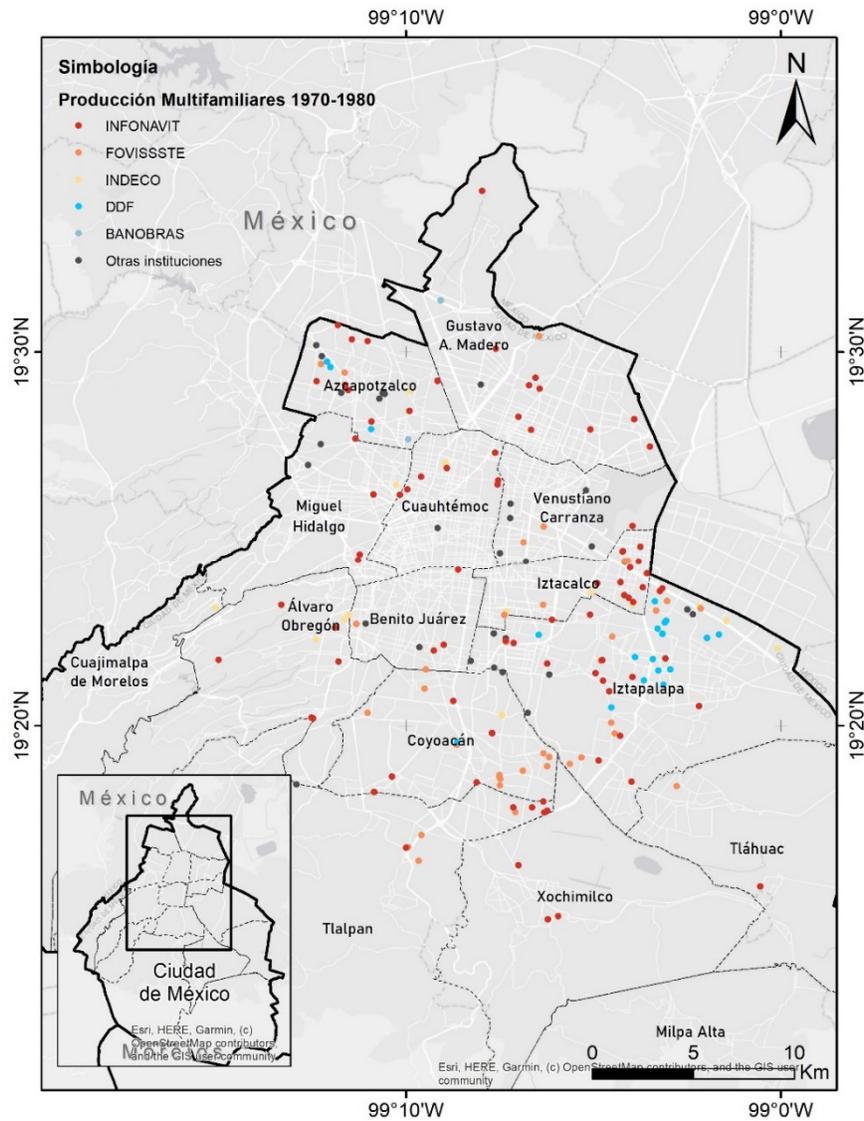
Por otro lado, el mismo año de la creación del INFONAVIT, también se consolida el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), separando las prestaciones del seguro social de aquellas que se destinaban exclusivamente al ámbito habitacional. En esta nueva etapa, la vivienda para derechohabientes del sector público dejó de ser producida bajo la modalidad de promoción directa, mecanismo empleado en periodos iniciales por la DGPC y el ISSSTE. De esta manera el FOVISSSTE desde sus inicios empleó el sistema de promoción externa, orientando su acción únicamente al financiamiento de viviendas de sectores medios y medios bajos. En el periodo comprendido entre 1973 y 1982, los créditos asignados por este Fondo ascendieron a 119,200 de los cuales 62,330 se destinaron a vivienda nueva, promediando anualmente unas 12,000 unidades (Connolly, 1997).

La tipología habitacional de vivienda multifamiliar sigue siendo empleada fuertemente en esta etapa, ampliándose la construcción de unidades habitacionales en otras áreas de la

ciudad. De acuerdo a información proporcionada por INFONAVIT (2021) y PROSOC (2009a), en este periodo se construyeron un total de 256 unidades habitacionales en la Ciudad de México. Del total, 133 corresponde a unidades edificadas por INFONAVIT de las cuales 104 (78%) se concentraron en las alcaldías de Coyoacán (34), Azcapotzalco (22), Iztapalapa (21), Iztacalco (14) y Gustavo A. Madero (13).

Adicionalmente, según datos de la PROSOC (2009a) para el mismo este periodo, además de las unidades edificadas por INFONAVIT, se construyeron otros 123 conjuntos en la entidad. De acuerdo a esta información, la institución que secunda al INFONAVIT en cuanto al financiamiento de esta tipología corresponde a FOVISSSTE, entregando recursos para la construcción de 37 conjuntos, 62% de ellos ubicados en las alcaldías de Coyoacán (12) e Iztapalapa (11). Las 86 unidades restantes corresponden a edificaciones con financiamientos de diversas instituciones, entre los cuales destacan FIVIDESU, FONHAPO, INDECO y BANOBRAS.

Mapa 4: Multifamiliares producidos en la Ciudad de México (1970-1980)



Fuente: Elaboración Propia con base en PROSOC (2009a)

De lo proyectos construidos en el periodo destacan la Unidad Habitacional Iztacalco (1973), Unidad Integración Latinoamericana (1974) y la Unidad Habitacional El Rosario (1974). La Unidad Habitacional Iztacalco inicia su construcción en 1973, con financiamiento del INFONAVIT, en terrenos expropiados en la década anterior. El conjunto se emplaza al oriente de la ciudad y cuenta con 5,200 viviendas para dar habitación a alrededor de 22,000

habitantes. Uno de sus grandes atributos urbanos lo constituía el diseño paisajístico del entorno, contando con amplias áreas verdes y hasta un lago artificial, imagen característica del conjunto en sus primeros años. Este último desapareció tras el sismo de 1979, que provocó el vaciamiento de las aguas por las grietas generadas en su base. La Unidad Habitacional El Rosario, también producida por el INFONAVIT, inicia su construcción el año 1973 y concluye el año 1985. Lo extenso del proceso radica en su envergadura, siendo uno de los conjuntos habitacionales más grandes construidos en el Valle de México, superando incluso a Nonoalco-Tlatelolco. Entre vivienda multifamiliar, unifamiliar y dúplex suma alrededor de 12,000 unidades, las cuales fueron ejecutadas en distintas etapas: El Rosario I, CTM y CROC, emplazadas en la Alcaldía de Azcapotzalco, Ciudad de México; y El Rosario II y CEYLÁN ubicadas en el Municipio de Tlalnepantla, Estado de México (Higueras, 2006). Integración Latinoamericana, cuyo financiamiento corresponde a una acción conjunta entre INFONAVIT y el FOVISSSTE, se ubica en la Alcaldía de Coyoacán y se construyó entre los años 1974 y 1976. El total de viviendas ejecutadas ascendió a un total de 1,460, distribuida en 27 blocks de entre 5 y 17 pisos para albergar alrededor de 3,780 habitantes. Cuenta con una serie de equipamientos y servicios que sirven de manera exclusiva al conjunto (Escuela de Arquitectura y Diseño, PUCV, 2014).

Como es posible observar, si bien la tendencia en la construcción de vivienda multifamiliar se mantiene en el periodo, también se observa una mixtura incorporando otras tipologías en un mismo proyecto. De igual manera, es perceptible una tendencia en el incremento de las unidades de vivienda que componen los conjuntos, así como el desplazamiento hacia delegaciones más periféricas, principalmente en Coyoacán al sur, Azcapotzalco hacia el norte e Iztapalapa hacia el oriente.

## **1.2 Producción habitacional en la etapa de transición al esquema neoliberal (1980-1990)**

La recesión financiera de 1982 vino a frenar el crecimiento económico experimentado durante casi 50 años, provocando altas tasas de desempleo y la reducción de los salarios mínimos, que afectaron, sobre todo, a la población más pobre y a las clases medias. Estas últimas, que habían gozado de una gran estabilidad en años anteriores, “perdieron, con la creciente inflación y sus relativamente estancados sueldos, los niveles de vida que ya habían alcanzado” (Tello, 2010, p.13). Así, este período funge como una etapa de transición donde

progresivamente se comienza a abandonar el proyecto desarrollista montado en décadas anteriores “por otro, distinto y de profundas reformas estructurales, que busca descansar en el libre juego de las fuerzas del mercado para asignar y utilizar los recursos, mercado no regulado, abierto a la competencia con el exterior y con cada vez menor participación del Estado” (Tello, 2010, p. 6).

En materia habitacional, para hacer frente a la crisis, el año 1982 se toma la decisión de nacionalizar la banca. Esta decisión posibilitó la recuperación de una mayor cantidad de recursos por parte del Estado para destinarlos a “programas habitacionales, mediante el incremento del encaje legal, sin presentar problemas políticos con el sector financiero privado. De esta manera, los recursos provenientes de la banca –entonces propiedad del Estado- se constituyeron en los mayoritarios [entre]1983 y 1988” (Puebla, 2002, p.58). De este modo fue posible duplicar la captación bancaria destinada a la vivienda para sectores medios, mediante el aumento del encaje obligatorio para la inversión privada en vivienda, pasando de entre un 3% y un 5% en 1985, para llegar hasta un 6% en 1987 (Connolly, 1997, pp.31-32).

En este contexto, aun con una crisis económica de gran envergadura “la acción de los organismos en la vivienda operó como un elemento económico contra-cíclico” (García-Peralta, 2010, p.41), empleándose la producción y financiamiento habitacional como un mecanismo que apuntaló y dinamizó la economía. La producción de vivienda mantuvo buenos niveles de crecimiento, experimentando incluso un incremento en la construcción de nuevas viviendas y la realización de otro tipo de acciones habitacionales respecto de las décadas anteriores. Dicho aumento se explica en gran medida, por la implementación del Programa de Reconstrucción desarrollado a partir de los sismos de marzo de 1985, que vino a dar respuesta a la demanda habitacional de miles de damnificados en la Ciudad de México, cuya implementación fue detallada en el Capítulo 1. A raíz de las afectaciones experimentadas por el parque habitacional se ejecutaron un total de 86,621 acciones de vivienda Dichos con una inversión total estimada de 546,882.2 millones de pesos (Mecatl *et al.*,1987). De esta manera, es posible afirmar que los eventos sísmicos de 1985 posicionaron a la política habitacional, entre 1982 y 1988, como la línea de acción social más relevante durante el mandato de Miguel de la Madrid (CIDAC, 1991, p. 49).

Pese al efecto del sismo en el incremento de las nueva vivienda y acciones habitacionales, las principales instituciones en materia habitacional mantuvieron la tendencia de atención preferente a sectores medios de la población (CIDAC, 1991). En este contexto, la suma de los recursos de INFONAVIT y FOVI significaron un incremento de 131,795 viviendas en 1982, llegando a un total de 250,134 viviendas al finalizar dicho periodo presidencial (Garcia-Peralta, 2010). Por su parte, FOVISSSTE incrementó su producción habitacional, alcanzado una media anual de 5,201 créditos para nueva vivienda entre los años 1983 y 1988 (Connolly, 1997).

Respecto a la producción de edificios de vivienda multifamiliar, es necesario indicar que durante esta década se produce un decrecimiento en la construcción de departamentos, aumentando la producción de vivienda unifamiliar adosada (CONAVI, GIZ, 2012). Sin embargo, se produce un hecho significativo, el cual tiene que ver con la desvinculación del mantenimiento de aquellos edificios que, bajo la administración del ISSSTE y del IMSS, hasta ese momento habían sido propiedad del Estado. En este sentido, bajo la presidencia de José López Portillo, el 2 de junio de 1982 se publica el decreto<sup>24</sup> por el que se desincorporan del dominio público de la Federación las 12 Unidades Habitacionales construidas por el IMSS. Posteriormente, el 11 de agosto de 1982 se publica un nuevo decreto<sup>25</sup> por el cual se desincorporan las 26 unidades construidas por el ISSSTE. En ambos casos se autoriza a los organismos para enajenar los títulos de dominio a título oneroso a favor de los derechohabientes o trabajadores asegurados, dando preferencia a los ocupantes que habitaban los departamentos. Los conjuntos afectados por ambos decretos solo en la Ciudad de México ascendieron a 18. En el caso de ISSSTE sumaron un total de 124 edificios, 17,215 departamentos y 494 locales comerciales, según se detalla en la siguiente tabla:

---

<sup>24</sup> Decreto por el que se desincorporan del dominio público de la Federación las Unidades Habitacionales construidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social [Secretaría de Asentamientos Humanos y obras Públicas] 2 de junio de 1982. D.O.F. Tomo CCCLXXII N°22

<sup>25</sup> Decreto por el que se desincorporan del dominio publico los inmuebles donde se encuentran ubicados los Multifamiliares con que cuenta el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [Secretaría de Asentamientos Humanos y obras Públicas]. 11 de agosto de 1982. D.O.F. Tomo CCCLXXIII N°30

**Tabla 16: Multifamiliares desincorporados del ISSSTE en la Ciudad de México**

<b>Nombre Multifamiliar</b>	<b>Cantidad de Edificios</b>	<b>Cantidad de Departamentos</b>	<b>Locales Comerciales</b>
Presidente Miguel Alemán	21	1,080	212
Presidente Juárez	19	1,024	70
Universidad	1	42	0
La Libertad	4	332	17
Rodríguez Puebla	3	72	10
Tlalpan	10	500	22
Doctores	7	232	41
Tacubaya	2	108	0
Jardín Balbuena 1a. Sección	18	818	29
Jardín Balbuena 2a. Sección	20	736	29
Chaubert	3	53	0
López Mateos 1a sección	10	11,440	42
López Mateos 2a sección	6	778	22
<b>TOTAL</b>	<b>124</b>	<b>17,215</b>	<b>494</b>

Fuente: Diario Oficial, Decreto 11 de agosto de 1982

En el caso de las unidades habitacionales desincorporadas del IMSS, el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación no detalla la cantidad de edificios o departamentos afectados, solo se indican los nombres, que para el caso de la Ciudad de México corresponden a las unidades habitacionales Independencia, Legaria, Narvarte, Santa Fe y Tlatilco.

El proceso de desincorporación fue paulatino y concluyó de manera definitiva el año 1987, debido a que los sismos de 1985 y las afectaciones sufridas por algunos de estos predios retrasaron el proceso de privatización, particularmente los casos del Multifamiliar Presidente Juárez y Nonoalco-Tlatelolco. Todos los inmuebles enajenados, según lo dispuesto en los decretos, debían ajustarse a los regímenes de propiedad en condominio establecidos, en este caso, en el Distrito Federal. Es importante señalar que, la transferencia de los títulos de dominio a los ocupantes de los inmuebles, significó la transformación en “la forma de administración y gestión de los multifamiliares (...) lo que implicó además el traslado de las responsabilidades relacionadas con la administración y mantención de los conjuntos habitacionales” (Ponce, 2020). De esta manera se comienzan a configurar predios, donde coexisten un conjunto de viviendas particulares que comparten espacios y bienes de uso común. Es decir, en un mismo predio coexisten dos formas de uso y tenencia que expresan fuertes tensiones entre lo colectivo y lo individual, que hasta el día de hoy son motivo de

conflictividades y que impiden un adecuado mantenimiento edilicio, desencadenando procesos sostenidos de deterioro de los inmuebles.

Distinto fue el caso de los multifamiliares producidos por INFONAVIT, conjuntos con menos años de antigüedad y que desde un inicio se asignaron de manera privada a los derechohabientes. Adicionalmente, desde 1983, la institución estableció como obligación para sus adjudicatarios la aportación del 1% “de su salario para constituir un fondo que cubriera los gastos de mantenimiento de los conjuntos [estableciendo] un sistema para la operación de dicho fondo” (García-Peralta y Puebla, 1988, p.75). En este sentido, la producción habitacional del Instituto después de los sismos de 1985 presentó afectaciones menores en departamentos o casas, existiendo sólo cuatro viviendas con daños mayores de un total de 76,245 construidas hasta la fecha en el Distrito Federal (INFONAVIT, 1985).

El año 1989, al finalizar esta década, organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, establecieron un conjunto de los ajustes estructurales exigidos en materia económica. Dichos ajustes, específicamente en materia habitacional, se expresaron en la privatización la banca liberándola del encaje legal (Puebla, 2002; Garcia-Peralta, 2010) y allanaron el camino que, a partir de los procesos de desregulación financiera, definirían el desempeño de las instituciones habitacionales en el siguiente periodo.

### **1.3 Producción habitacional en la consolidación del neoliberalismo: expansión periférica versus densificación de áreas centrales (1990-2006)**

Las políticas de ajuste estructural que se habían venido aplicando desde fines de la década anterior, se consolidan a partir de lo establecido en el consenso de Washington -conjunto de lineamientos económicos orientados a la expansión global de grandes grupos económicos- mediante diez postulados, que en síntesis, abogaban por el recorte del gasto público y la ampliación de la recaudación tributaria; la liberalización financiera, del comercio y de la inversión extranjera; la privatización de empresas paraestatales, la desregulación y las amplias garantías sobre los derechos de propiedad (Martínez y Soto Reyes, 2012). Siguiendo a Martínez y Soto Reyes (2012), el cumplimiento de esta agenda requería de la reducción del Estado a su mínima expresión, trasladándose al sector privado la mayor parte de la gestión

de recursos estratégicos, es decir, el Estado pasaba a ser un “facilitador de los negocios del sector privado (estabilidad), un regulador ocasional de los excesos del mercado (programas de alivio de la pobreza y protección del medio ambiente) y un garante de la paz social (gobernanza)” (p.49). Lo anterior, se enmarca en la reestructuración aplicada a las instituciones en esta nueva fase de acumulación del capital, donde el Estado actúa de manera flexible para favorecer la actuación de aquellos ámbitos sectoriales que se insertan en el circuito económico (Bourdieu, 1997)

Posteriormente, el Banco Mundial traduce el decálogo del Consenso de Washington en una serie de lineamientos específicos para el ámbito habitacional. En el documento denominado “Housing: enabling markets to work” (Banco Mundial, 1993) se establece como objetivo principal la instalación de una industria habitacional ajustada a la economía de mercado, mediante el desarrollo del derecho a la propiedad, la promoción y financiamiento hipotecario, la focalización de los subsidios, la provisión de infraestructura urbana para el desarrollo de suelo habitacional, la desregulación del suelo, el fortalecimiento de la industria de la construcción y finalmente el desarrollo de un entramado institucional que amparase todo lo antes expuesto. Estos lineamientos trasladan específicamente al ámbito habitacional aquellas fronteras trazadas de manera general en la delimitación de las funciones institucionales que se disputan en el campo burocrático (Bourdieu, 1997). Por un lado, sitúa aquellas acciones vinculadas a la producción habitacional y los tipos de financiamiento del lado de las funciones económicas, y por otro, vincula a las que tienen que ver con el acceso a la vivienda por parte de sectores más carenciados con funciones sociales.

En el contexto mexicano, el año 1992 plantea un nuevo punto de inflexión en materia habitacional, pues se introducen reformas constitucionales, legislativas y operativas al interior de los organismos productores de vivienda, que permitirán la materialización de las indicaciones señaladas por el Banco Mundial. De esta forma, bajo el mandato de Carlos Salinas de Gortari se impulsa el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda que “establecía como objetivo central la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la actividad para el desarrollo de la vivienda” (Boils, 2004, p. 351). Ese mismo año se reforma el Artículo 27 de la Constitución Política Mexicana y las Leyes agrarias y de asentamientos humanos, modificaciones que tuvieron por objetivo de promover la

enajenación de terrenos ejidales, facilitando el acceso del sector privado en la comercialización legal de este tipo de suelo para, posteriormente, dar paso a la construcción de grandes proyectos habitacionales (Flores, 2019; Delgadillo, 2010). Asimismo, se introdujeron modificaciones en las bases de operación financiera de los fondos solidarios, INFONAVIT y FOVISSSTE, los que inician un tránsito hacia un esquema de hipotecaria fiscal, a través del traspaso de las aportaciones patronales a la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), conformándose un sistema de asignación de créditos basados en puntajes (Connolly, 1997).

Así, los preceptos establecidos por dicho organismo tienen un correlato directo con las estrategias facilitadoras implementadas en México gracias al entramado institucional que se comienza a dibujar en este periodo. Dicho escenario favoreció la transferencia de competencias relacionadas con la promoción y financiamiento, desde el Estado al sector privado, fortaleciendo una industria de la construcción que será parte de la columna vertebral en la cual se asentarán las lógicas mercantiles. Otra recomendación del BM, ampliamente incorporada, fue la participación de la banca en los procesos habitacionales, la cual a través de la promoción del financiamiento hipotecario dio un fuerte estímulo a la inversión privada en el sector vivienda (Maya y Maycotte, 2011). Según Connolly (1997), entre 1992 y 1994 se observó un aumento significativo en el número de créditos principalmente para vivienda nueva, promediando anualmente más de 125 mil unidades, los que se dirigieron de manera creciente a vivienda media y residencial, pasando de un “29% del total en 1990 al 63% en 1993” (Barragán, 1994, p.96, citado en Connolly, 1997). Se advierte de esta manera, la instalación de una dinámica de articulación entre el capital financiero y el inmobiliario (Pradilla, 2018) en los procesos de producción habitacional. Lo anterior según Pradilla (2018), radica en que el alto costo de producción que implica la producción del bien inmueble, obliga al promotor inmobiliario a asumir de manera inicial un crédito bancario que posteriormente se transferirá al comprador a través de un crédito hipotecario. En este sentido, los plazos prolongados que conlleva la adquisición de un crédito hipotecario, extienden el ciclo de realización la vivienda misma y retrasan el tiempo de retorno de inversión y ganancia para el promotor y otros agentes, condiciones que determinan que el capital financiero constituya un elemento ineludible en la producción habitacional (Pradilla, 2018, p.170)

Esta nueva etapa, caracterizada por “la desregulación, las nuevas políticas públicas y formas de gestión urbana que otorgan mayores atribuciones al sector privado” (Delgadillo, 2010, p.11), amplió la movilización de grandes inversiones a través del fomento de la inversión y desarrollo del sector inmobiliario. De este modo, las reformas introducidas en el ámbito habitacional comienzan a definir una nueva forma de producción de la ciudad a través de la construcción de grandes conjuntos habitacionales, donde primó la cantidad por sobre la calidad, generando un proceso de expansión explosiva hacia las periferias. Los efectos antes señalados tienen su mayor auge en los sexenios panistas, entre los años 2000 y 2012.; sólo durante el periodo de Vicente Fox (2000-2006) los organismos que administran los Fondos de Vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE) y el respaldo de la Sociedad Hipotecaria Federal otorgaron más de 3 millones créditos hipotecarios (Jiménez et al., 2018).

Este fenómeno de expansión urbana tuvo gran auge en la Zona Metropolitana del Valle de México, observándose de manera crítica en municipios conurbados ubicados en el Estado de México. Entre 2000 y 2005 dicha entidad experimentó un incremento de 843,233 habitantes, concentrados principalmente en las localidades de Ecatepec de Morelos y Tecámac, al norte de la capital y Chicoloapan e Ixtapaluca hacia el oriente (Delgadillo, 2010). En estos, prevaleció la producción de vivienda adosada en fraccionamientos habitacionales ubicados a grandes distancias de la capital, los que con el transcurso de los años han generado un conjunto de externalidades negativas para sus residentes, partiendo por los problemas de habitabilidad de las unidades de vivienda, la baja calidad en la infraestructura urbana, las dificultades en el desplazamiento hacia los lugares de trabajo y las condiciones de inseguridad que allí se han gestado.

En el mismo periodo, específicamente en la Ciudad de México (antes Distrito Federal), de las 16 delegaciones la mitad registró tasas de crecimiento positivas: Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Álvaro Obregón e Iztapalapa, (Delgadillo, 2010), es decir, las delimitaciones territoriales que incrementaron su población y viviendas fueron aquellas ubicadas en la periferia capitalina y que presentan altos déficits urbanos. En contraste, entre 1995 y 2000, las delegaciones centrales de Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza experimentaron un despoblamiento absoluto de 68 mil habitantes. Considerando un periodo más extendido, entre 1980 y 2000, la disminución de

población ascendió a 900 mil habitantes (Salazar y Sobrino, 2010, p. 591). Estos desplazamientos de población se deben, entre otras causas, a “los efectos de la globalización y el desarrollo de las actividades terciarias; la implementación de programas de desarrollo urbano; la liberalización de vivienda en inquilinato; el deterioro edilicio, y proyectos de los gobiernos” (Delgadillo, 2011, p.215). En síntesis, tanto fenómenos de expansión como los de vaciamiento, corresponden a procesos, que según Delgadillo (2010), devienen de la instalación de un mercado inmobiliario cuyas lógicas de operación se han cimentado gracias a políticas públicas facilitadas por el Estado a partir de reformas introducidas durante la década de los 90.

En este contexto, vale la pena distinguir las estrategias impulsadas por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) a través del Instituto de la Vivienda (INVI) a partir del año 1998. Dichas acciones, al menos en su diseño y propósitos, buscaron revertir parte de las consecuencias negativas experimentadas en el Distrito Federal a causa del crecimiento mercantilizado y expansivo implantado en la fase neoliberal. Mediante el empleo de la vivienda vertical como tipología estratégica, se buscó redensificar la Ciudad Central, revertir los procesos de vaciamiento y al mismo tiempo frenar la expansión desmesurada. En los primeros abordajes realizados por el INVI<sup>26</sup> entre 1998 y 2000, el grueso de su presupuesto se destinó al apoyo en la compra de suelo para organizaciones sociales, reservando para una etapa posterior la ejecución de los proyectos. La escasa capacidad de maniobra en términos de ejecución de acciones habitacionales, radicó en la abultada deuda heredada de los Fideicomisos Habitacionales operados de manera previa en el Distrito Federal y también por la reducción del aporte federal a los gobiernos locales durante el periodo (Puebla, 2007). No obstante, a inicios del siglo XXI se orquestan estrategias más radicales en lo relativo a la producción habitacional y a la normatividad, las que buscaron revertir el crecimiento desigual experimentado en décadas anteriores.

---

<sup>26</sup> El Instituto ya venía operando desde 1995 en la coordinación de los dos fideicomisos que operaban en el Distrito Federal, FICAPRO y FIVIDESU, que orientaron su acción a aquellos sectores de bajos ingresos que no eran sujetos de créditos entregados por la banca privada. Por un lado, FICAPRO orientó sus programas a inquilinos residentes en áreas centrales que buscaban adquirir las viviendas que ocupaban, y por otro, FIVISEDU, se encargó de la ejecución de programas de vivienda terminada y progresiva, mejoramiento y ampliación en delimitaciones territoriales periféricas (Puebla, 2007).

Es así, que entre 2000 y 2006, en el primer periodo de un gobierno capitalino electo, se da inicio a una estrategia de desarrollo urbano que buscó ordenar el crecimiento de la ciudad, preservar el suelo de conservación, asegurar la dotación de recursos hídricos, repoblar el centro de la ciudad y orientar las demandas del desarrollo inmobiliario (Soní, 2016). Los lineamientos fueron establecidos en el Bando 2, acto informativo del GDF, en el cual se indicó la prohibición de edificación de nuevos conjuntos habitacionales y desarrollos comerciales en las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, con el propósito de frenar la alta demanda de consumo hídrico e infraestructura urbana que, hasta ese momento, había generado la ejecución de nuevos proyectos en estas áreas. De manera simultánea, se promovió la edificación de vivienda nueva en las delegaciones centrales de Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo, estrategia que buscó impulsar un proceso de repoblamiento a través de la construcción de conjuntos de viviendas de interés social y popular, dando cabida a sectores de la sociedad históricamente excluidos.

En términos concretos a partir de la implementación del Bando 2, entre 2000 y 2005, las delegaciones centrales experimentaron un incremento de 43 mil unidades de departamentos, mientras que casas independientes disminuyeron en 22 mil unidades (Esquivel, 2007), cifras que tuvieron un impacto territorial en el área central, conformándose sectores con altas densidades a raíz de la intensificación de esta tipología habitacional. En este sentido, muy por el contrario, a los objetivos establecido por el Bando, gran parte del stock de nuevas viviendas construidas se destinó a sectores medios y altos de la población y en menor medida a “los sectores más humildes” de la población. La vivienda media experimentó los mayores incrementos en estas delimitaciones, pasando de representar un 16.7% del total construido el año 2000, a casi un 67% el año 2005 (Esquivel y Flores, 2007). Siguiendo a Esquivel y Flores (2007) la producción de viviendas para sectores altos de igual manera experimentó un importante aumento, observándose que “a partir del 2003, se desarrolló en estas zonas el 99% de la vivienda Residencial Plus y el 79% de la Residencial” (Esquivel y Flores, 2007, p. 161). Respecto de su distribución territorial, estos desarrollos ocuparon colonias con mayores plusvalías en cada delegación, de modo que,

“los desarrollos [que] contienen vivienda de tipo Medio se localizan en predios del sur de la delegación Cuauhtémoc, el centro de la Miguel Hidalgo y al norte y poniente de la Benito Juárez. Mientras que los desarrollos de vivienda Media Alta y Residencial tienen una ubicación preferentemente en el centro de la delegación Miguel Hidalgo, en el centro y sur de la Benito Juárez.” (Esquivel y Flores, 2007, p. 160)

La especulación ejercida sobre el suelo en las delegaciones centrales, fue decisiva en la definición del perfil socioeconómico de los habitantes que terminaron repoblando dichos sectores, pues de manera consecuente provocó un alza en los precios de las viviendas, con valores que partían desde los 420 mil pesos superando en ocasiones el millón de pesos. Por tanto, si bien se logró revertir las tasas negativas de crecimiento en 3 de las 4 delegaciones centrales<sup>27</sup> (Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc), el repoblamiento de la Ciudad Central privilegió la llegada de clases más acomodadas, en desmedro de los sectores más empobrecidos.

La producción de edificios de vivienda vertical de en las áreas centrales, aunque en el altura y densidad moderada, marca un importante precedente, pues aceleró la actividad inmobiliaria y generó un cambio en la fisionomía de barrios residenciales donde hasta esa fecha prevalecía la horizontalidad en su configuración espacial (Olivera y Delgadillo, 2014). Tal es el caso de antiguas colonias de la ciudad como la Álamos, Narvarte o Portales, barrios donde los desarrolladores, para poder acceder a suelo, se dedicaron a comprar antiguas casas, demolerlas y posteriormente ejecutar nuevos edificios (Esquivel y Flores, 2007) mecanismo que sin duda ha tenido gran impacto en la redefinición de estos sectores. Es importante mencionar, además, que parte importante de estos nuevos desarrollos se encuentran en colonias situadas sobre el suelo de transición, que como se mencionó en el Capítulo 1, posee una gran complejidad en términos de estabilidad, razón por lo cual las edificaciones que aquí se emplacen requieren de un diseño estructural ajustado a la norma y de una supervisión rigurosa en el proceso de ejecución de obras.

---

<sup>27</sup> La delegación de Venustiano Carranza mantuvo una tasa de crecimiento negativo a partir de la aplicación del Bando 2.

## **2. Acción institucional en torno a la gestión y mantenimiento del parque habitacional en altura en la Ciudad de México**

El apartado anterior permitió caracterizar en distintas etapas como se ha desarrollado la construcción de edificios de vivienda multifamiliar, tipología relevante en la composición del parque habitacional de la Ciudad de México, cuyas primeras experiencias se remontan a la década de 1940, atravesando en el transcurso de 70 años por distintos modos de producción. Lo anterior define un parque habitacional diverso y extenso, que, en términos porcentuales, corresponde a casi el 30% del parque habitacional construido en la entidad. Asimismo, este conjunto de edificaciones presenta una serie de problemáticas que van desde deterioro físico de los inmuebles de mayor antigüedad, hasta el conjunto de incertezas en materia constructiva y de fiscalización que determina la condición de la producción más reciente.

Asimismo, y como se expresó en el Capítulo 2, si bien, antes del sismo la institucionalidad en materia de Reducción de Riesgos de Desastres en la Ciudad disponía de dispositivos diagnósticos y financieros, que, en teoría debiesen haber coadyuvado en la implementación de estrategias preventivas para reducir vulnerabilidades, en la práctica, estos no tuvieron efecto. En este sentido, se indagó en otras herramientas sectoriales que de manera específica entregaran algún tipo de apoyo al mantenimiento del parque habitacional en altura, las que eventualmente, pudiesen contribuir a la mitigación de vulnerabilidades. Con lo anterior, este capítulo expone la operación de aquellos dispositivos habitacionales existentes a nivel estatal y de alcaldías, que tienen el potencial de contribuir de manera específica a la reducción de vulnerabilidades físicas del parque en altura construido, y que, pese a que sus objetivos no lo declaren explícitamente, podrían contribuir de manera consecuente a la reducción de riesgo de desastres.

### **2.1 Alineaciones programáticas para la reducción de vulnerabilidades del entorno construido**

A nivel federal, la Ley de Vivienda (2006), establece entre otros criterios, que, para que una vivienda sea considerada como “digna y decorosa”, debe contemplar aspectos “para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos” (art.2). A partir de dicho cuerpo legal, sucesivos Programas

Nacionales de Vivienda (PNV), reconocen la relación que existe entre zonas de riesgo y la eventual afectación de la vivienda ante la presencia de fenómenos naturales. El PNV 2007-2014 incluyó en sus estrategias y líneas de acción algunos elementos que de manera preliminar orientaron la promoción de metodologías de reacción “ante fenómenos naturales que propician desastres” (CONAVI, 2008). El siguiente PNV (2014-2018) plantea una postura más desarrollada de estos aspectos, reconociendo abiertamente que la ausencia de planes de ordenamiento territorial y de controles sobre la localización de las viviendas tiene como consecuencia directa un incremento de las condiciones de vulnerabilidad de la población. Dicho programa estableció líneas de acción que apuntan concretamente la generación de información geo estadística referida a la vulnerabilidad, respecto de su ubicación y tipo de construcción ante riesgo de desastre. Finalmente, el programa vigente (2021-2024) recoge contenidos estipulados en instrumentos precedentes y los refuerza. En este sentido, para este periodo se reconoce la relación que existe entre las condiciones de rezago habitacional y la vulnerabilidad física que puedan experimentar las viviendas, señalando que:

“parte importante del rezago de las viviendas deriva de condiciones estructurales y de ubicación que las hacen vulnerables a riesgos relacionados a desastres por fenómenos naturales y eventos climáticos extremos (por ejemplo, sismos, inundaciones y deslaves, ondas de calor, entre otros)” (PNV 2021-2024, numeral 4).

A partir de esta lectura se establecen señalamientos específicos, contenidos en el objetivo prioritario N°5, en el cual la estrategia 5.4 se orienta a la gestión integral del riesgo en asentamientos humanos expuestos a eventos perturbadores y las consideraciones necesarias para la reducción de vulnerabilidad física en las viviendas. Además, establece 2 parámetros específicos para medir su cumplimiento, 1) Proporción de viviendas en vulnerabilidad ante sismos y 2) Número de municipios que cuentan con un Atlas Municipal de Riesgo actualizado.

Con esta referencia a nivel federal en materia de vivienda, entendiendo la estrecha relación que existe entre las condiciones de habitabilidad y vulnerabilidad física que presenten las viviendas, es que se buscaron consistencias o bajadas en planes y programas estatales y municipales, específicamente en la Ciudad de México, que pusieran en práctica dichos

lineamientos. Lo anterior aplicado de manera particular a acciones de mantenimiento del parque habitacional en altura. En este sentido, a nivel estatal y municipal, desde inicios del siglo XX se observa un viraje hacia el desarrollo de acciones tendientes al mejoramiento de la vivienda construida, algunas de ellas orientadas particularmente a la vivienda vertical o multifamiliar, cuya acción de manera colateral podría suponer la mitigación de vulnerabilidades físicas.

A nivel estatal, las bajadas de lo instruido en leyes e instrumentos federales se observan de manera más concisa en los lineamientos establecidos en el Programa General de Desarrollo (2013-2018) y la Ley de Vivienda del Distrito Federal, periodo en el que se instala con mayor fuerza el concepto de habitabilidad para el mejoramiento del parque residencial construido. De manera más reciente están contenidas, con una mayor precisión, en la Constitución Política y la Ley de Vivienda de la Ciudad de México. La primera establece, por ejemplo, que “es de interés público la promoción, recuperación y reciclaje de inmuebles en riesgo estructural, físico y social, en abandono o extrema degradación para el desarrollo de vivienda preferentemente popular y de interés social” (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017, art.15). La segunda, en su el Título V, Capítulo III denominado “del Mejoramiento de la Vivienda”, instruye específicamente la promoción de programas que incentiven el mejoramiento de viviendas, incluso aquellas registradas bajo régimen condominal (Ley de Vivienda de la Ciudad de México, 2017).

A nivel municipal, cada alcaldía –antiguas delegaciones- realiza bajadas de los lineamientos estatales en sus Planes Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU), los que se ajustan a las particularidades territoriales de cada demarcación. Dichos planes poseen distintas vigencias, por lo cual existen actualizaciones que datan de 1997 (Cuajimalpa de Morelos) y otras más recientes el año 2011 (Álvaro Obregón y Milpa Alta). La vigencia de los planes restantes oscila entre los años 2005 y 2010. En materia de vivienda, específicamente referida a unidades habitacionales, alcaldías como Cuauhtémoc, Benito Juárez, Coyoacán, Azcapotzalco y Álvaro Obregón dan un tratamiento especial en su contenido a la vivienda en altura. En ellos, a nivel diagnóstico, se reconoce la incidencia que estas tienen en la conformación del parque residencial y las problemáticas físicas que enfrentan por la falta de mantenimiento, por lo que consecuentemente, se establecen acciones programáticas

específicas para su mejoramiento. En síntesis, se observa una aparente consistencia y articulaciones entre lineamientos contenidos en legislaciones, planes y programas, a nivel federal, estatal y municipal en relación al mejoramiento y la potencial reducción de vulnerabilidades físicas del parque habitacional construido. Asimismo, se puede establecer el consenso a nivel institucional del problema público que representa el deterioro de las unidades habitacionales en la Ciudad de México.

## **2.2 Programas a nivel estatal y de alcaldía**

La definición del universo de edificios de vivienda multifamiliar, unidades habitacionales o edificios de departamentos, tanto a nivel nacional como a nivel estatal, presenta grandes vacíos. Su conteo, aunque parcialmente, se inició con el Censo de Población y Vivienda del 1990, el cual estableció una clasificación denominada “Departamento en edificio, vecindad o cuarto de azotea”, la que fue ajustada el año 2000 desagregando las tres categorías y estableciendo una específica llamada “Departamento en edificio”, que se mantiene vigente en censos recientes. Sin embargo, dicha clasificación aporta un dato genérico que no permite cuantificar ni establecer específicamente en cuantos predios se distribuye dicha cantidad de departamentos por entidad.

La Ciudad de México por su parte, lleva un registro de edificios de vivienda multifamiliar o unidades habitacionales a través de la Procuraduría Social (PROSOC), sin embargo, este igual es parcial, pues se construye y actualiza únicamente a partir de los inmuebles que se acogen al régimen de Propiedad en Condominio. De este modo, los datos sufren variaciones año a año, con cifras que van desde las 1,044 unidades habitacionales el año 2009 (PROSOC, 2009a), 1,628 el año 2016 (PROSOC, 2021), incorporándose a partir del año 2019 y luego del sismo de 2017, alrededor de 2,000 edificaciones plurifamiliares construidas luego de los sismos de 1985 (PROSOC, 2019), llegando a una cifra estimada de 2,628 unidades habitacionales. No obstante, la cuantificación sigue siendo imprecisa, ya que la nómina se actualiza a partir de la demanda de las comunidades de residentes interesados en regularizar el estatus jurídico de los predios, o bien, a raíz de un evento coyuntural y no a partir de un catastro institucional que permita determinar el universo real de inmuebles bajo esta categoría

en la entidad. Esta información fue corroborada en entrevista realizada al Subdirector Técnico de la Coordinación de Programas Sociales de la PROSOC, quien al respecto señala:

“[nos] basamos [en el] registro que tiene el área condominal de derechos y obligaciones. Cuando los administradores vienen a registrarse, esos son [los edificios] que nosotros manejamos como unidades habitacionales, pero pues no es yo creo que ni la mitad (...) sobre todo en los últimos años que ha crecido tanto la cuestión inmobiliaria en la Ciudad de México, ha sido muy complicado tener un padrón de condominio y soluciones habitacionales” (Emir Casas, comunicación personal, 7 de octubre de 2019).

Pese a los vacíos antes descritos, la Ciudad de México a través de la PROSOC ha liderado el desarrollo e implementación de programas de mantenimiento de unidades habitacionales desde el año 2001. Adicionalmente se identifican otras instituciones que han explorado e implementado dispositivos en una línea similar, como Programa de Mejoramiento del Instituto de la Vivienda (INVI), así como diversos programas a nivel de alcaldía, aunque con una cobertura inferior a la desplegada por la PROSOC. Con las anteriores consideraciones, a continuación, se exponen las características y avances de dichos programas de acuerdo a la institución a cargo de su implementación, buscando, a través de su análisis, establecer posibles alcances en la reducción de vulnerabilidades expresadas en las dimensiones físico-espacial y socio-residencial del parque habitacional en altura.

### 2.2.1 Procuraduría Social (PROSOC)

La PROSOC, órgano desconcentrado dependiente del Gobierno de la Ciudad de México, tiene por misión entregar asistencia y orientar a la ciudadanía en temas de orden administrativo, social, jurídico, inmobiliario y condominal. Específicamente en materia condominal, es la sub-procuraduría de derechos y obligaciones de propiedad en condominio la encargada de asesorar el cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal. Pero su función no se reduce únicamente a supervisar y orientar el cumplimiento de dicho cuerpo legal. A partir del reconocimiento de las condiciones de deterioro experimentadas por las unidades habitacionales y las problemáticas organizativas existentes al interior de los predios, la institución ha avanzado en la elaboración

líneas programáticas específicas para atender dicho conflicto habitacional. Desde el 2001 a la fecha, la institución ha implementado sucesivamente tres programas: primero el Programa de Rescate Innovador de Unidades Habitacionales (PRUH) (2001-2006), seguido por el Programa Ollin Callan (2007-2018) y finalmente el Programa de Rescate Innovador y Participativo de Unidades Habitacionales (RIPUH), vigente desde el año 2019 a la fecha.

Con una antigüedad de al menos 20 años, estas estrategias han establecido lineamientos en materia física y social, comprendiendo que el deterioro físico responde a un fenómeno multidimensional, donde el ámbito social tiene un espacio importante. No obstante, en la práctica la asignación presupuestaria se destina casi de manera exclusiva al ámbito físico, es decir, a la ejecución de acciones constructivas. Teniendo como referencia el hecho de que esta tipología habitacional configura uno de los sistemas mayormente expuestos en la ciudad, sobre todo en las alcaldías centrales, la inversión realizada por los programas de la PROSOC podría suponer al menos una contribución en la mitigación de vulnerabilidades físicas, lo que permitiría a las edificaciones enfrentar de mejor manera el impacto de un fenómeno sísmico. En este sentido a continuación se revisarán las acciones efectuadas por las tres generaciones de programas buscando verificar dicho supuesto.

#### a. Programa de Rescate de Unidades Habitacionales (PRUH)

El Programa de Rescate de Unidades Habitacionales (PRUH) surge en respuesta a las problemáticas organizativas que tienen lugar en las unidades habitacionales, las que se expresan concretamente en su deterioro físico. En los años en que se da inicio al programa, el deterioro experimentado por la falta de mantenimiento afectaba a inmuebles con distintos años de construcción: desde aquellos que acumulaban una antigüedad de al menos 50 años hasta otros de origen más reciente. De este modo, el objetivo principal del programa se orientó al mejoramiento de la calidad de vida de los residentes de Unidades Habitacionales de la Ciudad de México, a través de la ejecución de obras tendientes a la reducción del deterioro físico de áreas comunes de las edificaciones, y de manera simultánea, incentivar la participación comunitaria bajo el esquema de corresponsabilidad entre residentes y gobierno (Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, s/f).

La población objetivo que definió el programa correspondía a aquellas unidades habitacionales con más de 20 años de antigüedad, las cuales, podían recibir un máximo de 400 pesos por unidad privativa. Su implementación entre los años 2001 y 2006 corresponde a la primera estrategia focalizada a nivel nacional para la atención del parque habitacional en altura en el Distrito Federal. De acuerdo a los informes de los ejercicios presupuestarios del periodo 2002-2006,<sup>28</sup> el total de recursos asignados ascendió a 432 millones 018 mil 548 pesos con un promedio de 634 unidades habitacionales atendidas por año. De acuerdo a dichas cifras, el desglose del periodo, en orden decreciente por delegación, se expresa en la siguiente tabla:

**Tabla 17: Inversión total PRUH 2001-2006**

<b>Delegación</b>	<b>Unidades Atendidas</b>	<b>Monto Invertido (en pesos)</b>
Iztapalapa	1,257	145,006,259
Coyoacán	328	54,124,612
GAM	232	41,416,475
Azcapotzalco	262	30,944,466
Cuauhtémoc	502	26,109,436
Tláhuac	273	24,526,640
Venustiano Carranza	250	23,783,171
Tlalpan	147	22,610,999
Iztacalco	207	22,309,763
Álvaro Obregón	98	19,127,992
Miguel Hidalgo	65	9,451,416
Xochimilco	58	7,132,400
Magdalena Contreras	4	2,827,920
Benito Juárez	18	1,952,300
Cuajimalpa	9	694,700
	<b>3,710</b>	<b>\$432,018,548</b>

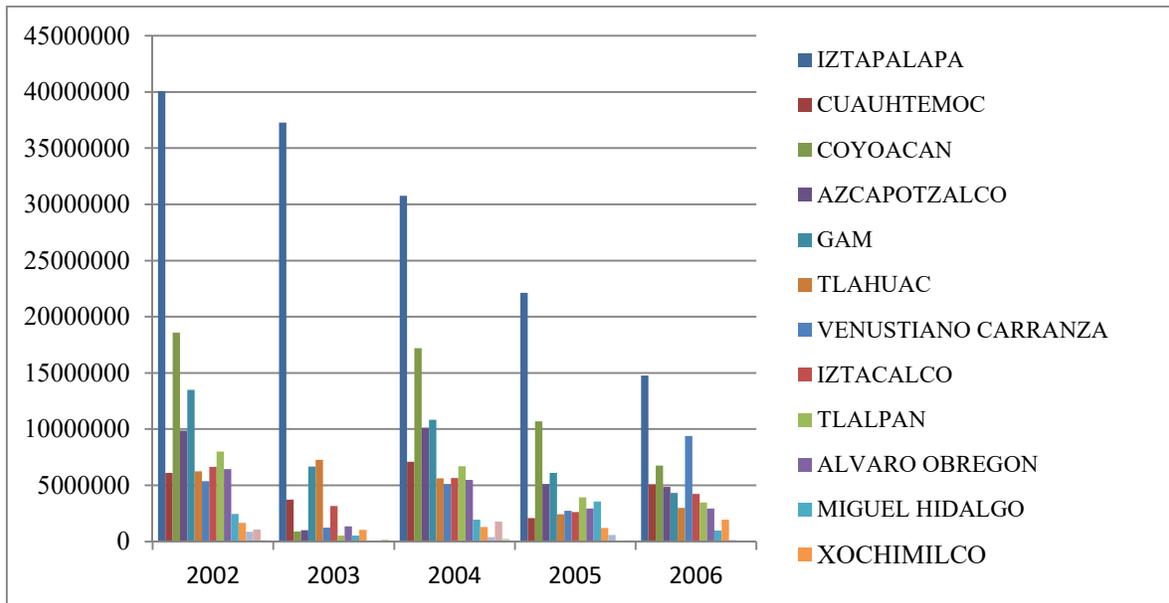
Fuente: Informes de ejecución Presupuestaria PRUH

periodo 2002-2006

En este sentido, casi el 70% de recursos asignados se concentró en 5 alcaldías: Iztapalapa, Coyoacán, GAM, Azcapotzalco y Cuauhtémoc, es decir, aquellas alcaldías que concentran la mayor cantidad de unidades habitacionales, inversión que se desglosa por año presupuestario en el siguiente gráfico:

<sup>28</sup> No se localizó el Informe del ejercicio presupuestario 2001, por tanto, en las cifras no fue posible considerarlo en la sumatoria de recursos y unidades atendidas.

**Gráfico 1: Inversión PRUH por alcaldía según año presupuestario**



Fuente: Informes de ejecución Presupuestaria PRUH periodo 2002-2006

En relación al tipo de obras ejecutadas entre los años 2002 y 2006, no se establecen categorías predominantes en los informes, más bien se realiza una breve descripción para cada una de las 3,568 de las unidades habitacionales atendidas. De este modo las nóminas de beneficiarios arrojan un extenso listado que no obedece a categorías homologables, razón por la cual resulta difícil establecer una relación entre acciones constructivas predominantes y presupuesto ejecutado. En atención a dicha dificultad y considerando únicamente aquellas 5 delegaciones que concentraron el 70% del presupuesto, en un ejercicio de aproximación a la definición de categorías de obras predominantes, se constató que las acciones ejecutadas ascienden a 2,479, es decir, un 69% del total de obras ejecutadas durante el periodo. De estas, 1,428, es decir casi un 60%, corresponden a la ejecución de una partida única por unidad habitacional, representando el porcentaje mayoritario de obras ejecutadas, pudiendo agruparse en 8 grandes categorías las que se señalan a continuación:

a) Áreas Verdes y Equipamiento Comunitario (AV y EC): Obras de construcción, rehabilitación o mejoramiento de plazas, parques, centros comunitarios, salas multiuso, multicanchas, entre otros que prestan servicio de manera colectiva a la comunidad.

b) Barda y Cierres Perimetrales (B y CP): Obras de construcción, rehabilitación de rejas y muros perimetrales, puertas y portones de acceso, casetas de seguridad y todas aquellas obras orientadas al control del acceso a la unidad

c) Impermeabilización (Im): Mejoramiento de las condiciones de impermeabilización de la envolvente de los edificios.

d) Pintura Fachadas (PF): Aplicación de pintura en las fachadas de las unidades

e) Redes de Servicio (RS): Provisión y recambio de tinacos, reposición y mantenimiento de redes hidráulicas y sistemas de drenaje.

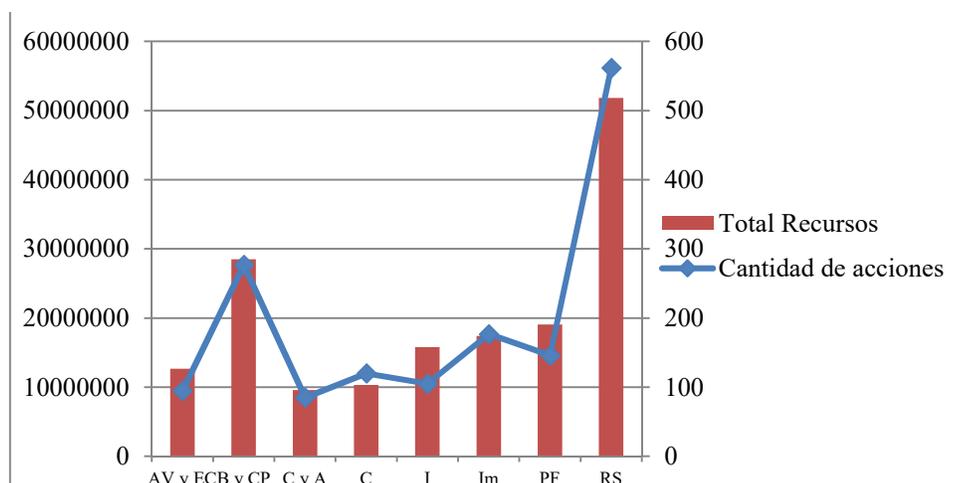
f) Calles y Andadores (C y A): Obras de construcción o mejoramiento de calles, andadores y banquetas emplazadas al interior de las unidades.

g) Circulaciones (C): Obras de construcción o mejoramiento de las vías de circulación al interior de los edificios, como ascensores, escaleras, pasillos o hall de acceso.

h) Iluminación (I): Provisión e instalación de postes de iluminación pública al interior de las unidades, obras de mantenimiento del sistema eléctrico.

En razón de la predominancia en términos porcentuales de las categorías antes definidas, el siguiente gráfico muestra la relación que se presenta entre la cantidad de acciones ejecutadas y la cantidad de recursos invertido en el periodo 2002-2006 por el PRUH:

**Gráfico 2: Tipo de obras v/s inversión ejecutada PRUH**



Fuente: Informes de ejecución Presupuestaria PRUH periodo 2002-2006

Es posible establecer en esta aproximación, que las obras mayormente ejecutadas, con un porcentaje que alcanza el 74%, corresponden en orden decreciente a Redes de servicio, bardas y cierres perimetrales, pintura de fachadas e impermeabilización. Del mismo modo las sumatoria de dichas partidas rondan el 70% de los recursos invertidos. Respecto al ámbito social, cuyos alcances son reseñados de manera enfática en los objetivos planteados por el programa, no es posible determinar o establecer aproximaciones a su cumplimiento, pues los informes de gestión se enfocan de manera específica al ámbito físico.

#### b. Ollin Callan

El Programa Ollin Callan se implementó después del PRUH, y operó de manera continua entre los años 2007 y 2018. Su versión inicial, en términos de objetivos y financiamiento no distó mayormente del programa precedente. En sus Reglas de Operación 2007, Ollin Callan mantiene las condiciones establecidas por su antecesor, no obstante, se precisan ciertas cuestiones que enfatizan los procesos participativos al interior de las unidades, los que suponen el fortalecimiento en los procesos de regeneración del tejido social. No obstante, se observan se incrementan los aportes para ejecución de obras, pasando de 400 a 600 pesos por unidad privativa el 2011, para finalmente ajustarse en 900 pesos en 2014. Adicionalmente, se establecen al menos dos requisitos excluyentes para acceder al programa, por un lado se modifica la antigüedad mínima de la unidades a 5 años, y por otro, se establece la acreditación de la condición de interés social de los inmuebles, categoría que se asigna a aquellas unidades promovidas por algún organismo público como FIDEUR, FOVISSSTE, INFONAVIT, FONHAPO, IMSS, FIVIDESU, FICAPRO, INDECO, INVI, o aquellas adquiridas a terceros mediante financiamiento otorgado por alguno de los organismos antes mencionados u otros similares (PROSOC, 2014a, 2015a, 2016a, 2017a, 2018a).

Durante los 11 años de operación del Programa Ollin Callan en la Ciudad de México, se atendieron un total de 5,981 Unidades Habitacionales,<sup>29</sup> con una inversión de mil 138 millones 633 mil 575 pesos (PROSOC, 2016-2018), cifras que se desglosan por año en la siguiente tabla:

---

<sup>29</sup> Las fuentes consultadas señalan que, del total de Unidades Habitacionales beneficiadas, hay algunas que fueron beneficiadas en más de un periodo presupuestario, razón por la cual el universo atención para el periodo podría ser menor al indicado en la tabla.

**Tabla 18: Unidades habitacionales atendidas y montos autorizados  
Ollin Callan (2007-2018)**

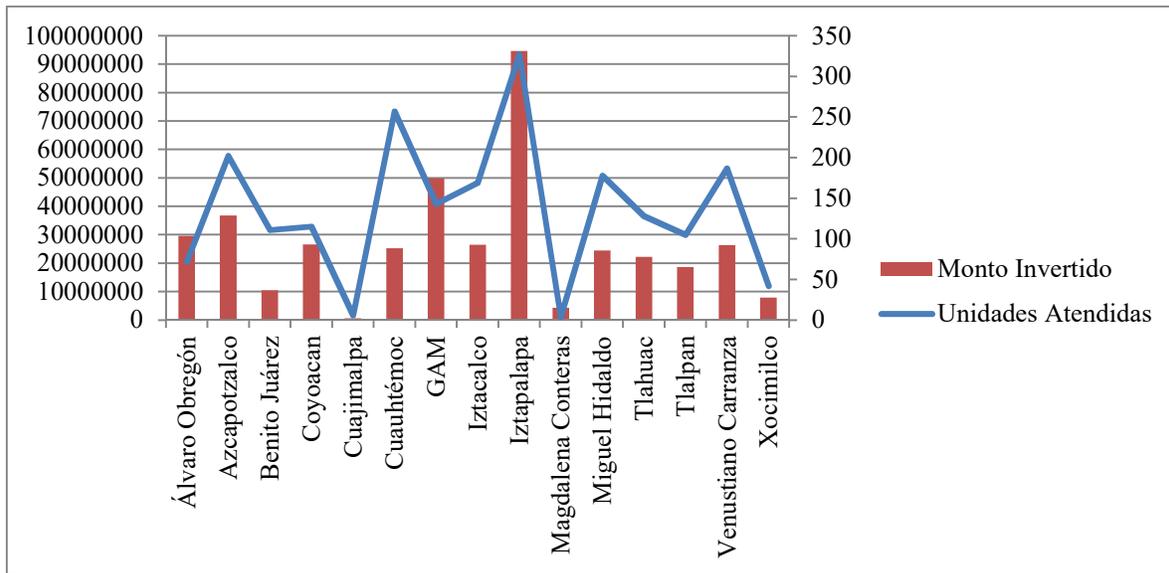
<b>AÑO</b>	<b>UNIDADES HABITACIONALES BENEFICIADAS</b>	<b>MONTO AUTORIZADO (EN PESOS)</b>
2007	818	84'175,577
2008	224	35'447,510
2009	517	57'764,000
2010	585	103'863,200
2011	453	91'297,088
2012	327	76'315,800
2013	454	94'120,500
2014	644	196'901,000
2015	369	99'965,500
2016	509	102'000,000
2017	528	103'077,800
2018	526	93'705,600
<b>TOTAL</b>	<b>5954</b>	<b>\$1,138'633,575</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Evaluación Interna Ollin Callan (2016) y padrones de beneficiarios 2016-2018

De acuerdo a la tabla anterior, en los primeros años de ejecución del programa (2007-2012), se observa una brecha entre la cantidad de unidades atendidas versus el recurso asignado, predominando la primera variable por sobre la segunda. En los tres años siguientes (2013-2015) las variables se equiparan, observándose una racionalización entre la cantidad de unidades atendidas y la ejecución presupuestaria. Finalmente, entre 2016 y 2018 ambas variables se vuelven a distanciar, aumentando la cantidad de unidades atendidas a la vez que se reducen los montos ejecutados.

Respecto a las unidades atendidas versus recursos asignados por alcaldía, sólo los padrones de beneficiarios correspondientes a los años 2013, 2016, 2017 y 2018 contienen ese desglose, razón por la cual los datos distribuidos por demarcación territorial corresponden a una muestra parcial. De todas formas, la siguiente gráfica evidencia la tendencia en los cuatro ejercicios presupuestarios antes mencionados:

**Gráfico 3: Asignación de Recursos por alcaldía Ollin Callan (2013-2018)**



Fuente: Padrones de Beneficiarios 2013/2016/2017/2018

El gráfico 3 muestra, que, al igual que el programa anterior, la mayor cantidad de inversión y unidades atendidas se concentran en Iztapalapa. De manera subsecuente, sólo en términos de inversión, le siguen las delegaciones de Gustavo A. Madero (GAM), Azcapotzalco, Álvaro Obregón y Coyoacán; en suma, estas cinco demarcaciones concentran casi un 60% de la inversión para los 4 ejercicios presupuestarios. No obstante, al analizar la relación entre monto invertido y cantidad de unidades atendidas, Iztapalapa fue la única demarcación que equiparó ambas variables. Delegaciones, como Cuauhtémoc o Benito Juárez, con una alta incidencia de esta tipología habitacional, presentan una amplia brecha entre la cantidad de unidades atendidas y recursos asignados. Lamentablemente no resulta posible concluir si esto se debe a la ejecución de obras que requieren una menor inversión, por tanto menos complejidad, pues la información reportada no especifica categorías ni tipo de obras ejecutadas<sup>30</sup>. Al igual que el PRUH, tampoco se reportan actividades realizadas en el ámbito social, por lo que resulta imposible establecer conjeturas respecto de los objetivos trazados en dicha dimensión.

c. Programa de Rescate Innovador y Participativo de Unidades Habitacionales (RIPUH)

<sup>30</sup> Solo el reporte 2018 indica genéricamente la realización de “Mejoramiento y/o mantenimiento en áreas de uso común en las U.H.”, dato que no permite determinar la predominancia de alguna categoría en específico.

El año 2019 comienza a operar el Programa de Rescate Innovador y Participativo de Unidades habitacionales (RIPUH). Los objetivos plantean alcances similares a los establecidos en los dispositivos anteriores. Es decir, se plantea una colaboración estrecha entre la dimensión social y física, donde la ejecución de obras se emplea como un pretexto para detonar actividades que promuevan la participación, organización social y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía (PROSOC, 2019, 2020, 2021). De acuerdo a la impresión del Subdirector Técnico de la Coordinación de Programas Sociales de la PROSOC, el programa ha logrado balancear ambas. No obstante, de acuerdo a la revisión, análisis de las Reglas de Operación de los años 2019, 2020 y 2021 y entrevistas realizadas a funcionarios, el equilibrio que busca la intervención entre ambos ámbitos merece algunas observaciones. Si bien se plantea la intención de contribuir, en términos generales al fortalecimiento del tejido social de las comunidades beneficiadas, lo cierto es que los mayores énfasis en términos operativos y de inversión están puestos en lo físico, observándose un esfuerzo limitado en la asignación de recursos al área social. A continuación, se buscará exponer cuales son los alcances de ambas dimensiones, como estas se imbrican y cuáles son los desafíos que enfrentan, en el sentido de evaluar su contribución en la mitigación de vulnerabilidades y consecuente reducción de riesgo de desastres.

#### *Dimensión Física*

Los mayores ajustes programáticos del periodo, se observan en la dimensión física, principalmente en el incremento presupuestario por unidad privativa, pero también en otros aspectos relacionados con la operación, expresados de manera enfática en los criterios de distribución financiera y en los requisitos de acceso al programa. Respecto al financiamiento, se establece un nuevo máximo de asignación por departamento que a partir de 2019 asciende a 3,000 pesos, prácticamente triplicando el monto que operó de 2014 a 2018. Los criterios de distribución financiera, además de incrementar los montos máximos, por primera vez determinan una distribución porcentual del total de recursos asignados, incorporándose en las Reglas de Operación 2019 explícitamente un porcentaje máximo para la ejecución de obras (93%), otro para asesoría técnica (5%) y finalmente un 2% para apoyo de prácticas profesionales, servicios sociales y mecanismos de difusión escrita al interior del condominio. Este último porcentaje es el que supone el financiamiento de actividades en el área social, la

cual se abordará más adelante. Dichos porcentajes se ajustan aún más en los dos últimos reglamentos del programa (2020 y 2021), en los cuales se establecen dos categorizaciones en la distribución porcentual de los recursos: para unidades habitacionales de hasta 50 viviendas un 98% como máximo podrá ser destinado a obras físicas y un mínimo del 2% a actividades de difusión y apoyo a servicio social o prácticas profesionales, mientras que en unidades habitacionales con más de 50 viviendas, se mantiene la distribución porcentual establecida en las Reglas de Operación 2019 (PROSOC, 2019).

Los requisitos de acceso al programa mantienen la mayoría de sus condiciones, incorporando, no obstante, dos aspectos relevantes: por un lado, el aumento de los años de antigüedad, y por otro, la ampliación de las condiciones respecto a la definición de interés social. La definición en la antigüedad de las unidades habitacionales presenta un cambio significativo, pasando de 5 años como base –criterio empleado durante los 11 años anteriores- a 20 años de antigüedad. Dicho cambio, en teoría, implica la priorización de la demanda de edificaciones con un ciclo de vida más avanzado, por tanto, con mayores niveles de criticidad en su deterioro físico. La ampliación de la categoría de interés social adicionó conjuntos no condominales, copropiedades de cooperativa de vivienda, así como aquellas unidades habitacionales construidas o reconstruidas a partir de los sismos de 1985. Estos criterios se amplían en las Reglas de Operación 2021, incorporándose además aquellos condominios dañados por el sismo de 2017. De acuerdo al padrón de beneficiarios definitivo del año 2019 y parcial de 2020, la cantidad de Unidades Habitacionales atendidas ascendió a 1,381, las que se distribuyen por alcaldía como se muestra en el siguiente cuadro:

**Tabla 19: Unidades beneficiadas por alcaldía RIPUH**

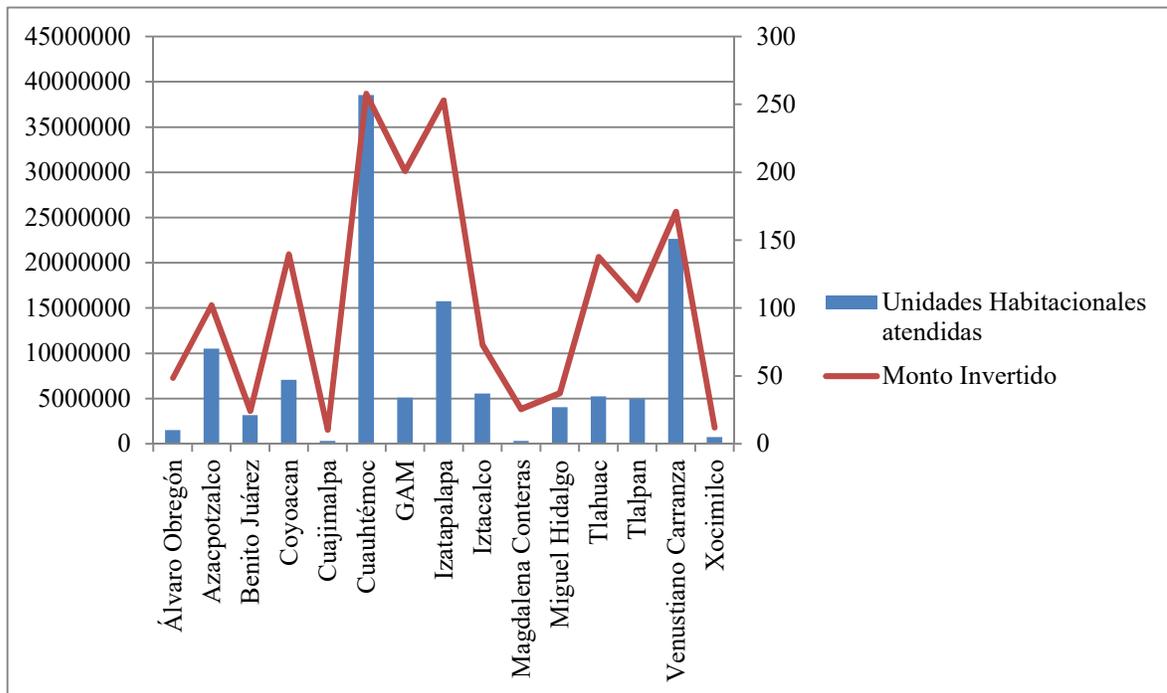
<b>ALCALDÍA</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>TOTAL</b>
Cuauhtémoc	257	126	383
Venustiano Carranza	151	83	234
Iztapalapa	105	102	207
Azcapotzalco	70	17	87
Gustavo A. Madero	34	50	84
Tlalpan	33	42	75
Iztacalco	37	32	69
Coyoacán	47	19	66
Tláhuac	35	27	62
Benito Juárez	21	17	38
Miguel Hidalgo	27	10	37
Álvaro Obregón	10	13	23

Xochimilco	5	7	12
Cuajimalpa de Morelos	2	0	2
Magdalena Contreras	2	0	2
<b>TOTAL</b>	<b>836</b>	<b>545</b>	<b>1,381</b>

Fuente: PROSOC. Padrones de Beneficiarios 2019-2020

Al igual que en el programa anterior, la información disponible no es homogénea, presentando datos parciales según ejercicios presupuestarios. Mientras el padrón 2019 especifica el total de unidades habitacionales atendidas y recursos asignados, el padrón (parcial) 2020 sólo indica la cantidad de unidades beneficiadas, pero incluye el tipo de obra ejecutado por unidad. En razón de lo anterior, no fue posible construir un consolidado de información que permitiera contrastar el total de unidades atendidas, recursos invertidos y categorías de obras ejecutadas para los dos ejercicios presupuestarios. No obstante, las siguientes gráficas desagregan la información disponible por año, es decir, relación de cantidad de unidades habitacionales atendidas v/s recursos invertidos en el año 2019 y ponderación de categorías de obras ejecutadas por alcaldía para el 2020.

**Gráfico 4: Unidades beneficiadas y recursos asignados por alcaldía RIPUH**

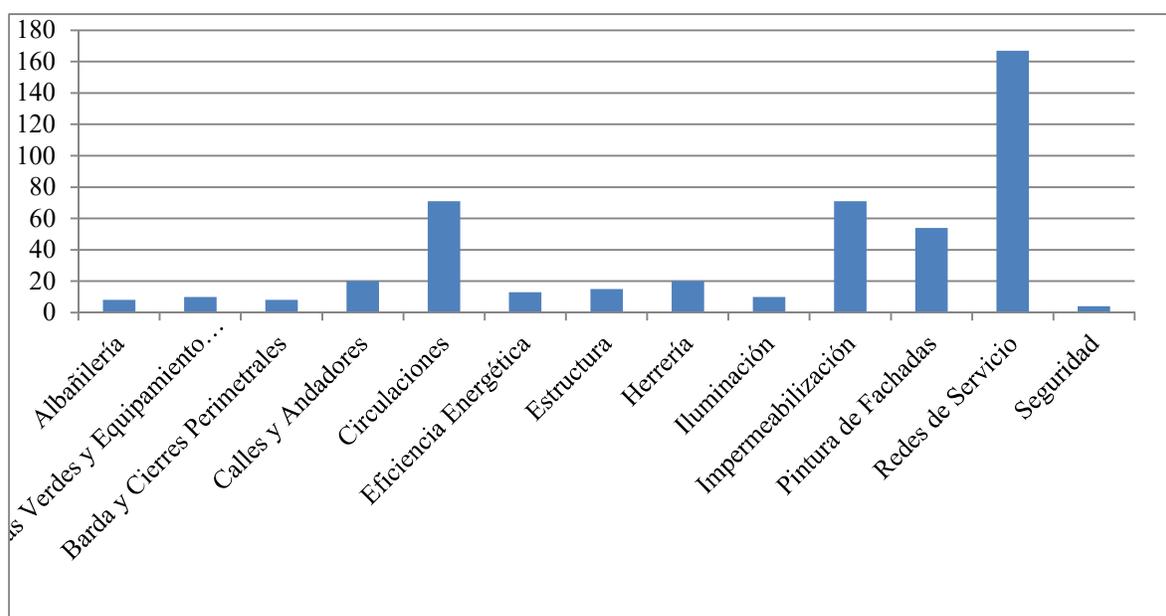


Fuente: PROSOC. Padrón de Beneficiarios 2019

Las unidades habitacionales atendidas el año 2019 ascendieron a 836, y el total de recursos asignados a dos mil 400 millones de pesos. De acuerdo al gráfico anterior, se advierte una modificación en la tendencia de distribución territorial de las unidades beneficiadas y recursos invertidos reportados por los programas precedentes. Si bien Iztapalapa mantiene una alta focalización de recursos, las alcaldías de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza aparecen concentrando la mayor cantidad de unidades atendidas, ambos territorios con una alta incidencia de esta tipología habitacional en la configuración del parque residencial. Este cambio de trayectoria, se relaciona con la incorporación de nuevos criterios en la asignación de recursos, donde prevalece la variable introducida a raíz del sismo de 2017, que corresponde a la atención de pequeñas unidades construidas luego del sismo de 1985 las que se concentran principalmente en las alcaldías antes señaladas. En suma, la implementación del programa solo en estas tres alcaldías representó un 60% de las unidades atendidas y un 42% del recurso ejecutado.

Para el ejercicio presupuestario 2020, y de acuerdo a los datos disponibles, fue posible establecer una aproximación al tipo de obra ejecutada a nivel general y por alcaldías. En este sentido, la ejecución de categoría única por unidad representa un 86% del total ejecutado, las que se expresan en el siguiente gráfico:

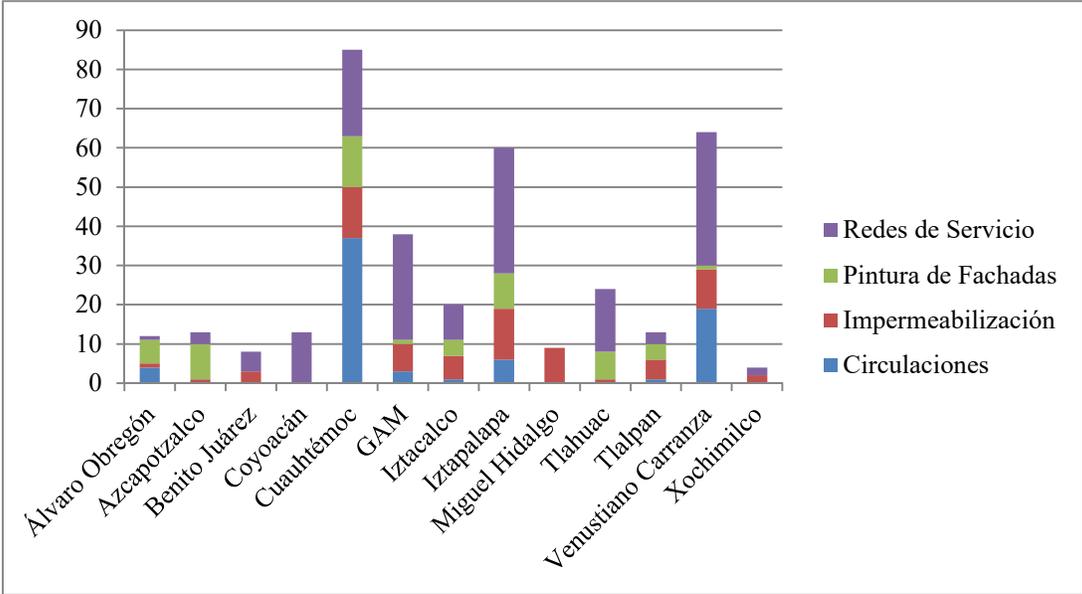
**Gráfico 5: Tipos de Obras Ejecutadas RIPUH**



Fuente: PROSOC. Padrón Parcial de Beneficiarios 2020

Empleando las mismas categorías establecidas de manera precedente para el Programa Ollin Callan, durante el ejercicio 2020 se ejecutaron un total de 544 acciones, de las cuales 471 contemplan la ejecución de solo una categoría por unidad y 73 corresponden a categorías compuestas, es decir, la ejecución de más de una categoría en un mismo predio.<sup>31</sup> Los datos expresados, además, señalan que la mayor cantidad de obras ejecutadas corresponde a Redes de Servicio, Circulaciones, Impermeabilización y Pintura de Fachadas, que en suma llegan a las 363 acciones, es decir, casi un 67% del total ejecutado el año 2020. En este contexto, y en orden decreciente, son las alcaldías de Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Iztapalapa y GAM las que concentran especialmente la ejecución de obras bajo la categoría Redes de Servicio, mientras que las alcaldías centrales de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza condensan de manera prioritaria la ejecución de obras de Circulación. Lo anterior se expresa de manera sintética en el siguiente gráfico:

**Gráfico 6: Obras prioritarias ejecutadas por alcaldía RIPUH**



Fuente: PROSOC. Padrón Parcial de Beneficiarios 2020

Los datos y la tendencia antes expuesta son refrendadas por el Coordinador General de Programas Sociales de la PROSOC, Ricardo Rodríguez (en comunicación personal, 7 de octubre de 2019) quien señaló que los tipos de obra históricamente ejecutados por Ollin

<sup>31</sup> Solo en una unidad no se especificó el tipo de obra ejecutada.

callan correspondían a pintura e impermeabilización, sin embargo, a partir de 2019, se da énfasis a otro tipo de partidas, señalando al respecto:

“lo que más estamos haciendo ahorita es infraestructura hidráulica y sanitaria, es decir estamos cambiando sistemas de bombeo, red de agua potable y red sanitaria (...). Ahora estamos haciendo mantenimiento que las unidades nunca podrían [ejecutar] con la cuota de mantenimiento” (Ricardo Rodríguez, comunicación personal, 7 de octubre de 2019)

Pese a que las obras ejecutadas experimentaron un viraje, principalmente en Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, las partidas de pintura e impermeabilización aun presentan una incidencia importante en el desarrollo del programa, las que superan las acciones de carácter estructural (PROSOC, 2020). Estas últimas, solo considerando la condición de desactualización normativa que presentan unidades y edificios construidos antes de 1985 y la reciente experiencia del sismo de 2017, supondrían una consideración prioritaria para el Programa. Para comprender la manera en que se prioriza la ejecución de obras y de recursos, se consultó al mismo entrevistado, si el Programa cuenta con algún tipo de índice de criticidad que pueda orientar y favorecer la ejecución de proyectos específicos, sobre todo para aquellas edificaciones que presentan afectaciones a su seguridad estructural. Dicha información no existe, sin embargo, se manifiesta la necesidad de avanzar en su construcción, la que a juicio del entrevistado enfrenta al menos dos condiciones complejas: en primer lugar, que las decisiones de las asambleas privilegian la ejecución de obras de carácter estético y, en segundo, las facultades del Instituto para la Seguridad de la Construcciones se cruzan con el accionar de la PROSOC en cuanto a la atención edificaciones con alto riesgo estructural. Respecto de la primera, se ilustra la dificultad a través de la siguiente experiencia:

“Un ejemplo de esto es que estamos interviniendo Xochinahuac que es una gran unidad ahí de Azcapotzalco. Lo que necesitan esos edificios (...) es cambiar su drenaje y luego poner los pisos (...) [de un total] de quince edificios, no más uno quiso hacer eso. Los demás quisieron pintura” (Ricardo Rodríguez, comunicación personal, 7 de octubre de 2019)

En relación a la segunda condición, en la entrevista se señala que si bien el programa entrega apoyos para el mantenimiento, este se encuentra aún alejado de resolver problemas estructurales mayores, pues, en palabras del Coordinador “si la unidad está dañada y todo eso, lo tiene que atender hasta ahorita el Instituto de Seguridad de las Edificaciones [a lo que añade] pero no sé de dónde van a sacar los recursos, porque los recursos los tenemos nosotros” (Ricardo Rodríguez, comunicación personal, 7 de octubre de 2019).

Esta última aseveración, fue contrastada con lo que se indica en la Ley del Instituto para la Seguridad de las Construcciones del Distrito Federal (2010) y el Programa Institucional del Instituto para la Seguridad de las Construcciones en el Distrito Federal 2013-2018 (ISCDF, 2016). En la revisión de ambos documentos no se identificó ningún impedimento para la actuación de otras instituciones que busquen dar atención a edificaciones con algún tipo de riesgo estructural. Las atribuciones de dicha institución más bien se orientan a instruir la revisión de la seguridad de edificaciones y emitir dictámenes cuando el nivel de criticidad de las construcciones así lo requiera. Es más, los énfasis de fiscalización a nivel normativo están puestos sobre la revisión del diseño y seguridad estructural de obras del Grupo A y del sub grupo B1, las que respectivamente corresponden a aquellas edificaciones que requieren un alto grado de seguridad por sus dimensiones y cargas de uso, o, en construcciones de más de 30 m de altura ubicada en suelos tipo I y II y construcciones de más de 15 m de altura ubicadas en suelos tipo III (Reglamento de Construcciones del D.F., 2004). Las edificaciones restantes, pertenecientes al grupo B2 (donde se encuentra gran parte de las edificaciones que atiende la PROSOC) solo recibirán inspecciones aleatorias si su emplazamiento así lo amerita. Con lo anterior se busca evidenciar, que más allá de obstáculos normativos o administrativos, lo que se evidencia son dificultades en la articulación de estrategias intersectoriales.

### *Dimensión Social*

Como se mencionó anteriormente, el programa establece dentro de sus objetivos específicos la necesidad de generar lazos de identidad y corresponsabilidad para el fortalecimiento de cultura condominal (PROSOC, 2019, 2020, 2021). Lo anterior apunta a fomentar el desarrollo de espacios comunitarios colaborativos, en donde a través de la participación se favorezca la gestión colectiva de las unidades. En un contexto mayor se busca recomponer el tejido social y mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través del mejoramiento físico

de las edificaciones. Rastreado el tipo de acciones implementadas para dar cumplimiento a este propósito, las reglas de operación establecen un porcentaje exclusivo para iniciativas que podrían incluirse en la dimensión social (2%). En esta línea, de acuerdo a lo señalado por el Subdirector Técnico de la Coordinación de Programas Sociales de la PROSOC, estas actividades corresponden a:

“una serie por un canal de *youtube* que se llama “la unidad” y bueno ahí tratan los capítulos sobre vecinos ruidosos, el fiestero, ese estilo [y otra] es un periódico en donde [se] habla sobre la historia de algunas unidades (...), sobre los problemas que aquejan a la ciudad o los problemas que aquejan a una unidad como es deterioro, en instalaciones sanitarias, de luz, de agua, gas, es decir cada ejemplar se va tratando de uno de los problemas etc.” (Emir Casas, comunicación personal, 7 de octubre de 2019)

Adicionalmente, se busca el apoyo de otros departamentos de la PROSOC, como el área de Cultura Condominal o la Sub procuraduría de Derechos y Obligaciones Condominales, quienes aportan con el desarrollo de diversas actividades y talleres. Las asambleas también corresponden a un tipo de actividad que se coordina desde la dimensión social y que se vincula directamente con la dimensión física; durante la implementación del programa consideran dos: una informativa y otra ciudadana. En la primera, los condóminos reciben información acerca de los alcances financieros y deciden el tipo de obras a ejecutar en la unidad, mientras que en la segunda se eligen representantes comunitarios y al prestador de servicios que estará a cargo de la ejecución de obras. Recapitulando y en palabras del mismo entrevistado “[estas son] las cuestiones que nosotros manejamos en la Procuraduría Social para poder hacer este tejido social” (Emir Casas, comunicación personal, 7 de octubre de 2019).

En atención a lo antes expuesto, emerge el siguiente cuestionamiento ¿es posible reconstituir un tejido social solo con la implementación de una estrategia comunicacional, el desarrollo de actividades puntuales y la realización de asambleas? Considerando la fragmentación comunitaria que caracteriza a estos espacios la respuesta es no. Si bien es indudable el apoyo que este tipo de recursos brinda, estos solo serán efectivos en la medida en que formen parte de un proceso intervención comunitaria de mayor envergadura.

Lo anterior evidencia un vacío en el diseño y operación del programa, que se relaciona con la inexistencia de una etapa que permita diagnosticar integralmente y de manera previa a la realización de las asambleas, cuáles son las problemáticas sociales y físicas más apremiantes, así como reconocer eventuales capacidades y recursos presentes en las unidades. Es este vacío el que no permite diseñar procesos de acompañamiento y trabajo comunitario ajustados a las situaciones particulares de cada unidad. Es decir, del modo en que actualmente se implementa el trabajo en la dimensión social, es poco probable que el programa esté actuando de manera efectiva en la generación de corresponsabilidad, colaboración y participación que vayan más allá de una vinculación coyuntural para acceder al recurso de apoyo al mantenimiento. Esto también se expresa en la dimensión física, en la cual, a raíz de la falta de información técnica, se incurre en elecciones de obras sustentadas en atributos estéticos, que no necesariamente dan respuesta a las urgencias constructivas que las edificaciones presentan.

En síntesis, es posible observar que el sismo de 2017 tensionó de alguna manera las lógicas bajo las cuales venía operando este dispositivo institucional. Después de 20 años sucesivos de su implementación, se reconoce particularmente en los últimos 3 años (2019-2021) un esfuerzo en la redirección de recursos y acciones constructivas a demarcaciones con mayores vulnerabilidades territoriales y físicas. No obstante, la información disponible respecto del tipo de obras ejecutadas es parcial y genérica, por tanto, se desconoce si fueron ejecutadas acciones de carácter correctivo o preventivo. Por ejemplo, en la categoría Redes de Servicio, que incrementó la cantidad de acciones ejecutadas en el periodo, no fue posible determinar cuántas unidades fueron atendidas con proyectos de actualización o recambio de redes de agua potable o líneas de descarga de drenaje, cuyo deterioro tiene efectos relevantes en el desgaste que puedan experimentar los elementos soportantes de los edificios. Adicionalmente, si bien emerge la categoría de estructura, las acciones resultan marginales respecto del total ejecutado, considerando que hay un porcentaje importante de edificaciones que se encuentran fuera de norma. Es decir, la ejecución de acciones constructivas que contribuyen de manera sustantiva a la reducción de vulnerabilidades al interior de los predios, aun resultan marginales, o bien, no pueden ser analizadas de manera precisa pues no existe una sistematización adecuada.

Finalmente, más allá del análisis físico, resulta relevante la carencia de una etapa de diagnóstico integral, que, por un lado, dificulta la adecuada transferencia de información técnica a las comunidades de residentes y por otro, minimiza la entrega de herramientas que en términos comunitarios puede permitir a los residentes afrontar de mejor manera la gestión y mantenimiento de las unidades en el futuro.

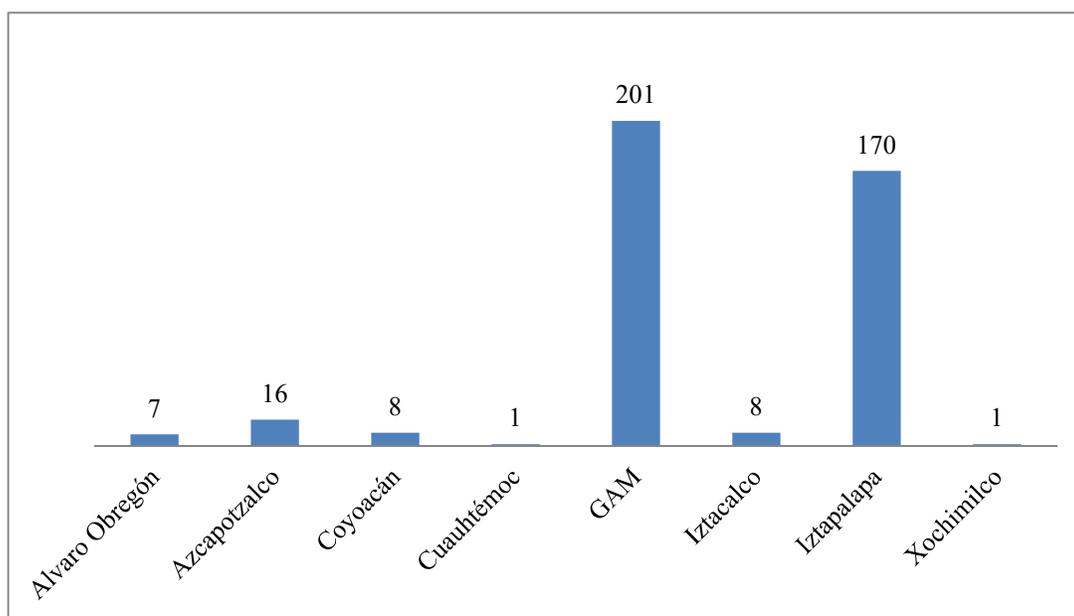
### 2.2.2 Instituto de la Vivienda: Mejoramiento de Vivienda

El Programa de Mejoramiento de Vivienda, nace en el año 1998 junto con la consolidación del Instituto de la Vivienda (INVI), organismo local con funciones operativas en materia habitacional (Puebla, 2007). Sin embargo, es a partir del año 2001, con la entrada de la segunda administración capitalina electa, cuando el programa comienza a tener un mayor desarrollo y cobertura. Esta iniciativa, se orienta a mejorar las condiciones del parque habitacional construido en la entidad, específicamente aquellos “inmuebles ubicados en suelo urbano y en suelo habitacional rural de baja densidad; regularizados o en proceso de regularización, que acrediten propiedad o posesión; en vecindades que no se redensifiquen y en departamentos de interés social y popular” (INVI, 2021). De este modo se busca atender problemáticas de deterioro, riesgo y hacinamiento, mediante obras de ampliación o mejoramiento de la vivienda existente. En esta línea, uno de los objetivos trazados por el programa, consiste en la “rehabilitación de las unidades de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil. Atender desde el reforzamiento de los elementos estructurales hasta acciones de mantenimiento como impermeabilización, cambio de instalaciones eléctricas e hidrosanitarias, pisos, herrería, etc.” (INVI, s/f). Acciones que se encuentran en aparente sintonía con lo ejecutado por la PROSOC.

Adicionalmente, se incluyen dentro del programa tres líneas específicas vinculadas al mantenimiento de edificaciones: Mantenimiento Preventivo, Mantenimiento Correctivo y Mantenimiento General. La primera refiere a la ejecución de obras para aumentar la vida útil de las edificaciones sin la intervención de elementos estructurales, la segunda plantea el mismo propósito, pero aborda elementos estructurales y la tercera corresponde a una mixtura entre mantenimiento preventivo y correctivo (Puebla, 2007).

De manera preliminar se podría inferir que este dispositivo tiene la capacidad de orientar su accionar al abordaje de problemas y deficiencias que se expresan en los Bienes Comunes. No obstante, partir de las anteriores consideraciones y de la revisión de los padrones de beneficiarios disponibles para el programa (2007-2018),<sup>32</sup> fue posible constatar que los propósitos trazados y sus alcances en elementos y áreas comunes son mínimos. Las nóminas solo indican el nombre del beneficiario y de manera aparente, pues no se especifica la tipología habitacional beneficiada, corresponden mayoritariamente a vivienda unifamiliar. Sin embargo, en el lugar de residencia del beneficiario, se indica en algunos casos la abreviatura U.H., por lo que se infiere que corresponden a unidades habitacionales. Con la anterior precisión, de un total de 10,043 personas beneficiadas por el programa, solo 412 corresponden a residentes de unidades habitacionales, distribuyéndose por alcaldía según muestra la siguiente gráfica:

**Gráfico 7: Acciones ejecutadas en Unidades Habitacionales Programa de Mejoramiento de Vivienda INVI**



Fuente: INVI. Padrón de Beneficiarios 2007-2018

<sup>32</sup> No se considera la información de los años 2010 y 2011, ya que no se encontraba disponible en el sistema.

Como es posible observar, el 90% de los beneficios asignados se concentran esencialmente en las demarcaciones de Gustavo A. Madero e Iztapalapa, distribuidos en 48 unidades habitacionales. Los padrones no informan el tipo de obras, por tanto, con esta información, no es posible concluir si las partidas fueron ejecutadas en la unidad privativa, es decir, al interior de los departamentos, o en los bienes comunes de la unidad. En este contexto, a modo de aclaración, se consultó en entrevista<sup>33</sup> a la Coordinadora del Programa de Mejoramiento de Vivienda del INVI, acerca del punto anterior, quien señaló que el programa atiende solo de la “*puerta para adentro*” y no se involucra con el mantenimiento de la estructura de edificios, pues hay otras instituciones dedicadas a aquello. Este planteamiento, entra en tensión con uno de los objetivos planteados por el programa de manera precedente, en donde explícitamente, por ejemplo, se señala el reforzamiento de elementos estructurales de la edificación como una de las partidas a atender por la línea programática.

### 2.2.3 Programas Delegacionales en la Ciudad de México

Al nivel de alcaldías, se encontraron al menos 6 delimitaciones territoriales que han implementado estrategias programáticas para la atención de unidades habitacionales: Coyoacán, Álvaro Obregón, Azcapotzalco y Gustavo Adolfo Madero (GAM), Tlalpan y Cuauhtémoc. Cabe señalar que la información disponible por demarcación no presenta las mismas características; mientras en algunas es más completa, otras presentan grandes vacíos. En este sentido, solo las primeras cuatro aportan una relativa continuidad en sus datos, razón por la cual se exponen datos parciales para tratar de apoyar el análisis de las intervenciones realizadas y su relación con la temática abordada en el presente estudio. En relación con las alcaldías centrales, áreas de estudio en el contexto de la presente investigación, sólo las alcaldías de Coyoacán y Cuauhtémoc han desarrollado programas para la atención del parque habitacional en altura. Si bien la alcaldía de Benito Juárez lo plantea en su PDDU, no se encontró información disponible al respecto.

---

<sup>33</sup> Contreras,E., comunicación personal, 19 de enero 2021

*a. Alcaldía Álvaro Obregón: Programa Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales “Convive” 2016*

El Programa “Convive” de la alcaldía de Álvaro Obregón, corresponde a una de las iniciativas programáticas más antiguas para el mejoramiento de unidades habitacionales en la Ciudad de México. Este programa se ha aplicado sucesivamente desde el año 2002 trascendiendo distintas administraciones, a diferencia de lo ocurrido en otras alcaldías como se verá más adelante. Sus propósitos se orientan a la atención el deterioro de las unidades habitacionales mediante la ejecución de obras de rehabilitación o mantenimiento de áreas comunes, con el fin de contribuir en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. Dentro de sus requisitos, se establece una antigüedad mínima de 5 años, contar con una administración constituida ante la PROSOC o en proceso de constitución y poseer un mínimo de 10 viviendas o departamentos (Delegación Álvaro Obregón, 2014a, 2017a, 2018a). Si bien el programa data del año 2002, la información se encuentra disponible solo a partir del año 2010 de manera continua hasta 2018, la que se expresa en la siguiente tabla:

**Tabla 20: Unidades beneficiadas y recursos asignados Programa Convive**

<b>Año</b>	<b>Cantidad de unidades</b>	<b>Inversión</b>
2010	4	1'680,000
2011	8	3'500,000
2012	5	1'750,000
2013	8	29,656,512
2014	16	16'950,281
2015	10	23'223,642
2016	17	40'096,770
2017	10	34'000,000
2018	13	10'000,000
<b>TOTAL</b>	<b>91</b>	<b>160'857,207</b>

Fuente: Elaboración Propia con base en Reglas de Operación y Evaluaciones Internas ejecutadas en la Delegación de Álvaro Obregón (2010-2018)

Con la información de 9 ejercicios presupuestarios consecutivos, se observa un incremento de la inversión y las unidades habitacionales atendidas a partir de 2013, decreciendo nuevamente a partir de 2017. En relación a la cantidad de unidades habitacionales atendidas, de los padrones de beneficiarios disponibles (Delegación Álvaro Obregón 2013b, 2014b,

2015b, 2016, 2017b, 2018b), el periodo 2013-2017 es el que además concentra el grueso de la inversión a nivel delegacional, en el cual se benefició a un total de 74 inmuebles, que 21 de los cuales recibieron asignaciones en más de una ocasión sumado un total de 90 millones 307 mil 124 pesos. Es decir, en dichas unidades se concentra casi el 60% de la inversión del periodo, las cuales se señalan en la siguiente tabla:

**Tabla 21: Asignación por unidades habitacionales Programa Convive 2013-2017**

<b>Nombre Unidad</b>	<b>Inversión por Unidad</b>
Tamaulipas 257	12'020,224
Conjunto Habitacional INFONAVIT Santa Fe	4'673,571
Lomas de Plateros Secciones F, G, H, I	12'409,098
Lomas de Plateros	14'733,571
Artificios 120	6'233,283
Avenida del Rosal 47	987,300
Batallón de San Patricio	2'619,706
Boulevard Adolfo López Mateos 1581	1'414,308
Centenario 1540	2'900,000
Centenario 478	2'528,081
Chilpa 111	6'556,045
Chilpa 72	1'191,000
Emancipación del Pueblo	3'071,158
Fraternidad 79	5'800,000
Girardón 27	734,717
Girardón 67	500,200
Lomas de Becerra (Arvide)	5'587,645
Santa Fe IMSS	4'814,286
Tarango 696	60,931
Unidad Popular Emiliano Zapata	891,999
Van Dick 118	580,000
<b>TOTAL</b>	<b>9,0307,124</b>

Fuente: Elaboración Propia con base en Padrones de Beneficiarios 2013-2018

Pese a que no fue posible desagregar exhaustivamente el tipo de obra ejecutada en cada unidad, en términos generales se identificó que se realizaron trabajos de pinturas de fachadas, impermeabilizaciones, mejoramiento de escaleras, mantención de redes de drenaje entre otras obras menores.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Dicha información se reseña de manera genérica en los padrones 2015 y 2016, existiendo un desglose por unidad habitacional únicamente en el padrón de beneficiarios 2018.

## b. Alcaldía Gustavo Adolfo Madero (GAM): Programas de Mejoramiento en Unidades Habitacionales

La alcaldía Gustavo Adolfo Madero inicia la implementación de una línea programática focalizada en unidades habitacionales el año 2007, a través del Programa de Mantenimiento a Unidades Habitacionales. Este se extendió hasta el año 2011, con el propósito de abordar el mejoramiento físico de áreas comunes, instalaciones eléctricas y/o hidrosanitarias a través de la organización y participación de sus residentes (SIDESO, 2007; Delegación Gustavo A. Madero, 2009, 2010). El número de unidades que fueron atendidas en este periodo es variable, con una inversión promedio anual de 5 millones 267 mil 606 pesos (Delegación Gustavo Adolfo Madero, 2009, 2010). A partir del año 2011, la iniciativa programática cambia de nombre a “HaGAMos Unidad”, ajustando sus objetivos e introduciendo a partir del año 2016 explícitamente el concepto de bienes de dominio común. En este sentido, el objetivo del programa entre 2011 y 2018, se plantea como una contribución en la mejora de las condiciones de las viviendas a través del mantenimiento, mejoramiento u obra nueva en áreas y bienes de uso común en unidades habitacionales de la demarcación (Delegación Gustavo A. Madero, 2013a, 2014a, 2016a, 2018a). Cabe señalar que, en los dispositivos existentes, el concepto referido a bienes comunes en esta estructura residencial ha sido escasamente empleado.

Es importante precisar que pese a la exhaustiva búsqueda solo, fue posible recabar las Reglas de Operación del programa de los años 2009, 2010, 2013, 2014, 2016, 2018, documentos que de todas maneras aportan información suficiente para establecer aproximaciones respecto de objetivos y metas trazadas por el programa. No obstante, resultó sumamente complejo poder obtener los padrones de beneficiarios, documentos que expresan el total de unidades efectivamente beneficiadas, siendo posible localizar solo aquellos correspondientes a los ejercicios presupuestarios 2012, 2013, 2014 y 2016. En este sentido, la siguiente tabla se construye, por un lado, con la información contenida en las ROP y evaluaciones del programa, y por otro, por la información expresada en los cuatro padrones disponibles:

**Tabla 22: Unidades habitacionales, recursos proyectados y asignados Programa HaGAMos Unidad**

Año	Programa	Metas ROP		Padrones de Beneficiarios	
		Unidades a beneficiar	Inversión proyectada	Unidades beneficiadas	Monto invertido
2009	Mantenimiento a Unidades Habitacionales	50	4'844,318	S/I	S/I
2010	Mantenimiento a Unidades Habitacionales	40	3'000,000	S/I	S/I
2011	HaGAMos Unidad	S/I	S/I	S/I	S/I
2012	HaGAMos Unidad	S/I	S/I	27	2'000,000
2013	HaGAMos Unidad	20	2'000,000	24	2'000,000
2014	HaGAMos Unidad	20	2'000,000	8	850000
2015	HaGAMos Unidad	20	2'000,000	S/I	S/I
2016	HaGAMos Unidad	20	2'000,000	7	370000
2017	HaGAMos Unidad	20	2'000,000	S/I	S/I
2018	HaGAMos Unidad	20	2'000,000	S/I	S/I
<b>TOTAL</b>		<b>210</b>	<b>19'844,318</b>	<b>66</b>	<b>5'220,000</b>

Fuente: Elaboración Propia con base en Reglas de Operación, Evaluaciones Internas y Padrones de Beneficiarios

En relación a la cantidad de unidades beneficiadas y montos asignados, específicamente del Programa HaGAMos Unidad, los padrones de beneficiarios<sup>35</sup> correspondientes a los años 2012, 2013, 2014 y 2016, señalan que el total de unidades atendidas ascendió a 62 con una asignación total de 5 millones 220 mil pesos. Del total, 17 unidades habitacionales concentraron casi un 50% de la inversión, es decir, corresponden a un 27% del total beneficiado en dicho periodo, según se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla 23: Unidades Beneficiadas y recursos asignados Programa HaGAMos Unidad**

Nombre de la Unidad	Inversión por Unidad
"U H. Narciso Bassols "	540,000
Arcos Esmeralda Norte 92-A	200,000
U.H. "Tlacopan No. 26 "	170,000
U.H. Acueducto De Guadalupe	160,000
U.H."Malitzin 146 "	160,000
Eduardo Molina 1	150,000
Ticomán 1135	150,000
José María Morelos y Pavón II San Juan de Aragón No. 600	150,000

<sup>35</sup> De los padrones de beneficiarios disponibles, solo los correspondientes a los años 2012 y 2013 corresponden a los definitivos. Los padrones 2014 y 2016 son parciales.

El Milagro	120,000
Lindavista Vallejo Mz. I	100,000
U.H " El Arbolillo I"	100,000
U.H. " Arbolillo II	100,000
U.H."El Arbolillo 111"	100,000
U.H.Atzacoalco	100,000
Villa de Aragón	100,000
Martín Carrera No. 13	100,000
Lindavista Vallejo Mz I	100,000
<b>TOTAL</b>	<b>2,600,000</b>

Fuente: Elaboración Propia con base en Padrones de Beneficiarios 2012/2013/2014/2016

Respecto del tipo de obras ejecutadas, los padrones no registran de manera desagregada las partidas en cada una de las unidades, expresándose de manera genérica que la realización de mejoramiento de áreas comunes, instalaciones eléctricas y/o hidrosanitarias.

#### c. Alcaldía de Coyoacán: Programas sociales para Unidades Habitacionales de Interés Social

Los programas sociales para la atención de unidades habitacionales en la alcaldía de Coyoacán datan del año 2008, y han tenido un desarrollo sostenido al menos hasta el año 2018. No obstante, en los 10 años de intervención programática, se observan algunas variaciones en las acciones ejecutadas. En este sentido, se distinguen dos grandes periodos: uno enfocado, entre 2008 y 2015, en la atención exclusiva de unidades habitacionales, a través de los Programas “ComUnidad” y “Vamos Contigo”; y otro, entre 2016 y 2018, más reduccionista en el tipo de obras ejecutadas, mediante los Programas “Color, Tradición y Vanguardia” y “Tu unidad sin goteras”.

En la primera etapa, abordada por los programas “ComUNIDAD” (2008-2012) y “Vamos Contigo” (2013-2015), las acciones se orientaron al desarrollo de obras de mantención en áreas comunes de las unidades, así como a la recuperación de espacios públicos aledaños, con el fin de contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades de residentes, fomentando el enfoque la participación mediante la toma comunitaria de decisiones (Delegación Coyoacán, 2011, 2014). En cuanto a los requisitos de acceso, estos corresponden básicamente a los mismos que plantean los programas de la PROSOC, es decir, antigüedad mínima de 5 años y acreditación de la condición de interés social del inmueble de la misma manera en que lo establece la Procuraduría. De acuerdo a las Reglas de

Operación disponibles y revisadas (Delegación Coyoacán, 2009, 2010, 2009 2011, 2014), los recursos asignados por los programas orientaron a las siguientes acciones físicas:

- a) Reparación de instalaciones eléctricas de las unidades
- b) Suministro, construcción o reparación de bardas y cierres perimetrales
- c) Mantenimiento red de drenaje
- d) Mantenimiento sistemas de bombeo
- e) Mantenimiento de calles internas de la unidad
- f) Mejoramiento de plazas andadores y estacionamientos
- g) Suministro e instalación de mobiliario urbano
- h) Instalación de luminarias en áreas comunes
- i) Mantenimientos de áreas verdes
- j) Instalación de sistemas de seguridad

Se observa en este periodo la intención de dar una cobertura integral a las problemáticas enfrentadas por las unidades, partiendo desde obras inherentes al edificio, así como otras orientadas al mejoramiento de su entorno inmediato. De acuerdo a la información disponible, el promedio de atención por año corresponde a 52 unidades habitacionales con un gasto aproximado de 17 millones 463 mil pesos. En la siguiente tabla se detalla por año la cantidad de unidades beneficiadas y el monto de inversión:

**Tabla 24: Unidades atendidas y montos asignado Programas ComUNIDAD y Vamos Contigo**

Año	Nombre Programa	Metas ROP		Padrones de Beneficiarios	
		Unidades proyectadas a beneficiar	Inversión proyectada	Unidades beneficiadas	Monto invertido
2008	ComUNIDAD	S/I	S/I	S/I	S/I
2009	ComUNIDAD	57	20'000,000	57	19'982,442
2010	ComUNIDAD	48	17'778,257	S/I	S/I
2011	ComUNIDAD	60	17'000,000	59	16'999,802
2012	ComUNIDAD	30	10'000,000	30	9'999,799
2013	Vamos Contigo	65	2'0000,000	63	19'863,020
2014	Vamos Contigo	S/I	2'0000,000	S/I	S/I
2015	Vamos Contigo	S/I	S/I	S/I	S/I
<b>TOTAL</b>		<b>260</b>	<b>104'778,257</b>	<b>209</b>	<b>66'845,063</b>

Fuente: Elaboración Propia con base en Reglas de Operación y Evaluaciones Internas de los programas

Después de una exhaustiva revisión de archivos, para este periodo sólo fue posible acceder a los padrones correspondientes a los años 2009, 2011, 2012 y 2013, es decir, 3 asociados al Programa “Comunidad” y uno al Programa “Vamos Contigo”. Con dichos documentos se corroboraron algunas tendencias y concentraciones de inversión, así como la frecuencia con la que fue atendida cada unidad habitacional. Los recursos asignados en dichos ejercicios presupuestarios alcanzaron los 66 millones 845 mil 063 pesos, es decir, un 63% de lo comprometido en cada ejercicio según se señala en la tabla anterior. Asimismo, se corroboró que 25 unidades concentraron un 69% de la inversión total, con 46 millones 056 mil 530 pesos, con un monto acumulado que oscila entre 1 millón y 4 millones de pesos, según se detalla en la siguiente tabla:

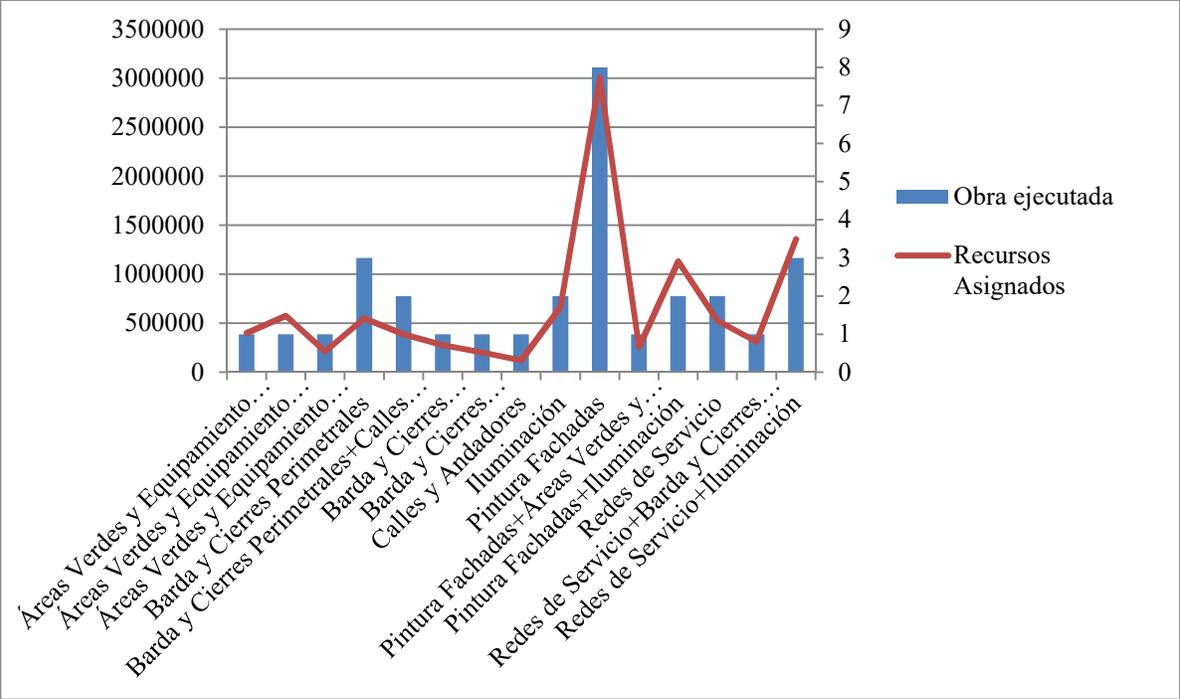
**Tabla 25: Unidades beneficiadas y recursos asignados Programas ComUNIDAD y Vamos Contigo**

<b>Nombre Unidad</b>	<b>Inversión por U. H.</b>
CTM VI	4'380,207
CTM VII Zona 8-10-11	3'882,875
CTM V	3'177,733
CTM X Cafetales	2'911,213
CTM IX	2'466,494
APR Sector "C" y "D"	2'126,354
APR Sector "A" y "B"	2'105,721
Pedregal de Carrasco Centro Urbano	2'092,741
Integración Latinoamericana	2'024,918
APR Sector Norte	1'791,246
Piloto V	1'570,730
STUNAM Etapa I, II, III, IV, V.	1'565,697
CTM VIII Zona 23,24,25, 26	1'535,456
CROC VI	1'419,335
Av. Universidad 1953	1'353,570
CTM IX-A	1'349,945
CTM VIII Zona 27,28	1'267,828
Imán 580	1'241,158
CTM VIII Zona 23, 24	1'176,781
Girasoles III	1'172,367
Canal Nacional "A"	1'139,709
Las Grecas 18 y CTM 18	1'123,956
Pedregal de Carrasco 5a Sección	1'107,189
Canal Nacional "B"	1'060,633
Pedregal de Carrasco 7a Sección	1'012,674
<b>TOTAL</b>	<b>66'845,063</b>

Fuente: Elaboración Propia con base en Padrones de Beneficiarios

Respecto del tipo de obras ejecutadas, más allá de las genéricas señaladas en las ROP, sólo el padrón 2012 detalla esta información por unidad. Si bien el contenido es parcial, en el siguiente gráfico se expresan 15 categorías que representan las obras ejecutadas, la cantidad de unidades en las cuales se ejecutaron y la inversión asignada por categoría:

**Gráfico 8: Tipo de obras ejecutadas en el ejercicio presupuestario 2012 ComUNIDAD**



Fuente: Delegación Coyoacán. Padrón de beneficiarios 2012

De su análisis se desprende que en un 30% de las unidades beneficiadas se ejecutó únicamente la partida de Pintura de Fachadas, concentrando cerca de un 35% del total de inversión para el periodo. Las partidas que le siguen se relacionan con la reparación, instalación y/o mantenimiento de sistemas eléctricos y de bombeo. Es decir, las tres partidas antes mencionadas fueron ejecutadas en un 50% de las unidades beneficiadas durante el año 2012, concentrando casi un 70% del total de los recursos asignados. Finalmente, sólo 5 unidades fueron abordadas con más de una tipología de obra. No obstante, no es posible concluir respecto de los alcances de la integralidad esbozada por el programa, pues existe la

posibilidad de haber obtenido recursos para la ejecución de partidas distintas en otros ejercicios presupuestarios.

En el periodo 2016-2018, los fines trazados por los programas “Color, Tradición y Vanguardia” (2016-2017) y “Tu unidad sin goteras” (2016-2018), tienden a diluir el enfoque e integralidad establecida en el primer periodo; primero, por la ampliación del recurso a otros contextos habitacionales como colonias, fraccionamientos, pueblos y barrios -contextos que poseen dinámicas sociales y requerimientos físicos distintos entre sí; y segundo, por la duplicación de un instrumento programático para atender un mismo contexto habitacional. Asimismo, se observa una contracción en la intervención, reduciéndose únicamente a partidas de pintura de fachadas e impermeabilización de azoteas.

En estos dos años, contemplando ambos programas, la inversión media anual ascendió a 88 millones 831 mil 876 pesos. Respecto de la cantidad de unidades beneficiadas, solo se tienen datos del ejercicio presupuestario 2016, los cuales fueron entregados en la comparecencia del Jefe Delegacional ante la ALDF (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017). Las ROP de ambos programas no especifican dentro de sus metas físicas la cantidad de unidades habitacionales o viviendas en fraccionamientos, colonias, pueblos y barrios a atender por año. Sólo el año 2017 se precisa como meta física para el programa “Color, Tradición y Vanguardia” la atención aproximada de 1’210,429 m<sup>2</sup> de pintura, unidad de medida bastante imprecisa para la evaluación de resultados de una intervención habitacional que pretende “mejorar las condiciones de vida mitigando el riesgo y la vulnerabilidad de los habitantes” (Delegación Coyoacán, 2017, p. 13). En la siguiente tabla se desglosan los datos disponibles:

**Tabla 26: Unidades beneficiada y recursos asignados Programas “Color, Tradición y Vanguardia” y “Tu Unidad sin Goteras”**

<b>Año</b>	<b>Nombre del programa</b>	<b>Cantidad de unidades beneficiadas</b>	<b>Inversión</b>
2016	Color, Tradición y Vanguardia	38	40’000,000
2016	Tu unidad sin goteras	25	50’000,000
2017	Color, Tradición y Vanguardia	S/I	91’266,000
2018	Tu unidad sin goteras	S/I	85’229,630
<b>TOTAL</b>		<b>63</b>	<b>266’495,630</b>

Fuente: Elaboración Propia con base en Reglas de Operación e Informe de la Comisión de Administración Pública Local ALDF

De la ejecución de ambos periodos, resulta relevante el contraste entre la ejecución presupuestaria de este periodo con el anterior. Mientras el primero, con datos de 6 ejercicios presupuestarios sumó una inversión total de 104 millones 778 mil 257 pesos, el segundo tan sólo en 3 años duplicó la inversión llegando a la suma de 266 millones 495 mil 630 pesos. Lo anterior resulta paradójico, pues no se observa una mejora ni en la integralidad de intervención del programa ni en el tipo de obras ejecutadas. Lo que se evidencia más bien, es un retroceso programático, al atomizar la operación y reducir las obras a ejecutar a categorías constructivas que difícilmente favorecerán el mejoramiento o rehabilitación efectiva de las unidades habitacionales.

#### d. Alcaldía de Azcapotzalco: Ayuda para Unidades Habitacionales

Desde el año 2013 la Alcaldía de Azcapotzalco ha venido implementando el programa de Ayuda para Unidades Habitacionales, cuyo objetivo se orienta a la “conservación en buen estado de los inmuebles y áreas comunes de las unidades habitacionales” (Delegación Azcapotzalco, 2017b). Desde el inicio se ha ejecutado bajo la misma denominación, trascendiendo distintas administraciones. Los recursos destinados son más ajustados respecto de iniciativas ejecutadas en otras alcaldías y el tipo de obras se reduce sólo a dos categorías: pintura de fachadas e impermeabilización. Al igual que en la revisión de los programas revisados en otras demarcaciones, la información existente es parcial. Si bien se dispone de la totalidad de padrones de beneficiarios, su contenido es irregular y a diferencia de programas en otras alcaldías, los apoyos son entregados nominalmente a residentes, encontrándose en ocasiones, más de una asignación por unidad habitacional en un mismo ejercicio presupuestario. De todas formas, en promedio entre 2013 y 2019 se atendieron anualmente 24 unidades habitacionales con una media de inversión de 1 millón 932 mil 270 pesos (Delegación Azcapotzalco, 2017, 2018; Alcaldía Azcapotzalco, 2020), la cual se detalla en la siguiente tabla:

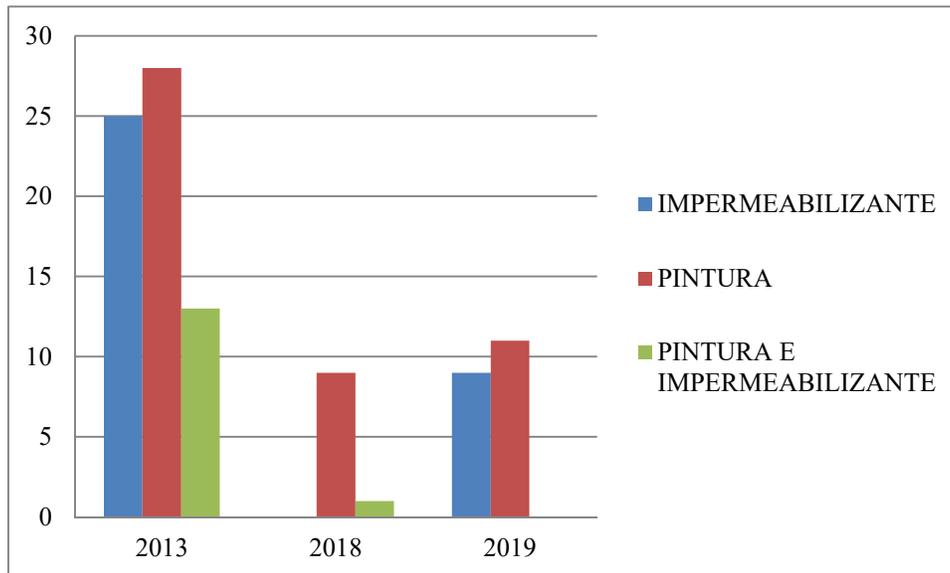
**Tabla 27: Unidades beneficiadas y recursos asignados por ejercicio presupuestario alcaldía Azcapotzalco**

Año	Metas ROP		Padrones de beneficiarios	
	Unidades proyectadas a beneficiar	Inversión proyectada	Unidades Beneficiadas	Monto Invertido
2013	13	2,500,000	38	S/I
2014	25	2,430,000	30	2,370,000
2015	20	1,900,000	20	1,330,000
2016	20	2,000,000	34	2,150,000
2017	20	1,500,000	17	S/I
2018	10	700,000	10	S/I
2019	20	2,500,000	20	S/I
<b>TOTAL</b>	<b>128</b>	<b>13'530,000</b>	<b>169</b>	<b>5'850,000</b>

Fuente: Elaboración Propia con base en Evaluaciones Internas de Programas Sociales ejecutados en la Alcaldía Azcapotzalco, Reglas de operación y padrones de beneficiarios (2013-2019)

Respecto al tipo de obra ejecutada, solo los padrones 2013, 2018 y 2019, aportan la información completa y desglosada, la que se expresa en el siguiente gráfico:

**Gráfico 9: Tipo de obra ejecutada por ejercicio presupuestario Azcapotzalco**



Fuente: Elaboración propia con base a padrones de beneficiarios 2013/2018/2019

Como es posible observar, la mayor cantidad de acciones ejecutadas durante estos ejercicios presupuestarios corresponde a pintura, con un total de 48 unidades atendidas, seguida por 34 de impermeabilización y tan solo 14 de pintura e impermeabilización en una misma unidad. Lamentablemente, no fue posible asociar el tipo de obra con el recurso invertido, pues los padrones no incluyen información presupuestaria desagregada para cada unidad.

Pese a los esfuerzos a nivel estatal y delegacional por contar con dispositivos orientados para el mejoramiento de unidades habitacionales, estos, analizados bajo la óptica de la reducción de vulnerabilidades físicas de los inmuebles, denotan poca eficacia en el sentido de contribuir con este propósito. Si bien la PROSOC ha tenido un mayor avance en los alcances del tipo de obras ejecutadas, resulta imprescindible adicionar acciones para abordar las problemáticas complejas que afectan a los sistemas estructurales de los inmuebles, derivadas de deficiencias constructivas o desactualización normativa. Este último punto ha sido reciente y escasamente abordado en los últimos ejercicios presupuestarios, en reacción al reciente sismo de 2017. Por otro lado, las acciones físicas ejecutadas por las administraciones locales (alcaldías), se orientan de manera prioritaria al mejoramiento de la imagen barrial, lo que, si bien favorece el mejoramiento del entorno urbano, no contribuye de manera sustantiva en las problemáticas críticas que enfrenta esta estructura residencial.

Finalmente, y en términos generales, es necesario señalar que la inexistencia de un catastro universal de unidades habitacionales en la Ciudad de México y un diagnóstico de las condiciones físicas que permitan establecer una línea base de deterioro, redundan en la ejecución de acciones dispersas que no atienden los problemas críticos que afectan a esta tipología habitacional. En este sentido, se carece de criterios para ponderar la urgencia de atención de inmuebles que requieren una acción más urgente.

## **CAPÍTULO 4: REPRODUCCIÓN DE VULNERABILIDADES EN EL ENTORNO RESIDENCIAL DEFINIDO POR EL PARQUE HABITACIONAL EN ALTURA**

### **1. Multifamiliar Tlalpan**

#### **1.1 Antecedentes Generales**

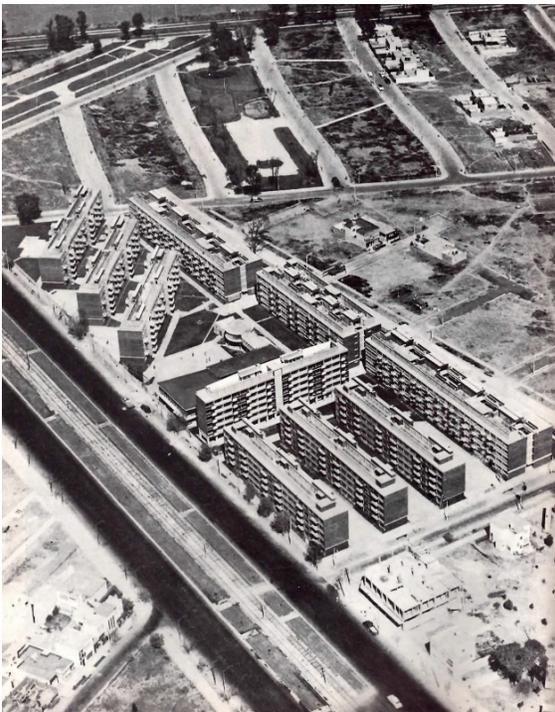
El Multifamiliar Tlalpan, diseñado por los arquitectos Fernando Hernández y Jorge Cuevas e inaugurado el año 1957, se ubica al sur de la Ciudad de México, en la Colonia Educación, alcaldía de Coyoacán. Esta unidad habitacional fue construida bajo el esquema de promoción pública directa entre la década del 50 y 60, periodo en el que se facilitó el acceso a vivienda para sectores asalariados, principalmente aquellos pertenecientes al sector público. En este contexto, la conformación inicial de este predio correspondía mayoritariamente a profesionales del área de la educación, a la que alude el nombre de la colonia en la cual se emplaza. Como se mencionó en el Capítulo 3, las unidades habitacionales edificadas en este periodo fueron financiadas con recursos administrados por instituciones previsionales; dicha institución correspondía, en este caso, al ISSSTE, sucesor de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro. Junto con la promoción pública directa, la tenencia de la propiedad constituye una de las particularidades de la época; al igual que otras unidades habitacionales, el Multifamiliar Tlalpan inicialmente fue entregado en renta a sus ocupantes, la que se descontaba del salario de los trabajadores. De este modo, el Estado fungía como propietario de los inmuebles, siendo el ISSSTE en el caso del Multifamiliar Tlalpan, el responsable de la administración y mantenimiento de los edificios y áreas comunes.

Respecto de sus características físicas y espaciales, el multifamiliar –antes del sismo- se componía por 10 bloques de uso habitacional que sumaban un total de 500 departamentos distribuidos en un predio de aproximadamente 2.4 ha. Además de los edificios de vivienda, la unidad contaba con un sector de equipamiento comunitario y comercial integrado por un “centro escolar, una panadería, una biblioteca y oficinas sindicales, de telégrafos y de promoción deportiva” (Lazarte et al., 2019, p.189). Los edificios de vivienda no presentaban una estructura de distribución homogénea en cuanto a la cantidad de departamentos, expresando distinciones en cuanto agrupamiento según se señala a continuación:

- Bloques 1C, 2A, 2B y 2C: 40 departamentos por bloque, 160 departamentos en total.
- Bloques 4A, 4B y 4C: 30 departamentos por bloque, 90 departamentos en total.
- Bloques 3A y 3C: 80 departamentos por bloque, 160 departamentos en total.
- Bloque 3B: 90 departamentos

Adicionalmente los departamentos presentan diferencias de superficies en función de la cantidad de recámaras que cada uno posee. De este modo, los bloques 1C y 3B corresponden a departamentos de una recámara; los bloques 2A, 2B, 2C, 3A y 3C poseen 2 recámaras y los bloques 4A, 4B y 4C cuentan con tres recámaras (Guerrero, 2019, pp. 64-65). La unidad, en este contexto, contaba con 130 departamentos de 1 recámara, 280 de 2 recámaras y 90 de 3 recámaras.

**Imagen 7: Foto aérea Multifamiliar Tlalpan**



Fuente: <https://terraincognitum.wordpress.com/>

**Imagen 6: Imagen a nivel calle Multifamiliar Tlalpan**



Fuente: [tps://www.eluniversal.com.mx](https://www.eluniversal.com.mx)

Respecto de su conformación social, se han evidenciado grandes cambios en el transcurso de su historia, los que se expresan en la modificación de dinámicas y prácticas socio-espaciales, que de manera consecuente han alterado los modos de habitar y las condiciones de

habitabilidad del predio. De acuerdo a relatos de residentes, las condiciones de habitabilidad y convivencia del multifamiliar se dividen en dos grandes periodos: el primero desde su inauguración en 1957 hasta mediados de la década de los 80, periodo en el cual los residentes ocupaban los departamentos en calidad de arrendatarios y donde el ISSSTE fungía como administrador del predio. Y una segunda desde 1987 en adelante, año en que comenzó la transferencia de los títulos de dominio a los ocupantes, configurándose un nuevo tipo de tenencia de la propiedad y un recambio de la población original a raíz de la enajenación de los inmuebles.

La época inicial del multifamiliar se caracterizó por el tono paternalista del Estado, el cual, como propietario de los inmuebles, asumió cabalmente la gestión y administración del predio. Al respecto, una entrevistada señala que “el ISSSTE se hacía cargo de todo, mantenimiento, vigilancia, cualquier cosa ahí había la administración que era personal del ISSSTE y ellos se hacían cargo de todo” (Viviana comunicación personal, 27 de septiembre de 2019). Esta atención expedita y oportuna, que se extendió por al menos 30 años, garantizó las óptimas condiciones en el mantenimiento de los edificios y su entorno, condiciones bajo las cuales los residentes lograron afianzar lazos de convivencia y asociatividad al tener gran parte de las condiciones de habitabilidad cubiertas, sin que esto implicara un costo para ellos. En palabras de otra entrevistada, este escenario positivo en cuanto a convivencia refiere a “esa conducta comunitaria, colectiva que obviamente era más fácil de mantener porque no había dinero en medio, porque no había que tomar decisiones” (Teresa, comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

La situación antes expuesta presentó un vuelco a fines de la década de los 80, específicamente en 1987, año en el cual comienza la transferencia de los dominios de propiedad a los ocupantes, trasladando además obligaciones en la gestión y administración del predio, sin ningún tipo de preparación previa. Esto último generó problemas de carácter comunitario producto de las escasas capacidades -principalmente financieras- de los ocupantes para poder dar mantenimiento a los edificios y espacios comunes. Según la misma entrevistada “se cortaron todos los servicios adicionales y no se hizo tampoco una concientización de que a partir de ese momento (...) [para] haber generado manuales o procesos de apropiación de la administración, del mantenimiento” (Teresa, comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

Los conflictos comunitarios instalados a partir de este periodo se han extendido y prevalecieron por al menos 30 años, los que desencadenaron un deterioro progresivo debido a las escasas o nulas acciones de mantenimiento ejecutadas en el predio.

A partir de este periodo también se observa un recambio en el perfil de los residentes d con la llegada de nuevos habitantes producto del desplazamiento forzado desde zonas como Tepito, la Lagunilla o la Guerrero, gatillado por los sismos de 1985. Asimismo, y de manera posterior a los sismos, comienza a llegar población más joven que ve en el multifamiliar la posibilidad de acceder a un entorno habitacional que poseía condiciones de habitabilidad y paisaje de buena calidad y a precio más asequible que en colonias céntricas. Dichos factores de alguna manera incidieron en la alteración de los procesos de asociatividad que se habían afianzado hasta la fecha, apreciación que es coincidente con relatos como el siguiente:

“Pero en el momento en que ya no le fue económicamente solventable al ISSSTE y vender los departamentos, pues mucha gente compró para vender, compró para rentar. Entonces se empezaron a ir, empezaron a llegar otras personas de otros estados, de otra condición socioeconómica, con otra manera de pensar, sin ese arraigo que había en el multifamiliar y ahí se empezó a ver la diferencia. Antes éramos una comunidad, en toda la extensión de la palabra y ya después empezaron a surgir grupitos, grupotes” (Viviana, comunicación personal. 27 de septiembre de 2019).

Las modificaciones experimentadas comienzan a tener una expresión territorial, con divisiones al interior del predio que tensionaron las relaciones sociales, comenzando a marcarse una distancia entre el sector sur y sector norte, es decir, entre los bloques 2A-2B-2C y 3A (norte) y los bloques 3C-4A-4B y 4C (sur). Dichos edificios corresponden a aquellos con departamentos de mayores superficies, donde según los entrevistados se ubicaron los nuevos residentes provenientes del recambio de población a partir de 1987.

**Mapa 5: Distribución de los bloques del Multifamiliar Tlalpan en el predio**



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth

Se observa, a partir de lo antes expuesto, una retracción en los procesos comunitarios y una abrupta individuación en el entorno residencial, desencadenando una disminución de la reciprocidad y responsabilidad entre los residentes (Ostrom, 2011). Se comienzan a gestar, de este modo, otros patrones de conducta donde empieza a primar lo individual por sobre lo colectivo, expresándose de manera concreta en el repliegue de los residentes hacia el espacio privado, desatendiendo y abandonando los espacios comunes, pues “el conjunto ya no se trata

como conjunto, no hay (...) esta cobertura del Estado, entonces pos cada quien tiene que hacerse responsable de su departamento” (Pablo, comunicación personal, 27 de octubre de 2018). El mismo entrevistado profundiza respecto de los procesos de individuación al interior del multifamiliar, señalando lo siguiente:

“el individualismo exacerbado, que el propio cambio de un Estado bonapartista a Estado neoliberal (...) pues genera ese ver puertas para adentro pero también se generan fuertes temas de competencia que se venían resolviendo (...) con una muy marcada reivindicación de la violencia ¿no? O sea, el multifamiliar es fuerte ya no porque el Estado lo apoya, es fuerte porque saben pelear y porque la vida es dura y porque nadie de las colonias aledañas puede pasar por ahí” (Pablo, comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

Tal como lo señala el anterior testimonio, dichas alteraciones se enmarcan en el modelo de desarrollo neoliberal que se comienza a instalar justamente en la década de los 80, periodo en el cual se impulsa además una fase de individualismo institucionalizado (Beck y Beck-Gemshem, 2003) que puso en crisis la vida colectiva, producto del traslado de las responsabilidades que originalmente correspondían al Estado, a los individuos.

## **1.2 Declive de las condiciones de mantenimiento y habitabilidad: gestión y administración del predio entre 1987 y 2017**

Como se señaló anteriormente, la transferencia de los dominios a los ocupantes de los departamentos, la posibilidad de enajenación de los mismos y el recambio de la población original del conjunto, introdujeron una serie de complejidades que se expresan físicamente en el deterioro de edificios y espacios de uso común. En este contexto, y de manera posterior a la transferencia de los dominios, se comienzan a ensayar los primeros mecanismos para la gestión y administración autónoma del conjunto. Bajo un escenario de organización comunitaria irregular y posibilidades de financiamiento limitadas, se gestó un acelerado proceso de desgaste social y físico. De este modo, las transformaciones experimentadas a partir de 1987, aportan elementos relevantes para comprender el proceso de construcción de vulnerabilidades sociales y físicas al interior del conjunto, por lo que conviene profundizar algunos aspectos a partir de constataciones y experiencias reconstituidas por sus habitantes.

Respecto de los procesos administrativos que se comienzan a adoptar en el multifamiliar, hay un consenso en general, de la dificultad que implicó poder establecer nuevos mecanismos de coordinación una vez que se retira el ISSSTE. Uno de los entrevistados plantea que el retiro de esta estructura administrativa en la gestión del predio, tuvo un impacto directo a nivel organizativo pues “los vecinos obviamente (...) ya estaban acostumbrados, habituados a que el Estado les daba ciertos servicios, entonces la necesidad de empezar a trabajar colaborativamente fue difícil, unos vecinos pues no querían pagar cuotas y cosas por el estilo” (Francisco, Comunicación personal, 10 de septiembre de 2019).

En este contexto, los relatos de los entrevistados señalan que dentro de los mecanismos de administración que fueron implementados posteriormente, nunca existió una figura centralizada en cuanto a la organización. Es decir, cada edificio adoptó estrategias autónomas, sin establecer una red de coordinación transversal para el predio. Es más, las administraciones fueron tan atomizadas, que el tipo de organización predominante se estructuró en torno a encargados por escalera, según se rescata en el siguiente relato:

“[se] iban nombrando representantes en los edificios este. Entonces pues [se] resolvía diciendo: *bueno pues, entonces representante por escalera, o sea, esta escalera no quiere al del lado, bueno pues lo va a representar cada escalera (...)* entonces había edificios donde de una escalera a la otra la cuota era diferente, la periodicidad de la cuota era diferente” (Pablo, comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

El anterior testimonio introduce además un elemento que complejiza la discusión en torno a la organización y al mantenimiento de los edificios: su financiamiento. Este punto se levanta con frecuencia a través de los distintos testimonios y se entrelaza estrechamente con las dificultades organizativas al interior del predio; ambas, de manera sinérgica favorecen el avance del proceso de deterioro de las edificaciones y su entorno. Si bien, los mecanismos que de manera aislada implementó cada edificio o escalera a partir de fines de la década de 1980, permitieron el recaudo de cuotas mínimas, que oscilaban entre los 100 y 250 pesos, estas únicamente alcanzaban a cubrir aspectos de operación, como la extracción de basura o aseo de áreas comunes.

Lo anterior ya establece una aproximación a los alcances que tenían los escasos recursos que se lograban recolectar, los que no permitían ejecutar acciones de carácter preventivo, ni menos correctivo, para garantizar la seguridad y funcionalidad de las edificaciones. Solo se actuaba excepcional y reactivamente cuando se presentaban fallas coyunturales, como la descomposición de una bomba, requiriéndose aportes extraordinarios a las cuotas oficiales. Aun así, bajo problemas que generaban desajustes en la cotidianidad de los residentes, este tipo de acciones ya representaban una dificultad por la resistencia a los pagos, según se expresa en el siguiente relato:

“a veces que se descomponía alguna de las bombas, son 2 bombas las que tenemos ahí, este pues, nos pedía el encargado *“se descompuso la bomba tenemos que comprar, tenemos que arreglar”* y ahí nos pedían un poquito extra (...) pero muchos jamás no dieron ni un peso” (Juan, comunicación personal, 10 de septiembre de 2019).

La morosidad en los pagos constituye una complejidad adicional en el mantenimiento de los inmuebles, pues en la medida de que un porcentaje de los residentes se reste del pago de cuotas, se disminuyen simultáneamente las posibilidades de ejecutar algún tipo de acción, condición expresada a continuación:

“Igual puede haber un 10 o un 20%, o un 5% que te va a decir: *“ya, yo no doy nada”*. Entonces esas personas, que a lo mejor no dan, pues ya pasan a arruinar parte de lo que tienes planeado para hacer, o arreglos o reparaciones” (Eugenia, comunicación personal, 10 de septiembre de 2019).

Al no existir una estructura de funcionamiento clara para la administración de la unidad, la gestión de dichos fondos representó un problema adicional por la desconfianza instalada entre los vecinos residentes y aquellos –también residentes- que fungían como representantes o administradores. Dicha problemática es refrendada por una de las entrevistadas, quien señala que “siempre que hay dinero de por medio, siempre va a haber problemas (...) siempre nadie va a estar de acuerdo, o alguien va a estar haciendo a lo mejor malos manejos, no siempre, pero siempre algo va a pasar” (Eugenia, comunicación personal, 10 de septiembre de 2019). En una línea similar, otra entrevistada señala que “quienes se postularon

para administradores tampoco entregaban cuentas claras. Como siempre, el dinero y los intereses individuales antes que el bien común (...) (Viviana, comunicación personal. 27 de septiembre de 2019).

La desconfianza, no obstante, tiene sus orígenes en los procesos instalados a partir de la transferencia de los dominios en 1987 y que aluden a la privatización del espacio residencial y la consecuente individualización de la vida colectiva. En este contexto, lo privado adquiere una mayor importancia (Esquivel, 2003) promoviendo el repliegue de los residentes al interior de sus viviendas, disminuyendo al mismo tiempo la interacción en espacios colectivos. Lo anterior comienza a delinear una fuerte brecha entre el espacio privado y el común, en donde este último se transforma en un lugar asociado a conflictividades inherentes al intercambio social, de las cuales los residentes prefieren distanciarse y donde la vivienda permite aislarse de los problemas que derivan de la ocupación de esos espacios. Las nuevas formas de relación que se van construyendo en el entorno residencial comienzan a valorar positivamente comportamientos individualistas, según se puede constatar en el siguiente relato:

“... porque mira, yo siempre había vivido de la puerta de mi casa para adentro. Siempre. Tenía una excelente relación vecinal con todo mundo. Pero no me gustaba más contacto porque siempre, a querer o no, el chisme es parte del ser humano y no me gustaba. No me gustaba ni que me contaran la vida de los demás ni que se metieran en la mía, ni mucho menos andarla yo divulgando” (Viviana, comunicación personal. 27 de septiembre de 2019).

Se advierte en el relato anterior una resignificación, respecto de qué es lo que comprende un habitante por relación vecinal, pues esta sería mejor en la medida en que se minimizan los vínculos con vecinos y con el entorno inmediato, lo que en la práctica justamente apunta a lo contrario, a la disolución del entramado comunitario (Gutiérrez y Salazar, 2019). En este sentido, las formas de relaciones sociales que habían primado en un primer periodo se desarman, para dar paso a una fuerte desarticulación de los procesos colectivos, condición que se ha sostenido y profundizado con el transcurso de los años. Lo anterior es constatado por residentes llegados de manera más reciente, como lo que indica uno de los entrevistados quien señala que “partiendo de que yo era recién llegado y todo ello, (...) yo también percibía

algo como que cada vecino se sentaba en su departamento y no, como que no buscaban tanto la resolución de los problemas comunes” (Francisco, comunicación Personal, 10 de septiembre de 2019).

Lo anterior, denota en su conjunto, la poca capacidad desde el punto de vista organizativo y también en cuanto a sus capacidades financieras que comienza a experimentar la comunidad de residentes para atender problemáticas relevantes en el conjunto. En consecuencia, durante casi 30 años no se registraron acciones de carácter preventivo, correctivo o de mantenimiento a la estructura, la envolvente, los sistemas de agua potable o drenaje de las edificaciones. De esta manera, la conservación y mantenimiento experimentó por al menos 30 años un deterioro progresivo entrando en una espiral de falta de responsabilidad conjunta en el mantenimiento de bienes que son propiedad de todos los residentes.

Frente a las problemáticas que se comienzan a suscitar en torno al mantenimiento de los edificios, a partir de la primera década del S. XXI se implementan las primeras acciones estatales para el apoyo al mantenimiento del multifamiliar; en primera instancia desde la PROSOC, incorporándose posteriormente programas sociales implementados directamente por la delegación. De acuerdo a información de los ejercicios presupuestarios 2006, 2007, 2009, 2016 y 2017, antes del sismo de 2017, el multifamiliar recibió apoyo de ambas instancias gubernamentales; desde la PROSOC, a través del PRUH y Ollin Callan y desde la delegación, a través del Programa Social para Unidades Habitacionales de Interés Social, cuyos montos se desglosan en el siguiente cuadro:

**Tabla 28: Programas de apoyo al mantenimiento ejecutados en el Multifamiliar Tlalpan**

AÑO	PROGRAMAS PROSOC		PROGRAMAS DE LA DELEGACIÓN
	PRUH	Ollin Callan	Programa Social para Unidades Habitacionales de Interés Social
2006	200,000	-	-
2007	-	734,341	
2009	-	-	219,476
2016	-	450,000	-
2017	-	2'003,000	-

Fuente: Padrones de Beneficiarios PROSOC

En suma, solo en los 5 ejercicios presupuestarios antes mencionados, se destinaron 3 millones 606 mil 817 pesos para acciones de mantenimiento en el Multifamiliar Tlalpan, 94% de ellos correspondientes a recursos de la PROSOC. En este contexto, el ejercicio 2017 corresponde

al año con mayor asignación presupuestaria través del programa Ollin Callan. Teniendo como referencia la cifra del año 2017, si se considera que en promedio cada departamento aportaba 175 pesos al mes, e hipotéticamente todos los departamentos de la unidad (500) hubiesen aportado su cuota, mensualmente se hubiesen recolectado 87,500 pesos y anualmente 1 millón 50 mil pesos. Es decir, en el año 2017, la PROSOC destinó al multifamiliar casi el doble de recursos que hipotéticamente se debiesen recaudar en toda la unidad si el 100% de los departamentos hubiese pagado sus cuotas. El ejercicio anterior se condensa aún más, si se considera que solo 3 bloques de la unidad fueron beneficiados el año 2017: 2-A, 3-A y 3-C, los cuales suman sólo 200 departamentos. Recurriendo a las cifras hipotéticas del ejercicio anterior, mediante el pago del 100% de cuotas estos 4 edificios, mensualmente, hubiesen recaudado 35,000 pesos y anualmente 420,000. Es decir, el aporte de la PROSOC ascendió a 5 veces lo que los tres bloques hubiesen recaudado en un año de pago sin rezago de cuotas. Justamente corresponde el mismo año en que ocurre el sismo. Cabe preguntarse entonces, ¿en qué tipo de obras fue invertida dicha cifra? Lamentablemente, con los datos entregados en los padrones de la PROSOC, no es posible identificar el tipo de acción constructiva ejecutada, pues esta información no es desagregada, indicándose de manera genérica como “Mejoramiento y/o mantenimiento en áreas de uso común en las U.H.”

No obstante, de acuerdo a lo señalado por los entrevistados, de manera general el tipo de obras ejecutadas en la Unidad antes del sismo ya sea por la PROSOC o por la delegación, tenían un carácter más bien estético, siendo recurrente alusiones a obras como pinturas de fachadas o cambio de tinacos. En este sentido, si bien se carece de información específica, el relato de los residentes aporta elementos que sirven para delinear los alcances que dichas inversiones pueden haber tenido en el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad o el refuerzo de elementos estructurales en la unidad. Si bien se observa un evidente esfuerzo institucional en la implementación de dispositivos para el mejoramiento de las condiciones físicas de la unidad de manera previa al sismo, estas resultan irrelevantes en materia preventiva y correctiva.

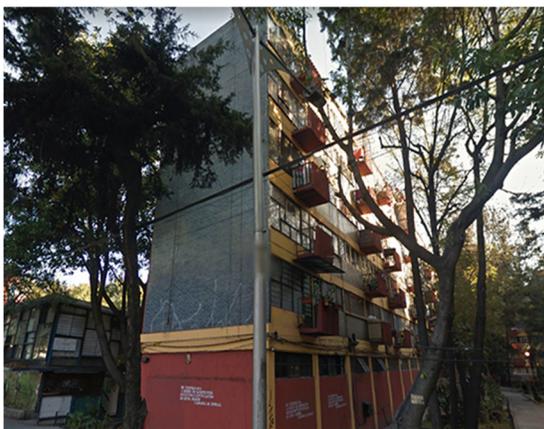
En este contexto, el deterioro avanzó sostenidamente por 30 años en la unidad, situación de la cual instituciones y residentes eran conscientes, pero lo omitían, pues no se habían presentado situaciones de mayor criticidad. En esta línea, una entrevistada señala lo

siguiente: “yo creo que nunca piensas que algo malo va a pasar, que dejas pasar las situaciones y bien dices que hasta que no te pasa algo es cuando dices: *ay, tenía que haber hecho esto ¿no?*” (Eugenia, comunicación personal, 10 de septiembre de 2019). Ese hecho catalizador, que puso en evidencia años de abandono, llegó el día 19 de septiembre de 2017, con el sismo que vino a sacudir la memoria de los casi 2,500 habitantes del multifamiliar.

### 1.3 El sismo de 2017 y la expresión de las condiciones inseguras

Como se pudo constatar en el apartado anterior, factores sociales e institucionales tienen directa relación con el deterioro físico acumulado en el multifamiliar, los que en su interacción sinérgica expusieron al predio a una condición de riesgo particular al momento del sismo. Estas condiciones, se expresaron de manera crítica el mismo 19 de septiembre, con el colapso del edificio 1C, donde 9 personas perdieron la vida. Las causas técnicas de su desplome fueron exploradas por el Dr. Eduardo Reinoso del Instituto de Ingeniería de la UNAM, las cuales son atribuidas, por un lado, con la forma alargada del edificio, que con una base de 6 metros de ancho por 54 metros de largo, poseía una soporte que era “nueve veces mayor que su ancho, tres veces más de lo que marcaba la norma de construcción mexicana” (Lazarte et al., 2019, p.189), asimismo se destaca la falta de continuidad en los elementos constructivos que componían la estructura del edificio. El colapso del edificio corresponde, en este sentido, a la expresión concreta y más aguda que adquiere la vulnerabilidad en una determinada edificación.

**Imagen 9: Edificio 1C antes del sismo**



Fuente: <https://terraincognitum.wordpress.com/>

**Imagen 8: Edificio 1C colapsado**



Fuente: Archivo BAQ (arquitecturapanamericana.com)

La inestabilidad de este edificio era algo reconocido por sus habitantes, quienes, con el paso del tiempo, habían normalizado esta situación según se constata en el siguiente relato:

“Yo vivía en la esquina y vivía hasta el último piso. Tuve que acostumbrarme a que el edificio se movía, pero se movía literal, fuerte, porque pasaban los camiones y se movían más (...) Pues está sobre Tlalpan ¿no?, entonces con el movimiento de tanto carro y eso pues ya definitivamente te acostumbras a que se mueve, si pasaban camiones más (...) Terminé por acostumbrarme yo a esos movimientos, ¿no?, pero sí se movía mucho ese edificio. Y de hecho mi mamá no subía a mi casa, me decía: *¿No vas a venir a verme?, ven a verme acá a mi casa, yo no voy*. Porque le daba miedo porque se movía mucho, porque teníamos precisamente el antecedente del 85' de que ya nos, pues nos habíamos asustado y ya cualquier temblor nos asustaba (...) Yo sí me acostumbré, pero ella definitivamente no” (Eugenia, comunicación personal, 10 de septiembre de 2019).

Si bien lo ocurrido en el edificio 1C expresa el punto más álgido en el proceso evolutivo de la reproducción de vulnerabilidades, también se evidenciaron situaciones intermedias, con distintos tipos de daños en otros bloques de la unidad. De manera preliminar, según consta en las primeras cédulas de evaluación pos sísmica, 7 bloques fueron catalogados en riesgo medio (2B-2C-4A-4C y 3B) y 3 en riesgo bajo (2A-3A y 3C). Estas categorías indicaban, por un lado, la necesidad de reforzamiento estructural y evacuación de residentes para aquellos en riesgo medio, y por otro, la posibilidad de seguir habitando de manera inmediata los inmuebles catalogados en riesgo bajo. Dentro del grupo catalogado en riesgo medio, el edificio 3B presentaba algunas condiciones más preocupantes que los 6 restantes. Según los testimonios e impresiones de los vecinos, este correspondía al edificio más afectado luego del 1C. Lo anterior se funda en las múltiples revisiones realizadas a los inmuebles y de las comunicaciones verbales entregadas por las autoridades a los vecinos; de acuerdo a testimonios recabados por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se les habría señalado que de los edificios que estaban en amarillo (riesgo medio), el de ellos se encontraba en amarillo intenso (Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México [CDHCM], 2018, p. 13). En esta misma línea, uno de los entrevistados, señala las

imprecisiones en las cuales incurrió el delegado de esa época en la comunicación de los daños para el edificio 3B:

“Lo clasificó en un primer momento en verde, dijo que no tenía afectaciones, los vecinos casi se van de espaldas, es el edificio más afectado después del colapsado (...). Después tuvo que decir que se había equivocado de edificio, que el estaba hablando del 3A, se confundió en la numeración, y lo catalogó en rojo, que es la catalogación que tiene después de su dictamen. Quedó en rojo y en riesgo de colapso. Entonces los vecinos se alarmaron por esa noticia, y entonces que tampoco era popular. Decidió cerrar catalogándolo en amarillo, jjajajj, cerró en amarillo, daño medio, eso es lo que salva el pellejo, daño medio!” (Pablo comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

Situaciones como la anterior, aunadas al impacto generado por el desplome del edificio 1C y el retraso en la entrega de dictámenes, acrecentaron la desconfianza desde los vecinos hacia las autoridades, sobre todo en aquellos que residían en los bloques catalogados en riesgo bajo, los que habían sido exhortado a volver a sus hogares. Pese a que la cédula de evaluación pos sísmica para estos tres bloques fue ratificada por los dictámenes emitidos por el D.R.O Charbel Gómez el día 25 de octubre de 2017, sus residentes decidieron no regresar a sus viviendas. Decisión justificada, sobre todo si se considera que el mismo dictamen para estos recomienda “restituir aquellos muros que fueron eliminados y sustituidos por travesaños y castillos, reponiéndose a su estado original para que la estructura recupere su capacidad original” (Gómez, C., 2017a, 2017b, 2017c). Entonces, ¿cómo es posible que un documento oficial recomiende el regreso de los residentes a sus hogares, con una indicación que más bien parece señalar lo contrario? Lo que hace el dictamen en este sentido, es poner entredicho la seguridad del inmueble, pues eventualmente se podría haber presentado un sismo de similar naturaleza, con la capacidad de afectar gravemente la estabilidad de estos edificios. Este hecho ocurre, si bien con características menores a las del 19 de septiembre, el día 16 de febrero de 2018, fecha que coincidió con la presencia la autoridad delegacional en el predio, justamente para la entrega retrasada de dictámenes oficiales de los edificios, episodio que se relata a continuación:

“La segunda vez que vino el delegado [fue el] 16 de febrero (...) fecha en la que logramos, con un cierre a Tlalpan realizado el 14 de febrero, se comprometieran a traer los dictámenes de los edificios (...) estaban hechos desde diciembre y habían negado la entrega hasta que no cumpliéramos con la aplicación de un estudio socioeconómico. (...) En medio de la entrega con todos, los D.R.O. y Protección Civil y autoridades ahí, viene un sismo de 7.1 grados, entonces él estaba, fue la segunda vez que vino un delegado de Coyoacán, estuvo ese día, hizo algunos compromisos con muchísimo temor, tenía miedo hasta de hablar, pero hizo algunos compromisos y como a las dos semanas renunció al cargo” (Pablo, comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

Los hechos descritos anteriormente, develan que si bien los colapsos y daños constituyen la expresión física de un proceso construido de manera previa al sismo, la acción estatal desarrollada de manera posterior, apunta a reproducir y profundizar ciertas condiciones de vulnerabilidad, lo que denota las escasas capacidades técnicas y políticas de aquellos agentes institucionales vinculados al proceso de reconstrucción. Lo anterior, sin embargo, fue resistido por los habitantes del predio. En este sentido se comienzan a gestar nuevos espacios de representación autoconvocados por las y los damnificados del multifamiliar, instalando una organización que parecía agotada desde fines de la década de 1980..

#### **1.4 Nuevos espacios de organización: resistencias desde lo común**

La crudeza generada por el desplome de uno de los bloques del multifamiliar y la muerte de 9 vecinos, sumado a la desconfianza instalada frente al actuar errático de actores institucionales vinculados a la atención de la emergencia, reactivó los procesos de articulación colectiva al interior del predio. Primero para enfrentar el rescate y movimiento de escombros, y, posteriormente en el abordaje de la situación de emergencia que afectó a un gran número de familias, desembocando, finalmente, en la exigencia de un proceso de reconstrucción digno.

Durante las primeras semanas se organizaron asambleas (imagen 10) casi todos los días debido a la contingencia y a la resolución de asuntos inmediatos, como el catastro de vecinos afectados o la administración de donaciones. Todo esto frente a una completa desatención de

la autoridad capitalina y delegacional. En este sentido, los habitantes del multifamiliar establecieron que la asamblea constituiría “el órgano máximo donde se tenían que tomar aseveraciones que es lo más democrático donde cada uno de los vecinos pueda participar y en su caso votar, aprobar o rechazar los acuerdos que se puedan alcanzar” (Francisco, comunicación personal, 10 de septiembre de 2019). Estas se realizaban en la Iglesia del patrocinio San José ubicada en Avenida 8 entre las calles Cerro San Antonio y Álvaro Gálvez y Fuentes, con amplias convocatorias. Al respecto una entrevistada señala lo siguiente:

“La primera gran reunión se hizo en el parque de atrás de la iglesia. Y ahí fue que nos empezamos a organizar y a aportar los conocimientos, o la experiencia o las manos, o lo que sea para ver lo que íbamos a hacer con nuestros bienes, porque en ese momento toda nuestra vida y nuestros bienes materiales estaban encapsulados en nuestros departamentos, y no sabíamos qué iba a pasar” (Viviana, comunicación personal. 27 de septiembre de 2019).

**Imagen 10: Asamblea multifamiliar Tlalpan, agosto 2018**



Fuente: Archivo personal

Según Francisco, uno de los entrevistados, en semanas posteriores se realizaron ajustes a la dinámica bajo la cual operaban las asambleas, estableciéndose de este modo tres comisiones:

- Técnica: para evaluar e indagar en los procesos de dictaminación de los inmuebles y el tipo de acciones constructivas que se ejecutarían tanto para la reconstrucción del edificio 1C, así como para la rehabilitación del resto de los inmuebles.
- Jurídica: para evaluar cuáles eran los mecanismos legales que estaban al alcance de los vecinos para entablar algún tipo de acción si se requería.
- Prensa: para construir un posicionamiento propio desde los damnificados, sin interlocutores que pudiesen distorsionar la versión de las comunicaciones emanadas desde el predio.

Respecto a este proceso de ajuste, el mismo entrevistado señala que:

“estos 3 elementos fueron los resortes que empezaron a articular la organización entre las y los damnificados. Y ahí fue como empezó a darse esta articulación, se nombraron a dos representantes por edificio [los que] actuaron en las primeras negociaciones” (Francisco, comunicación personal, 10 de septiembre de 2019).

La vinculación territorial con el multifamiliar y el reconocimiento inmediato entre sus habitantes luego del sismo, fueron elementos claves en el inicio de la consolidación de esta red de cooperación ante la emergencia. Esta queda expresada, por ejemplo, en la decisión de permanecer en el lugar, contexto en el cual “la primera decisión es no abandonar el espacio, se quedan allí, incluso algunos tenían a dónde ir con familiares (...) decían porque hay que quedarse a cuidar su patrimonio” (Pablo, comunicación personal, 27 de octubre de 2018). El reconocimiento de la condición de afectados por el sismo se va reforzando por la proximidad y tomando cuerpo en las asambleas autoconvocadas al interior del predio. Estos espacios de discusión y acuerdos constituyen la base en la conformación del espacio colectivo, que se proyectará a otros predios según se relata a continuación:

“No éramos un predio pequeño, fuimos 10 edificios, 500 departamentos, 2500 familias. Entonces pues sí, digamos que nos dimos a conocer y la gente que su casita o su pequeño edificio de seis pisos etcétera no sabían qué hacer, pos empezaron a llegar y entonces también fue una excelente idea, pues no fue lo mismo una voz que

muchas voces, reclamando el mismo derecho, exponiendo las mismas necesidades pues así se empezó a enriquecer el movimiento” (Viviana, comunicación personal. 27 de septiembre de 2019).

**Imagen 11: Cierre Calzada de Tlalpan**



Fuente: Archivo Olivia Hernández

En este contexto, la masa crítica representada por los damnificados de un predio con una alta densidad habitacional, más las capacidades de organización, lograron convocar a damnificados de distintos lugares de la ciudad, presionando a la autoridad capitalina a tomar una posición en el proceso de reconstrucción. El sismo del 19, de esta manera, posiciona al Multifamiliar Tlalpan como una referencia necesaria para el estudio del proceso de reconstrucción trazado en la Ciudad de México. Mediante acciones de carácter colectivo concertadas por sus habitantes, como la difusión periódica a través asambleas, comunicados de prensa, el cierre de circulaciones o manifestaciones en edificios de gobierno, se lograron instalar en primera instancia las demandas de los damnificados ante la opinión pública para posteriormente incidir de manera directa en la reconfiguración del diseño de la política

pública. A través de la acción organizada, se logró permear una estructura institucional que no proponía soluciones distintas al acceso a créditos para la reparación o reconstrucción de edificios.

Las iniciativas levantadas por el multifamiliar Tlalpan se sostuvieron de manera unilateral hasta noviembre de 2017, mes en el que se comienzan a plegar a las asambleas predios de diferentes alcaldías afectadas. En total se contabilizaron un total de 7 comunicados solo del multifamiliar (Damnificados Unidos Multifamiliar Tlalpan, 2017) a partir del día del terremoto, en los que se interpelaba a la autoridad capitalina en temas relacionados con el financiamiento de las obras, la dificultad en los peritajes de las viviendas afectadas, que entre otros, no daban certeza alguna a los damnificados respecto de la recuperación de los inmuebles dañados. Es importante señalar que las redes sociales, se posicionaron como una plataforma relevante para visibilizar las problemáticas que enfrentaban los damnificados. A través de ellas se construyó un flujo de comunicación alternativo, que se mantuvo activo en la medida de que los medios oficiales disminuían contenidos referidos a la afectación en la ciudad.

La articulación iniciada en el Multifamiliar Tlalpan comienza a tomar fuerza incorporando las necesidades y demandas de distintos predios y sectores afectados en otras alcaldías de la Ciudad de México. El posicionamiento de Damnificados Unidos como agente de la sociedad civil en el proceso de reconstrucción fue paulatino. El esquema de asambleas masivas, realizadas de manera rotativa en distintos predios de la ciudad, mantuvo activo el traspaso de información a las bases. En estos espacios se expresaban las problemáticas que semana a semana surgían en distintas alcaldías, y se elaboraban estrategias para el apoyo a los más afectados. Es importante reforzar que los mecanismos para consolidar las demandas se construyeron mediante procesos de consensos y descensos de ideas, logrado legitimar el discurso del colectivo construido desde abajo (Ponce, 2021). Según uno de los testimonios recabados “lo que hay que decir es que, esta fuerza de asamblea y esta fuerza de damnificados unidos ha generado una herramienta fuerte en la opinión pública y el paso por ir siendo reconocidos” (Teresa, comunicación personal, 27 de octubre de 2018). Las asambleas en este sentido congregaron a un público que compartía la misma problemática, generándose de manera más expedita la apropiación de un reclamo transversal, situación que fortalece los

procesos de acción colectiva gestados e impulsados por Damnificados Unidos de la Ciudad de México (DUCMX) (Ponce, 2021).

En estas asambleas, se identifica además una característica especial, la diversidad socioeconómica que prevalece en los damnificados, con una participación importante de sectores medios y medios altos, gran parte de ellos residentes de edificios multifamiliares ubicados en las alcaldías centrales. Este grupo fue inicialmente excluido de las posibles soluciones habitacionales que la Ley para la Reconstrucción esbozó en su etapa inicial. Al respecto, el siguiente testimonio complementa lo antes expuesto:

“Algo que nos animó a continuar, y a insistir en una solución justa, fue la diferenciación social por delegación que el gobierno de la ciudad hizo para el otorgamiento de apoyos. Por ejemplo, a Benito Juárez<sup>36</sup> la catalogaron como una zona de clase media, dando por sentado que los habitantes podemos pagar la reconstrucción, así que lo más que nos ofrecieron fueron créditos. Por supuesto las condiciones de estos no son las mejores: hay que pagar 15 mil pesos<sup>37</sup> al mes por 20 años, más intereses, sin considerar que hay gente que está cubriendo otros créditos e hipotecas o que no tiene ingresos suficientes para solventar esas mensualidades.” (Domínguez, 2018, p. 18)

Es posible deducir que las capacidades y recursos (Astudillo y Sandoval, 2019; Ostrom y Ahn, 2003) que poseían los sectores medios damnificados en este proceso, facilitaron el desarrollo y orientación de ciertas acciones emprendidas por el colectivo, principalmente en la posterior vinculación con la esfera institucional.

### **1.5 Vinculación de la comunidad organizada y la dimensión institucional**

A nivel de actores institucionales involucrados en el proceso, los entrevistados reconocen haber tenido relación con al menos dos instancias: la delegacional y la estatal. A nivel delegacional, si bien la infección fue escasa, identifican al menos dos actores relevantes: el delegado y el director de Protección Civil. Respecto al delegado reconocen su presencia en

---

<sup>36</sup> Alcaldía emplazada en el área central de la Ciudad de México.

<sup>37</sup>Equivalente a USD 640

el predio sólo en dos ocasiones. Una primera, días después del sismo cuanto se decide convocar a una conferencia de prensa para evidenciar la falta de atención de las autoridades, instancia en la cual reacciona y concurre de manera extraoficial el delegado de aquel momento, Valentín Maldonado acompañando al secretario de Desarrollo Social, Ramón Amieva. La segunda vez, ocurre, también de manera reactiva, con la presencia de Ulises Bravo, sucesor de Valentín Maldonado, el día 16 de febrero para entregar dictámenes que estaban siendo exigidos de hace meses por los afectados, fecha coincidente según lo indicado anteriormente, con un sismo 7.1 en la CDMX. También se señaló en las entrevistas la presencia del director de Protección Civil, Gylmar Baltazar, quien intentó fungir como mediador en algunos conflictos suscitados en los albergues transitorios, que, según un entrevistado, corresponde a un acercamiento “más desde una posición personal que desde la institucional. O sea, no se veía el aparato de su dirección (...) se veía que él venía a tratar de acercarse a hacer labores de conciliación entre vecinos” (Pablo, comunicación personal, 27 de octubre de 2018), función ajena al ámbito de acción de su dirección.

Con todo lo anterior, cabe señalar, que los alcances de la función delegacional en este contexto el parcial, limitándose a la entrega de dictámenes elaborados por el Instituto de la Seguridad de la Construcciones (ISCCDMX), así como la asistencia y entrega de despensas a personas que se encontraban en albergues transitorios. Ese decir, dicha dependencia institucional, no tenía responsabilidad sobre el manejo de recursos para la reconstrucción o rehabilitación del predio. Lo anterior no justifica el actuar impreciso de la dependencia, el que contribuyó a acrecentar la incertidumbre al interior del predio, sobre todo en lo relativo a transferencia de información de dictámenes. Según la impresión de una entrevistada:

“La verdad es que quedó muy disminuida la delegación porque se le superó en su papel de operadores políticos, se le limitó en su campo de acción a ser los que llevaban baños, cuestiones muy específicas y lo que sí tenían era un pequeño margen de control cuando las mesas con los funcionarios de medio nivel estaban aquí en el multifamiliar” (Teresa, comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

El nivel estatal se señala como aquella instancia con la cual la comunidad interactuó de manera más frecuente –aunque no más satisfactoria- refiriendo de manera específica a la

PROSOC, la Jefatura del Gobierno de la Ciudad, la Comisión para la Reconstrucción de la CDMX, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

La PROSOC, se introduce en el proceso de reconstrucción como un agente que participa de los procesos organizativos para que los predios puedan regularizar su situación bajo el régimen condominal. No obstante, dicha entidad es rescatada en los relatos desde circunstancias que preceden al sismo, pues asignó ayudas presupuestarias para obras de mejoramiento de la unidad. Respecto de acciones posteriores al 19 de septiembre de 2017, dicha institución participó en al menos dos instancias, por un lado en la asistencia para la recuperación de pertenencias de los residentes de los edificios 1C y 3B y facilitar su revisión estructural, y por otro, brindado información referida a temas condominales en un módulo instalado en la unidad (Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2018).

Adicionalmente, los residentes entrevistados relevan algunos aspectos que tienen que ver con la participación directa de la Institución en los procesos organizativos que se llevaron a cabo en la unidad después del sismo. De acuerdo a lo anterior, la participación de dicha entidad adquiere mayor fuerza a partir de la promulgación de la Ley para la Reconstrucción de la CDMX, pues la protocolización de los inmuebles se establece como un requisito para el acceso a algún tipo de financiamiento. Esta exigencia impone una nueva estructura organizativa, distinta a la asamblea deliberativa que se había instalado en el multifamiliar a partir de septiembre de 2017, tensionando los avances que se habían logrado consolidar en términos comunitarios. En este sentido, los esquemas impulsados bajo la Ley Condominal exigen la elección de un administrador por inmueble, el que funge como interlocutor de los residentes con las instancias correspondientes para la asignación de beneficios; de este modo se observa la instalación de una estructura representativa y vertical, ante lo cual uno de los entrevistados indica que “la ley condominal, con todas sus deficiencias y con toda su estructura vertical (...) más bien termina siendo más una limitación a la participación que una promoción de ella” (Pablo, comunicación personal, 27 de octubre de 2018). Bajo este esquema la organización autoconvocada comienza a perder fuerza, disminuyendo significativamente la participación en las asambleas deliberativas.

Sumado a las complejidades en términos organizativos, la protocolización de los inmuebles planteó una serie de complejidades jurídicas y financieras para los residentes, relacionadas con la acreditación del dominio de la propiedad, las cuales se describen en el siguiente relato:

“La imposibilidad de que los vecinos por lo caro de los trámites, por lo difícil, es decir todo eso, tengan al día sus documentos; o sea muchos de los dueños originales fueron muriendo, fueron heredando [y] siendo tan complejo y caro el juicio de sucesión testamentaria, es decir, pasar de ese testamento a la escritura, los vecinos pos no lo hacen” (Pablo, comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

Lo anterior supuso un retraso en los procesos de protocolización de los inmuebles y consecuentemente en la conformación de expedientes para acceder a algún tipo de financiamiento.

La Jefatura del Gobierno de la Ciudad presenta dos relatos, marcados por el cambio de administración que tiene lugar a partir de las elecciones de 2018. La primera instancia, presidida por Miguel Ángel Mancera, sucedido por José Ramón Amieva, se evoca como un periodo altamente conflictivo, en el que se revela una fuerte disputa y desencuentros entre los habitantes del multifamiliar y la máxima autoridad capitalina, frente a lo que una de las entrevistadas señala lo siguiente:

“Pues desde el 19 de septiembre [de 2017] hasta la renuncia, fue una solicitud, una demanda, una exigencia, el diálogo con Mancera. No hubo más que descalificaciones de su parte, incluso decir que no éramos damnificados, que éramos...que tal vez sí éramos damnificados, pero que el multifamiliar era un espacio vinculado a MORENA y que MORENA tenía la responsabilidad de ver por sus agremiados o por sus simpatizantes” (Teresa, comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

En una segunda instancia, a partir del cambio de administración en diciembre de 2018, si bien las tensiones persisten, se observa una mayor disposición y apertura desde la figura de la Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum para enfrentar el proceso de reconstrucción.

La comisión para la reconstrucción ha presentado modificaciones e intermitencias a la par de los cambios experimentados administrativamente en el Gobierno de la Ciudad. Esta

instancia, a abril de 2021, ha tenido 3 comisionados: Ricardo Becerra y Edgar Tungüí, bajo la administración Mancera/Amieva, y César Cravioto bajo la administración de Claudia Sheinbaum. Las figuras de Becerra y Tungüí forman parte de una primera etapa, en la que se señalan más bien como interlocutores débiles, poco posicionados, probablemente por la naturaleza emergente de esta instancia institucional. En este sentido, la organización gestada en el predio decide buscar otro espacio de interlocución llegando a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

La relación establecida con la ALDF, da inicio a un proceso de diálogo que no se había logrado aperturar con la Comisión. A través de una primera reunión en enero de 2018, entre representantes de DUCMX y el presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF, Diputado Leonel Luna, quien posteriormente convoca a titulares de otras dependencias involucradas en el proceso para conformar una mesa de trabajo formal. Según relata un entrevistado “[Leonel Luna] hizo un llamado a los damnificados para reunirse, hubo una primera reunión y en esa primera reunión se acordó llevar unas mesas de trabajo para ver distintos aspectos que estaban demandando los damnificados” (Francisco, comunicación personal, 10 de septiembre de 2019). De acuerdo al mismo entrevistado, la conformación de este espacio elevó el nivel de interlocución, pudiendo incorporar a titulares de diversas instancias gubernamentales como la SOBSE, PROSOC, SEDUVI, INVI, Desarrollo Social., Secretaría de Gobierno, entre otros. Este corresponde al primer espacio formal en el cual el colectivo logra transmitir sus demandas e inquietudes. Se comienza a establecer así un canal de comunicación y negociación permanente con el andamiaje institucional del Gobierno de la Ciudad, el que no estará exento de problemas. Lo avanzado en la conformación de esta mesa multisectorial, presenta un revés cuando su interlocución es transferida, por instrucción del Jefe de Gobierno, al Comisionado para la reconstrucción Ricardo Becerra.

El colectivo expresó una serie de conflictos con dicha instancia, el que estalla con la renuncia de Becerra el mes de febrero de 2018. De esta manera, las conversaciones se vuelven a retomar recién el 23 de marzo con Edgar Tungüí, quien convoca nuevamente a Leonel Luna como interlocutor, posición retomada entre el 4 y 30 de mayo de 2018. Este periodo resulta relevante en el rediseño de la ruta institucional trazada hasta ese momento, pues se observa la apertura al diálogo por parte las autoridades para la incorporación de fondos públicos en

el financiamiento de obras de rehabilitación y la revisión de la redensificación como estrategia única en el proceso de reconstrucción, ambas demandas fundamentales para el colectivo. En este contexto, uno de los representantes del multifamiliar Tlalpan relata lo siguiente:

“La madrugada del 30 de mayo, salimos de ahí a la 3.30 de la mañana. Habíamos acordado que en la sesión para la reconstrucción del 30 de mayo se aprobaría el Programa de Reconstrucción de Vivienda con cargo al fondo para la reconstrucción y se aprobaría que entraran nuestros edificios, ya nosotros teníamos 19 edificios que estaban listos para entrar, entre ellos los 10 del multifamiliar” (Pablo, comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

No obstante, dicha aprobación no ocurre. El desgaste, el tiempo transcurrido y las promesas incumplidas, encienden una vez más los ánimos de DUCDMX, quienes recurren a acciones de protesta pública para orillar a las autoridades a ratificar dicho acuerdo, montando un campamento el día 31 de mayo de 2018 en el acceso sur de una de las principales vías de circulación de la ciudad. Esta acción tuvo como resultado inmediato la presencia en el lugar, del Jefe del Gobierno de la ciudad, José Amieva y de su secretario Ricardo Orozco. En el sitio mismo los damnificados exigen a la autoridad capitalina a ratificar el acuerdo. Es así que el mes de junio de 2018, la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), aprueba finalmente el Fideicomiso Público para la Reconstrucción y Rehabilitación de Viviendas de Uso Habitacional, publicando posteriormente los lineamientos específicos para la asignación de Fondos para la Reconstrucción y Rehabilitación de Viviendas.

Con los anteriores antecedentes es posible establecer un acercamiento al tipo de relación creada entre los damnificados ya como colectivo y la esfera institucional. En este sentido, considerando la cantidad de imprecisiones y dificultades interpuestas desde distintas instancias, uno de los entrevistados señala que se llegó “a la percepción de que el Estado se estaba convirtiendo más en una amenaza que aumentaba el grado de vulnerabilidad per sé que ya teníamos como damnificados” (Francisco, comunicación personal, 10 de septiembre de 2019)

## 2. Unidad Habitacional Morelos

### 2.1 Antecedentes Generales

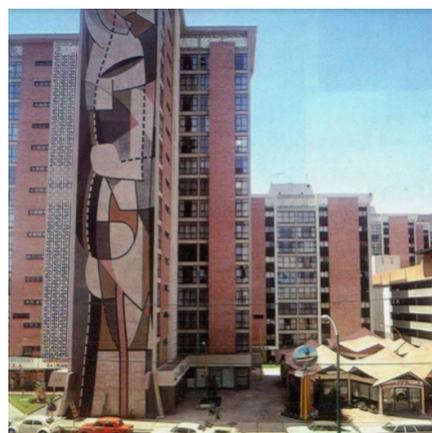
La Unidad Habitacional Morelos, inaugurada en 1969, se ubica en la alcaldía de Cuauhtémoc, Colonia Doctores. Con 910 departamentos fue diseñada por el arquitecto Guillermo Rossell y se emplazó en dos manzanas en donde originalmente se ubicaba una de las colonias para trabajadores de la cigarrera “El Buen Tono”, lugar en el cual, a raíz de su construcción, 210 familias fueron desplazadas (Coulomb, 1983).

Imagen 12: Vista Exterior U.H. Morelos



Fuente: <https://www.eluniversal.com.mx/>

Imagen 13: Vista Interior U.H. Morelos

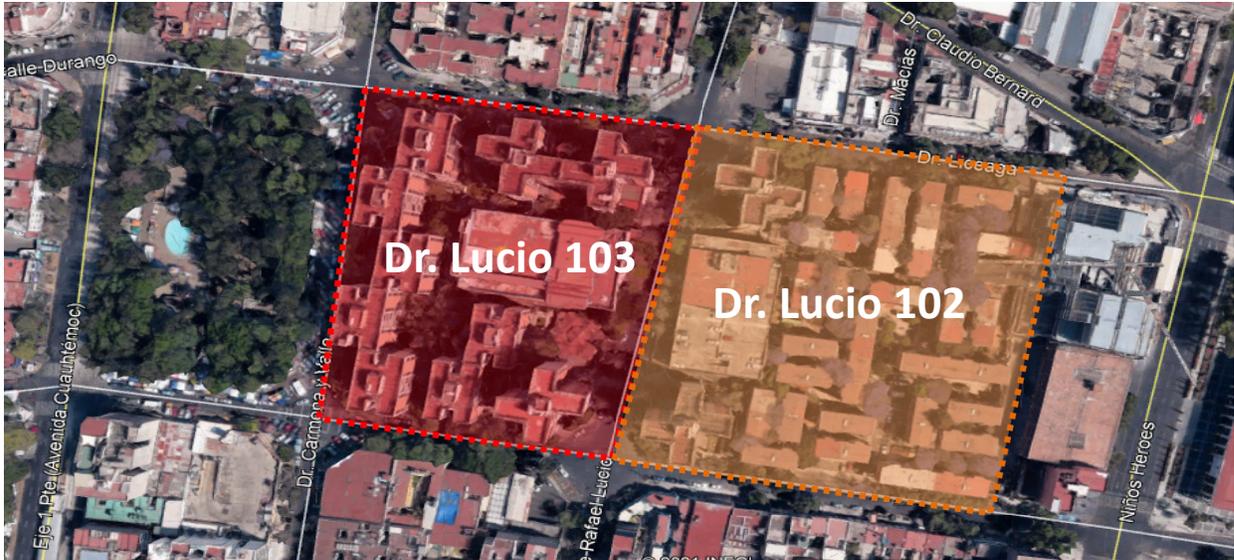


Fuente: <https://www.eluniversal.com.mx/>

En términos morfológicos y de distribución, el conjunto se compone de 43 edificios distribuidos en 2 manzanas: Dr. Lucio 102 y Dr. Lucio 103. La Manzana Dr. Lucio 102, delimitada por las calles Dr. Navarro, Dr. Lucio, Dr. Liceaga y dependencias del Centro de Justicia de la Ciudad de México, cuenta con dos torres de 16 pisos<sup>38</sup> (Pegaso y Centauro) y treinta y un edificios de 5 niveles, mientras que en la manzana Dr. Lucio 103, delimitada por las calles Dr. Carmona y Valle, Dr. Liceaga, Dr. Lucio y Dr. Navarro, se emplazan tres torres de 16 pisos (Osa Mayor, Orión y Andrómeda), cinco edificios de 11 pisos y dos edificios de 9 pisos.

<sup>38</sup> Las Torres Osa Mayor, Centauro, Pegaso, Orión y Andrómeda poseen 14 pisos habitacionales, Planta baja comercial y 1 subterráneo, los que en suma llegan a los 16 niveles.

**Mapa 6: Distribución Predial Unidad Habitacional Morelos**



Fuente: Elaboración Propia con base en Google Earth

Es importante señalar que la envergadura y configuración morfológica del predio asigna complejidades adicionales a las relaciones sociales que en este espacio se hayan podido desplegar. Las distintas tipologías y emplazamientos de los edificios en el predio configuran microsectores homogéneos espacialmente, cuya proximidad va delimitando en cierto sentido el reconocimiento de sus habitantes.

**Mapa 7: Distribución tipológica de edificios Unidad Habitacional Morelos**



- |                                                                                     |                          |                                                                                     |                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
|  | <b>Edificio 11 Pisos</b> |  | <b>Torre 16 pisos</b> |
|  | <b>Edificio 9 Pisos</b>  |  | <b>Bloque 5 pisos</b> |

Fuente: Elaboración Propia con base en Google Earth

A diferencia del multifamiliar Tlalpan, este conjunto se circunscribe a un periodo distinto de producción habitacional, en donde el alquiler como modo de tenencia predominante es desplazado por la asignación directa en propiedad privada, ajustándose a los lineamientos establecidos por la agenda internacional en materia habitacional (véase capítulo 3). Este último punto es relevante en cuanto a la gestión y administración del predio y a las prácticas organizativas constituidas para su mantenimiento. Al no fungir el Estado como propietario, no medió su intervención en el mantenimiento, razón por la cual los procesos de consolidación de la estructura organizativa poseen diferencias respecto del caso abordado en el apartado anterior.

Además de la segregación en microsectores, la relación del habitante con su departamento (el espacio privado), se encuentra fuertemente arraigada desde un inicio en este predio. Es común en el relato de sus habitantes señalar que no había una relación estrecha con los vecinos, si bien se conocían, esto no pasaba más allá del saludo. En este contexto, desde sus orígenes, en la unidad se observa un esquema de organización comunitaria segregada en cuanto a la consolidación de un entramado social. No obstante, se presenta también una estructura de organización funcional, que de modo temprano se orientó a la articulación de procesos que, de alguna manera y con una serie de dificultades, buscaron gestionar los espacios comunes de los edificios y del predio.

## **2.2 Mecanismos funcionales de organización para la gestión del espacio residencial**

En términos organizativos, las administraciones de los edificios de la unidad poseían cierta formalidad y de manera general se habían constituido antes del sismo de 2017. La estructura se encuentra compuesta por un administrador por edificio y debido a la morfología propia del predio, densidad y extensión, existían dos administraciones generales que operaban desde antes de la entrada en vigencia de la Ley de Propiedad en Condominio del D.F.; estas se encargaban de gestionar las áreas comunes de las manzanas Dr. Lucio 102 y Dr. Lucio 103. Posterior a la entrada en vigencia de dicha normatividad y acrecentado por el sismo de 2014, se incentiva la formalización de las administraciones de cada uno de los edificios. Es decir, al momento del sismo de 2017, en algunos casos las administraciones tenían al menos 3 años de antigüedad. En aquellos casos en que no se contaba con una, el sismo de 2017 los instó a

formalizarlas, como sucede en el caso de la Torre Pegaso, donde no obstante se venía operando de facto como administración desde antes de 2017.

Lo señalado anteriormente, constituye una de las grandes dificultades en términos organizativos, pues la normatividad se basa en un esquema de representatividad que delega responsabilidades a un conjunto reducido de personas, las que recaen principalmente en la figura de la administradora o administrador. Cabe señalar que, en el caso de esta unidad, dichas funciones las asumen los mismos condóminos, como actividad voluntaria y no remunerada. Lo anterior que requiere de disponibilidad de tiempo, tanto para la formación que la PROSOC exige, como para el ejercicio de las funciones que el cargo exige. Al respecto, una de las administradoras de los bloques de la manzana Lucio 102 señala lo siguiente:

“la gente no tiene tiempo de ir a la Procuraduría para tomar cursos y todo ese rollo para volverte administrador. Yo porque dejé de trabajar hace 3 años, por eso estoy aquí y me puedo inmiscuir un poquito más porque toda mi vida trabajé y antes no pude hacer” (Patricia., comunicación personal, 4 de octubre de 2019).

El resto de los vecinos participaba en el pago de las cuotas establecidas y eventualmente en asambleas citadas para abordar y tomar decisiones en torno a temas específicos, con una frecuencia que oscilaba entre los 3 y 4 meses. En este sentido, la constitución de las administraciones, solo valida un requisito institucional en materia de administración de los edificios, es decir, la sola existencia de una ley o un reglamento para la adecuada gestión de un predio no garantiza el cumplimiento de una vida comunitaria ejemplar, ni tampoco incentiva prácticas comunitarias de cohesión. En general cada edificio tiene su administración, pero esto no implica que exista una red de colaboración entre sus residentes, y menos con residentes de otros edificios, salvo ante contingencias que pudiesen alterar las condiciones de vida de los residentes. Lo anterior, por ejemplo, se expresa en las dificultades que de manera transversal experimentó la unidad en relación a la dotación de agua potable, problema que convocó a ambas manzanas para analizar el problema y requerir la asistencia de las instancias pertinentes. No obstante, una vez resuelto el problema, dicha organización se disolvió. No se consolidó una estructura de organización, ni de comunicación entre ambas manzanas, ante lo cual una de las entrevistadas sostiene que la organización surge “solamente

cuando hay problemas que te afectan, el agua, la luz, x cosas que unen a la colectividad. O sea, se juntan, se trabaja, se resuelve el problema y todos regresan a (...) que los demás hagan algo (Alejandra, comunicación personal, 14 de octubre de 2019),

Es decir, se genera una organización funcional que no consolida lazos comunitarios permanentes, frente a lo cual una residente del edificio Centauro señala “no tenemos ningún tipo de vinculación, ha sido un problema, porque la gente no está organizada” (Matilde, comunicación personal, 9 de octubre de 2019). Esta falta de vinculación impidió la retroalimentación al interior del predio y con los otros edificios para lograr compartir la percepción de los niveles de riesgo que se acumulaban en las edificaciones y transversalizarlos oportunamente entre sus residentes.

Las dificultades que incorpora el esquema de propiedad condominal, se relacionan estrechamente con problemáticas en torno a lo financiero. Si bien existía una formalidad en la constitución de algunos edificios, lo que permitió recaudar periódicamente una cierta cantidad de recursos, estos eran insuficientes considerando los requerimientos de inmuebles que superaban los 40 años de antigüedad, de los cuales casi un 30% superaba los 11 niveles. De acuerdo a lo señalado por las residentes entrevistadas, las cuotas de mantenimiento en las edificaciones de mayor altura oscilaban entre los 200 y 250 pesos, mientras que para los bloques de altura media (5 pisos) era de 100 pesos. Lo anterior habla de una recaudación estimada mensual de 12,600 pesos para las torres de 14 pisos de altura y 1,000 pesos para un bloque de altura media, calculado en el supuesto de no existir morosidad. No obstante, de acuerdo a lo señalado por algunas de las administradoras entrevistadas, la morosidad estaba en un rango que iba desde el 40 al 90% de no pago. Esta se incrementaba de manera creciente, pues vecinos que pagaban en mantenimiento, terminaban desertando en la medida en que otro vecino no lo hacía. Al respecto una vecina señala “ya te hartabas de pagar algo, que no recibías un beneficio, porque el resto no lo hacía” (Mónica., comunicación personal, 14 de octubre de 2019). Dicha actitud ejemplifica lo que Ostrom (2011) señala como el *problema del gorrón*, en el cual la naturaleza de no exclusión de los bienes comunes –en este caso edificados- motiva a un grupo de personas a no contribuir en el esfuerzo común, pues siempre existe otro grupo que lo resolverá por ellos.

Los edificios de mayor altura, es decir las 5 torres, presentan características de funcionalidad especiales. Por un lado, circulaciones verticales mecánicas (ascensores) y por otro, sistemas de bombeo para la provisión de agua a pisos superiores. Las entrevistadas residentes en esta tipología reconocen en su relato la importancia de dar mantenimiento de manera prioritaria a dichos sistemas, sin embargo, señalan dificultades en estos esfuerzos, los que no aseguraban necesariamente su óptimo funcionamiento según se expresa en el siguiente relato:

“tan solo te puedo decir, yo vivía en un 13avo piso, y hablando del mes te podría decir que tenía yo elevador, la otra mitad no. Y de esa otra mitad, hay veces (...) cuando servía, me iba un piso intermedio iba uno más arriba y bajaba o unos más abajo y subía” (Mónica, comunicación personal, 14 de octubre de 2019).

Respecto de los bloques de altura media, al contar con menos pisos, presentan un esquema de funcionalidad de menor complejidad que las torres. Sin embargo, el monto de sus cuotas, sumado al porcentaje de morosidad presenta grandes dificultades para poder programar acciones de mantenimiento en los inmuebles, las que se reducen únicamente al pago de servicios de aseo. En este contexto, la administradora de uno de estos edificios lo que señala lo siguiente:

“el mantenimiento que cobramos son cien pesos al mes ¿sí? Es irrisorio. Y [además] el 90% de la gente no paga, [entonces] no podemos hacer una buena administración. Les pones letreros, les haces consciencia, con esto se paga la tirada de basura, la barrida todo, de las áreas verdes y de las áreas comunes (...) Una vez me dijo un señor, *para que te pago, con lo que tienes te alcanza ¿no?* Es que le voy rasguñando, le voy rasguñando hay veces que no tengo para pagarle a la gente, a los empleados de la unidad, ya les hice conciencia no soy yo nada más, porque sea administradora, somos todos, es un conjunto (Patricia, comunicación personal, 4 de octubre de 2019).

En este contexto, los montos que efectivamente se recaudaban, establecen un estrecho margen de actuación para las administraciones, limitándose únicamente al mantenimiento de áreas comunes, es decir, limpieza de escaleras, pasillos y entorno de los edificios, así como el retiro de basura y eventualmente al mantenimiento de ascensores en caso de las torres u otros sistemas mecánicos. De este modo, el financiamiento de acciones preventivas o

correctivas en las edificaciones fue prácticamente nulo durante todo el ciclo de vida de las edificaciones. De acuerdo a una de las entrevistadas, lo anterior refiere a las dificultades que tiene la mayoría de los residentes para internalizar los alcances que tiene el mantenimiento periódico como mecanismo de prevención de patologías más graves en los edificios, según se expresa en el siguiente relato:

“La gente no tiene la cultura y no ve la trascendencia de que, si tienes un bien y que, si pagas un mantenimiento, ese bien lo vas a hacer perdurar. O sea, la gente no lo ve, la gente en vez de verlo como una inversión para tener en mejores condiciones tu lugar de vivienda, lo ve como un gasto, como no está funcionando. Pero eso es cultura y eso me parece increíble porque la gente vive ahí, los que vivimos ahí debíamos de tenerla, pero somos los menos, de verdad te digo, los menos” (Mónica, comunicación personal, 14 de octubre de 2019).

### **2.3 Deterioro progresivo y los sismos de 1985, 2012 y 2014**

Las dificultades expresadas en la concreción de acciones efectivas para el mantenimiento y su concatenación con las condiciones geológicas propias del suelo capitalino develaron, tras la sucesiva ocurrencia de movimientos sísmicos, daños en distintas magnitudes, tanto en elementos estructurales como ornamentales, expresados de manera evidente en las Torres Osa Mayor y Centauro. En este contexto tres eventos sísmicos habían tenido lugar de manera previa al de 2017: 1985, 2012 y 2014, los cuales devastaron o alertaron a la Ciudad de México. Eventos que también, instalaron un conjunto de condiciones de vulnerabilidad que eclosionarían el 19 de septiembre de 2017 en la unidad.

A raíz de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, varias edificaciones cercanas a la Unidad Habitacional Morelos colapsaron, como algunos de los bloques que conformaban el Multifamiliar Juárez en la vecina colonia Roma. Otros más cercanos fueron severamente afectados y fueron demolidos, como sucedió con los edificios de la Secretaría de Fomento y Comercio Industrial (SECOFI) y el Cine Internacional, ambas edificaciones ubicadas en un predio aledaño a la Unidad, donde actualmente se emplaza el parque Dr. Ignacio Chávez.

**Imagen 14: Parque Dr. Ignacio Chávez**



Fuente: <https://www.eluniversal.com.mx/>

El conjunto, que no colapsó ni presentó daños mayores, fue testigo de la crisis y posteriormente vestigio de uno de los más grandes desastres ocurridos en la ciudad. No obstante, pese a no presentar evidencias visibles de afectación, de igual manera se sembraron las primeras advertencias de posibles daños, como algunas separaciones de escalones y descansos de escaleras en las torres Centauro y Osa Mayor (La Neta Noticias, 2018). Lo anterior, desde 1985 instaló alguna percepción de riesgo en la comunidad de residentes según lo plantea una entrevistada de Centauro “mira, te puedo decir, que, (...) a raíz del sismo del 85' todos veíamos que el edificio necesitaba arreglo. Qué tan estructuralmente hablando o qué tan superficial, quizás no lo sabríamos” (Mónica., comunicación personal, 14 de octubre de 2019). Aun sin certezas técnicas, los vecinos ya intuían que algo sucedía en sus edificios.

Estos daños fueron cobrando mayor relevancia a partir de sismos que afectaron a la ciudad el 20 de marzo 2012 y especialmente el del 18 de abril de 2014. Desde 2012, aquellas separaciones que se habían evidenciado en las escaleras de las torres Osa Mayor y Centauro en 1985 se acrecentaron. No obstante, a raíz del sismo de 2014 la separación de las escaleras

alcanzó 40 cm en el Edificio Osa Mayor (La Neta Noticias, 2018), llegando a casi un metro en la parte superior según relata una de las entrevistadas (Alejandra, comunicación personal, 14 de octubre de 2019). Los daños, que ya en 2014 acumulaban 29 años, se hicieron evidentes. A partir de este evento, se encargaron estudios y peritajes estructurales, tanto desde autoridades locales, como desde los mismos residentes afectados. El peritaje encargado por los residentes de Osa Mayor fue realizado por un ingeniero del Colegio de Ingenieros y Arquitectos de la UNAM, el que emitió recomendaciones para reforzar estructuralmente el edificio, como la que se señala en el siguiente testimonio:

“Por ejemplo, entre las sugerencias había una que consistía en amarrar las cuatro esquinas. Piso por piso. ¡Imagínate! ¡De extremo a extremo! ¡Era costosísimo! Era más fácil quedarse ahí, esperar a que se derrumbara solo, que reparar. Y eso hicimos” (Romero A. , 2018).

Por otro lado, el dictamen para el Edificio Centauro, emitido el 14 de julio de 2014 por el Instituto de la Seguridad de Construcciones del Distrito Federal, indicaba que no era necesaria su demolición, no obstante, se requería un reforzamiento estructural para actualizarlo a los requerimientos establecidos en el Reglamento de Construcciones del D.F. Adicionalmente se sugería drenar el agua de las celdas de cimentación para reducir el riesgo en los cimientos del edificio.

La elevada cantidad de recursos que implicaba la ejecución de obras excedía ampliamente lo recaudado por las cuotas de mantenimiento, por lo que se requerían aportes extraordinarios de los residentes, esfuerzo que resultaba excesivo para muchos de ellos. Ante este escenario, se acudió a distintas instancias para poder acceder a algún tipo de apoyo financiero, desde el presidente, pasando por el Jefe de Gobierno y finalmente al delegado de aquel entonces, según se constata en el siguiente relato:

“(...) yo le escribí una carta a Peña Nieto y nos dijo ‘no, arréglalo con el Jefe de Gobierno’, entonces no hizo nada. Y le pedimos apoyo a Mancera y tampoco nos hizo caso en el 2014. Y le pedimos apoyo al delegado y bueno tuvimos ahí un poco de apoyo que no fue lo suficiente pero bueno, tuvimos apoyo” (Alejandra, comunicación personal, 14 de octubre de 2019).

No obstante, el apoyo obtenido desde la delegación resulta cuestionable, pues la posición asumida desde esta instancia para destinar los recursos solicitados, se fundó en la minimización de las recomendaciones emitidas por las instancias técnicas, asegurando que ambos edificios no corrían peligro alguno. Se entregaron entonces recursos únicamente para la ejecución de obras accesorias y no para las que habían sido sugeridas en los peritajes, lo que se expresa en el siguiente relato de una vecina de Osa Mayor:

“la delegación que intervino entonces era de Alejandro Fernández, el delegado, y nos dijo que el edificio estaba completamente bien, que solamente necesitábamos reparar las escaleras y solamente se hizo esa reparación. De hecho, nos dieron (...) 90 y tantos mil pesos o 110 mil pesos algo así. La cuestión es que nada más quería que se repararan las escaleras. A Centauro sí les dijeron que tenían que hacer modificaciones, pero igual eran modificaciones por fuera, no eran estructuralmente cuando era todo lo contrario. Desde entonces nosotros teníamos que haber reparado estructuralmente el edificio” (Sofía, comunicación Personal, 15 de octubre de 2019).

En las entrevistas, pese a las gestiones emprendidas por algunos vecinos para conseguir recursos para la reparación de las torres, también se evidenció que no todos los residentes estaban en conocimiento de las condiciones estructurales determinadas en los peritajes, situación que dificultó la comunicación del riesgo al interior del predio, lo que se puede constatar en el relato de otra residente de Osa Mayor:

“No, en el momento del sismo del que fue el 7 de septiembre que fue previo al del 19, en ese momento nos enteramos del oficio que había en la delegación, de que el edificio tenía daño estructural, pero nosotros no sabíamos que había daño estructural, entonces no se le daba mantenimiento. Este, no sabíamos por ejemplo las condiciones, o sea el edificio se compone por 8 locales en la parte de abajo, entonces, aunque no estamos seguros, algunos D.R.O. nos comentaron que el hecho de que una librería tuviera una máquina de imprenta y cantidades, toneladas de papel pues también pudo haber afectado un poco” (Carolina, comunicación persona, 12 de octubre de 2019).

Pese a las recomendaciones y al conocimiento de algunos residentes, autoridades locales y estatales, respecto de las condiciones estructurales de Osa Mayor y Centauro y del inminente

riesgo que su desatención implicaba, ningún tipo de obras de carácter correctivo fueron ejecutadas. Con las anteriores consideraciones, a partir de 2014, el proceso de deterioro de la unidad habitacional se hizo cada vez más visible. Su ubicación central en la ciudad, la morfología y magnitud del conjunto, contribuyó a que fuera considerado como un hito en referencia inmediata a aquellos edificios que no se desplomaron en 1985, pero sí quedaron dañados y presentaban algún tipo de riesgo en la ciudad. En este contexto, una de las entrevistadas recuerda que para cada conmemoración del 19 de septiembre de 1985 o raíz de la ocurrencia de cualquier sismo, se acercaban desde distintos medios de prensa a la espera de que los edificios sufrieran algún tipo de daño mayor (Alejandra, comunicación personal, 14 de octubre de 2019). Todos intuían una inminente catástrofe pues los daños eran evidentes, no obstante, los residentes no contaban con los recursos para solventar los gastos de reparación y decidieron permanecer en sus departamentos pese al riesgo. Considerando las condiciones inseguras sólo era cuestión de que un nuevo sismo afectara a la ciudad, evento que tuvo lugar el mediodía del 19 de septiembre de 2017.

#### **2.4 Acciones complementarias para el mantenimiento de la unidad**

De acuerdo a lo antes planteado, las obras requeridas por las torres, no habrían podido ser financiadas con las cuotas regulares de mantenimiento. Los relatos de las entrevistadas señalan haber solicitado algún tipo de apoyo estatal y delegacional para el mejoramiento o rehabilitación de inmuebles. La delegación, en particular, con mayor cercanía a nivel territorial, es reseñada principalmente por requerimientos surgidos después del sismo de 2014. La mayoría de las entrevistadas recordó haber solicitado directamente al delegado de aquel entonces, Alejandro Fernández, apoyo económico para atender los daños evidenciados en las torres Centauro y Osa mayor. En este sentido, una vecina del Edificio Centauro señala lo siguiente:

“Sí, cuando estuvo Alejandro Fernández, era en ese entonces delegado, que hubo un temblor fuerte, él vino y nos dijo que nos iban a ayudar, que, a cada delegación, a cada edificio por delegación le tocaba no sé qué cantidad... bueno, este, quinientos mil pesos, divide en dos partes, doscientos cincuenta mil... para pintura, por ejemplo, y para no sé qué otras cosas. Y entonces nos aplicábamos nosotros ese dinero y empezaron a arreglar lo que se había resquebrajado. Eso nomás lo hicieron por fuera.

O sea, no hicieron nada por dentro. Incluso él no pagó ni el dictamen, que era un dictamen estructural, o sea de fondo, no lo pagó y nunca nos lo dieron. O sea, nunca supimos realmente que decía ese dictamen” (Matilde, comunicación personal, 9 de octubre de 2019).

En cuanto a los aportes entregados por la PROSOC, una de las entrevistadas del edificio Osa Mayor comenta que se lograron ejecutar proyectos de mayor complejidad en el edificio, como el mejoramiento del sistema eléctrico del cuarto de máquinas, señalando que también “se ha impermeabilizado, se ha pintado, (...) se arregló lo que las banquetas internas estaban muy mal” (Alejandra, comunicación persona, 14 de octubre 2019). En una línea similar la administradora de uno de los bloques de Dr. Lucio 102, señala que se ejecutaron un conjunto de obras en las circulaciones internas de la manzana, no obstante, advierte una falta de rigurosidad en los procedimientos constructivos y desliza una crítica al programa, señalando lo siguiente:

“lo que nos hicieron fue arreglar todos los pasillos de esta unidad, porque aquí en esta unidad ya somos gente mayor (...) o sea de setenta, ochenta años, sillas de ruedas y andaderas y todo ese rollo. Y ya teníamos todo, muy muy malos pasillos, y con este último programa que nos dieron se arreglaron todos los pasillos, los cuales quedaron también bastante mal ¿por qué? no sé. ¿Por qué contratan gente que no sabe?, entonces los nivelaron y ahora se encharcan (...) hay áreas donde todavía no terminan de entregar eso. Yo siento que sería un buen programa si estuviera bien organizado bien canalizado a las personas correctas” (Patricia, comunicación personal, 4 de octubre 2019).

Para contrastar y complementar lo referido al financiamiento de obras en la unidad con fondos públicos, se revisaron los padrones de beneficiarios de la PROSOC hasta el año 2018. En esta revisión se registraron asignaciones por el Programa Ollin Callan en los años 2007, 2013, 2016, 2017 y 2018, las cuales suman un total de un millón 902 mil 400 pesos. Dicha cifra se distribuyó de la siguiente manera por año:

**Tabla 29: Inversión Programa Ollin Callan Unidad Habitacional Morelos**

<b>Año</b>	<b>Ollin Callan</b>
2007	200,800
2013	240,000
2016	451,800
2017	730,000
2018	279,000
<b>Total</b>	<b>1'902,400</b>

Fuente: Elaboración propia con base en padrones de beneficiarios PROSOC

Cabe señalar, que en las nóminas no se precisa a qué edificio corresponde cada asignación, solo en los años 2014 y 2017 se realizan algunas distinciones por sector, esfuerzo que no permite determinar la cantidad total de unidades de viviendas o edificios que fueron atendidos por el programa. No obstante, con los datos disponibles, es posible señalar que la sumatoria de los presupuestos asignados por la institución durante estos 5 ejercicios presupuestarios, corresponde a aproximadamente la recaudación que hipotéticamente podría alcanzar la unidad en 12 meses, si el 100% de los condóminos pagara sus cuotas. Lo anterior, considerando que 600 departamentos de entre 14 y 11 pisos aportan una cuota mensual promedio de 225 pesos y 310 departamentos de 5 pisos mensualmente pagan 100 pesos. En suma, y sin morosidad, se recaudarían mensualmente 166,000 pesos y un millón 992 mil pesos al año en toda la unidad.

Si se analizan específicamente los presupuestos 2016 y 2017 -los más elevados y asignados precisamente entre los sismos 2014/2017- en contraste con la hipotética recaudación mensual sin morosidad en toda la unidad, se podría afirmar que la PROSOC en 2016 aportó 2.7 veces más de la recaudación mensual estimada, siendo 4,4 veces más el 2017. Cabe preguntarse entonces, ¿por qué teniendo conocimiento de las condiciones de que al menos 2 de las torres enfrentaban severos problemas estructurales, dichos recursos no fueros dirigidos de manera prioritaria a obras de tipo correctivo? Esta pregunta, en cierto sentido, también fue levantada por una de las residentes de Osa Mayor, quien señala al respecto “nosotros cuando hemos pedido el Ollin Callan, nosotros hablábamos de reforzar la estructura de las orillas de los

edificios y entonces el Ollin Callan o PROSOC dijo *no, eso no lo hacemos nosotros*” (Alejandra, comunicación personal, 14 de octubre 2019).

## **2.5 El sismo de 2017 y la expresión física de condiciones inseguras**

El acontecimiento tan esperado por la prensa, soslayado por las autoridades y temido por los vecinos, tuvo lugar el 19 de septiembre de 2017. La expresión final de un proceso crítico de construcción de vulnerabilidades se cristalizó de manera evidente en el preocupante desnivel que presentó a simple vista el edificio Osa Mayor, en el desprendimiento de albañilerías de las fachadas de la torre Centauro y en afectaciones de menor envergadura en el edificio Pegaso. Es decir, 3 de los 5 edificios más altos de la unidad habían enfrentado de manera distinta la embestida del sismo. Con dos dictámenes de alto riesgo estructural –Osa Mayor y Centauro- y uno de mediano riesgo -Pegaso-, los caminos seguidos por cada torre obedecen a una ruta construida de manera independiente, de acuerdo al nivel de daño y la capacidad de organización alcanzada después del sismo.

- **Osa Mayor y Centauro: un mismo dictamen, distintos recorridos.**

Once días previos al sismo del 19 de septiembre, el movimiento que afectó fuertemente a Oaxaca se dejó sentir con una intensidad media en la Ciudad de México, la que fue suficiente para instalar la última alerta en los edificios que ya venían con daños, sobre todo en Osa Mayor. Sin embargo, pese a haber constatado un aumento en la separación en las escaleras después del sismo del 7 de septiembre de 2017, los residentes trataron de omitir los antecedentes con los que ya contaban y permanecieron en el edificio, según lo expresa el siguiente relato:

“por ejemplo, en el 2017 hubo dos temblores, el del 7 yo me acuerdo que tembló, yo subí y dije ‘sí está feo, hay que hacer trabajo’. O sea, más o menos se mantuvo el daño, o sea sí hubo un daño, pero una no lo quiere ver. Yo dije ‘no’, cuando decían ‘es que (...) tienen que salir’ yo decía ‘no, olvídate’ (...) y yo dije ‘no, no voy a salir’ porque el edificio está bien, o sea, está mal, pero está bien” (Alejandra, comunicación personal, 14 de octubre de 2019).

La condición de Osa Mayor se torna crítica inmediatamente después del sismo del 19 de septiembre. Con un incremento en la separación de la escalera de hasta 2 metros en su punto más alto, el desalojo fue inmediato. De manera “provisoria” se instaló un campamento en la esquina de Dr. Lucio y Dr. Navarro, para dar albergue transitorio a las familias evacuadas. Frente a esta condición crítica se comienzan a articular las primeras acciones en el predio para avanzar en un proceso complejo y lento. Una primera etapa estuvo abocada en la emisión del dictamen que definiría la categoría de riesgo del inmueble, la que se indicó como alto riesgo de colapso (Berrón, 2017a), con base en la cual se recomendó su demolición, que sin objeción de los residentes, inició en enero de 2018 y fue concluida en abril del mismo año.

En el caso de Centauro, las recomendaciones emitidas por el ISC, con base a la Forma de Inspección Pos sísmica de fecha 24 de octubre de 2017, fueron las mismas que se efectuaron para Osa Mayor. El edificio fue categorizado en alto riesgo de colapso (Berrón, 2017b), condición que implicaba la demolición del inmueble. En atención a las dudas suscitadas por un grupo de residentes, y considerando el dictamen que el mismo ISC había emitido el año 2014, que recomendaba la realización de obras de rehabilitación estructural, se decidió obtener una segunda opinión mediante un peritaje encargado por ellos mismos. De esta manera, el 6 de noviembre de 2017, el perito arquitecto ingeniero José Manuel Díaz, en su dictamen pericial y diagnóstico del edificio Centauro, determinó que los desaplomes expresados por el inmueble se encontraban dentro de los rangos permitidos por el Reglamento de Construcciones de la Ciudad de México, determinando que sus condiciones de estabilidad eran aceptables. En este sentido recomendó un conjunto de acciones en materia preventiva y correctiva, indicando expresamente que el inmueble “puede seguir funcionando una vez hechas las reparaciones y trabajos de estabilización tanto en su superestructura, cimentación y elementos divisorios estructurales” (Díaz, J., 2017). Es decir, el edificio no debía ser demolido.

Frente a esta inconsistencia, los residentes de Centauro se reúnen con Ricardo Becerra, Comisionado para la Reconstrucción en ese momento, quien les indica que la categoría de riesgo sería dirimida por un arbitraje externo. Becerra, según lo comprometido asignó con ese propósito al Dr. Sergio Alcocer. La opinión técnica del Dr. Alcocer, emitida el día 15 de febrero de 2018, vino a reafirmar lo señalado en el peritaje encargado por los vecinos,

indicando que “el edificio en concreto exhibe daños en elementos estructurales y no estructurales que, por su tipo y severidad, requiere una rehabilitación sísmica” (Alcocer, 2018). En este sentido, la posibilidad de rehabilitación fue ratificada por dos instancias técnicas distintas. No obstante, al día siguiente de emitida la opinión de Alcocer, el día 16 de febrero de 2018, Becerra renuncia a su cargo. El comisionado entrante, Edgar Tungüí, no respetó el acuerdo, reconociendo únicamente el dictamen del ISC, es decir, finalmente se determinó la demolición del inmueble, procedimiento que inició en septiembre de 2018 concluyendo el mes de noviembre del mismo año.

**Imagen 16: Edificio Centauro, abril 2018**



Fuente: Elaboración Propia, abril 2018

**Imagen 15: Demolición Centauro, octubre 2018**



Fuente: Elaboración Propia, octubre 2018

En atención a los argumentos del comisionado para ratificar la demolición, una entrevistada señala lo siguiente “yo pienso (...) a mi parecer, creo que no era viable para el gobierno, pues porque él era el que tenía que pagar la rehabilitación” (Laura, comunicación personal, 10 de septiembre de 2018).

En este sentido, la ruta seguida posteriormente por las torres Osa Mayor y Centauro fue la reconstrucción. No obstante, fue gestionada de manera autónoma por cada edificio. No se articuló una organización conjunta dentro del predio; las mesas de trabajo y conversaciones con distintas instituciones fueron abordadas por los representantes de cada edificio. Tampoco hubo adhesión al colectivo de damnificados surgido en la ciudad (DUCDMX), cuya consigna fue por una reconstrucción sin créditos y sin redensificación. Por el contrario, estos fueron los mecanismos empleados por los edificios de la Unidad Habitacional Morelos para reconstruir. En este contexto y de acuerdo a una de las entrevistadas del Edificio Centauro, si bien en días posteriores al sismo simpatizaron y adhirieron al colectivo antes mencionado, rápidamente se descolgaron:

“Porque nosotros estamos conscientes de lo que pasó fue por la naturaleza. No fue por el gobierno ni nada. Y estamos conscientes de que pos que tenía que tirarse el edificio, y que sí nos podían ayudar, y una cosa es la ayuda y otra cosa es que a uno le den, no. El gobierno no tiene por qué pagarnos. Y ese fue, cuando yo entré como administradora esa fue la consigna. Esto no fue cuestión de nadie, fue cuestión de la naturaleza, como cualquier otra persona lo único que buscamos es el apoyo. Y eso lo trabajamos para obtenerlo. Y sí de verdad, así sí fue” (Matilde, comunicación personal, 9 de octubre de 2019).

El anterior relato denota un sentir muy arraigado en el enfoque dominante del estudio de los desastres (Hewitt, 1983), en donde el traslado de la responsabilidad al individuo es tal, que no permite comprender que la magnitud de daño expresado por el inmueble deviene de un proceso donde inciden múltiples factores y actores, y que el fenómeno natural solo viene a revelar un proceso construido de manera sostenida por años. Le advierte también en esta opinión, posibles influencias del actuar institucional en el manejo del conflicto, quienes instalaron fuertemente la idea de trabajo individual.

La postura que prevalece en los edificios afectados es la de resolver a la brevedad la situación de las viviendas, accediendo de manera temprana a las cambiantes estrategias propuestas por la Comisión para la Reconstrucción. Esto implicó transitar por un conjunto de propuestas institucionales que se fueron construyendo en el camino, iniciando por un escenario donde, bajo la administración de Mancera, la única posibilidad de financiamiento era ofrecida por la

banca a través de la Sociedad Hipotecaria Federal, consistente en créditos de un millón de pesos con una tasa de interés del 9%. Lo anterior implicaba un endeudamiento que podía alcanzar los 20 años. En este esquema de incertidumbre, en mayo de 2018, arranca la reconstrucción de Osa Mayor, pese a que muchos de los afectados no cumplían las condiciones para acceder a un crédito hipotecario, poniendo en entredicho el avance de un proyecto que requería del aporte monetario de la totalidad de los condóminos. Posteriormente, se abre una nueva posibilidad vinculando al INVI, iniciándose un proceso, que entre distintos ajustes desde la saliente administración de Mancera/Amieva y la entrante de Claudia Sheinbaum a fines de 2018, define un esquema de financiamiento para ambas torres.

En este sentido, y partir de lo establecido en la nueva Ley para la Reconstrucción<sup>39</sup>, se amplió el máximo de subsidio a fondo perdido, llegando a un tope de 65m<sup>2</sup>; todo requerimiento extra en cuanto a superficie se financiaría con créditos de INVI. Las condiciones de este crédito eran considerablemente mejores que las dispuestas por la S.H.F.; tasa de interés de un 0%, actualizable anualmente en relación a la Unidad de Medida y Actualización (UMA) y donde la cuota mensual de pago no podía exceder el 20% de los ingresos familiares. En el caso de los departamentos de las Torres Osa Mayor y Centauro, con superficies originales de 100 m<sup>2</sup>, se requería de la asignación de un crédito para financiar el metraje cuadrado excedente, pues los propietarios manifestaron no estar dispuestos a perder superficie. De este modo, asumen el financiamiento de la superficie excedente mediante dicho crédito, recurriendo además al mecanismo de redensificación, a través del cual se proyectó un nivel adicional con 4 departamentos, cuya venta permitiría amortizar el monto total del crédito solicitado al INVI.

Con las definiciones anteriores, se construyeron algunas certezas en torno a los pasos siguientes. Se vislumbraba al menos un esquema de financiamiento más accesible, no obstante, persistían vacíos que preocupaban a los afectados. Dicho vacío se relaciona con la definición del monto total del crédito que finalmente solicitarían al INVI, el que tenía directa relación el valor del m<sup>2</sup> construido, que multiplicado por los 35m<sup>2</sup> excedentes, determinaría esta cifra. Inicialmente, aun bajo la dirección de Raimundo Collins en el Instituto, se

---

<sup>39</sup> La Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México fue publicada el 7 de diciembre de 2018.

estableció un valor del m<sup>2</sup> en torno a los 12,000 pesos, el cual multiplicado por los 35m<sup>2</sup> llegada a un crédito de 420,000 pesos. Con la salida de Collins, la Constructora DIC, modifica el presupuesto de obras, incrementando el valor del m<sup>2</sup> a 25,000 pesos, es decir, un poco más del doble de lo establecido inicialmente. Hasta septiembre de 2019, a un año del inicio de las primeras obras, ni Osa Mayor ni Centauro tenían certeza de cuál sería el monto total del crédito. La incertidumbre en cuanto al financiamiento se extendió durante el largo proceso de reconstrucción. Hasta inicios de 2021, tampoco había claridad respecto a la venta de los cuatro departamentos que se obtuvieron por torre como excedentes mediante el mecanismo de redensificación. Al respecto un funcionario del INVI señala lo siguiente:

“Eso todavía no está bien definido, lo tiene que definir el gobierno y reconstrucción (...). De hecho, el INVI no va a intervenir en la venta de esos edificios. Aquí hay un organismo, que se dedica digamos, a vender los inmuebles [públicos]. Entonces este, yo me imagino que ellos serán los que intervengan en la venta de estos inmuebles” (Gaúna, H., comunicación personal, 26 de enero de 2021).

Cabe señalar que dicha indefinición se da a la par con la entrega del Edificio Osa Mayor en febrero de 2021, que, dicho sea de paso, presentó un retraso importante en la ejecución de obras. La reconstrucción del edificio inició en mayo de 2018, proyectándose preliminarmente el plazo de un año para su conclusión, el que no se cumplió, desplazándose para octubre de 2020 y luego para febrero de 2021, fecha en que finalmente, después de 2 años y 9 meses, fue entregado completamente terminado.

El caso de Centauro es distinto, con obras detenidas desde marzo de 2020 a raíz de una investigación iniciada a la empresa constructora por pago de sobrecostos, recién el primer trimestre de 2021 se llegó a un acuerdo que busca reiniciar obras –con un avance del 50%– en abril del mismo año, según lo indicado por el Comisionado para la Reconstrucción Cesar Craviotto (Craviotto, 2021).

**Imagen 17: A la izquierda Osa Mayor concluida. A la derecha Centauro y obras detenidas**



Fuente: Elaboración Propia, febrero 2021

En ambos casos, la demolición y reconstrucción de los inmuebles, representó grandes desafíos en cuanto a la residencia temporal que debieron buscar familias residentes de un total de 112 departamentos. El apoyo de renta entregado por la Comisión de Reconstrucción, de 4,000 pesos mensuales, servía para cubrir parcialmente una renta temporal en la misma colonia o sectores aledaños. Muchas familias tuvieron que trasladarse fuera de la ciudad en busca de una residencia transitoria. A principios de 2021 las familias de Centauro aun no retornan a sus viviendas, razón por la cual, deben seguir rentando otros espacios a la espera de la entrega del edificio, la que, según trascendidos, debiera llevarse a cabo a inicios de 2022.

- **La Torre Pegaso y el proceso de rehabilitación**

De los edificios catalogados en riesgo medio, la torre Pegaso es la que ha manifestado un mayor avance, iniciando gestiones para su proyecto de rehabilitación de manera temprana y casi al mismo tiempo que Osa Mayor y Centauro. De manera inmediata al sismo se conformó la administración del edificio, la cual venía operando de facto desde el 2015, y se protocolizó ante la PROSOC en 2018. La administradora que asume la gestión en 2018, era una de las personas que venía ejerciendo el cargo espontáneamente dos años antes del sismo y al momento de la entrevista llevaba dos años adicionales como administradora registrada formalmente. Es decir, entraba a un periodo de 4 años continuos en la gestión y administración del predio. En conversación con el comité de vigilancia y la administradora se advierte que si bien antes no había formalidad en la conformación de la administración, se gestionó, de acuerdo a los recursos disponibles, de la mejor manera posible el mantenimiento del edificio. Con dichos recursos fue posible la ejecución de algunas acciones de mantenimiento de carácter preventivo, que según la percepción de la administradora, favorecieron el comportamiento de la estructura el día del sismo respecto de sus símiles Centauro y Osa Mayor, según se describe en el siguiente relato:

“(…) eso fue por acciones que se tomaron antes, como por ejemplo el vaciado de las celdas, que ahora nos damos cuenta de que no fueron todas, pero con las que fueron, fue más que suficiente para poder tener la opción de poder rehabilitar un edificio. Allá las celdas estaban llenas [Torre Centauro] y eso hizo que los movimientos fueran más fuertes y terminaran dañándose las torres. Eso es la explicación técnica que nos dieron. Pero el mantenimiento fue adecuado, porque cuando terminó, las celdas estaban vacías, la mayoría estaban vacías y eso nos ayudó muchísimo a que el edificio no se dañara. Entonces creo que sí, la administración en ese momento si cumplió con esa labor de mantener las áreas comunes, que las celdas son áreas comunes, en un estado que permitiría, no pos no sé, que se hubiera dañado más el edificio” (María, comunicación personal, 23 de septiembre de 2019).

La percepción de la administradora es la correcta y se sustenta en el diagnóstico que arrojaron algunos de los peritajes de manera previa en la unidad (Berrón, 2014; Díaz, 2017), donde la falta de drenaje de las celdas de cimentación se enunció como uno de los factores que

incrementó el nivel de vulnerabilidad de Centauro y Osa Mayor. El mismo relato denota, además, un manejo de los alcances del concepto vinculado a lo común en el edificio, comprendiendo que elementos que no son visibles ni tampoco lugares habitables, también forman parte de dicha categoría, cuya apropiación es de vital importancia para asegurar el mantenimiento óptimo de la edificación. Dicha gestión es reconocida por otros entrevistados que relevan el trabajo que desde antes se venía ejecutando:

“Sí, pero desde la administración de la señora Lupita y usted, fue haciéndose obras. Ellas lograron la emancipación del agua, de las allá. O sea, nosotros logramos tener una cisterna y bombeo de agua que no se tenía antes” (Pedro, comunicación personal, 23 de septiembre de 2019).

En la conversación sostenida con la administración, se observa un comité de vigilancia bien constituido y en función. De acuerdo a lo señalado por sus integrantes, se reúnen al menos una vez por semana para revisar los pendientes y tratar de encausar su solución. Reconocen como parte de sus funciones la fiscalización del desempeño de la administradora, pero más allá de eso, asumen que su rol principal es apoyarla, conformando un equipo de trabajo colaborativo. La administradora, respecto del equipo de trabajo señala lo siguiente:

“en el comité somos un grupo que busca soluciones y no problemas y, seguimos adelante. Y la mayoría de los vecinos tiene mucha confianza en todo el comité y en la administración” (María, comunicación personal, 23 de septiembre de 2019).

Dicha confianza es proyectada al resto de los residentes, la que presenta un comportamiento comunitario con mayores niveles de responsabilidad y reciprocidad, distinto al descrito para otros edificios del predio. Esto se refleja por ejemplo en niveles de morosidad más bajos y una mayor recaudación de fondos para el mantenimiento. En este sentido, de acuerdo a la administradora y al comité de administración, después del sismo lograron disminuir considerablemente el porcentaje de morosidad en el pago de cuotas de mantenimiento, de un 40% a un 10% aproximadamente, aún considerando que este corresponde al edificio con la cuota más alta de la unidad, llegando a los 450 pesos por departamento. No obstante, reconocen que dicha cuota resulta insuficiente para dar un mantenimiento adecuado a elementos de alta complejidad, como ascensores y sistemas de drenaje, avisando que más

adelante se hará más difícil, por las actualizaciones incorporadas a través de la rehabilitación y mejoramiento del edificio después del sismo:

“Lo que pasa es que para tener lo que ahorita tenemos, con 450 pesos mensuales no va a alcanzar, esa es la verdad. Porque el edificio se va a dejar con cámaras de vigilancia, con sistemas de seguridad, con vigilantes las veinticuatro horas. El problema es que al terminar la obra ya no va a ser costeable con ese dinero” (Pedro, comunicación personal, 23 de septiembre de 2019).

En este contexto, pese al buen desempeño a nivel comunitario, plantean que es muy difícil poder incrementar el monto de las cuotas para poder costear regularmente todos los servicios y requerimientos que el edificio presenta.

Como se señaló anteriormente, la nueva administración se constituye formalmente luego del sismo, dando respuesta al requerimiento que planteaba la anterior Ley de Reconstrucción (2017) para poder acceder a los recursos para su rehabilitación. En este contexto, el mecanismo de financiamiento al que accedieron, inicialmente, fue el Crédito Emergente para la Reparación de Vivienda (CERV) otorgados por el INVI de manera individual a cada condómino. Dichos recursos fueron depositados en una cuenta mancomunada gestionada por la administradora y el Comité de Vigilancia. Con los recursos recabados en esta primera etapa se financiaron los estudios necesarios para respaldar el proyecto de rehabilitación.

Posteriormente, fueron incluidos en el Fideicomiso para la Reconstrucción de la Ciudad de México, a través del cual les fueron asignados recursos a fondo perdido para la ejecución de proyecto de rehabilitación. Sin embargo, los entrevistados no ocultan su malestar frente a la deuda asumida con el INVI, que si bien corresponde a un crédito con bastantes facilidades, en la medida en que se actualiza la UMA, se reajusta también la mensualidad del crédito. Según Rosa Romero, funcionaria del INVI, la extensión del endeudamiento, dependía de las condiciones de cada individuo, pudiendo pactarse en 60, 120, 180 o 240 mensualidades, es decir, entre 5 y 20 años, con cuotas mensuales que podían oscilar entre los 2,000 y los 600 pesos. En este sentido, dicho pago implicaba una merma mensual en los ingresos familiares, siendo que otros predios que retrasaron la rehabilitación de sus edificios a la espera de un esquema de financiamiento sin créditos, avanzaban con sus proyectos sin endeudamiento.

El cambio de administración y la nueva Ley de Reconstrucción propuso una modificación en el esquema de financiamiento antes descrito. En este contexto, y bajo la consigna de un proceso de reconstrucción sin créditos, es que el 23 de enero de 2020 el INVI publica los lineamientos para la condonación de créditos y/o intereses moratorios del Programa de Mejoramiento de Vivienda, en la modalidad de Crédito Emergente para Reparación de Vivienda (CERV) asignados a damnificados por el sismo del 19 de septiembre de 2017 (INVI, 2020), bajo el cual, eventualmente, podrían ampararse los condóminos de Pegaso.

Recapitulando, el proceso de deterioro enfrentado por la Unidad Habitacional Morelos, la expresión física de los daños después del sismo de 2017 y la manera de enfrentar la reconstrucción, plantea algunas particularidades que son relevantes para comprender el proceso de construcción de vulnerabilidades en el predio. En este contexto, es importante destacar, que pese a ser concebida como un conjunto, la unidad no es percibida como tal en cuanto a las prácticas organizativas descritas por los y las entrevistadas. Más bien se constata una atomización, la cual es percibida a través de los distintos relatos, los cuales refieren de manera específica a su edificio, y solo en algunas ocasiones a otros en condiciones de riesgo similar al suyo, como es el caso de los edificios Centauro y Osa Mayor.

Pese a la criticidad evidenciada por estas dos torres, no se observa la conformación de un entremado comunitario orientado a la exigencia de una revisión total de las edificaciones que conforman el predio para descartar posibles afectaciones en otros edificios, como sí sucedió en el multifamiliar Tlalpan. De manera posterior, y a solicitud de los residentes, se fueron incorporando otros edificios de la unidad. A continuación de Osa Mayor, Centauro y Pegaso se suman los requerimientos del edificio Tauro catalogado en riesgo medio y finalmente los Edificios E2, Aries, Leo y Orión, sin una categoría de riesgo definida en la nómina del censo entregado en 2019 por la Comisión para la Reconstrucción. En este sentido, las condiciones de seguridad y estabilidad del resto de los edificios es incierta.

A nivel comunitario, los afectados y las reflexiones derivadas acerca de la progresión del deterioro y crisis estructural de los edificios, son coincidentes en afirmar que el desenlace podría haber sido distinto si se hubiesen tomado medidas a tiempo, aseveraciones expresadas en frases como “si se hubieran hecho los arreglos necesarios a raíz del sismo del 85', quizás no hubiésemos tenido que llegar a la demolición del edificio” (Mónica, comunicación

personal, 14 de octubre de 2019) o “más bien ya estamos más conscientes de lo que es perder tu casa en un dos por tres y saber que pudiste haber hecho algo años antes” (Sofía, comunicación personal, 15 de octubre de 2019). Se reconocen también, severas complejidades en la recaudación de cuotas, las que de manera general presentan altos porcentajes de morosidad, condición que dificulta la actuación de las administraciones, pasando a ser una figura jurídica con escasa capacidad de maniobra, pues los problemas subyacentes se relacionan con las capacidades económicas diferenciadas de los residentes, pero también con prácticas colaborativas difusas.

A nivel institucional, se observa una atención de manera previa al sismo y otra en respuesta a la contingencia desatada de manera posterior. Aquellas acciones previas, si bien han reconocido las complejidades existentes en este tipo de contexto residencial, diseñándose dispositivos ad-hoc para el apoyo al mantenimiento, estos no lograron actuar de manera preventiva o correctiva, dirigiendo los recursos a acciones que no lograron mitigar los problemas de fondo de los edificios atendidos. Las acciones ejecutadas de manera contingente, resultan aún menos efectivas, pues pese a la existencia de diagnósticos que señalan el carácter eminentemente colectivo de esta tipología habitacional, se actuó por un largo periodo queriendo abordar la problemática como si fuera un conflicto habitacional individual. Asimismo, se observa un actuar institucional orientado a la disuasión del trabajo colectivo, como mecanismo de desarticulación de espacios organizativos que pueden representar conflictos en los modos de operación que se buscó imponer en el modelo de reconstrucción. Asimismo, se evidencia una interlucución con actores institucionales, más acotada respecto de la experimentada en el multifamiliar Tlalpan. En el caso de la Unidad Habitacional Morelos se concentró en una primera etapa con el Comisionado para la Reconstrucción, y luego del cambio en la Jefatura de Gobierno su relación más directa fue con el INVI. El tránsito e interlocución con los distintos actores, denota tensiones, principalmente con el INVI. Según es posible constatar en varias de las entrevistas realizadas, los conflictos remiten de manera prioritaria al esquema de financiamiento de los proyectos.

No obstante, a partir de la experiencia atravesada, emergen algunas reflexiones que podrían vislumbrar una reconfiguración del espacio organizativo. A través de la internalización de qué es lo que implica habitar una estructura residencial, donde lo común va más allá de

espacios habitables y funcionales de los inmuebles y donde los elementos estructurales y constructivos son componentes fundamentales en el sistema denominado bien común, se llega a la comprensión de que su mantenimiento es vital para asegurar las condiciones de estabilidad y seguridad del edificio y consecuentemente de la vivienda. Al respecto, una entrevistada hace una analogía respecto del cuidado de la salud humana y el mantenimiento del edificio señalando “que [nosotros] necesitamos tomar calcio todo eso, ellos también necesitan mantenimiento en especial” (Sofía., comunicación personal, 15 de octubre de 2019).

### 3. Edificio Porta Tlalpan 550

#### 3.1 Antecedentes generales

El conjunto Porta Tlalpan, se ubica sobre la calzada de Tlalpan número 550, en la Alcaldía Benito Juárez, Colonia Moderna. Se emplaza en un predio de 4,800 m<sup>2</sup> definido por la Calzada de Tlalpan hacia el poniente, la calle Antonio Maura hacia el oriente, y otros predios de vivienda en sus deslindes norte y sur. Morfológicamente, se encuentra dividido en 4 torres, de 12 pisos más planta baja y dos niveles subterráneos y un total de 390 departamentos de 60m<sup>2</sup> (Serrano Monjaraz arquitectos, s/f). Proyectado el año 2006 por el despacho Serrano Monjaraz y ejecutado por el grupo Arquitectoma, una primera etapa conformada por las torres A y B fue entregada el año 2009, mientras que la segunda etapa, correspondientes a las torres C y D, fue entregada el 2012.

**Mapa 8: Distribución predial Porta Tlalpan 550**



Fuente: Elaboración propia con base en Google earth

La edificación de este conjunto se enmarca en una etapa posterior al proceso de redensificación emprendido en la Ciudad Central, a través de los lineamientos establecidos en el Bando 2 bajo la administración de Andrés López Obrador entre 2000 y 2006. En este contexto, aunque no con el mismo énfasis discursivo y programático, la densificación de las alcaldías centrales siguió aplicándose bajo la administración de Marcelo Ebrard (2006-2012). Fue en este último periodo en el cual se construye el desarrollo inmobiliario Porta Tlalpan 550. En este contexto, los edificios al momento del sismo no tenían más de 10 años de antigüedad, y muchos de sus residentes aún se encontraban pagando los créditos mediante los cuales fueron adquiridos los departamentos.

**Imagen 18: Circulaciones Interiores Porta Tlalpan 550**



Fuente: Serrano Monjaraz Arquitectos TIALPAN

Construido después del sismo del 85, ajustado al Reglamento de Construcciones del D.F. y con un corto ciclo de vida edilicio, reúne todas las condiciones para que hipotéticamente hubiese resistido sin problemas el movimiento de 2017. No obstante, junto con otros edificios que fueron construidos en el mismo periodo, representa uno de los segmentos de edificaciones que resultaron más afectadas. En este sentido, las causas subyacentes en el breve, pero intenso proceso de construcción de vulnerabilidades, presenta una ponderación mayor en el factor institucional.

### **3.2 La administración condominal como forma de organización funcional pre-establecida**

A diferencia de los dos casos anteriores, el conjunto Porta Tlalpan 550, poseía desde su entrega un régimen de propiedad en condominio constituida, la que venía consignada en las escrituras de las propiedades. De manera inicial y con la entrega de la primera etapa, en las torres A y B, había un administrador encargado de gestionar ambos bloques, a los que luego se sumaron la torres D y E, pertenecientes a la segunda etapa. Posteriormente, cada edificio estableció su propia administración, no obstante, se mantuvo una coordinación interna entre administradores para gestionar el funcionamiento y los servicios generales del predio. Respecto de esta administración conjunta, los residentes entrevistados precisan que esta se daba principalmente entre las torres B, C y D, señalando que la torre A “como que siempre quiere caminar por su lado, y entonces a veces como que se separan, y van ellos por su propia cuenta” (Jesús, comunicación personal, 3 de febrero 2021). De acuerdo a lo expresado por otra entrevistada, siempre ha rondado la sospecha de la composición en la tenencia de la propiedad de la Torre A, especulándose que gran parte de los departamentos fueron vendidos a familiares de la constructora, “entonces esa torre...nunca hay modo de ponerse de acuerdo con esa torre, siempre trabaja aparte, este, nunca asiste a las reuniones...varios detallitos” (Lucía, comunicación personal, 23 de octubre de 2018).

Respecto a la modalidad de administración, en este caso y a diferencia de los revisados en apartados anteriores, antes y algunos meses después del sismo, siempre fue un servicio externalizado, es decir, se pagaba a un administrador cuyos honorarios eran incluidos en las cuotas mensuales de mantenimiento. Los entrevistados, valoran manera positiva la administración del predio antes del sismo, lo que se debe, según uno de los entrevistados, a que el edificio “por ser nuevo, la verdad no presentaba muchos problemas” (Jesús, comunicación personal, 3 de febrero de 2021). En este sentido, la cuota de mantenimiento establecida era de 650 pesos, dando mantención a elevadores, limpieza, el pago de servicios de conserjería y de administración. Al respecto uno de los entrevistados señala que según su parecer “el edificio estaba bien conservado, sí tenía en algunas partes deterioro, particularmente en el gimnasio, un poquito en la sala de usos múltiples, un saloncito pues (...) pero en términos generales el edificio funcionaba bien” (Jesús, comunicación personal, 3 de febrero de 2021).

De acuerdo a lo expresado por los entrevistados, las cuotas de mantenimiento cubrían únicamente servicios y las eventuales expresiones físicas de deterioro eran más bien leves por su reciente edificación. No obstante, al momento de presentarse complejidades mayores, las cuales demandaban acciones correctivas a través de la ejecución de un tipo de obra en específico, se requerían del aporte de cuotas extraordinarias a los condóminos. Lo anterior, según los testimonios, tuvo lugar en una ocasión, la que se requirió para impermeabilizar las azoteas y retocar las pinturas de fachadas:

“porque ya teníamos este problema de, cuando llovía ya el agua no caía bien, porque parece que tenía problemas con la, con la tubería, entonces sí se hizo antes del sismo una inversión en (...) ese rubro se impermeabilizó y se pintó el edificio” (Jesús, comunicación personal, 3 de febrero de 2021).

En esa oportunidad la cuota adicional por indiviso ascendió a los 6 mil pesos. En su breve ciclo de vida, todo tipo de mantenimiento preventivo fue ejecutado a tiempo y con el aporte adicional de los residentes. No se requirió nunca para estos efectos el apoyo de recursos estatales para la mantención del predio.

En el contexto de este esquema de administración u organización funcional, no existían en la unidad otro tipo de prácticas organizativas en las que se pudiera observar la conformación de un entramado comunitario. Según relatan los entrevistados, las dinámicas propias de la vida cotidiana de los residentes hacían que las interacciones entre vecinos fueran muy limitadas, pues prácticamente solo llegaban a dormir después de extensas jornadas laborales. Incluso siendo reuniones convocadas para resolver cuestiones colectivas, como las asambleas, en donde hipotéticamente se requiere de una participación acotada de condóminos para la toma de decisiones, el porcentaje de participación era bajo. Lo anterior se refleja en el siguiente relato:

“Híjole, es que mira yo la verdad, es que yo siempre he sido (...) he sido pues muy aislado, yo pago mis cuotas y, pues saludo a los vecinos de mi piso. Pero no participaba sinceramente en las asambleas, yo solamente mientras viera funcionar bien mi edificio, mientras me rindieran cuentas de mis, dónde se aplicaban las cuotas, a mí me parecía que con eso estaba, eh, era suficiente. Pues, te soy sincero, casi no

participaba en asamblea vecinales” (Jesús, comunicación personal, 3 de febrero de 2021).

Se observan entonces, en esta organización prácticas funcionales que se remiten al buen comportamiento financiero, las que permiten delegar responsabilidades a terceros –y externos en este caso- limitando a este aspecto el sentido de compromiso y la participación del condómino. En este sentido, no se observan trazas de una organización activa antes del sismo.

### **3.3 El sismo de 2017 y la activación de acciones organizativas autoconvocadas**

La reciente edificación y el escaso desgaste de elementos constructivos y estructurales, además de acciones de mantenimiento oportunas, no hacían presagiar que las torres podrían ser objeto de algún tipo de afectación de manera posterior a la ocurrencia de un sismo en la ciudad. No obstante, es justamente lo que ocurre después del 19 de septiembre de 2017, siendo uno de los cientos de predios que debió ser evacuado luego del sismo producto de las afectaciones que presentó. El único predio afectado en la manzana después del sismo fue el conjunto Porta Tlalpan 550, construido por Grupo Arquitectoma y comercializado por la Inmobiliaria Porta Tlalpan 550 S.A.

El sismo también marca un viraje en las condiciones de organización y administración antes descritas. A partir de las afectaciones experimentadas por los edificios y la categorización del daño –medio según dictámenes- fue requerida su desocupación, razón por la cual, los residentes debieron buscar viviendas temporales implicando grandes desplazamientos dentro y hasta fuera de la ciudad. El mecanismo de administración externalizada se mantuvo un tiempo más, siendo sustituido posteriormente por una administración y un comité de vigilancia constituido por los mismos condóminos. Dicha modificación obedece, por un lado, a que resultaba inviable para un gran número de residentes seguir pagando las cuotas de mantenimiento, cuando adicionalmente tenían que costear la renta de una residencia provisoria y además seguir pagando las mensualidades de créditos hipotecarios, y por otro, a que la constitución de una administración ante la PROSOC se estableció como un requisito para poder acceder a los fondos de reconstrucción. En este contexto, las administraciones vecinales asumen la gestión propia del proceso de reconstrucción, activándose de manera

inédita procesos organizativos al interior de la unidad. Vecinos que durante años habían tenido una vinculación circunstancial, de manera abrupta se vieron en la necesidad de comenzar a construir espacios colaborativos, situación que implicó grandes desafíos, según relata una de las entrevistadas:

“Entonces hubo mucha como política, y temas así de conflictos entre las torres, y entonces se fue como este transformando, al punto que, hubo sí un momento en el que pudimos organizarnos cada, cada torre, formó sus comités. Este, yo me incluí en el [la administración] de mi torre. Y entre las 4 torres (...) organizamos una primera junta donde queríamos hacer comités, bueno creamos comités técnicos, digámoslo así con ingenieros y arquitectos por el tema de todos los daños que habían ocurrido, uno este, de abogados, otro de, este, pues como diversos ahí los vecinos que apoyaban más en comunicación y esos temas” (Gabriela, comunicación personal, 9 de febrero de 2021).

A partir de este momento y con una estructura medianamente definida, las reuniones se hicieron frecuentes entre los comités y las administraciones de los edificios. De igual manera las asambleas ampliadas se comenzaron a incrementar para retroalimentar a los condóminos de los avances o retrocesos que se iban dando en el proceso de reconstrucción. Una de las primeras acciones que se concertaron, tuvo que ver con la determinación del grado de daño que efectivamente habían experimentado las edificaciones. Para esto, los vecinos contrataron a un corresponsable de seguridad estructural que elaborara un dictamen de seguridad de los edificios, el cual se realizó de manera autónoma y sin apoyo institucional, es decir, los propios condóminos financiaron el peritaje. El resultado de dicho peritaje, según una entrevistada “fue en el que nos arrojó todos los vicios ocultos que tenía de construcción, o sea eso fue realmente lo que, bueno eso entre otras cosas, que el edificio quedara tan dañado” (Lucía., comunicación personal, 23 de octubre de 2018).

Como se señaló anteriormente, problemas asociados a mantenimiento o a otros daños mayores no atendidos no constituyen un factor en el análisis. En este sentido, y luego del dictamen, la mirada se vuelca inmediatamente a la calidad de la construcción y también a la fiscalización de su proceso constructivo. Si bien, los daños no afectaron gravemente la estructura, de acuerdo al dictamen encargado por los residentes, existen patrones y fallas

constructivas de origen que se repitieron en las 4 torres, con mayores expresiones en los cubos de escaleras y elevadores y muros divisorios. Estos, al “no presentan elementos verticales suficientes y adecuados que permitan la deformación independiente de la estructura tanto en la dirección del plano del muro como perpendicular a los mismos” (Tlalpan 550, 2018c) incrementaron el daño sufrido por la edificación. Siguiendo con las constataciones efectuadas por el dictamen realizado por Luis Hierro Bohigas, Corresponsable de Seguridad Estructural, dichos daños obedecen a “faltas en procedimientos constructivos, falta de supervisión, mal detallados de refuerzo y sobre todo mal solución de desligado de elementos no estructural de la estructura principal” (Tlalpan 550, 2018c).

En este contexto, el 27 de abril de 2018, la Inmobiliaria Porta Tlalpan realiza la primera oferta a las 4 torres y haciendo alusión al dictamen antes mencionado, se ampara únicamente en aquella parte del documento que señala que los daños sufridos no son estructurales. Sobre esa condición construyó una propuesta que en términos monetarios ofrecía 2.5 millones de pesos por torre correspondiente a un total general de 10 millones de pesos para todo el conjunto. Para acceder a dichos recursos, en las cláusulas se exigía a los condóminos reconocer la buena calidad en la ejecución de las obras así como la seguridad estructural de los edificios, eximiendo de toda responsabilidad a la desarrolladora con motivos que tuviera que ver con el “diseño, materiales, construcción y/o comercialización de las torres que conforman o comprenden el Inmueble Tlalpan 550, o como consecuencia de los daños materiales o de cualquier índole, resultantes del sismo indicado [2017]” (Tlalpan 550, 2018a).

Contrastando lo señalado en la la propuesta de la Desarrolladora y el dictamen de Luis Hierro (2018), se advierte en primera instancia la omisión de los motivos que originaron los daños en el predio, los cuales tienen que ver con mala calidad en la ejecución de las obras, justamente las responsabilidades que la desarrolladora buscó evadir en la propuesta enviada a los condóminos. Es más, el que no haya habido un colapso del sistema estructural no implica que los departamentos fueran habitables, así lo sugiere el mismo dictamen referido, el cual señala que las deficiencias en el proceso constructivo son las que en su conjunto llevaron “a la presencia de daños que dejaron los edificios inhabitables y con riesgo a sus ocupantes y contenidos” (Tlalpan 550, 2018c).

Con la claridad de lo dictaminado y la escueta oferta de la desarrolladora, que resultaba inviable dar cobertura a las obras que efectivamente requerían los edificios, los condóminos se opusieron. Una entrevistada recuerda este suceso en el siguiente relato:

“Pero la constructora dio la cara, está, así como que los voy a apoyar, pero hay que firmar la condiciones que ellos dan de que obvio no son culpables de nada, que nos están ayudando por buenas gentes (...) así vienen sus condicionantes ¿no? Y todos teníamos que firmar, obvio dijimos que no, por eso nos movimos de otro modo” (Lucía, comunicación personal, 23 de octubre de 2018).

El trabajo llevado a cabo por los comités de administración y la asamblea de condóminos se intensifica luego de la creación del Fideicomiso Público para la Reconstrucción y Rehabilitación de Viviendas de Uso Habitacional (FIREREVIH), en junio de 2018, pues se abría la posibilidad de acceder a financiamiento público para la rehabilitación del predio, contexto en el cual uno de los administradores expresa que “todo el tiempo había cosas que comunicar o había razones para reunirse con otros comités” (Jesús, comunicación personal, 3 de febrero de 2021). Los comités comenzaron a avanzar en gestiones vinculadas al diseño del proyecto ejecutivo de rehabilitación, con el cual se determinaría la cantidad de recursos que serían solicitados al fideicomiso. El trabajo en este periodo según una entrevistada “fue como muy intenso (...) ahí fue cuando hubo como más cohesión de los equipos” (Gabriela, comunicación personal, 9 de febrero de 2021). El intenso proceso organizativo, propició que el predio fuera el primer multifamiliar en recibir recursos para el financiamiento de obras de rehabilitación en la Ciudad de México, en septiembre de 2018.

Posterior a la comunicación de la asignación de recursos del Fideicomiso, la Inmobiliaria Porta Tlalpan S.A. arremete nuevamente con la propuesta realizada anteriormente. Apelando al principio de responsabilidad social de la empresa, ética y buena fe, ofreció la ejecución de obras de rehabilitación en áreas comunes y así adicionarlas a los recursos destinados desde el Fideicomiso para refuerzo estructural, añadiendo “y de ser necesario, con el esfuerzo que realice cada condómino conseguiremos el resultado deseado” (Tlalpan 550, 2018b). Es decir, nunca se reconocieron los vicios en la calidad de las obras, limitándose a hacer ofrecimientos que paliaban mínimamente los requerimientos de las cuatro torres y, además, aprovechaba la

coyuntura de asignación de recursos fiscales, razón por la cual esta oferta nuevamente es rechazada..

Habiendo asegurado los recursos del FIREREVIH la organización comienza a experimentar un desgaste, disminuyendo la frecuencia y participación en asambleas, lo que según una de las entrevistadas se debe en parte a que “el mismo tema condominal que era bárbaro ¿no? poder coordinar 390 familias, este, era un poco complicado” (Gabriela, comunicación personal, 9 de febrero de 2021). De esta manera, se comienzan a emplear otros mecanismos para mantener informados a los residentes, utilizando el correo electrónico como medio de comunicación masiva.

### **3.4 Rehabilitación del conjunto y reproducción de vulnerabilidades**

Bajo la administración de José Ramón Amieva como Jefe de Gobierno y Edgar Tungüí como Comisionado para Reconstrucción, se transfirió un total de 116 millones 972 mil 400 pesos (Auditoría Superior de la Ciudad de México, 2020) a la cuenta mancomunada abierta por los comités de administración de Porta Tlalpan 550. Dicho procedimiento se realiza bajo las condiciones establecidas en los Lineamientos para otorgar apoyo a la Reconstrucción y Rehabilitación de Viviendas en Conjuntos Habitacionales y Edificios de Uso Habitacional Multifamiliar, que formaban parte del FIREREVIH.

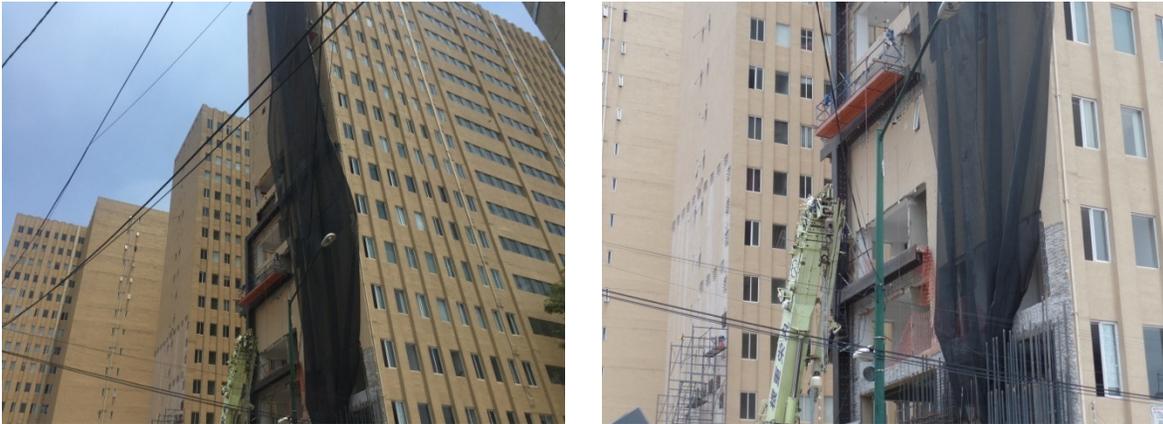
En cuanto a la empresa constructora escogida para llevar a cabo la ejecución de las obras de rehabilitación, desde la Comisión para la Reconstrucción se presentó una terna, de la cual la asamblea debía elegir una, que en este caso fue Servidores de la Arquitectura y la Construcción S.A. (SACSA). Con estas definiciones, las obras inician en diciembre de 2018 y se extienden hasta octubre de 2019. En este periodo los administradores, como representantes de la asamblea y de acuerdo a los lineamientos de operación, eran los encargados de firmar los contratos con las empresas constructoras y administrar los recursos depositados en la cuenta mancomunada. Durante estos 10 meses se cursaron pagos por anticipo y avance de obras. Esta determinación suponía un gran riesgo, por la envergadura del gasto y las capacidades que debían poseer para llevar a cabo una buena gestión de los recursos.

La dificultad en la gestión de los recursos, que recayó sobre un grupo de vecinos, que asume de manera voluntaria y sin tener necesariamente conocimientos técnicos para adjudicarse esa responsabilidad, aunado a la nula asesoría de las instituciones involucradas, comienzan a incrementar las inquietudes respecto del avance de obra en un grupo de condóminos. De este modo, se consolida un grupo alterno que cuestiona abiertamente la gestión de la administración vecinal, instalándose un clima de tensión permanente, basado en la desconfianza que se sostenía, principalmente, en la sospecha por irregularidades en la ejecución de obras y manejo de recursos.

En este contexto, la entrante Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, modificó el esquema bajo el cual venía operando la anterior Comisión, reemplazando la Ley de Reconstrucción vigente hasta ese momento y el mecanismo de operación del Fideicomiso, denominado a partir de este periodo Fideicomiso para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México (FIRI). Ante la coyuntura por la entrada de la nueva administración, el grupo de vecinos disidentes a las administraciones, solicita la revisión formal del proceso al nuevo comisionado para la reconstrucción. El año 2019 transcurre en un proceso donde la organización vecinal que se había logrado conformar resulta fuertemente interpelada y el avance de obras se complejiza. Este, finalmente se suspende en octubre de 2019 a raíz de las indagatorias emprendidas sobre la constructora SACSA. Respecto a este periodo una de las administradoras señala lo siguiente:

“es donde yo renuncié, este, eh varios, los comités que teníamos formados se desintegraron totalmente. Devolvimos el dinero al gobierno y ellos pues tomaron control del inmueble, este, no podría decir que, de la obra, porque hasta el día de hoy [febrero 2021] no podría decir que hayan hecho nada de obra” (Gabriela, comunicación personal, 9 de febrero de 2021).

**Imagen 19: Avance Obras Julio 2019, Porta Tlalpan 500**



Fuente: Elaboración propia

La suspensión de las obras, si bien legítimas en el sentido de esclarecer algunos aspectos técnicos y financieros relevantes, tuvo efectos colaterales para aquellos vecinos que fungieron como administradores en la etapa inicial del proceso de reconstrucción. En este sentido, el cese de la ejecución del proyecto implicó un retraso en los plazos programados y la suspensión de pagos a la empresa. En razón de lo anterior SACSA, de manera inicial, demanda a los administradores la ampliación del plazo por los retrasos implicados, a través de la firma de un convenio modificatorio. Este requerimiento no fue bien recibido por la asamblea, la cual, asesorada por la comisión entrante, decide remover a la constructora y reemplazarla por otra, MEXPRESA. La rescisión del contrato con SACSA motivó una demanda penal hacia los administradores –firmantes de los contratos en representación de la asamblea- por obras ejecutadas y pagos incumplidos. En síntesis y en palabras de uno de los administradores “son como 4 o 5 demandas, no recuerdo bien, total como por 20 millones de pesos” (Jesús, comunicación personal, 3 de febrero de 2021). De acuerdo al mismo entrevistado, la actual comisión para la reconstrucción los apoyó con la asignación de un abogado pro-bono, ante lo cual señala:

“Este abogado probono la verdad es que ha hecho lo que ha podido, la verdad es que sin, ninguna queja en contra de él, preparó las contestaciones a las quejas a las demandas todas ellas (...) entonces él está al pendiente de las audiencias, y todos los términos judiciales. Pero eso era a modo probono, o sea en cualquier momento puede

decir adiós bye ¿no?, y entonces pues quién sabe si la comisión nos asigne otro” (Jesús, comunicación personal, 3 de febrero de 2021).

Dejando de lado la calidad en la gestión del proceso ejercida por los administradores, cabe observar de qué manera el diseño institucional y el manejo político del proceso -en el transcurso de las dos administraciones- van configurando un escenario complejo que repercute tanto en ejecución de la obra, así como en la configuración de los escenarios sociales al interior del predio, al extremo de exponer a algún tipo de condena penal a los propios damnificados. Este último punto refleja la desconexión de las instituciones con las particularidades de cada contexto habitacional y un diseño programático débil y discontinuo, que reproduce nuevas condiciones de vulnerabilidad a nivel organizativo al interior de los predios afectados.

### **3.5 Medidas emprendidas para judicialización de negligencias detectadas en el proceso de reconstrucción**

Las afectaciones experimentadas en Porta Tlalpan 550 a partir del sismo y las distintas irregularidades que se fueron detectando en el proceso, abrieron paso a indagatorias para esclarecer los hechos. Estas indagatorias se vinculan, por un lado, con los procedimientos administrativos en la asignación de recursos por parte de la anterior administración, por otro, con las deficiencias constructivas del proyecto de rehabilitación y finalmente con los vicios de origen en la construcción de los edificios.

Respecto de los actos administrativos en la asignación de recursos, la investigación llevada a cabo por la Auditoría Superior de la Ciudad de México (2020), constató que el FIREREVIH incurrió en una serie de irregularidades para la transferencia de recursos en un conjunto de edificios. La más significativa para el Tlalpan 550, consistió en que el proyecto de rigidización ingresado a la SEDUVI, pues correspondía a un anteproyecto y no a un proyecto de rehabilitación estructural. Ante dicha evidencia, la administradora de la Torre D en aquel entonces, señala lo siguiente:

“la anterior administración que todavía estaba con Amieva, nos comentó, o bueno fue un ofrecimiento, ¿quieren que (...) hagamos que baje el recurso?, porque la siguiente administración no sabemos si va a tener recurso o no. Y sí, sí, pues lo hacemos ¿no?

Nuestro proyecto se estaba haciendo todavía, y este, ellos también entiendo que, por tomarse la foto al año del sismo del 19 de septiembre, y ese predio que era muy representativo por su tamaño, quisieron otorgar el recurso antes de que estuviera el proyecto terminado” (Gabriela, comunicación personal 9 de febrero de 2021).

Si bien la entrevistada reconoce que el proyecto definitivo aún se encontraba en elaboración, es importante destacar que la responsabilidad técnica en la aprobación o rechazo del expediente, recaía en aquel entonces sobre la SEDUVI, organismo que lideraba la mesa técnica, y, por tanto, autorizaba la liberación de recursos. También se evidencia una presión desde la autoridad capitalina para obtener rédito político de la situación, aun sabiendo que se estaba orillando a los comités a presentar documentación que no cumplía a cabalidad con los requisitos para la obtención de recursos, apelando al apremio de la comunidad afectada. En este contexto y de manera complementaria, la misma entrevistada señala:

“lo que nosotros hicimos, es también, pues por las necesidades que teníamos como condominio es, sí aceptar esta condición. Pero, lo que decíamos es que aquí no se mueve un ladrillo, hasta que el proyecto esté terminado. El proyecto se terminó en, en diciembre, este, igual todo se registró ante el ISC y fue cuando ya iniciamos obra” (Gabriela, comunicación personal 9 de febrero de 2021).

Luego del cese de obras de SACSA, la nueva constructora designada por la comisión para concluir los trabajos de rehabilitación, MEXPRESA, a través de la revisión del proyecto existente y las obras que ya habían sido ejecutadas, logró identificar algunas deficiencias técnicas vinculadas principalmente a la cimentación de los edificios. Si bien el proyecto original consideraba el refuerzo de los cimientos de los edificios, la constructora entrante determinó que técnicamente era insuficiente. Uno de los anteriores administradores señala lo siguiente al respecto:

“a partir de la supuesta revisión que hizo la nueva empresa, hubo necesidad de reforzar ese reforzamiento [sic] de la cimentación, no sé si me explico. O sea, el proyecto sí decía, sí forcemos la cimentación, porque vamos a construir unos muros pesados. Pero la revisión de la nueva empresa dijo no es suficiente ese reforzamiento, hay que meter otros micropilotes o pilotes que le llaman, creo que 200 pilotes más

(...) hasta donde sé, en eso están trabajando” (Jesús, comunicación personal, 3 de febrero de 2021).

Lo anterior es refrendado por el actual Director General Operativo de la Comisión para la Reconstrucción, Mario González, quien señaló en la entrevista realizada en febrero de 2021, que el nuevo proyecto efectivamente consideraba necesario reforzar la cimentación. Los análisis y estudios hasta esa fecha se encontraban en desarrollo, los cuales según González “nos va a, a dar el número puntual de pilotes (..) pero, que ya la cifra está muy muy aproximada a la fecha, ya están definidos los puntos en donde se van a iniciar” (González, M., comunicación personal, 21 de diciembre de 2020). Adicionalmente señaló que ya se estaban haciendo:

“algunos trabajos de demoliciones de algunos muros y de restitución de algunos otros. La definición de los, de la intervención de los muros cabeceros, una serie de acciones que nos permiten decir con seguridad que este inmueble estará, eh, totalmente concluido (...) a finales de 2021” (González, M., comunicación personal, 21 de diciembre de 2020).

Las deficiencias constructivas detectadas en el proyecto ejecutado por SACSA, además de incumplimientos en tiempo y alcances estipulados en el contrato original están siendo investigadas por la Fiscalía General de Justicia (Wong, 2020; Martínez M. , 2020; Forteza, 2020).

La misma Fiscalía es la que lleva la carpeta de investigación abierta contra la desarrolladora que comercializó el conjunto Inmobiliaria Porta Tlalpan 550 S.A., por deficiencias en la calidad del proceso constructivo original de las cuatro torres. El proceso indagatorio para determinar responsabilidades civiles y penales sobre la desarrolladora y la empresa Arquitectoma, fue solicitado por el Gobierno de la Ciudad a la Fiscalía General de Justicia (FGJ) de la Ciudad de México el año 2020. La investigación aún se encuentra en curso, razón por la cual se desconoce el dictamen respecto a las responsabilidades, frente a lo cual, funcionarios consultados prefieren no pronunciarse.

No obstante, en declaraciones públicas la Jefa del Gobierno de la Ciudad, ha profundizado respecto de los propósitos que se buscan con la investigación, señalando que la indagatoria

no solamente persigue a la constructora acusada de fraude, sino que también busca fincar responsabilidades en los funcionarios que autorizaron dicha edificación (Sheinbaum, 2021a). Adicionalmente y en términos financieros, la demanda apunta a que los recursos fiscales que están siendo invertidos en el predio, sean reintegrados por las constructoras responsables, pues según Sheinbaum “no puede haber recurso público en un edificio que tiene fraude” (Sheinbaum, 2021b).

En palabras de Mario González, desde la perspectiva institucional, el proceso que ha llevado el predio Porta Tlalpan 550 ha sido “sumamente complejo, yo creo que técnicamente, es (...) el reto más importante” (González, M., comunicación personal, 21 de diciembre de 2020). Sin duda el predio contiene una serie de factores que invitan a extrapolar la mirada mas allá del proceso mismo de reconstrucción, donde elementos suyacentes –como los procedimientos empleados en la edificación del predio- se plantean como una condición de base en el proceso de vulnerabilidad construido en el corto ciclo de vida de la edificación, proceso reforzado por elementos institucionales como las omisiones en la fiscalización de la ejecución de obras, amparados en la retracción que ha caracterizado el desempeño institucional a partir de las modificaciones administrativas introducidas con énfasis desde inicios del siglo XXI. En este contexto conviene cuestionar el esquema que ha externalizado dichas responsabilidades a terceros, que si bien ha permitido desburocratizar ciertas instancias en materia constructiva, al mismo tiempo ha introducido nuevos mecanismos que aumentan la fragilidad de un entramado institucional, donde los perjudicados terminan siendo los habitantes de los inmuebles.

Asimismo, el diseño institucional para atender la contingencia a partir del sismo – contingencia que, dicho sea de paso, se ha instalado por más de tres años - ha precarizado las condiciones de vida de miles de habitantes afectados por el sismo en la ciudad. La apertura del camino para la reconstrucción con recursos públicos, es solo uno de los factores presentes en la sustitución de la vivienda de manera digna para muchos damnificados. Lo anterior debe ir acompañado con estrategias programáticas que acompañen y den seguimiento al complejo proceso que implica rehabilitar inmuebles como el Conjunto Porta Tlalpan 550. La revisión de este predio devela las falencias en cuanto a las estrategias implementadas, las cuales no han reconocido las particularidades socio-espaciales que cada contexto habitacional presenta,

partiendo de la premisa de que el entramado comunitario que allí debiese existir, en este caso era prácticamente inexistente. En este sentido, la transferencia de responsabilidades a las administraciones de los predios en la gestión y administración de recursos, se tradujo en la instalación de grandes conflictos a nivel comunitario y a nivel personal en algunos casos, escenario del cual distintas instancias se ha marginado formando, en este sentido, parte del problema en vez de contribuir en su resolución.

## CONCLUSIONES Y ALGUNAS PROPUESTAS DE POLITICAS PÚBLICAS

Esta investigación constituye un esfuerzo que, al igual que otros trabajos en la línea de la construcción social de riesgo de desastres, aporta elementos que sostienen que la causa de los desastres no radica únicamente en la ocurrencia de algún fenómeno disruptor, sino que son las condiciones de vulnerabilidad de un determinado contexto, las que lo exponen en mayor o menor medida a experimentar pérdidas. Se reforzó, en este sentido, el análisis y comprensión de la vulnerabilidad, pues es su adecuada gestión la que ofrece la posibilidad de enfrentar de mejor manera el embate de algún fenómeno. Así, la aproximación realizada a la producción y reproducción de factores vulnerables, se planteó bajo las particularidades que imprime la actual fase de acumulación del capital, que de manera enfática, en los últimos 30 años ha transformado la estructura institucional existente, permeando al mismo tiempo las formas de vida, de pensamiento y las relaciones en la sociedad (Harvey, 2007). En este contexto, la presente investigación trazó como objetivo central *determinar cómo inciden los factores de vulnerabilidad producidos en la dimensión político-institucional y reproducidos en la dimensión socio residencial, en la consolidación condiciones inseguras asociadas al parque habitacional en altura en la Ciudad de México.*

Es importante subrayar, que la unidad de observación que se definió corresponde al parque habitacional en altura, cuya producción, desde la segunda mitad del siglo XX y con mayor intensidad desde la primera década del siglo XXI, ha tendido a concentrar desarrollos de mayores densidades y alturas principalmente en las áreas centrales de la ciudad. En suma, a partir de la observación del este contexto residencial, el abordaje planteado destacó las dimensiones político-institucional y socio-residencial, como espacios clave para comprender las formas en que se han construido condiciones vulnerables y que se expresan de manera tangible en la dimensión físico-espacial.

Más allá de las características morfológicas que definen este contexto y de la expresión concreta de que adquieren las condiciones inseguras en los edificios, en primera instancia se buscó comprender *de qué manera la acción político-institucional ha contribuido a producir condiciones de vulnerabilidad asociadas al parque habitacional en altura en la Ciudad de México.*

A nivel institucional se constató que son diversas capas las que interactúan en la producción y reproducción de vulnerabilidades. Estas se expresan desde distintos ámbitos sectoriales, como es la institucionalidad vinculada a temas de protección civil y más recientemente a la gestión de riesgo de desastres, la cual establece directrices para distintos sectores; por otro, instancias asociadas directamente a la producción de nuevo stock residencial, y finalmente aquellas dedicadas al mejoramiento del parque habitacional existente.

En materia de Protección Civil y Gestión de Riesgo de Desastres, se analizó como marco general el entramado, que, a nivel federal, se genera luego de la crisis desencadenada por los sismos de 1985. Para estos efectos se expuso la operatoria de aquellos instrumentos diagnósticos, como el Atlas de Riesgo, y herramientas financieras diseñadas para atender la contingencia y la prevención, como en FONDEN o el FOFREDEN. No obstante, se constató, particularmente que, en el diagnóstico e implementación de acciones preventivas en materia habitacional, los avances no alcanzaron el desarrollo esperado. El Atlas de Riesgo como instrumento diagnóstico, consolida una noción básica de la susceptibilidad que presenta la vivienda a nivel nacional, considerando indicadores parciales, que no logran expresar las condiciones de inseguridad a las cuales se encuentran expuestas las edificaciones. Por otro lado, no se obtuvieron datos de recursos bajados por el FOPREDEN hacia las entidades federativas para trabajar en la reducción de vulnerabilidades de las viviendas construidas.

Adicionalmente, recientes modificaciones en los mecanismos de financiamiento, como la eliminación de los fideicomisos, introduce nuevas incertidumbres sobre todo en términos de prevención. Es así que desde fines de 2020 se transita en un periodo de redefiniciones, que únicamente ha ofrecido referencias para la atención la contingencia. Las nuevas propuestas se orientan a reforzar esquemas financieros basados en la contratación de seguros y bonos catastróficos, con requisitos paramétricos que dificultan o inviabilizan su activación ante la ocurrencia de un fenómeno. En materia preventiva, al cierre de esta investigación, no se contó con antecedentes claros para su futura operación. En síntesis, si bien en los últimos años se ha avanzado en la actualización de los marcos legales, lo que se refleja en la reciente Ley General de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil (2020), en la práctica, y de acuerdo a las posteriores modificaciones, todo parece indicar que se sigue privilegiando la atención del desastre por sobre la prevención. Adicionalmente y de forma más

preocupante, se observa la construcción de una ruta financiera, en la cual es el Estado quien asume gran parte del riesgo para facilitar la actuación de aseguradoras, pues, las actuales condiciones pactadas, difícilmente aseguran que los recursos invertidos en primas retornen para consolidar un fondo de atención de pérdidas ante desastres.

La estructura institucional a nivel federal y las recientes modificaciones introducidas, tienen su correlato en la Ciudad de México. La Secretaría, orientada inicialmente a la Protección Civil y más recientemente a la Gestión de Riesgos de Desastres, corresponde a un espacio institucional que ha transitado, al menos en términos teóricos y metodológicos, hacia una comprensión integral de los desastres, reforzando en su discurso la reducción de vulnerabilidades. Dicha perspectiva se instala, sobre todo, a partir del sismo de 2017 y el cambio de administración capitalina a fines de 2018. Si bien antes del sismo se disponía de instrumentos dedicados al diagnóstico y financiamiento actuaciones territoriales preventivas, en la práctica estas no operaron adecuadamente. Tanto en el caso del Fondo de Prevención de Desastres (FOPDE) como del Fideicomiso Preventivo de Desastres (FIPDE), no se obtuvieron antecedentes del desarrollo de iniciativas concretas en materia habitacional. Si bien la posición institucional recogida en las entrevistas, reconoció que el parque habitacional construido corresponde al sistema físico mayormente expuesto en la ciudad, la Secretaría no dispone de un diagnóstico acabado de la categorización o el grado de vulnerabilidad física y organizativa que presentan los inmuebles. Lo anterior dificultó una actuación multisectorial coordinada y eficiente, que se tradujo en estrategias inexistentes para la reducción de vulnerabilidades del parque habitacional construido. Finalmente, cabe señalar que los fideicomisos en la entidad, siguiendo la tendencia a nivel federal, se extinguieron en marzo de 2021; en la práctica esto abre nuevas preguntas respecto del futuro financiamiento, que, de manera efectiva, permita implementar acciones concretas que reduzcan la configuración de nuevos escenarios de desastre en la entidad.

Otro punto relevante, tiene que ver con el desarrollo de la normatividad para la seguridad de las construcciones en la Ciudad de México. Esta ha tenido un desarrollo que ha exigido actualizaciones periódicas de los reglamentos, producto de los eventos que sistemáticamente afectan a la entidad. Lo anterior ha significado el aumento de exigencias técnicas en el diseño constructivo y estructural de nuevas edificaciones. De igual manera, en años recientes, se ha

reforzado la institucionalidad en esta materia, definiendo al Instituto para la Seguridad de las Construcciones como aquel organismo con las atribuciones necesarias para llevar el control y supervigilar el cumplimiento del reglamento. No obstante, en la medida en que se incrementan las exigencias técnicas y se aumenta el soporte institucional, se desdibuja la responsabilidad del Estado en procesos de revisión de proyectos y fiscalización de obras, externalizando progresivamente dichas responsabilidades hacia agentes auxiliares. Si bien en estas decisiones se reconoce la intención de descomprimir los procesos burocráticos, la evidencia señala que es una ruta que requiere de ajustes. Por un lado, los procesos externalizados, han expresado un conjunto de irregularidades en el cumplimiento de las exigencias establecidas en la norma, lo que se manifestó concretamente en el colapso y afectaciones de edificaciones de reciente data luego del sismo de 2017. Asimismo, se observa una desprotección del aseguramiento de las condiciones estructurales hacia buena parte del parque habitacional, el cual queda relegado a revisiones aleatorias al no ser considerado como parte de las edificaciones esenciales.

En resumen, pese a los eventos catastróficos de 1985 y a la consolidación de un entramado institucional a nivel federal y estatal, que debiese haber generado las condiciones necesarias para resistir de mejor forma la embestida de un nuevo sismo, en la práctica estos no tuvieron efecto. El sismo de 2017 puso en evidencia los escasos avances en materia diagnóstica y preventiva. Los mayores daños se expresaron una vez más en el entorno construido, siendo uno de los focos de afectación aquel concentrado en las delimitaciones centrales de la entidad, donde la mayor cantidad de viviendas afectadas se vinculó a los edificios de vivienda en altura. Se requirió, en este sentido, el desarrollo de una nueva estructura institucional para enfrentar la contingencia, representada en la Comisión para la Reconstrucción. Una primera etapa, se ejecutó a través de estrategias focalizadas y parcializadas, en la cual se reconocen al menos dos grandes falencias que retrasaron el proceso: la dictaminación de inmuebles y los mecanismos de financiamiento.

Los dictámenes, por un lado, representaron un gran obstáculo en acreditación de los daños, evidenciando una capacidad muy limitada de funcionarios del ISC para avanzar con celeridad de los peritajes. Adicionalmente las evaluaciones emitidas por la institución, en muchos casos presentaron inconsistencias cuando se contrastaron con peritajes contratados por los propios

damnificados. El retraso en la emisión de los dictámenes o la validación de los peritajes externos, de manera consecuente retrasó la asignación de recursos. El financiamiento, por otro, presentó grandes conflictos que se pueden desglosar en dos frentes: la persistencia de la focalización como mecanismo para la asignación de recursos, y la imposición del esquema de créditos como única vía de financiamiento. La focalización socioeconómica como criterio de categorización individual en predios con composiciones sociales diversas y bajo un esquema residencial colectivo, puso en jaque durante casi toda la primera etapa las certezas de los afectados para retornar a sus residencias. Por otro lado, los créditos como única posibilidad para costear obras de rehabilitación o reconstrucción de los inmuebles, imposibilitaba o ponía en entredicho la reparación integral de los predios, comprendiendo que muchos residentes no cumplían con los requisitos para acceder a dicho esquema.

Estos mecanismos, coaccionados desde el Gobierno de la Ciudad, se mantuvieron como única posibilidad de financiamiento hasta el junio de 2018, no sin antes mediar la presión ciudadana organizada, la que logró permear y modificar la estructura forzosamente crediticia, posibilitando la creación de un Fideicomiso con recursos públicos para el financiamiento de la reconstrucción.

Posteriormente, con el cambio de la administración capitalina a fines de 2018, se implementan nuevos instrumentos que permitieron ampliar la cobertura de atención. A partir de este periodo se presenta un recambio en ciertas lógicas que, de alguna manera, vinieron a asegurar algunos mínimos, que al menos financieramente garantizó recursos públicos y sin créditos. También se observan esfuerzos desde el Gobierno de la Ciudad y la Comisión para la Reconstrucción por tratar de establecer responsabilidades respecto de actuaciones, en el ámbito público y privado, que habían sido fuertemente cuestionadas en la etapa inicial de la reconstrucción. No obstante, se sostienen algunos criterios de selectividad que siguen rezagando a parte del parque habitacional afectado, asentándose nuevos nichos de riesgo. De igual manera, las lógicas verticales desde las autoridades en su relación con las comunidades de damnificados, más bien han tendido a desarticular los esfuerzos colectivos fraguados en el proceso inicial, propiciando diálogos parciales con cada predio.

La particularidad que presenta la tipología habitacional en estudio, sobre todo a la luz de la afectación experimentada ante el sismo de 2017, requirió de la profundización en los

contextos económicos bajo los cuales se originó su producción. De este modo, se planteó que las transformaciones introducidas en la fase neoliberal de acumulación del capital, tienen un correlato con los modos de producción y gestión del parque habitacional, los cuales instalan a la vivienda como un objeto mercantilizado que posiciona al sector inmobiliario como un actor clave en la producción de la ciudad. La actuación de dicho sector, ha avanzado en los últimos años con facilidades y flexibilidades, que, amparadas institucionalmente en *políticas públicas de corte económico*, ha promovido una producción extensa en la periferia y densa en las centralidades, en ambos casos, con exiguos o dudosos controles sobre la calidad de las obras ejecutadas. En este contexto el Estado a través de sus instituciones, juega un rol clave en la producción de vulnerabilidades, las que se reflejan en las distintas etapas de producción habitacional desarrolladas a nivel nacional y específicamente a la Ciudad de México.

Esta vulnerabilidad es comprendida, desde las propias formas de operación que asume la estructura institucional, en razón de las adaptaciones han exigido las distintas etapas de acumulación del capital. Es así, que desde mediados de la década de 1960 la actuación estatal va cediendo un mayor espacio de participación al sector privado y limitando sus mecanismos de intervención. Finalmente, la fase neoliberal de acumulación del capital, ha profundizado la consolidación de vulnerabilidades al interior de las mismas instituciones, instalando una narrativa que ha flexibilizado los criterios para la actuación del sector inmobiliario y el capital financiero en la ciudad, a tal punto, de que son ellos mismos quienes determinan cómo y dónde se produce la vivienda. Las políticas y programas son facilitadas por las instituciones únicamente para generar el sustento jurídico de un requerimiento instalado por el sector privado. En este contexto el parque habitacional en altura como modo de producción específico, ha presentado un conjunto de variaciones determinadas por los vaivenes del contexto político y económico, las que se relacionan con las modificaciones en las formas de tenencia y administración de los predios, así como con patrones de distribución territorial y mecanismos de control y fiscalización de obras. Estos elementos introducen factores decisivos, como el deterioro de elementos constructivos o estructurales, ya sea por dificultades en el mantenimiento o por fallas de origen, las que definen el desempeño de esta estructura residencial ante la ocurrencia de un fenómeno disruptivo como lo es un sismo, sobre todo en la Ciudad de México.

Las condiciones antes señaladas, han sido reconocidas de alguna manera como un problema que requiere del apoyo institucional. Este ha sido parcialmente atendido desde inicios del siglo XXI a través de políticas sociales focalizadas que buscan dar apoyo al mantenimiento edilicio. En la Ciudad de México, líneas programáticas de este tipo han sido implementada por instituciones a nivel estatal y a nivel de alcaldía, las cuales, podrían ser consideradas como dispositivos con el potencial de contribuir en la mitigación de las condiciones de vulnerabilidad física de edificios deteriorados, y, por tanto, aportar en la reducción de riesgo de desastres. No obstante, se corroboró que dicho supuesto no se cumple, pues sus alcances en términos de cobertura y de acciones ejecutadas abordan parcialmente las problemáticas físicas de los inmuebles.

Dentro de estas instituciones, la PROSOC es la que durante los últimos 20 años ha liderado la implementación de programas para el mantenimiento a edificios de vivienda multifamiliar o unidades habitacionales en la Ciudad de México. Respecto al tipo de acciones ejecutadas, si bien se actúa sobre bienes de dominio común, corresponden más bien a obras de mantenimiento general, las cuales no necesariamente obedecen a requerimientos prioritarios de las edificaciones, pues no existen diagnósticos que determinen una línea base de deterioro, lo que, en definitiva, permitiría una adecuada orientación de los recursos y una línea de atención efectiva en la reducción de vulnerabilidades físicas en los predios. Adicionalmente, el tipo de cobertura es parcial, pues se sustenta sobre criterios de selectividad, razón por la cual, solo actúa sobre un número limitado de edificaciones que cumplan los criterios que los reglamentos de operación establecen. La focalización, en este sentido, de alguna manera busca cautelar que los edificios atendidos sean únicamente aquellos de interés social, excluyendo a aquellos que no cumplan dicho criterio, aunque sus niveles de deterioro configuren una potencial condición de riesgo para sus habitantes y su entorno inmediato.

En líneas programáticas similares, algunas alcaldías, en respuesta a lo establecido en sus Planes de Desarrollo también han implementado estrategias para la atención de unidades habitacionales deterioradas. Algunas de tan larga data como las impulsadas por la PROSOC. Sin embargo, una vez más se reproducen acciones orientadas a partidas constructivas estéticas u ornamentales, como pinturas de fachadas, impermeabilización de cubiertas y mejoramiento de áreas comunes, que, si bien contribuyen a la mejora de las condiciones

físicas de las edificaciones, no contribuyen en la mitigación de problemáticas de mayor criticidad. Asimismo, los criterios de selectividad se repiten, atendiendo de manera parcial a las edificaciones que cumplan con los criterios de focalización.

En síntesis, los dispositivos programáticos para el abordaje de las condiciones de deterioro del parque habitacional en altura, existentes de manera previa al sismo y con el potencial de participar en el ámbito de la prevención, evidencian algunas situaciones que inviabilizan dicha posibilidad. Por un lado, la inexistencia de una cuantificación acabada del universo existente y de un diagnóstico de las condiciones físicas del parque residencial en altura, dificultan la delimitación de la real envergadura del problema de deterioro y seguridad estructural de las unidades en la ciudad. Asimismo, se evidenció la inexistencia de mecanismos explícitos de coordinación intersectorial para consolidar un esquema que defina el tipo de acciones que corresponde a cada sector, y de esta manera, evitar la duplicidad de acciones constructivas y de gasto público. Por otro lado, los mecanismos de selectividad que prevalecen en el diseño de los programas, no reconocen la composición social diversa que en estos espacios coexiste, lo que implica que a un mismo edificio no necesariamente se pueda asignar una categorización única en términos socioeconómicos. Finalmente, la actuación de los programas en términos constructivos, se ejecuta dentro de un margen que no les permite ejecutar obras del tipo preventivo o correctivo, por tanto, las condiciones de deterioro crítico siguen asentándose de manera progresiva en las edificaciones, pese a que existe una importante inversión de recursos públicos que, correctamente dirigidos, podrían contribuir a la reducción de vulnerabilidades de las edificaciones.

En términos generales, las estrategias institucionales vinculadas tanto a la gestión de riesgo de desastres, como aquellas que podrían asociarse a la reducción de vulnerabilidades físicas del parque habitacional, transversalmente abogan por el concepto de corresponsabilidad. Este concepto se emplea en el sentido de efectuar exigencias a los propietarios y residentes, invocando la responsabilidad que estos tienen sobre la propiedad privada. Se espera que, basado en el único fundamento de lo establecido en distintos cuerpos legales, como la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil o la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles, sean los propietarios los que mantengan y realicen las acciones constructivas preventivas y correctivas que sean necesarias. Sin embargo, en la práctica este tipo de

legislaciones desconoce las dinámicas sociales y procesos comunitarios que subyacen al interior de los predios, razón por la cual, suponer que una legislación puede actuar de manera imperativa, en definitiva, no resuelve el problema, este sigue estando ahí, latente. En este sentido, lo expresado respecto a la responsabilidad individual, no asegura necesariamente la ejecución de acciones constructivas que se requieren para mantener las condiciones de habitabilidad y seguridad estructural de las edificaciones.

Cabe preguntarse entonces, atendiendo la transferencia de responsabilidades que se realiza a los propietarios o residentes, es decir, a la esfera individual ¿cuáles son los alcances de la de co-responsabilidad del Estado en esta materia? La anterior interrogante surge, considerando, que todos los dispositivos institucionales desarrollados en la práctica no han respondido de manera adecuada en la mitigación de las complejidades constructivas expresadas en los inmuebles. Es más, visto desde un enfoque retrospectivo, se pudo observar como la acción institucional –antes del sismo- contribuyó en la producción de condiciones vulnerables. No se advierte una vinculación inter-institucional, en el sentido de contribuir de manera efectiva en la gestión del riesgo de desastre, observándose más bien acciones programáticas sectoriales y parciales. De este modo, la información y expertiz de cada ámbito queda alojada en su sector y no existen mecanismos de transferencia efectivas para avanzar de manera coordinada en la reducción de vulnerabilidades del parque habitacional construido en la entidad

Con las constataciones realizadas en la dimensión político-institucional, en donde gran parte de las condiciones de vulnerabilidad producidas corresponden a causas de fondo, a través del análisis de la dimensión socio-residencial y la relación directa que esta tiene con la dimensión físico-espacial, se buscó comprender *cuáles son los factores de vulnerabilidad, que, desarrollados en la dimensión socio-residencial, actúan como reproductores de condiciones vulnerables en el parque habitacional en altura en las alcaldías centrales de la Ciudad de México*. Si bien las condiciones inseguras expresadas en la afectación de los inmuebles son relevantes y constituyen el punto de entrada al análisis, lo que se develó fue un conjunto de conflictividades subyacentes que van más allá de sus condiciones físicas o las características del suelo en el cual se emplazan. De esta manera, la inclusión de la perspectiva de sus habitantes, a través de los tres casos de estudio, fue clave para comprender los procesos

dinámicos bajo los cuales se producen y reproducen vulnerabilidades al interior de las comunidades, y al mismo tiempo poder contrastarlos con los lineamientos institucionales que de igual manera incidieron en esta trayectoria.

En primer lugar, la temporalidad de la ejecución de los tres conjuntos, estableció una primera distinción en el análisis. El Multifamiliar Tlalpan, ubicado en la alcaldía de Coyoacán y la Unidad Habitacional Morelos, ubicada en la alcaldía de Cuauhtémoc, corresponden a edificaciones con más de 50 años de antigüedad al momento del sismo de 2017, construidos antes de 1985, los cuales además forman parte de la producción habitacional ejecutada en el periodo de desarrollo estabilizador. Por otro lado, el edificio Porta Tlalpan 550, emplazado en la alcaldía de Benito Juárez, forma parte de la producción habitacional reciente, que con no más de 10 años de antigüedad al momento del sismo, se enmarca en aquel parque habitacional ejecutado en el periodo de consolidación de la fase neoliberal.

En este sentido, en los primeros dos primeros conjuntos se identifica la antigüedad de la edificación como un elemento transversal. De igual manera ambos conjuntos trascendieron los sismos de 1985 sin afectaciones mayores. Sin embargo, nunca se realizó una actualización de sus sistemas estructurales a la normativa sísmica vigente, y adicionalmente, el desgaste propio del ciclo de vida de las edificaciones se atendió escasa o nulamente. Lo anterior acrecentó y asentó por un extenso periodo un potencial riesgo de afectaciones o de colapso. Cabe preguntarse entonces ¿cuáles fueron las causas que impidieron atender oportunamente las condiciones físicas de las edificaciones, para anteponerse a consecuencias tan dramáticas como lo es la pérdida de la vivienda? Los motivos son diversos, y es que el parque habitacional en altura conforma un entorno habitacional con particularidades morfológicas y sociales complejas. Las primeras referidas la particularidad de condensar en un mismo elemento arquitectónico bienes privados y bienes de dominio común; las segundas asociadas a una configuración social, económica y cultural heterogénea que dificulta el desarrollo de prácticas de apropiación y organización colectiva que este tipo de entorno requiere para asegurar y proyectar sus condiciones de mantenimiento.

Las capacidades organizativas limitadas en torno a lo colectivo, devienen de la escasa claridad que existe sobre cuáles son los alcances que esta dualidad de tenencia de propiedad implica. La sumatoria de un número determinado de departamentos distribuidos en

edificaciones de diversas alturas, articulados por un sistema estructural complejo, suponen desde su concepción la necesidad de una organización y aportes colectivos para asegurar su correcto funcionamiento y mantenimiento. Con lo anterior se concibe a cada uno de los departamentos como parte de un todo, es decir no pueden ser vistos de manera aislada, porque si falla uno, cabe la posibilidad de que el sistema completo falle. En este sentido, lo colectivo entra en tensión con prácticas individualistas fuertemente arraigadas en la sociedad, y es lo que determinó que un gran porcentaje de sus residentes no estuviese dispuesto a invertir fuera de lo que ellos consideran su espacio privado, es decir, su departamento. De acuerdo a los testimonios recabados, este tipo de reflexiones era habitual en los residentes de los conjuntos antes del sismo, lo que se tradujo en serias dificultades para la concreción de acciones de mantenimiento que efectivamente garantizaran las condiciones de habitabilidad, seguridad y estabilidad de las edificaciones.

Cabe señalar que este tipo de comportamiento, se explica en parte, por la transición e instalación de lógicas asociadas al libre mercado, las que han reforzado dinámicas de individuación, que, en el ámbito habitacional, se vinculan estrechamente con la propiedad privada como tenencia hegemónica. De este modo, los procesos de individuación que se han instalado en contextos residenciales de manera sostenida y con mayor énfasis en los últimos 30 años, han redundado en la desarticulación o bien, han imposibilitado la articulación de entramados comunitarios que sostengan la gestión colectiva al interior de estos espacios. En este contexto, la propiedad privada refuerza el sentido de individuación, determinando un vínculo de pertenencia estrecha con el interior del departamento, desvinculándolo con lo que sucede fuera de él.

Pero las buenas prácticas de la gestión edilicia no se agotan únicamente en el tipo de apropiación que logren desarrollar los residentes sobre lo común, ni en el tipo de tenencia de la propiedad. También se cruzan factores económicos, pues los gastos de operación implican inversiones elevadas al tratarse de sistemas morfológicamente complejos. De esta manera, la capacidad de aportación que cada indiviso pueda realizar para el mantenimiento de los bienes de dominio común, determinará la envergadura de las acciones que de manera conjunta se puedan desarrollar. En este sentido, en los dos primeros conjuntos, la alta presencia de adultos mayores, la disparidad en las condiciones económicas y la inestabilidad en los ingresos de

algunos de sus residentes, dificultaron el establecimiento de cuotas de mantenimiento y la conformación de un fondo de reserva para la ejecución de obras preventivas, pero sobre todo correctivas, debido a los elevados costos que este tipo de acciones implica.

El Edificio Porta Tlalpan 550 evidenció vulnerabilidades que se distancian a las que predominaron en los dos primeros conjuntos. El corto ciclo de vida de sus edificaciones, no hacía presagiar grandes desgastes en sus elementos constructivos. Es más, de acuerdo a los testimonios recabados, se reportaba un adecuado comportamiento de pago de las cuotas de mantenimiento, siendo estas ostensiblemente superiores a las alcanzadas en los dos primeros casos. La revisión documental y los testimonios de algunos entrevistados, permitieron constatar que las afectaciones expresadas en los edificios, se relacionan con fallas constructivas producto de las deficiencias en la fiscalización de obras. Se observa en este sentido uno de los efectos derivados de la desvinculación del Estado en su responsabilidad activa en el aseguramiento de la calidad de obras, el que, sostenidamente desde la década de 1960, se ha externalizado a terceros. Dicha desvinculación se ha reforzado en la últimas tres décadas, periodo en el cual se han liberalizado sostenidamente las condiciones de gestión y control de los procesos constructivos para favorecer una producción mercantilizada del espacio habitacional, sobre todo las áreas centrales de la ciudad, en el cual la verticalización de la vivienda ha sido promovida con énfasis desde principios del siglo XXI

Si bien las primeras constataciones, por su visibilidad, se reconocen en el ámbito físico, se comienza a delinear las incidencias de otros factores que se presentan desde la dimensión social e institucional, cuya ponderación no es homogénea y varía según cada grupo. De este modo, en los primeros dos casos se observa una interdependencia más estrecha entre la dimensión político-institucional y la dimensión socio-residencial, los que de manera independiente fueron construyendo a través de los años un entramado de condiciones que incidieron en la magnitud de la afectación experimentada por las edificaciones. En el caso de Porta Tlalpan 550, a diferencia de los otros dos, la mayor ponderación recae sobre la dimensión institucional, que de manera previa y posterior al sismo facilitó los procesos de producción y reproducción de vulnerabilidades. Así, desde el enclave residencial mismo, distintos factores se van superponiendo para configurar esquemas de riesgo, que en reiteradas

ocasiones se convierten en condiciones irreversibles y que se exhiben dramáticamente a la luz de un evento disruptor.

A partir de los tres casos de estudio, contexto físico-espacial en el cual se expresaron materialmente numerosas pérdidas luego del sismo de 2017, fue posible reconfigurar de qué manera se producen y reproducen condiciones vulnerables que tienen el potencial de amplificar la exposición de un entorno residencial complejo. La lectura de dichas condiciones fue realizada desde las dimensiones político-institucional y socio-residencial, ejercicio mediante el cual se delinearon y develaron de condiciones de riesgo que históricamente se han construido y entrelazado en este enclave territorial específico. La posibilidad que entrega el estudio de las vulnerabilidades, entendido como un proceso dinámico y multidimensional, representa una oportunidad para repensar las formas de gestión de estos espacios, partiendo de la lectura que hacen las propias comunidades desde sus prácticas y conflictos, recogiendo desde ahí elementos que sirvan para generar distintos ejes programáticos. De esta manera, y a partir de estos aprendizajes, se pueden incorporar nuevos elementos o trabajar sobre mitigaciones tempranas de manera efectiva.

#### ALGUNAS PROPUESTAS DE POLITICAS PÚBLICAS PARA LA REDUCCIÓN DE VULNERABILIDADES DEL PARQUE HABITACIONAL EN ALTURA

Frente a los hallazgos encontrados en el presente estudio, que dan cuenta y ratifican las condiciones de vulnerabilidad que posee el parque habitacional en altura en la Ciudad de México, el que indudablemente se encuentra mayormente expuesto al riesgo de desastre en las alcaldías centrales, cabe preguntarse *¿qué tipo de acciones y estrategias debiese incorporar el entramado institucional existente para reducir las vulnerabilidades asociadas a los edificios de vivienda multifamiliar?* En este sentido a continuación se ofrece una breve reflexión para proponer algunos elementos que puedan contribuir en el diseño de estrategias habitacionales en esta línea.

En primera instancia, y como se ha mencionado anteriormente, se reconoce la existencia de una estructura institucional sólida, específicamente en la línea de Reducción de Riesgos de Desastre, que al menos desde lo expresado en la normatividad dispone de un conjunto de instrumentos financieros, además de dispositivos de diagnóstico y programáticos que tienen

por propósito servir a la mitigación de vulnerabilidades. Adicionalmente, desde otras líneas sectoriales enfocadas al mejoramiento del parque habitacional construido –específicamente aquel edificado en altura- se han desarrollado líneas programáticas que tienen el potencial de contribuir con este objetivo.

De igual manera, se evidenciaron tres grandes problemas: primero, los dispositivos financieros existentes para la Reducción de Riesgo de Desastres en la práctica no operan; segundo, aquellos programas orientados al mantenimiento de unidades habitacionales, lo hacen de manera parcial y no abordan de manera integral el problema y tercero, ambas estructuras institucionales operan de manera sectorial, es decir, existen escasas o nulas estrategias de articulación entre instituciones para enfrentar de manera coordinada la problemática habitacional planteada. En atención a dichas complejidades, se plantean el abordaje de la reducción de vulnerabilidades del Parque Habitacional en altura en tres etapas: 1) Ejecución y/o actualización de Catastros y Diagnóstico del Parque Habitacional en Altura; 2) Desarrollo de Estrategias de Colaboración Intersectoriales y 3) Implementación y operación de Estrategia para la Reducción de Vulnerabilidades del Parque Habitacional en Altura en la Ciudad de México, las que se describen a continuación:

***Etapas 1:*** Ejecución y/o actualización de Catastros y Diagnóstico del Parque Habitacional en Altura

Los padrones de unidades habitacionales manejados por la PROSOC, aquellos levantados por las alcaldías y otros que pudiesen existir, constituirán la base para avanzar en la consolidación de un *Catastro Universal del Parque Habitacional en Altura en la Ciudad de México*. Con esto se pretende establecer el patrón de emplazamiento del total de inmuebles de vivienda vertical existentes en la entidad, sin excluir a aquellos edificios que pertenecen a un solo propietario o que no se encuentren formalizados bajo el régimen de propiedad condominal. La actualización de dicho catastro será coordinada por la PROSOC con apoyo de las alcaldías y otras instituciones, como facultades o centros de investigaciones universitarios.

Una vez constituido el *Catastro Universal*, se recomienda la elaboración de un diagnóstico de las condiciones físicas de los inmuebles, y de este modo poder determinar una línea base

de deterioro y urgencias estructurales. En razón de la envergadura del universo y sabiendo que el diagnóstico difícilmente se podría ejecutar en la totalidad de las edificaciones, se sugiere la selección de muestras para su ejecución, considerando factores como años de construcción, alturas, sistemas de agrupamiento y tipo de suelo en el cual se emplazan. Este ejercicio, permitirá obtener referencias, por un lado, de cuáles son las edificaciones que requieren algún tipo de acción constructiva urgente, y por otro, qué tipo de obras son necesarias para restablecer las condiciones de seguridad y estabilidad de las edificaciones. Dicha información, al mismo tiempo, podrá ser integrada en los Atlas de Riesgo Delegacionales.

Para financiar la actualización del catastro y la ejecución del diagnóstico, se sugiere destinar parte de los recursos de Fondo de Prevención de Desastres (FOPDE), o del instrumento que lo reemplace, y aquellas líneas de financiamiento que pudiesen surgir de los ejercicios presupuestarios priorizados por las alcaldías. En este sentido, se recomienda activar aquellas líneas de financiamiento que la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil establece en materia de prevención y que hoy no funcionan.

En términos operacionales, se sugiere actuar de manera escalonada en la construcción de ambos insumos, partiendo por aquellas alcaldías donde la incidencia de participación de esta tipología habitacional supera el 30% en su composición residencial, y cuya superficie territorial se emplace mayormente en zonificaciones sísmicas de lago o transición (Zona II y Zona III), es decir, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Coyoacán, Venustiano Carranza y Azcapotzalco. Posteriormente, y luego de la evaluación de esta etapa inicial, se avanzará en el resto de las alcaldías.

### ***Etapa 2:*** Desarrollo de Estrategias de Colaboración Intersectorial

Con los insumos derivados de la Etapa 1, será posible ponderar las necesidades y urgencia de atención de los inmuebles y orientar de manera adecuada la asignación de recursos para la ejecución de obras. No obstante, y con el objetivo de manifestar públicamente la voluntad para el abordaje de la problemática que enfrentan los edificios y establecer un plan de trabajo a largo plazo con metas de cumplimiento anual, se propone la creación de una instancia de colaboración interinstitucional orientada de manera específica a abordar la condición de

vulnerabilidad del parque habitacional en altura en la Ciudad de México. Con este propósito se recomienda establecer *Convenios de Cooperación para la reducción de vulnerabilidades del Parque Habitacional en Altura* entre las distintas instituciones que participan en este proceso, es decir, las alcaldías como administradoras del espacio local, la Procuraduría Social (PROSOC) como organismo con expertiz en materia condominal, el Instituto para la Seguridad de las Construcciones (ISC) como institución responsable en materia de seguridad estructural y la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (SGIRD) como entidad transversal en materia preventiva.

De este modo se sugiere que la firma de estos convenios se realice por alcaldía, lo que permitirá involucrar de manera separada a cada administración local. En estos instrumentos se delimitarán: 1) las funciones de cada organismo involucrado; 2) las edificaciones identificadas y priorizadas en el diagnóstico; 3) los tipos de obras a realizar, 4) la asignación anual de financiamiento por alcaldía y 5) los montos máximos de financiamiento por inmueble, conjunto o unidad habitacional.

### ***Etapa 3: Operatoria e implementación Programática***

La bajada de los *Convenios de Cooperación* señalados en la Etapa 2, se deben traducir en un modelo programático concreto que garantice la operacionalización de las voluntades y lineamientos generales establecidos. En este contexto, considerando el andamiaje de operación con el que ya cuenta la PROSOC se propone la implementación *Programa Extraordinario para la Reducción de vulnerabilidades del Parque Habitacional en Altura*. De esta manera se espera abordar anualmente los conjuntos establecidos como prioritarios en los *Convenios de Cooperación* por alcaldía, para lo cual se diseñarán Reglas de Operación específicas. Es necesario señalar que la forma de operación regular del RIPUH no se verá interrumpida, siendo este, como se ha mencionado, una estrategia extraordinaria ejecutada en alianza con otras instituciones.

En términos de financiamiento del Programa, se sugiere conformar un fondo conjunto con recursos provenientes de un porcentaje del presupuesto anual del RIPUH, del FOPDE (o el instrumento que lo reemplace) y otros recursos que el Gobierno de la Ciudad pudiese priorizar en esta línea.

Podrán participar en este Programa Extraordinario todas aquellas edificaciones identificadas en el *Catastro Universal del Parque Habitacional en Altura* que hayan sido priorizadas por el diagnóstico y que se encuentren contenidas en los *Convenios de Cooperación* por alcaldía. No obstante, y atendiendo las posibilidades fiscales, se realizarán algunas distinciones en cuanto a porcentajes de financiamiento:

- Para aquellas edificaciones que correspondan a unidades habitacionales de interés social y popular, adquirida o financiada por un organismo público<sup>40</sup>, se destinará el 100% del financiamiento definido por la iniciativa programática.
- Aquellos inmuebles que no correspondan a una unidad habitacional de interés social y popular, podrán acceder al 50% del financiamiento.
- Aquellos inmuebles donde la sumatoria de departamentos pertenezcan a un solo propietario podrán acceder a un 25% del financiamiento establecido.

Cabe señalar que el financiamiento asignado podrá ser empleado únicamente en la ejecución de partidas prioritarias pre establecidas de acuerdo a los resultados del diagnóstico y contenidas en los *Convenios de Cooperación*. De esta manera, en un periodo de al menos 3 años se buscará atender aquellas edificaciones con mayor nivel de criticidad, para avanzar en periodos siguientes, en orden decreciente, con aquellas con menores complejidades.

Los criterios antes señalados buscan garantizar la cobertura total de acciones requeridas, financiando totalmente aquellas edificaciones que históricamente han sido sujeto de atención de programas habitacionales estatales, pero también incorporando de manera escalonada a esa otra parte del parque habitacional que ha quedado rezagada por criterios de focalización socioeconómicos, y que, de no ser atendida, de todas maneras, constituye una masa crítica de riesgo. Con lo anterior, atendiendo las posibilidades políticas, económicas y fiscales de la entidad, se busca avanzar en ampliación de la cobertura de las estrategias de mantenimiento del parque habitacional construido tendiendo hacia la idea de universalismo básico (Cecchini, et al., 2015; Cruz-Martínez, 2020) en el entendido de que las condiciones de seguridad y habitabilidad de la vivienda, traducida en la seguridad de sus habitantes, debe ser

---

<sup>40</sup> FIDEURBE, FOVISSSTE, INFONAVIT, FONHAPO, IMSS, FIVIDESU, FICAPRO, INDECO, INVI u otros similares.

comprendida como una prestación social básica que debe hacerse extensiva “a toda la población, con estándares de calidad homogéneos y prestados sobre la base del principio de ciudadanía” (Ocampo, 2008, pp. 44-45). Con lo anterior se apunta a posicionar estrategias habitacionales de este tipo en el marco de un rediseño de la política social, en donde esta sea comprendida como un derecho social y deje de ser vista como una prestación paliativa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Acuerdo por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 [Jefatura de Gobierno]. 11 de septiembre de 2013. Gaceta Oficial de la Ciudad de México No. 1689 Tomo I.
- Alcaldía Azcapotzalco. (2019). *Padrón de Beneficiarios Programa de Ayuda a Unidades Habitacionales 2018* [Archivo PDF]. Sitio Web Alcaldía Azcapotzalco.. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2019/padrones/alcaldias/azcapotzalco/P3.pdf>
- Alcaldía Azcapotzalco. (2020). *Informe final de la evaluación interna 2020 hecha al programa social "UNIDADES HABITACIONALES 2019": Alcaldía Azcapotzalco.* [Archivo PDF]. Sitio Web Alcaldía Azcapotzalco. <http://azcapotzalco.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2020/07/Informe-final-de-la-evaluacion-interna-2020-Unidades-Habitacionales-2019.pdf>
- Alcocer, S. (15 de Febrero de 2018). *Opinión Técnica Edificio Centauro, Unidad Residencial Morelos.* [Archivo PDF]. Sitio Web Mexicanos contra la corrupción y la impunidad. [https://miedificio.contralacorrupcion.mx/assets/docs/soldominios\\_doc4.pdf](https://miedificio.contralacorrupcion.mx/assets/docs/soldominios_doc4.pdf)
- Alianza para el Progreso. (Agosto de 1961). *Alianza para el Progreso. Documentos básicos: Biblioteca Nacional de Chile.* <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0016012.pdf>
- Almandoz, A. (2015). Sobre la ciudad, lo urbano y el urbanismo en Lefebvre: entre el campo ciego y los imaginarios. En C. de Mattos, & F. Link, *Lefebvre revisitado: Capitalismo, Vida Cotidiana y Derecho a la Ciudad* (pp. 157-172). Santiago de Chile: RIL Editores.
- Alzate, M., & Rico, D. (2009). Marcos de acción colectiva y participación en Barranquilla. *Revista de Derecho*, (32), 199-217. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-86972009000200009](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972009000200009)
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (21 de Febrero de 2017). *Comisión de Administración Pública Local, Comparecencia Jefe delegacional en Coyoacán* [Archivo PDF]. Sitio Web Asamblea Legislativa del Distrito Federal [http://www.aldf.gob.mx/archivo-V.E.%20CAPL\\_Coyhoy.pdf](http://www.aldf.gob.mx/archivo-V.E.%20CAPL_Coyhoy.pdf)
- Astudillo Pizarro, F., & Sandoval Díaz, J. (2019). Justicia espacial, desastres socionaturales y políticas del espacio: dinámicas sociopolíticas frente a los aluviones y proceso de

recuperación en Copiapó, Chile. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 28(2), 303-321. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v28n2.73520>

Auditoría Superior de la Ciudad de México. (Febrero de 2020). *Fideicomiso para la reconstrucción Integral de la Ciudad de México. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: Auditoría Superior de la Ciudad de México* [Archivo PDF]. Sitio Web Auditoría Superior de la Ciudad de México Recuperado el 12 de Mayo de 2021, de Sitio Web Auditoría Superior. <http://www.ascm.gob.mx/IR/Informes/3461.pdf>

Ballén, S. (2008). *Vivienda Social en Altura. Tipologías Urbanas y directrices de producción en Bogotá*. [Tesis de Magíster, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/78683>

Banco Mundial. (1993). *Housing Enabling Markets to Work*. Washington D.C: The International Bank for Reconstruction and Development.. <https://doi.org/10.1596/0-8213-2434-9>

Beck, U. (2007). Teoría de la sociedad del riesgo. En J. B. (comp.), *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Antrophos.

Beck, U., & Beck-Gernsheim, E. (2003). *La Individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidós.

Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1997). *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Alianza: Madrid.

Berrón, R. (14 de Julio de 2014). *Oficio ISCDF-DG-2014-0660* [Archivo PDF]. Sitio Web Mexicanos contra la corrupción y la impunidad. [https://miedificio.contralacorrupcion.mx/assets/docs/soldominios\\_doc1.pdf](https://miedificio.contralacorrupcion.mx/assets/docs/soldominios_doc1.pdf)

\_\_\_\_\_. (17 de Octubre de 2017a). *Oficio ISCDF-DG-2017-1199* Archivo PDF]. Sitio Web Mexicanos contra la corrupción y la impunidad. [https://miedificio.contralacorrupcion.mx/assets/docs/soldominios\\_doc2.pdf](https://miedificio.contralacorrupcion.mx/assets/docs/soldominios_doc2.pdf)

\_\_\_\_\_. (24 de Octubre de 2017b). *Sitio Web Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad: Oficio ISCDF-DG-2017-1242*. Recuperado el 30 de Abril de 2021, de Sitio Web Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad: [https://miedificio.contralacorrupcion.mx/assets/docs/soldominios\\_doc3.pdf](https://miedificio.contralacorrupcion.mx/assets/docs/soldominios_doc3.pdf)

Blakie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad. El entorno político y económico de los desastres*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. [https://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/vesped-todo\\_sep-09-2002.pdf](https://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/vesped-todo_sep-09-2002.pdf)

- Boils, G. (2004). EL Banco Mundial y la política de vivienda en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(2), 345-367. <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2004.002.5989>
- Bourdieu, P. (1997). Espíritus de Estado, génesis y estructura del Campo Burocrático. En P. Bourdieu, *Razones prácticas sobre la teoría de la acción* (pp. 91-125). Barcelona: Anagrama.
- \_\_\_\_\_. (1999a). Efectos del lugar. En P. Bourdieu, *La Miseria del mundo* (pp. 119-124). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1999b). La dimisión del Estado. En P. Bourdieu, *La miseria del mundo* (pp. 161-166). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- \_\_\_\_\_. (2000). Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social. En P. Bourdieu, *Poder, Derecho y Clases Sociales* (pp. 131-164). Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2010). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. *Urban*, (1), 21-40. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3762422>
- Bromley, D. (1986). Closing Comments . *Conference on Common Property Resource Management, National Research Council, Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management* (pp. 591-596). Washington DC: National Academy Press.
- Cámara de Diputados. (3 de Diciembre de 2020). *Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil: Camara de Diputados H. Congreso de Unión..* <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-III-1P->
- Cardona, O. (2001). *Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas complejos*. [Tesis de doctorado]. Universidad de Barcelona. <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/6219/01Portadas.PDF?sequence=1&isAllowed=y>
- Cardona, O. (2008). Medición de la gestión del riesgo en América Latina . *Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*, (3), 1-20. <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/7056/cardona.pdf;jsessionid=4E0FF027F0591E6FF429E0A4F2892500?sequence=1>

- Cardona, O., Bernal, G., Zuloaga, D., Salgado, M., & González, D. (2017). Amenaza y riesgo sísmico del cono sur. *REDER*, 1(1), 43-69. <http://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/4>
- Cavarozzi, M. (2018). El desarrollismo y sus etapas: un fenómeno latinoamericano. A Francisco Delich, eximio sociólogo. En E. Torres, & J. Russo, *Francisco Delich y América Latina* (pp. 341-357). CLACSO. FLACSO-Argentina. Universidad Nacional de Córdoba.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Centro Nacional de Prevención de Desastres. (2021). *Guía básica para la elaboración de Atlas Estatales y Municipales de peligros y riesgos. Evaluación de la vulnerabilidad física y social* [Archivo PDF]. Sitio Web Centro Nacional de Prevención de Desastres. <http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/57.pdf>
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.. (1991). *Vivienda y estabilidad política : reconcebir las políticas sociales*. México, D.F.: Diana. [http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Vivienda\\_y\\_estabilidad\\_pol\\_tica\\_PDF.pdf](http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Vivienda_y_estabilidad_pol_tica_PDF.pdf)
- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2018). *Anexo Recomendación 13/2018: Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México*. Recuperado el 19 de Abril de 2021 [Archivo PDF]. Sitio Web Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. [https://cdhm.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/RECO13\\_2018\\_ANEXO5.pdf](https://cdhm.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/RECO13_2018_ANEXO5.pdf)
- Comisión para la Reconstrucción. (22 de Junio de 2018). *Lineamientos para otorgar el apoyo en reconstrucción y rehabilitación de viviendas en conjuntos habitacionales y edificios de uso habitacional multifamiliar afectados por el fenómeno sísmico del 19 de septiembre de 2017*. [Archivo PDF]. Sitio Web Secretaría de la Contraloría General. <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/resources/normatividad/65997.pdf>
- . (4 de Noviembre de 2021). *Resultados del censo y de la validación de la Comisión para la Reconstrucción de los inmuebles dañados en el pasado sismo del 19 de septiembre de 2017*. Sitio Web Comisión para la Reconstrucción. Recuperado el 24 de noviembre de 2021 de <https://reconstruccion.cdmx.gob.mx/censo>
- Comisión Nacional de Vivienda. (2008). *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un desarrollo sustentable*. México: Comisión Nacional de Vivienda.

- Comisión Nacional de Vivienda, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. (2012). *Resumen del Estudio de Mercado de Vivienda Existente*. México, D.F.: GIZ. [http://iki-alliance.mx/download/biblioteca\\_pronama/nama\\_vivienda\\_existente/nama\\_vivienda\\_existente\\_concepto/GIZ%202012%20Resumen%20estudio%20de%20mercado.pdf](http://iki-alliance.mx/download/biblioteca_pronama/nama_vivienda_existente/nama_vivienda_existente_concepto/GIZ%202012%20Resumen%20estudio%20de%20mercado.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Informe de pobreza y evaluación 2020*. Ciudad de México. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .
- Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos. (6 de Noviembre de 2020). *Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones: Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de sitio Web Diario Oficial de la Federación: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020)
- Congreso Internacional de Arquitectura Moderna. (1933). *Carta de Atenas* [Archivo PDF]. Sitio Web INAH: <https://conservacion.inah.gob.mx/normativa/wp-content/uploads/Documento2991.pdf>
- Connolly, P. (1987). La política habitacional después de los sismos. *Estudios Demográficos y urbanos*, 2(1), 101-120. <https://doi.org/10.24201/edu.v2i1.618>
- \_\_\_\_\_. (1997). El financiamiento de vivienda en México. En M. E. Herrasti, & J. Villavicencio, *La política Habitacional en México y América Latina* (pp. 19-58). México: Universidad Autónoma metropolitana-Azcapotzalco.
- \_\_\_\_\_. (2010). *La política de reconstrucción habitacional después de los sismos de 1985: ¿un modelo a seguir?*. [Ponencia] XI Simposio Nacional de Ingeniería Sísmica. A 25 años del sismo del 85: Aprendizaje, Conciencia y Prevención, México, D. F., Sociedad Mexicana de Ingeniería Sísmica.
- Cota, I., Lizarraga, D., Olmos, R., & Tourliere, M. (8 de Abril de 2018). *La catastrofe de los bonos catastróficos*. Obtenido de sitio Web Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad: <https://contralacorrupcion.mx/bonoscatastroficos/>
- Coulomb, R. (1983). Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la Ciudad de México (1958-1983). *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(9), 35-50. <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/827>
- Craviotto, C. (3 de Abril de 2021). *A más de tres años del 19S, familias de edificio Centauro siguen atrapados en la burocracia y sin un hogar/ Entrevistado por Manu Ureste*.

Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/2021/04/19s-familias-edificio-centauro-siguen-sin-hogar/>

Cruz-Martínez, G. (2020). Mitos sobre focalización y universalismo: Pobreza y pensiones en la periferia global. En F. Moreno, & E. Del Pino, *Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital* (pp. 399-426). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Curran, D. (2018). Beck's creative challenge to class analysis: from the rejection of class to the discovery of risk-class. *Journal of Risk Research*, 1(21), 29-40. <https://doi.org/10.1080/13669877.2017.1351464>

De Anda, E. (2008). *Vivienda Colectiva de la Modernidad en México. Los multifamiliares durante el periodo presidencial de Miguel Alemán (1946-1952)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Estéticas.

Decreto por el que se desincorporan del dominio público de la Federación las Unidades Habitacionales construídas por el Instituto Mexicano del Seguro Social [Secretaría de Asentamientos Humanos y obras Públicas] 2 de junio de 1982. D.O.F. Tomo CCCLXXII N°22

Decreto por el que se desincorporan del dominio público los inmuebles donde se encuentran ubicados los Multifamiliares con que cuenta el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [Secretaría de Asentamientos Humanos y obras Públicas]. 11 de agosto de 1982. D.O.F. Tomo CCCLXXIII N°30

Decreto de Ley de Vivienda del Distrito Federal [Asamblea Legislativa del Distrito Federal]. 2 de marzo de 2000. Gaceta Oficial del Distrito Federal N°36.

Decreto que expide la Ley de Vivienda.[Secretaría de Desarrollo Social]. 27 de junio de 2006. D.O.F Tomo DCXXXIII N°19

Decreto por el que se expide la Ley del Instituto para la Seguridad de las Construcciones del Distrito Federal [Jefatura de Gobierno]. 5 de noviembre de 2010. Gaceta oficial del Distrito Federal N°963

Decreto por el que se expide la Ley de propiedad en condominio de inmuebles para el distrito federal [Jefatura de Gobierno]. 27 de enero de 2011. Gaceta Oficial del Distrito Federal N°1021

Decreto por el que se expide la Ley General de Protección Civil [Secretaría de Gobernación]. 6 de junio de 2012. D.O.F Tomo DCCV N°4

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 [Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano]. 30 de abril de 2014. D.O.F. Tomo DCCXXVII N°25

Decreto por el que se expide la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal [Jefatura de Gobierno]. 27 de noviembre de 2014 . Gaceta Oficial del Distrito Federal N°1995

Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México. [Jefatura de Gobierno]. 5 de febrero de 2017. Gaceta Oficial de la Ciudad de México N°1.

Decreto que contiene las observaciones respecto del diverso por el que se expide la Ley de Vivienda para la Ciudad de México [Jefatura de Gobierno]. 23 de marzo de 2017. Gaceta Oficial de la Ciudad de México N°33 Bis

Decreto por el que se instruye la elaboración del programa y se crea órgano de apoyo administrativo a las actividades del Jefe de Gobierno denominado Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más Resiliente [Jefatura de Gobierno], de 26 de septiembre de 2017, Gaceta Oficial de la Ciudad de México N°163 Bis

Decreto por el que se expide la Ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente [Jefatura de Gobierno]. 1 de diciembre de 2017. Gaceta Oficial de la Ciudad de México N°210 Ter

Decreto por el que se expide la Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México [Jefatura de Gobierno]. 7 de diciembre de 2018. Gaceta Oficial de la Ciudad de México N°467 BIS

Decreto por el que se expide la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México [Jefatura de Gobierno]. 5 de junio de 2019. Gaceta Oficial de la Ciudad de México N°106 bis

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. [Jefatura de Gobierno]. 26 de julio de 2019. Gaceta Oficial de la Ciudad de México N°143

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda 2021-2024 [Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano]. 4 de junio de 2021. D.O.F. N° de edición del mes: 4

De Mattos Höfling, E. (2001). Estado e políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos CEDES*, (55), 30-41. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>

de Mattos, C. (2015). Lefebvre, producción del espacio, revolución urbana y urbanización planetaria. En C. de Mattos, & F. Link, *Lefebvre revisitado: Capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad* (pp. 37-56). Santiago de Chile: RIL Editores.

Damnificados Unidos Multifamiliar Tlalpan [DamnificadosUnidos]. (26 de septiembre 2017). *Comunicado De Prensa* [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/DamnificadosUnidos/posts/471688159897160>

\_\_\_\_\_. (28 de septiembre 2017). *Comunicado De Prensa* [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/DamnificadosUnidos/posts/472533093146000>

\_\_\_\_\_. (2 de octubre 2017). *Comunicado De Prensa* [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/DamnificadosUnidos/posts/474408486291794>

\_\_\_\_\_. (12 de octubre 2017). *Comunicado De Prensa* [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/DamnificadosUnidos/posts/478739962525313>

\_\_\_\_\_. (19 de octubre 2017). *Comunicado De Prensa* [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/DamnificadosUnidos/posts/482105075522135>

\_\_\_\_\_. (24 de octubre 2017). *Comunicado De Prensa* [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/DamnificadosUnidos/posts/484305198635456>

\_\_\_\_\_. (2 de noviembre 2017). *Comunicado De Prensa* [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/DamnificadosUnidos/posts/488597871539522>

Delegación Álvaro Obregón. (Diciembre de 2013). *Aviso por el cual se da a conocer a los beneficiarios del Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "Convive"* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/padrones/delegaciones/alvaro\\_obregon/INFORME%20BENEFICIARIOS%20CONVIVE%202013.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/padrones/delegaciones/alvaro_obregon/INFORME%20BENEFICIARIOS%20CONVIVE%202013.pdf)

\_\_\_\_\_. (30 de Enero de 2014a). *Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "Convive" 2014* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/delegaciones/alvaro\\_obregon/Coinversion%20Social%20para%20la%20Rehabilitacin%20de%20Unidades%20Habitacionales%20\\_CONVIVE.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/delegaciones/alvaro_obregon/Coinversion%20Social%20para%20la%20Rehabilitacin%20de%20Unidades%20Habitacionales%20_CONVIVE.pdf)

\_\_\_\_\_. (2014b). *Aviso por el cual se da a conocer el padrón de beneficiarios del Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "Convive" 2014* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/delegaciones/padrones/alvaro\\_obregon/INFORME%20BENEFICIARIOS%20CONVIVE%202014.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/delegaciones/padrones/alvaro_obregon/INFORME%20BENEFICIARIOS%20CONVIVE%202014.pdf)

bregon/DAO%20PADRON%20DE%20BENEFICIARIOS%20CONVIVE%202014.pdf

\_\_\_\_\_. (Junio de 2015a). *Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "CONVIVE" 2014* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/evaluaciones/delegaciones/alvaro\\_obregon/Evalua%20DF%20CONVIVE%202014.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/evaluaciones/delegaciones/alvaro_obregon/Evalua%20DF%20CONVIVE%202014.pdf)

\_\_\_\_\_. (2015b). *Aviso por el cual se da a conocer el padrón de beneficiarios del Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "Convive" 2015* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/delegaciones/padrones/alvaro\\_obregon/DAO%20PADRON%20DE%20BENEFICIARIOS%20CONVIVE%202015.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/delegaciones/padrones/alvaro_obregon/DAO%20PADRON%20DE%20BENEFICIARIOS%20CONVIVE%202015.pdf)

\_\_\_\_\_. (2016). *Aviso por el cual se da a conocer el padrón de beneficiarios del Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "Convive" 2016* [Archivo WORD]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=669>

\_\_\_\_\_. (31 de Enero de 2017a). *Reglas de Operación del Programa Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "CONVIVE" 2017: SIDESO*. [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/delegaciones/alvaro\\_obregon/convive.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/delegaciones/alvaro_obregon/convive.pdf)

\_\_\_\_\_. (2017b). *Aviso a través del que se modifica el Aviso por el cual se da a conocer el Padrón de Beneficiarios del Programa Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "Convive" 2016* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/padrones/delegaciones/alvaro\\_obregon/Modificacion%20al%20Padron%20CONVIVE.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/padrones/delegaciones/alvaro_obregon/Modificacion%20al%20Padron%20CONVIVE.pdf)

\_\_\_\_\_. (14 de Febrero de 2018a). *Convocatoria del Programa Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "CONVIVE" 2018: SIDESO* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2018/delegaciones/alvaro\\_obregon/conv%20convive.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2018/delegaciones/alvaro_obregon/conv%20convive.pdf)

\_\_\_\_\_. (2018b). *Aviso por el cual se da a conocer el Padrón de Beneficiarios del Programa Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "Convive" 2018* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2018/padrones/delegaciones/alvaro\\_obregon/convive.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2018/padrones/delegaciones/alvaro_obregon/convive.pdf)

- Delegación Azcapotzalco. (2014). *Padrón de Beneficiarios Programa de Ayuda a Unidades Habitacionales 2013* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/padrones/delegaciones/azcapotzalco/PROG%20AYUDA%20U%20H.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2015). *Padrón de Beneficiarios Programa de Ayuda a Unidades Habitacionales 2014* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/padrones/delegaciones/azcapotzalco/6%20Padron%20Programa%20de%20Ayuda%20a%20Unidades%20Habitacionales%202014.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2016). *Padrón de Beneficiarios Programa de Ayuda a Unidades Habitacionales 2015: SIDESO*. [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/padrones/delegaciones/azcapotzalco/Padron%20Apoyo%20a%20Unidades%20Habitacionales.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2017a). *Padrón de Beneficiarios Programa de Ayuda a Unidades Habitacionales 2016* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=681>
- \_\_\_\_\_. (2017b). *Informe de Evaluación Interna 2017 del Programa de Ayuda para unidades Habitacionales 2016* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/evaluaciones/delegaciones/azcapotzalco/EVALUACION%202016%20AYUDA%20PARA%20UNDADES%20HABITACIONALES.docx>
- \_\_\_\_\_. (2018). *Evaluación Interna Integral 2016-2018 del Programa Social: “Unidades Habitacionales”, Del Ejercicio 2017 2016* [Archivo WORD]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2018/evaluaciones%20internas/evaluaciones%20integrales/delegaciones/azcapotzalco/unidades%20habitacionales.doc>
- Delegación Coyoacán. (30 de Enero de 2009). *Reglas de Operación del Programa Social para Unidades Habitacionales en la Delegación Coyoacán, Ejercicio Fiscal 2009* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2009/coyoacan/ENERO\\_30\\_516\\_BISrosocialunidadeshabitacionalesinterescoy.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2009/coyoacan/ENERO_30_516_BISrosocialunidadeshabitacionalesinterescoy.pdf)
- \_\_\_\_\_. (3 de Febrero de 2010). *reglas de Operación del Programa Social para Unidades Habitacionales de Interés Social en la Delegación de Coyoacán, Ejercicio 2010* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/emergentes/paty/GODF\\_NO\\_771\\_DE\\_L\\_COY.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/emergentes/paty/GODF_NO_771_DE_L_COY.pdf)

- \_\_\_\_\_. (27 de Enero de 2011). *Reglas de Operación del Programa Social para unidades Habitacionales de Interés Social en la Delegación de Coyoacán, Ejercicio Fiscal 2011 "ComUNIDAD"*. Sitio Web Secretaría de la Contraloría General Gobierno de la Ciudad de México. <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3987.htm>
- \_\_\_\_\_. (31 de Enero de 2012). *Reglas de operación del programa social para unidades habitacionales de interés social en la Delegación Coyoacán 2012* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO.. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/emergentes/gaceta4/2012/coyoacan/REGLAS%20DE%20OPERACION%20U.H.%202012.pdf>
- \_\_\_\_\_. (7 de Marzo de 2014). *Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de la Acción Institucional para el Mantenimiento de Unidades Habitacionales de la Delegación Coyoacán para el Ejercicio Fiscal 2014 "Vamos Contigo* [Archivo PDF]. Sitio Web Gaceta Oficial de la Ciudad de México. [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/531949e179de2.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/531949e179de2.pdf)
- \_\_\_\_\_. (29 de Marzo de 2016). *Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de la Acción Institucional para el Mantenimiento de Unidades Habitacionales de la Delegación Coyoacán para el Ejercicio Fiscal 2016 "Color, Tradición y Vanguardia"* [Archivo PDF]. Sitio Web Gaceta Oficial de la Ciudad de México. [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/1b01e1573c1db93973d7a603de90c328.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/1b01e1573c1db93973d7a603de90c328.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2017 de Marzo de 2017). *Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de la Acción Social "Color, Tradición y Vanguardia" Pintura para Edificios y Casas en Unidades Habitacionales, Colonias, Fraccionamientos, Pueblos y Barrios de Coyoacán, para el Ejercicio Fiscal 2017* [Archivo PDF]. Sitio Web Gaceta Oficial de la Ciudad de México. [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/c5bb70da27b3a77a782c43ef124d68b9.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/c5bb70da27b3a77a782c43ef124d68b9.pdf)
- \_\_\_\_\_. (7 de Marzo de 2018). *Aviso por el que se dan a conocer los Lineamientos Generales de Operación de la Acción para el Desarrollo Social denominada "Tu Unidad sin Goteras" para la aplicación de impermeabilizante en azoteas de casas, edificios y edificios de unidades habitacionales ubicadas en colonias, fraccionamientos, pueblos y barrios de la Delegación Coyoacán, para el Ejercicio Fiscal 2018* [Archivo PDF]. Sitio Web Gaceta Oficial de la Ciudad de México. [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/a65ed1c6808482740a435424b5098796.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/a65ed1c6808482740a435424b5098796.pdf)

Delegación Gustavo A. Madero. (30 de Enero de 2009). *Mantenimiento Unidades Habitacionales* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO.

[http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2009/gam/ENERO\\_30\\_516\\_BISmantenunidadeshabitaciongam.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2009/gam/ENERO_30_516_BISmantenunidadeshabitaciongam.pdf)

- \_\_\_\_\_. (5 de Febrero de 2010). *Mantenimiento a Unidades Habitacionales* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2010/delegaciones/gam/773%20ENERO\\_5\\_10\\_mantenimineto\\_unidades\\_habitacionales.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2010/delegaciones/gam/773%20ENERO_5_10_mantenimineto_unidades_habitacionales.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2012). *Padrón de Beneficiarios Definitivo del Programa de Desarrollo Social "Hagamos Unidad" 2012* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2013/GAM/3.%20HaGAMos%20Unidad%202012.pdf>
- \_\_\_\_\_. (31 de Enero de 2013a). *Reglas de Operación Programa Hagamos Unidad 2013* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/emergentes/gaceta4/2013/Milpa%20Alta/Gaceta%201534%20bis%2031%20ene%202013.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2013b). *Padrón de Beneficiarios Definitivo del Programa de Desarrollo Social "Hagamos Unidad" 2013* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/padrones/delegaciones/gustavo\\_a\\_madero/3HaGAMos%20Unidad%202013.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/padrones/delegaciones/gustavo_a_madero/3HaGAMos%20Unidad%202013.pdf)
- \_\_\_\_\_. (30 de Enero de 2014a). *Reglas de Operación Programa hagamos Unidad 2014 Delegación Gustavo A. Madero* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/emergentes/gaceta4/2013/Milpa%20Alta/Gaceta%201534%20bis%2031%20ene%202013.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2014b). *Padrón de Beneficiarios definitivo del Programa Social "Hagamos Unidad" 2013* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/padrones/delegaciones/gustavo\\_a\\_madero/3HaGAMos%20Unidad%202013.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/padrones/delegaciones/gustavo_a_madero/3HaGAMos%20Unidad%202013.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2015). *Padrón de Beneficiarios parcial del Programa Social "Hagamos Unidad" 2014* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/padrones/delegaciones/gustavo\\_a\\_madero/7%20HaGAMos%20Unidad%202014.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/padrones/delegaciones/gustavo_a_madero/7%20HaGAMos%20Unidad%202014.pdf)
- \_\_\_\_\_. (29 de Enero de 2016a). *Reglas de Operación Programa Hagamos Unidad 2016* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/delegaciones/gam/Hagamos%20unidad.pdf>

- \_\_\_\_\_. (2016b). *Padrón Parcial de Derechohabientes y/o Beneficiarios del Programa: HAGAMOS UNIDAD* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/padrones/delegaciones/GAM/hagamos%20unidad.pdf>
- \_\_\_\_\_. (31 de Enero de 2018a). *Reglas de Operación Programa Hagamos Unidad 2018: Conserjería Jurídica y de Servicios Legales* [Archivo PDF]. Sitio Web Consejería CDMX. [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/32cc789712605c7328d5840de8066d27.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/32cc789712605c7328d5840de8066d27.pdf)
- Delgadillo, V. (2010). Territorio, vivienda, infraestructura y transporte, el caso de la Ciudad de México y su área metropolitana. *Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas, 5 temas selectos del hábitat latinoamericano* (pp. 2-35). Río de Janeiro: ONU - Hábitat.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Patrimonio Histórico y Tugurios. Las políticas habitacionales y de recuperación de los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito*. México, DF: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- De Martino, E. (2004). *El mundo mágico*, postfacio de Sivia Mancini, Libros de la Araucaria.
- Díaz, J. (6 de Noviembre de 2017). *Dictámen Pericial y Diagnóstico Condominio del Edificio A-1 "Centauro"*[Archivo PDF]. Sitio Web Mexicanos contra la corrupción y la impunidad.. [https://miedificio.contralacorrupcion.mx/assets/docs/soldominios\\_doc5.pdf](https://miedificio.contralacorrupcion.mx/assets/docs/soldominios_doc5.pdf)
- Domínguez, O. (2018) *Por el derecho a una vivienda digna: Olivia Domínguez. La lucha del Colectivo Damnificados Unidos / Entrevistada or Beatriz Palacios*. Revista Ibero, (54), 16-19. [http://revistas.iberomexico.mx/iberomexico/uploads/volumenes/40/pdf/IBERO\\_54\\_Revista\\_completa\\_en\\_BAJA\\_OK-OK-OK\\_15\\_de\\_febrero\\_de\\_2018\\_PARA\\_IMPRESA.pdf](http://revistas.iberomexico.mx/iberomexico/uploads/volumenes/40/pdf/IBERO_54_Revista_completa_en_BAJA_OK-OK-OK_15_de_febrero_de_2018_PARA_IMPRESA.pdf)
- Duhau, E. (1987). La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 2 (1), 75-100. <https://doi.org/10.24201/edu.v2i1.617>.
- \_\_\_\_\_. (1995). Estado benefactor, política social y pobreza. *Sociológica*, 29(10), 85-101. <http://www.sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/659>
- \_\_\_\_\_. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México DF/México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

- Duhau, E., & Giglia, Á. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metropoli*. México: Siglo XXI editores.
- Duhau, E., Mogrovejo, N., & Salazar, C. (1998). Bienes colectivos y gestión vecinal en los conjuntos habitacionales del Infonavit. En M. G. Schteingart, *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La acción del Infonavit* (pp.183-339). México: El Colegio de México.
- Duménil, G., & Levy, D. (2004). *Capital Resurgent. Roots of the Neoliberal Revolution*. Cambridge: Harvard University Press.
- Escuela de Arquitectura y Diseño, PUCV. (4 de Abril de 2014). *Integración Latinoamericana, Ciudad de México, México: Casiopea*. [https://wiki.ead.pucv.cl/Integraci%C3%B3n\\_Latinoamericana,\\_Ciudad\\_de\\_M%C3%A9xico,\\_M%C3%A9xico](https://wiki.ead.pucv.cl/Integraci%C3%B3n_Latinoamericana,_Ciudad_de_M%C3%A9xico,_M%C3%A9xico)
- Esquivel, M. T. (2003). *El uso cotidiano de los espacios habitacionales: de la vecindad a la vivienda de interés social en la Ciudad de México*. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. 7(146). [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(029\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(029).htm)
- \_\_\_\_\_. (2007). La actuación de los desarrolladores habitacionales privados. En S. Tamayo, *Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006* (pp. 253-289). México: SEDUVI-INVI-UACM.
- \_\_\_\_\_. (2008). Conjuntos habitacionales, imaginarios de la vida colectiva. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (64-65), 117-143. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39348722006>
- \_\_\_\_\_. (2016). El Programa de Renovación Habitacional Popular: Habitabilidad y permanencia en áreas centrales de la Ciudad de México. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 37(80), 69-99. <https://doi.org/10.28928/revistaiztapalapa/802016/atc3/esquivelhernandezmt>
- Esquivel, M. T. & Flores, R. (2007). Análisis e implicaciones del Bando 2 en la distribución de la población metropolitana. *Anuario de espacios urbanos, historia, cultura y diseño*, (14), 154-174. <http://espaciosurbanos.azc.uam.mx/index.php/principal/article/view/132>
- Estrada, G. (2014). Puesta en práctica de una política de desastres: los instrumentos de la gestión de riesgos en México. *Bulletin de l'institute français d'études andines*, 43(3), 611-632. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12637145011>

- Flores, A. (2019). Cartografía del tsunami inmobiliario: el movimiento urbano popular y los vínculos urbano-rurales del boom inmobiliario en la ciudad de México. *Espiral, revista de geografías y ciencias sociales*, 1(1), 7-28. <https://doi.org/10.15381/espiral.v1i1.15843>
- Forteza, H. (22 de Septiembre de 2020). Exhiben irregularidades, así como avances en inmuebles dañados el 19S. *El Heraldo*. <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2020/9/22/exhiben-irregularidades-asi-como-avances-en-inmuebles-danados-el-19s-208991.html>
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda. (23 de Marzo de 2021). Folio de solicitud información por transparencia 0661000000621. *Entrega de Información solicitada*. Ciudad de México. <https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/buscadornacional?buscador=0661000000621&coleccion=5>
- Galassi, G. (2009). Hacia la matriz vulnerabilidad-clases sociales: enfoques de Rubén Kaztman y Susana Torrado. En L. González (Comp.), *Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social* (pp 31-67). Córdoba: Centro de Estudios Avanzados.
- Galindo, J. (2015). El concepto de riesgo en las teorías de Ulrich Beck y Niklas Luhmann. *Acta Sociológica*, (67), 141-164. <http://dx.doi.org/10.1016/j.acso.2015.03.005>
- Galvis, F., Miranda, E., Heresi, P., & Dávalos, H. (Octubre de 2017). *Preliminary Statistics of Collapsed Buildings in Mexico City in the September 19, 2017 Puebla-Morelos Earthquake*: *ResearchGate*. [https://www.researchgate.net/publication/320297374\\_Preliminary\\_Statistics\\_of\\_Collapsed\\_Buildings\\_in\\_Mexico\\_City\\_in\\_the\\_September\\_19\\_2017\\_Puebla-Morelos\\_Earthquake](https://www.researchgate.net/publication/320297374_Preliminary_Statistics_of_Collapsed_Buildings_in_Mexico_City_in_the_September_19_2017_Puebla-Morelos_Earthquake)
- García Acosta, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desastros*, (19), 11-24. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1607-050X2005000300002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2005000300002&lng=es&nrm=iso). ISSN 2448-5144.
- García-Peralta, B. (2010). Vivienda social en México (1940-1999): Actores públicos, económicos y sociales. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 3(5), 34-49. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu3-5.vsma>
- \_\_\_\_\_. (2016). *La vivienda y el Estado mexicano durante el siglo XX. Un enfoque desde la economía política*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones.

- García-Peralta, B., & Puebla, C. (1988). El Infonavit en el contexto de las políticas habitacionales. En M. Schteingart, & B. Graizbord, *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La acción del Infonavit* (pp. 9-88). México: El Colegio de México.
- Garza, G., & Schteingart, M. (1978). *La acción habitacional del Estado en México*. México: El Colegio de México.
- Giglia, A. (1996). La democracia en la vida cotidiana. Dos casos de gestión de condominios en la ciudad de México. *Alteridades*, 6(11), 75-85.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74711339007>
- \_\_\_\_\_. (2012). *El habitar y la cultura. Perspectivas teóricas y de investigación*. Barcelona; México: Anthropos Editorial; Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Gilbert, N. (2000), *Targeting Social Benefits: International Perspectives and Trends*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Gómez, C. (25 de Octubre de 2017a). *Constancia de seguridad y estabilidad estructural Edificio 2A* [Archivo PDF]. *Sito Web SOBSE*.  
<https://www.obras.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/Constancia%20Edificio%202A.pdf>
- \_\_\_\_\_. (25 de Octubre de 2017b). *Constancia de seguridad y estabilidad estructural Edificio 3ª* [Archivo PDF]. *Sito Web SOBSE*.  
<https://www.obras.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/Constancia%20Edificio%203A.pdf>
- \_\_\_\_\_. (25 de Octubre de 2017c). *Constancia de seguridad y estabilidad estructural Edificio 3C* [Archivo PDF]. *Sito Web SOBSE*.  
<https://www.obras.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/Constancia%20Edificio%203C.pdf>
- Gómez, J. G. (2014). La cuadratura del círculo: el intento de Friedrich von Hayek por resolver la tensión entre igualdad política y desigualdad económica. *Papel Político*, 19(1), 77-101.  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-44092014000100005&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092014000100005&lng=en&tlng=es).
- Gómez, P. (2016). La construcción de los multifamiliares de Mario Pani: historia, problemas y retos actuales. *Boletín de monumentos históricos*, (36), 159-173.  
<http://www.boletin-cnmh.inah.gob.mx/boletin/boletines/BMH%2036-9%20BR%20s-r.pdf>

- \_\_\_\_\_. (2019). Gestión de unidades habitacionales de la *Gremiun. Revista de restauración arquitectónica*, 7(13), 39-50. <https://editorialrestauro.com.mx/gremium/index.php/gremium/article/view/294>
- González, L. (2009). Orientaciones de lectura sobre vulnerabilidad social. En L. González (comp.), *Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social* (pp. 13-29). Córdoba: Centro de Estudios Avanzados.
- González, M. (2018). *Movimientos sociales urbanos y desafíos de la participación política. La Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre y el Frente del Pueblo en la Ciudad de México, 1985-1999*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Guerrero, L. (2019). *Cuando decir es luchar: Prácticas y acciones discursivas en la movilización de las y los damnificados del Multifamiliar Tlalpan y Damnificados Unidos de la Ciudad de México*. Ciudad de México [Tesis de Maestría, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)]. <http://ciesas.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1015/920>
- Gutiérrez, R., & Salazar, H. (2019). Reproducción comunitaria de la vida. Pensando en la transformación social en el presente. En VV.AA., *Producir lo común. Entramados comunitarios y luchas por la vida* (pp. 21-44). Madrid: Traficante de sueños.
- Harvey, D. (2001). De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío. En D. Harvey, *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica* (pp. 366-390). Madrid: Akal.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- \_\_\_\_\_. (2013). La creación de bienes comunes urbanos. En D. Harvey, *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana* (pp. 107-136). Madrid: Akal.
- Heidegger, M. (1951). *Construir, habitar, pensar*. Conferencia pronunciada en el marco de la segunda reunión de Darmstadt, publicada en *Vortäge und Aufsätze*, G. Neske, Pfullingen, 1954
- Hewitt, K. (1983). *The idea of calamity in a technocratic age*. Londres: Allenand Unwin.
- Higueras, C. (2006). *Usos y prácticas del espacio público en la conformación del orden urbano de la Delegación de Azcapotzalco*. [Tesis de Maestría, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco] <http://hdl.handle.net/11191/5523>
- Huerta, M., & Chávez, M. F. (2003). Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. *Análisis Económico*, 18(37), 50-80. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41303703>

Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores. (1985). *Historia del Infonavit*. Sitio Web Infonavit. [https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/7cf006d4-1466-48fe-88eb-78bc920a0624/Historia\\_del\\_Infonavit.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-7cf006d4-1466-48fe-88eb-78bc920a0624-naAruF](https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/7cf006d4-1466-48fe-88eb-78bc920a0624/Historia_del_Infonavit.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-7cf006d4-1466-48fe-88eb-78bc920a0624-naAruF).

\_\_\_\_\_. (27 de Enero de 2021). Respuesta a requerimiento de información con número de folio 0063500001621. <https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/buscadornacional?buscador=0063500001621&coleccion=5>

Instituto de la Vivienda del Distrito Federal. (2011). *Aviso por el que se da a conocer los padrones de beneficiarios del fondo de ayuda social correspondientes a los ejercicios 2007, 2008 y 2009* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/090511\\_1090\\_invi\\_findo\\_ayuda\\_soci\\_al.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/090511_1090_invi_findo_ayuda_soci_al.pdf)

\_\_\_\_\_. (2012). *Programa de Mejoramiento de Vivienda Beneficiarios de Ayudas de Beneficio Social Ejercicio Fiscal 2012* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2013/Padron%20ABS%20MV%202012.pdf>

\_\_\_\_\_. (2013). *Programa de Mejoramiento de Vivienda Beneficiarios de Ayudas de Beneficio Social Ejercicio Fiscal 2013* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/padrones/od/instituto\\_vivienda/Mejoramiento%20de%20Vivienda.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/padrones/od/instituto_vivienda/Mejoramiento%20de%20Vivienda.pdf)

\_\_\_\_\_. (2014). *Padrón de Derechohabientes y/o Beneficiarios de: Ayudas de Beneficio Social del Programa Mejoramiento de Vivienda* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/padrones/od/invi/Padron%20Mejoramiento%20de%20la%20Vivienda%202014.pdf>

\_\_\_\_\_. (2015). *Padrón de Derechohabientes y/o Beneficiarios de: Ayudas de Beneficio Social del Programa Mejoramiento de Vivienda* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/padrones/od/invi/Mejoramiento%20de%20vivienda.pdf>

\_\_\_\_\_. (2016). *Padrón de Derechohabientes y/o Beneficiarios de: Ayudas de Beneficio Social del Programa Mejoramiento de Vivienda* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/padrones/od/invi/Mejoramiento%20de%20Vivienda.pdf>

- \_\_\_\_\_. (2017). *Padrón de Beneficiarios de Ayudas de Beneficio Social del Programa Mejoramiento de Vivienda Ejercicio 2017* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2018/padrones/od/invi/padron%20MV.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2018). *Padrón de Beneficiarios del Programa Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México Ejercicio 2018* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2019/padrones/od/invi/ABS%20MV\\_2018%20compressed.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2019/padrones/od/invi/ABS%20MV_2018%20compressed.pdf)
- \_\_\_\_\_. (23 de Enero de 2020). *Aviso por el que se dan a conocer los lineamiento para otorgar condonaciones de créditos y/o intereses moratorios a acreditados del Programa de Mejoramiento de Vivienda, en su modalidad de Crédito Emergente para Reparación de Vivienda (CERV)*. [Archivo PDF]. sitio Web INVI. <https://www.invi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5e3/473/52c/5e347352cc358898242160.pdf>
- \_\_\_\_\_. (30 de agosto de 2021). *Información Pública: Plataforma Nacional de Transparencia*. Obtenido de sitio Web Plataforma Nacional de Transparencia: <https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/en/buscadornacional?buscador=0314000121720&coleccion=5>
- \_\_\_\_\_. (s/f). *Programa de Mejoramiento de Vivienda: INVI*. <https://www.invi.cdmx.gob.mx/programas/programa/pmv>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010: Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>
- Instituto para la Ciudad de las Construcciones de la Ciudad de México. (20 de octubre de 2016). *Programa Institucional del Instituto para la Seguridad de las Construcciones en el Distrito Federal 2013-2018*. [Archivo PDF]. <https://www.isc.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/58d/d60/7a5/58dd607a50f98795038591.pdf>
- Jácome, C. (2009). Las construcciones de la imagen La serie del Conjunto Urbano Nonoalco-Tlatelolco de Armando Salas Portugal. *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*, 31(95), 85-118. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-12762009000200004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-12762009000200004&lng=es&tlng=es).
- Jimenez, V., Rocha, L., Espinosa, G., & Antoyan, N. (11-13 de julio de 2018). *Ausencia de la gestión sistémica ante el auge de la vivienda tipo horizontal en México*. [Ponencia]

22nd International Congress on Project Management and Engineering. Madrid: 415-424. <http://dspace.aepro.com/xmlui/handle/123456789/1580>

Kaztman, R. (2000). Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. En CEPAL, *La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones* (págs. 275-301). Aguascalientes: CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/31545>

Kaztman, R., Baccaria, L., Filgueira, F., Golbert, L., & Kessler, G. (1999). *Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo. [https://labordoc.ilo.org/primosexplore/fulldisplay?docid=41ilo\\_alma2132237670002676&context=L&vid=41ILO\\_V1&lang=es\\_ES&search\\_scope=41ILO&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=default\\_tab&query=any,contains,kaztman%20vulnerabilidad%20activos%20y%20exclusion&sortby=rank&offset=0](https://labordoc.ilo.org/primosexplore/fulldisplay?docid=41ilo_alma2132237670002676&context=L&vid=41ILO_V1&lang=es_ES&search_scope=41ILO&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=default_tab&query=any,contains,kaztman%20vulnerabilidad%20activos%20y%20exclusion&sortby=rank&offset=0);

Kaztman, R., & Filgueira, F. (2006). *Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Aportes Conceptuales N°4: Las normas como bien público y como bien privado: reflexiones en las fronteras del enfoque AVEO*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay. [https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/normas\\_bien\\_publico\\_privado.pdf](https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/normas_bien_publico_privado.pdf)

Klein, E., & Tokman, V. (2000). La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. *Revista de la CEPAL*, 7-30.

La Neta Noticias. (22 de Septiembre de 2018). *La Neta Noticias: El mantenimiento que nunca llegó. La Neta Noticias*. <https://lanetanoticias.com/mi-edificio/el-mantenimiento-que-nunca-llego/>

Lavalleja, M., & Tenenbaum, V. (2020). *Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina. El caso de Uruguay*. Santiago: CEPAL.

Lazarte, H., Oliveras, M., & Klerian, N. (2019). Reconstruyendo vidas: las proyecciones sobre una nueva estructura de vivienda colectiva en el multifamiliar de Tlalpan, México, 2019. *Tradición, Segunda época*, (19), 187-193. <https://doi.org/10.31381/tradicion.v0i19.2631>

Lefebvre, H. (1972a) *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.

\_\_\_\_\_. (1972b). *La vida cotidiana en el mundo moderno*. Madrid: Alianza.

\_\_\_\_\_. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing

\_\_\_\_\_. (2014). *El pensamiento marxista y la ciudad*. México: Ediciones Coyoacán.

- \_\_\_\_\_. (1976). *Espacio y Política*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lavell, A. (1993). Ciencias Sociales y desastre naturales en América Latina: Un encuentro inconcluso. En A. Maskrey (Comp). *Los desastres no son naturales* (pp. 111-127). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>
- \_\_\_\_\_. (1996). Degradación ambiental, riesgo de desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación. En M. A. Fernández (comp), *Ciudades en Riesgo* (págs. 12-42). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. [https://www.desenredando.org/public/libros/1996/cer/CER\\_cap02-DARDU\\_ene-7-2003.pdf](https://www.desenredando.org/public/libros/1996/cer/CER_cap02-DARDU_ene-7-2003.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2002). Desastres urbanos : Una visión global. En M. Lungo, *Riesgos urbanos* (17-28). San Salvador: Oficina de Planificación del icrea Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).
- \_\_\_\_\_. (2004). Riesgo, ambiente, desastre y desarrollo: Hacia un entendimiento de sus relaciones y significados y la intervención para el desarrollo social de Centroamérica. En S. Davis, & E. Gacitúa, *Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica* (pp. 141-189). San José, C.R.: FLACSO.
- Lavell, A., y Franco, E. (1996). *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina. En busca del paradigma perdido*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. [https://www.desenredando.org/public/libros/1996/esyg/esyg\\_Intro\\_dic-18-2002.pdf](https://www.desenredando.org/public/libros/1996/esyg/esyg_Intro_dic-18-2002.pdf)
- López, L., & Toscana, A. (2016). Vulnerabilidad en Tlatelolco a tres décadas de los sismos de 1985. *Política y cultura*, (45), 125-152. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422016000100125&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422016000100125&lng=es&tlng=es).
- López, O. (2019). Comportamiento de edificaciones vitales. Sismos 1957, 1979, 1985 y 2017. *Revista Mexicana de la Construcción*, 38-43. [https://issuu.com/helios\\_comunicacion/docs/rmc\\_637/12](https://issuu.com/helios_comunicacion/docs/rmc_637/12)
- Luhmann, N. (1991). *Soziologie des Risikos*. Berlín: De Gruyter.
- Mancini, F. (2015). Riesgos sociales en América Latina: una interpelación al debate sobre desigualdad social. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(223), 237-264. [http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)72137-9](http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(15)72137-9)

- Martínez, E. (2013). Ciudad, espacio y cotidianidad en el pensamiento de Henri Lefebvre. En Lefebvre, & Henri, *La producción del espacio* (pp. 31-48). Madrid: Capitan Swing.
- Martínez, J., & Reza, C. (2020). Tlatelolco. Decadencia urbana y arquitectónica de un proyecto simbólico del Modernismo. *Gremium*, 7(13), 23-38. <https://editorialrestauro.com.mx/tlatelolco-decadencia-urbana-y-arquitectonica-de-un-proyecto-simbolico-del-modernismo/>
- Martínez, M. (22 de Septiembre de 2020). Recosntrucción 19S: investigan anomalía en rehabilitación de edificios. *La silla rota*. <https://lasillarota.com/metropoli/reconstruccion-19s-investigacion-anomalia-en-rehabilitacion-de-edificios/437146>
- Martinez, R., & Soto Reyes, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en Mérica Latina. *Política y cultura*, (37), 35-64. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422012000100003&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422012000100003&script=sci_abstract)
- Marván, I., & Cuevas, J. A. (1987). El movimiento de damnificados de Tlatelolco (septiembre de 1985-marzo de 1986). *Revista Mexicana de Sociología*, 49(4), 111-140. <https://doi.org/10.2307/3540380>
- Massolo, A., & Schteingart, M. (1987). *Documentos de Trabajo Número 1. Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985*. México: El Colegio de México.
- Maya, E., & Maycotte, E. (2011). La pérdida del valor social de la vivienda. *Academia XXII*, 2(2), 27-40. <http://dx.doi.org/10.22201/fa.2007252Xp.2011.2.26203>
- Mecatl, J., Michel, M., & Ziccardi, A. (1987). *Casa a los damnificados*. México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- Mendes, J. M. (2015). Ulrich Beck: a imanência do social e a sociedade do risco . *Análise Social*, 50 (214), 211-215. <http://hdl.handle.net/10316/40767>
- \_\_\_\_\_. (2018). Risco, vulnerabilidade social e resiliência: Conceitos e desafios. *Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental*, 7, 463-492. <http://dx.doi.org/10.19177/rgsa.v7e02018463-492>
- Mendes, J. M., Oliveira Tavares, A., Cunha, L., & Freiria, S. (2011). A vulnerabilidade social aos perigos naturais e tecnológicos em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 93, 95-128. <https://doi.org/10.4000/rccs.90>
- Mendizabal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible. En I. Vasilachis de Gialdino, *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 65-106). Barcelona: Gedisa.

- Mendoza, F. (2013). *Observancia del Reglamento de Construcciones en las edificaciones nuevas del Distrito Federal*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional Autónoma de México]. [https://ru.dgb.unam.mx/handle/DGB\\_UNAM/TES01000688705](https://ru.dgb.unam.mx/handle/DGB_UNAM/TES01000688705)
- Meneses, R. (2 de Octubre de 2017). *Sismos y reglamentos. Ciudad de México, septiembre 2017. II/II: CIDE*. Obtenido de sitio Web CIDE: <http://derechoenaccion.cide.edu/sismos-y-reglamentos-ciudad-de-mexico-septiembre-2017-iiii/>
- México Evalúa. (9 de septiembre de 2021). *Fondo contra desastres: una política más que viaja al pasado: México Evalúa*. Obtenido de sitio Web México Evalúa: <https://www.mexicoevalua.org/fondo-contra-desastres-una-politica-mas-que-viaja-al-pasado/>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2014). *Vivienda Social en Condominio: Catastro Nacional de Condominios Sociales*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Mkandawire, T. (2005). *Targeting and universalism in developing countries: United Nations and Social Council*. Recuperado el 22 de Agosto de 2021, de sitio Web United Nations and Social Council: <https://www.un.org/en/ecosoc/meetings/2005/docs/Mkandawire.pdf>
- Moreno, F. (2013). *El Movimiento Urbano Popular en el Valle de México*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Moser, C. (1998). The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development*, 26(1), 1-19. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)10015-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)10015-8)
- Mota, L. (2008). Instituciones del Estado y producción y reproducción de la desigualdad en América Latina. En A. Ciamadore y A. D. Catani (eds.) *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, (123-145). Bogotá: Siglo del Hombre Editores; CLACSO.
- Mudge, S. L. (2008). State of the Art: What is neo-liberalism. *Socioeconomic Review*, 6, 703-731. doi:10.1093/ser/mwn016
- Nájar, A. (18 de Septiembre de 2015). Terremoto de 1985: el devastador sismo que cambió para siempre el rostro de Ciudad de México. *BBC News*. [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150917\\_mexico\\_sismo\\_antes\\_despues\\_fotos\\_an](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150917_mexico_sismo_antes_despues_fotos_an)
- Ocampo, J. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, (215), 36-61. <https://blogs->

fcpolit.unr.edu.ar/politicassocial2//files/2018/09/Ocampo-Universalismo-vs-Focalizaci%e2%82%ac-%c2%a6%c3%b3n.pdf

- Ochman, M. (2016). Políticas sociales focalizadas y cohesión social: Los dilemas de la igualdad material y la simbólica. *En-claves del pensamiento*, 10(19), 65-84. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-879X2016000100065&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-879X2016000100065&lng=es&tlng=es).
- O'Keefe, P., Westgate, K., & Wisner, B. (1976). Taking the naturalness out of natural disasters. *Nature*, 566-567. <https://doi.org/10.1038/260566a0>.
- Olivera, P., & Delgadillo, V. (2014). Políticas empresarialistas en los procesos de gentrificación den la Ciudad de México. *Revista de Geografía Norte Grande*, (58), 111-133. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022014000200007>
- Oliver-Smith, A., Alcántara-Ayala, I., Burton, I., & Lavell, A. (2016). *Investigación Forense de Desastres. Un marco conceptual y guía para la investigación*. México, D.F.: Integrated Research on Disaster Risk/Instituto de Geografía UNAM.
- Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E., & Ahn, T.-K. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 155-233. <https://doi.org/10.2307/3541518>
- Pérez, P. (2014) La mercantilización de la urbanización. A propósito de los “conjuntos urbanos” en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 29(3), 481-512. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-72102014000300481&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102014000300481&lng=es&tlng=es).
- Pliego, F. (1994). *Hacia una sociología de los desastres urbanos*. México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- Ponce, N. (19-22 de octubre de 2020). Deterioro y obsolescencia de la producción inicial de edificios de vivienda multifamiliar en la Ciudad de México: Reflexiones a partir del sismo de 2017. [Ponencia]. *IV Congresso Internazionale dell'abitare collettivo sostenibile* (pp. 240-243). Sardegna: Laboratorio de la Vivienda Sostenible del Siglo XXI. [https://issuu.com/ipglez/docs/iv\\_civcs](https://issuu.com/ipglez/docs/iv_civcs)
- Ponce, P. (2021) Acción colectiva y reconstrucción del parque habitacional en Ciudad de México: aproximaciones a partir del sismo del 19 de septiembre de 2017. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (45), 151-175. <https://doi.org/10.7440/antipoda45.2021.07>

- Poniatowska, E. (1988). *Nada, Nadie. Las Voces del temblor*. Ciudad de México: Era.
- Portes, A., Roberts, B., & Grimson, A. (2008). *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Pradilla, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernor Metrópole*, 16(31), 37-60. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3102>
- \_\_\_\_\_. (2018). Formas productivas, fracciones del capital y reconstrucción urbana en América Latina. En J. Coraggio, & R. Muñoz, *Economía de las ciudades de América Latina hoy Volumen I: Enfoques multidisciplinares* (pp. 155-179). Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Procuraduría Social. (2002). *Informe del PRUH Ejercicio 2002* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO.  
[http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/padrones/prosoc/INFORME\\_DEL\\_PRUH\\_EJERCICIO\\_2002.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/padrones/prosoc/INFORME_DEL_PRUH_EJERCICIO_2002.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2003). *Informe del PRUH Ejercicio 2003* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO.  
[http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/padrones/prosoc/INFORME\\_DEL\\_PRUH\\_EJERCICIO\\_2003.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/padrones/prosoc/INFORME_DEL_PRUH_EJERCICIO_2003.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2004). *Informe del PRUH Ejercicio 2004* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO.  
[http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/padrones/prosoc/INFORME\\_DEL\\_PRUH\\_EJERCICIO\\_2004.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/padrones/prosoc/INFORME_DEL_PRUH_EJERCICIO_2004.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2005). *Informe del PRUH Ejercicio 2005* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO.  
[http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/padrones/prosoc/INFORME\\_DEL\\_PRUH\\_EJERCICIO\\_2005.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/padrones/prosoc/INFORME_DEL_PRUH_EJERCICIO_2005.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2006). *Informe del PRUH ejercicio 2006* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO.  
[http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/padrones/prosoc/INFORME\\_DEL\\_PRUH\\_EJERCICIO\\_2006.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/padrones/prosoc/INFORME_DEL_PRUH_EJERCICIO_2006.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2008). *Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan, para el Ejercicio Fiscal 2007*. [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO.  
[http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/18\\_uni\\_hab\\_ollin.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/18_uni_hab_ollin.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2009a). *Universo de Unidades Habitacionales 2009* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO.  
[http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/UNIVERSO\\_2009\\_PROSOC.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/UNIVERSO_2009_PROSOC.pdf)

- \_\_\_\_\_. (2009b). *Lineamientos y mecanismo de operación del Programa Social para las Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan, Ejercicio 2009: SIDESO*. Recuperado el 15 de Marzo de 2021, de sitio Web SIDESO: [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Mecanismos\\_OperacionOLLINCALLAN2009.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Mecanismos_OperacionOLLINCALLAN2009.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2009c). *Padrón de Beneficiarios del Programa Social para Unidades Habitacionales Ollin Callan, Con unidad en movimiento, Ejercicio 2008: Contraloría General CDMX*. Recuperado el 15 de Marzo de 2021, de sitio Web Contraloría General CDMX: <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/publico/downloadPdf/62261/1/1/>.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Padrón de Beneficiario Ollin Callan 2013* [Archivo PDF]. Sitio Web CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/sitios/RIEF/Documents/CDMX-padron-Ollin-Callan-2013.pdf>
- \_\_\_\_\_. (31 de Enero de 2014a). *Reglas de Operación del Programa Social Ollin callan, para las Unidades Habitacionales, Ejercicio 2014* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/secretarias/prosoc/OLLIN%20CALLAN%20para%20las%20Unidades%20Habitacionales.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2015a). *Reglas de Operación del Programa Social Ollin callan, para las Unidades Habitacionales, Ejercicio 2015* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/org\\_desc/prosoc/Ollin%20Callan.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/org_desc/prosoc/Ollin%20Callan.pdf)
- \_\_\_\_\_. (29 de Enero de 2016a). *Reglas de Operación del Programa Social Ollin callan, para las Unidades Habitacionales, Ejercicio 2016* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO. [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/org\\_desc/prosoc/Ollin%20Callan.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/org_desc/prosoc/Ollin%20Callan.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2016b). *Padrón de Beneficiario Ollin Callan para las Unidades Habitacionaños, Ejercicio 2016* [Archivo PDF]. Sitio Web PROSOC. [https://www.prosoc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/PADRON\\_BENEFICIARIOS\\_PROGRAMA\\_SOCIAL\\_OLLIN\\_CALLAN\\_2016.pdf](https://www.prosoc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/PADRON_BENEFICIARIOS_PROGRAMA_SOCIAL_OLLIN_CALLAN_2016.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2016c). *Evaluación Interna 2016 del Programa Social “Ollin Callan” para las Unidades* [Archivo PDF]. Sitio Web PROSOC.

[https://prosoc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/EVALUACION\\_OLLIN\\_CALLAN\\_2016.pdf](https://prosoc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/EVALUACION_OLLIN_CALLAN_2016.pdf).

\_\_\_\_\_. (31 de Enero de 2017a). *Reglas de Operación del Programa Social Ollin callan, para las Unidades Habitacionales, Ejercicio 2017* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO.

[http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/org\\_desc/prosoc/Ollin%20Callan.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/org_desc/prosoc/Ollin%20Callan.pdf)

\_\_\_\_\_. (2017b). *Padrón de Unidades Habitacionales Beneficiarias del: Programa Social Ollin Callan para las Unidades Habitacionales, Ejercicio 2017* [Archivo PDF]. Sitio Web PROSOC. <https://www.prosoc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/padron-de-unidades-habitacionales-beneficiarias-2017.pdf>

\_\_\_\_\_. (2018a). *Reglas de Operación del Programa Social Ollin callan, para las Unidades Habitacionales, Ejercicio 2018* [Archivo PDF]. Sitio Web SIDESO.

<https://www.prosoc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/5.-Reglas%20de%20Operacion%20Ollin%20Callan%202018.pdf>

\_\_\_\_\_. (2018b). *Padrón definitivo Programa Ollin Callan Ejercicio 2018* [Archivo PDF]. Sitio Web PROSOC. <https://prosoc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/padron-ollin-callan-2019-publicacion-1.pdf>

\_\_\_\_\_. (18 de Enero de 2019). *Reglas de operación del Programa Social Rescate Innovador y Participativo en Unidades Habitacionales 2019* [Archivo PDF]. Sitio Web PROSOC.

<https://www.prosoc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/gaceta-oficial-de-la-ciudad-de-mexico-programa-ripuh.pdf>

\_\_\_\_\_. (2020). *Padrón Preliminar Programa RIPUH Ejercicio 2020* [Archivo PDF]. Sitio Web PROSOC. <https://prosoc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/PADRON%20PRELIMINAR%20DE%20BENEFICIARIOS%20WEB.pdf>

\_\_\_\_\_. (2021). *Reglas de operación del Programa Social Rescate Innovador y Participativo en Unidades Habitacionales 2021* [Archivo PDF]. Sitio Web PROSOC.

<https://prosoc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/reglas-de-operacion-del-programa-social-ripuh-2021-aprobadas.pdf>

Puebla, C. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*. México: El Colegio de México.

\_\_\_\_\_. (2007). Los programas de vivienda. En S. Tamayo, *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006* (pp. 115-164). México: GDF, SEDUV, INVI, UAM-CAM.

- Putnam, R. (1993). *Making Democracy work. Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princenton.
- Radkowski, G. (2002), *Anthropologie de l'habiter. Vers le nomadisme*, PUF, París.
- Reglamento de Construcciones del Distrito Federal [Departamento del Distrito Federal]. 14 de Diciembre de 1976. D.O.F. Tomo CCCXXXIX N°31
- \_\_\_\_\_. 3 de julio de 1987. D.O.F. Tomo CDVI N°3
- \_\_\_\_\_. 29 de enero de 2004. Gaceta Oficial de Distrito Federal N°8-TER
- Romero, A. (22 de Septiembre de 2018). *El mantenimiento que nunca llegó*. La Neta Noticias. <https://lanetanoticias.com/mi-edificio/el-mantenimiento-que-nunca-llego/>
- Romero, T. (21 de Noviembre de 2020). Ecos de Tlatelolco. *Diario Reforma*. [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_\\_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/ecos-de-tlatelolco/ar2074692?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b76793a--](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/ecos-de-tlatelolco/ar2074692?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b76793a--).
- Ruiz, N., Casado, J. M., & Sánchez, M. T. (2014). Los Atlas de Riesgo municipales en México como instrumentos de ordenamiento territorial. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, (88), 146-162. <https://doi.org/10.14350/rig.46476>
- Salazar, C., & Sobrino, J. (2010). La ciudad central de la Ciudad de México: ¿espacio de oportunidad laboral para la metrópoli? *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(3), 589-623. <https://doi.org/10.24201/edu.v25i3.1361>
- Sánchez, M., & Islas, I. (25 de Octubre de 2017). *Recuento de los daños 7S y 19S: a un mes de la tragedia: Senado de la República*. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3721>
- Secretaría de Administración y Finanzas. (s/f). *Fondo de atención a los Desastres Naturales en la Ciudad de México*. [http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/fonaden/como\\_oper.html](http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/fonaden/como_oper.html)
- Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Ley Civil. (27 de Octubre de 2021). *Atlas de Riesgos Ciudad de México: Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil*. Obtenido de sitio Web Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil: <https://www.atlas.cdmx.gob.mx/analisisn2/>
- Secretaría de Gobernación. (13 de Julio de 2018). *Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil: Cámara de Diputados H. Congreso de Unión*. Recuperado el 20 de Diciembre de 2020, de sitio

Web Cámara de Diputados H. Congreso de Unión:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n4.pdf>

Secretaría de Inclusión y Bienestar Social. (s/f). *Lineamientos del Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social*.  
<http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=180>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2014). *Diagnóstico Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales* [Archivo PDF]. Sitio Web CONEVAL.  
[https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diagnostico/Diagnostico\\_2014/Diagnostico\\_2014\\_SEDATU\\_S253.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diagnostico/Diagnostico_2014/Diagnostico_2014_SEDATU_S253.pdf)

Sen, A. (1981). *Poverty and Famine: An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press.

Serrano Monjaraz arquitectos. (s/f). *Porta Tlalpan*. Sitio Web Serrano Monjaraz arquitectos:  
[serranomonjaraz.com/tlalpan.html](http://serranomonjaraz.com/tlalpan.html)

Servicio Geológico Mexicano. (22 de Marzo de 2017). *Sismología de México*. Recuperado el 15 de Diciembre de 2020, de sitio Web del Servicio Geológico Mexicano:  
<https://www.sgm.gob.mx/Web/MuseoVirtual/Riesgos-geologicos/Sismologia-de-Mexico.html>

Sheinbaum, C. (27 de Enero de 2021a). *CDMX exige a constructoras que regresen más de 100 mdp por daños a inmuebles en 19S / Entrevistada por Cecilia Nava*. El Sol de México. <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/cdmx/cdmx-exige-a-constructoras-que-regresen-mas-de-100-mdp-por-danos-a-inmuebles-en-19s-6293157.html>

\_\_\_\_\_. (27 de Enero de 2021b). *Constructoras que defraudaron en 19S deben pagar reconstrucción: Sheinbaum / Entrevistada por Shelma Navarrete*. Expansión. <https://politica.expansion.mx/cdmx/2021/01/27/constructoras-que-defraudaron-en-19s-deben-pagar-reconstruccion-sheinbaum>

Sociedad Hipotecaria Federal. (13 de Octubre de 2017). *Etapas de reconstrucción en la Ciudad de México: Sociedad Hipotecaria Federal*.  
[https://www.gob.mx/shf/es/articulos/etapa-de-reconstruccion-en-la-ciudad-de-mexico?idiom=es&fbclid=IwAR3wJlrsFY62\\_4QvAkebnQjxambHQBaIv2zFtE-9Y6QQf7kyhpIcFqwTzns](https://www.gob.mx/shf/es/articulos/etapa-de-reconstruccion-en-la-ciudad-de-mexico?idiom=es&fbclid=IwAR3wJlrsFY62_4QvAkebnQjxambHQBaIv2zFtE-9Y6QQf7kyhpIcFqwTzns)

Soní, F. (2016). *Un Instrumento de transparencia focalizada para evitar la corrupción en el sector inmobiliario de la Ciudad de México*. Ciudad de México: CIDE.

- Suárez, F. (2018). Un gran debate económico a través de nuestra historia, los liberales frente a los keynesianos desarrollistas. *Economía UNAM*, 15(45), 3-28. <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2018.45.403>.
- Tapia, R., Lange, C., & Larenas, J. (2009). Factores de deterioro del hábitat residencial y de vulnerabilidad social en la conformación de barrios precarios: breve revisión de algunos programas de barrios en Chile y en la región: Repositorio académico de la Universidad de Chile. En V. d. Programa Domeyko Sociedad y Equidad, *Cuaderno de Trabajo N°1/2009, Seminarios Taller de Investigaciones, Subprograma Domeyko, Política, Pobreza y Exclusión Social*. (pp. 47-88). Santiago: Universidad de Chile. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/144796>
- Tello, C. (2010). Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009. *Economía UNAM*, 7(19), 5-44. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-952X2010000100001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2010000100001&lng=es&tlng=es).
- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66, 1-12. <http://www.sitiosur.cl/detalle-de-la-publicacion/?PID=3532>
- Tilly, C. (1992). Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990. Alianza Editorial
- Tlalpan 550 [Tlalpan550] (27 de Abril de 2018a). *Oferta Tlalpan 55*. [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/Tlalpan550/photos/236713710340800>
- \_\_\_\_\_. (Septiembre de 2018b). *Carta Inmobiliaria Porta Tlalpan S.A* [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/Tlalpan550/photos/236691470343024>
- \_\_\_\_\_. (3 de Octubre de 2018c). *Dictamen Coresponsable de Seguridad Estructural Luis Hierro Bohigas*. [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/Tlalpan550/photos/236713710340800>
- Toscana, A. (2017). Vulnerabilidad y resiliencia en conjuntos urbanos de la Ciudad de México. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 19(2), 11-34. <https://quivera.uaemex.mx/article/view/9748>
- Ugarte, A. M., & Salgado, M. (2014). Sujetos en emergencia: Acciones Colectivas de resistencia y enfrentamiento del riesgo de desastres; El caso de Chaitén, Chile. *Revisat INVI*, 29(80), 143-168. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582014000100006>

- Universidad Nacional Autónoma de México. (28 de septiembre de 2017). *¿Qué ocurrió el 19 de septiembre de 2017 en México?: Ciencia UNAM*. <http://ciencia.unam.mx/leer/652/-que-ocurrio-el-19-de-septiembre-de-2017-en-mexico->
- Valdés Gázquez, M. (2021). Vulnerabilidad social, genealogía del concepto. *Gazeta de Antropología*, 37(1), artículo 01. <http://hdl.handle.net/10481/68424>
- Valencio, N., & Valencio, A. (2017). Vulnerability as social oppression: the traps of risk-prevention actions. En V. Marchezini, B. Wisner, L. Londe, & S. Saito (orgs.). *A construção social do risco de desastres: em busca das causas básicas* (págs. 115-142). São Carlos: RiMa.
- Vidal, T., & Pol, E. (2005). La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares. *Anuario de Psicología*, 36(3), 281-297. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=97017406003>
- Villasana, C. (20 de Septiembre de 2018). La “majestad de la arquitectura” que se cayó en 1985. *El Universal*, págs. [https://www.eluniversal.com.mx/mochilazo-en-el-tiempo/la-majestad-de-la-arquitectura-que-se-cayo-en-1985?\\_\\_cf\\_chl\\_jschl\\_tk\\_\\_=y0cFaauxEXqAK0lQmGg55BIoTatZnVsxEno4BmoxFXhk-1636076644-0-gaNycGzNEBE](https://www.eluniversal.com.mx/mochilazo-en-el-tiempo/la-majestad-de-la-arquitectura-que-se-cayo-en-1985?__cf_chl_jschl_tk__=y0cFaauxEXqAK0lQmGg55BIoTatZnVsxEno4BmoxFXhk-1636076644-0-gaNycGzNEBE).
- Villavicencio, J., Esquivel, M. T., & Durán, A. (2006). *Conjuntos y unidades habitacionales en la Ciudad de México: En busca de espacios sociales y de integración barrial*. México DF: Red de Investigación Urbana / Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- Wacquant, L. (2011). Forjando el Estado Neoliberal. Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social. *Prohistoria*, (16), 1-18. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=380135844006>
- Wacquant, L. (2012). Tres pasos hacia una antropología histórica del neoliberalismo real. *Revista Herramienta*, (49). <https://biblat.unam.mx/hevila/HerramientaBuenosAires/2012/no49/3.pdf>.
- Weber, M. (2018). *La política como profesión*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Wijkman, A., & Timerlake, L. (1984). *Natural disasters: acts of god or acts of man?* London: Earthscan.
- Wilches-Chaux, G. (1989). *Herramientas para la crisis: Desastres, ecologismo y formación profesional*. Popayán: SENA.

- \_\_\_\_\_. (1993). La vulnerabilidad Global. En A. Maskrey, *Los desastres no son naturales* (págs. 11-41). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy a correr el riesgo*. Popayán: ITDG / Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- Wisner, B., Davis, I., Cannon, T., & Blakie, P. (2004). *At Risk: Natural hazards, people's, vulnerability, and disasters*. London and New York: Routledge.
- Wong, P. (22 de septiembre de 2020). Gobierno capitalino informa estatus jurídico de 3 edificios dañados tras sismo del 19-S. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/gobierno-capitalino-informa-estatus-juridico-3-edificios-danados>
- Zorrilla de San Martín, S. (2019). El campo burocrático y la intervención social: una propuesta analítica para Estudiar el Trabajo Social. *Frontera*, (13), 22-31. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/23404>

## LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AID	Agencia Interamericana de Desarrollo
ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
AURIS	Instituto de Acción Urbana e Integración Social
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres
CERV	Crédito Emergente para la Reparación de Viviendas
CIAM	Congresos de Arquitectura Moderna
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CROC	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CUD	Coordinadora Única de Damnificados
DDF	Departamento del Distrito Federal
DGPC	Dirección General de Protección Civil
DRO.	Director Responsable de Obra
DUCMX	Damnificados Unidos de la Ciudad de México
FADE	Fondo de Atención a Desastres y Emergencias
FICAPRO	Fideicomiso Casa Propia
FIDEURBE	Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México
FIREREVIH	Fideicomiso Público para la Reconstrucción y Rehabilitación de Viviendas de Uso Habitacional
FIRI	Fideicomiso para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México
FIVIDESU	Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano

FMI	Fondo Monetario Internacional
FONADEN	Fondo de Atención de Desastres de la Ciudad de México
FONDEN	Fondo de Desastres
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOPDE	Fondo de Prevención de Desastres
FOPREDEN	Fondo para la Prevención de Desastres Naturales
FOVI	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
FOVIMI	Fondo de la Vivienda Militar
FOVISSSTE	Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
GDF	Gobierno del Distrito Federal
GIZ	Sociedad Alemana de Cooperación Internacional
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INDECO	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores
INVI	Instituto de Vivienda de la Ciudad de México
ISC CDMX	Instituto para la Seguridad de las Construcciones en la Ciudad de México
ISI	Industrialización de sustitución por importaciones
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
MDP	Millones de Pesos
PDDU	Plan Delegacional de Desarrollo Urbano
PEV I	Programa Emergente de Vivienda Fase I

PEV II	Programa Emergente de Vivienda Fase II
PNV	Programa Nacional de Vivienda
PRHP	Programa de Renovación Habitacional Popular
PROSOC	Procuraduría Social
PRUH	Programa de Rescate de Unidades Habitacionales
RIPUH	Programa de Rescate Innovador y Participativo de Unidades Habitacionales
ROP	Reglas de Operación
SACMEX	Sistema de Aguas de la Ciudad de México
SACSA	Servidores de la Arquitectura y la Construcción S.A.
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEDUVI	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SGIRPC	Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SIDESO	Sistema de Información del Desarrollo Social
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SOBSE	Secretaría de Obras y Servicios
UMA	Unidad de Medida y Actualización

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Categorización de los tipos de amenaza.....	15
Tabla 2: Dimensiones y clasificación de factores de vulnerabilidad.....	20
Tabla 3: Ponderación y categorización de análisis de la vulnerabilidad .....	24
Tabla 4: Propuesta de progresión de la vulnerabilidad del parque habitacional en altura ...	50
Tabla 5: Resumen Documentación Consultada 2018-2021 .....	57
Tabla 6: Síntesis entrevistas realizadas entre octubre de 2018 y febrero de 2021 .....	59
Tabla 7: Actores comunitarios entrevistados.....	60
Tabla 8: Actores Institucionales Entrevistados .....	61
Tabla 9: Programa de Reconstrucción en la Ciudad de México por los sismos de 1985.....	65
Tabla 10: Distribución de predios expropiados PRHP por Delegación .....	69
Tabla 11: Composición parque habitacional por alcaldía .....	117
Tabla 12: Afectaciones multifamiliares alcaldía Benito Juárez .....	120
Tabla 13: Afectaciones multifamiliares alcaldía Cuauhtémoc .....	121
Tabla 14: Afectaciones multifamiliares alcaldía Coyoacán .....	121
Tabla 15: Unidades habitacionales ISSSTE/IMSS 1948-1964 .....	127
Tabla 16: Multifamiliares desincorporados del ISSSTE en la Ciudad de México.....	139
Tabla 17: Inversión total PRUH 2001-2006.....	153
Tabla 18: Unidades habitacionales atendidas y montos autorizados.....	157
Tabla 19: Unidades beneficiadas por alcaldía RPUH .....	160
Tabla 20: Unidades beneficiadas y recursos asignados Programa Convive.....	171
Tabla 21: Asignación por unidades habitacionales Programa Convive 2013-2017.....	172
Tabla 22: Unidades habitacionales, recursos proyectados y asignados Programa HaGAMos Unidad .....	174
Tabla 23: Unidades Beneficiadas y recursos asignados Programa HaGAMos Unidad .....	174
Tabla 24: Unidades atendidas y montos asignado Programas ComUNIDAD y Vamos Contigo .....	176
Tabla 25: Unidades beneficiadas y recursos asignados Programas ComUNIDAD y Vamos Contigo .....	177
Tabla 26: Unidades beneficiada y recursos asignados Programas “Color, Tradición y Vanguardia” y “Tu Unidad sin Goteras” .....	179

Tabla 27: Unidades beneficiadas y recursos asignados por ejercicio presupuestario alcaldía Azcapotzalco .....	181
Tabla 28: Programas de apoyo al mantenimiento ejecutados en el Multifamiliar Tlalpan	192
Tabla 29: Inversión Programa Ollin Callan Unidad Habitacional Morelos .....	220

## **INDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Inversión PRUH por alcaldía según año presupuestario .....	154
Gráfico 2: Tipo de obras v/s inversión ejecutada PRUH.....	155
Gráfico 3: Asignación de Recursos por alcaldía Ollin Callan (2013-2018).....	158
Gráfico 4: Unidades beneficiadas y recursos asignados por alcaldía RPUH.....	161
Gráfico 5: Tipos de Obras Ejecutadas RPUH .....	162
Gráfico 6: Obras prioritarias ejecutadas por alcaldía RPUH .....	163
Gráfico 7: Acciones ejecutadas en Unidades Habitacionales Programa de Mejoramiento de Vivienda INVI.....	169
Gráfico 8: Tipo de obras ejecutadas en el ejercicio presupuestario 2012 ComUNIDAD..	178
Gráfico 9: Tipo de obra ejecutada por ejercicio presupuestario Azcapotzalco .....	181

## **INDICE DE IMÁGENES**

Imagen 1: Vista de la distribución predial de los edificios Centro Urbano Presidente Juárez .....	74
Imagen 2: Paso Bajo Nivel Edificio Tipo C, Calle Orizaba.....	75
Imagen 3: Edificio colapsado Centro Urbano Presidente Juárez, sismos 1985.....	76
Imagen 4: Vista aérea desde sección La República, Tlatelolco .....	79
Imagen 5: Desplome Edificio Nuevo León, Tlatelolco.....	81
Imagen 6: Imagen a nivel calle Multifamiliar Tlalpan.....	184
Imagen 7: Foto aérea Multifamiliar Tlalpan.....	184
Imagen 8: Edificio 1C colapsado.....	194
Imagen 9: Edificio 1C antes del sismo .....	194
Imagen 10: Asamblea multifamiliar Tlalpan, agosto 2018 .....	198
Imagen 11: Cierre Calzada de Tlalpan .....	200

Imagen 12: Vista Exterior U.H. Morelos .....	208
Imagen 13: Vista Interior U.H. Morelos.....	208
Imagen 14: Parque Dr. Ignacio Chávez.....	215
Imagen 15: Edificio Centauro, abril 2018 .....	223
Imagen 16: Demolición Centauro, octubre 2018.....	223
Imagen 17: A la izquierda Osa Mayor concluida. A la derecha Centauro y obras detenidas .....	227
Imagen 18: Circulaciones Interiores Porta Tlalpan 550 .....	235
Imagen 19: Avance Obras Julio 2019, Porta Tlalpan 500.....	244

### **INDICE DE MAPAS**

Mapa 1: Créditos CERV y SHF entregados a vivienda en altura en la Ciudad de México	107
Mapa 2: Exposición de edificios construidos antes de 1985 v/s Edificios de vivienda en altura afectados en 2017 .....	119
Mapa 3: Multifamiliares producidos en la Ciudad de México (1948-1969) .....	131
Mapa 4: Multifamiliares producidos en la Ciudad de México (1970-1980) .....	135
Mapa 5: Distribución de los bloques del Multifamiliar Tlalpan en el predio .....	187
Mapa 6: Distribución Predial Unidad Habitacional Morelos .....	209
Mapa 7: Distribución tipológica de edificios Unidad Habitacional Morelos.....	209
Mapa 8: Distribución predial Porta Tlalpan 550 .....	234

## ANEXOS

### 1. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

OBJETIVO	VARIABLES	INDICADOR	TECNICA	
Describir la afectación del contexto habitacional, la respuesta institucional y las respuestas de las personas damnificadas a partir de los sismos de 1985 en la Ciudad de México.	Antecedentes históricos de la afectación y abordaje del parque habitacional a partir de los sismos de 1985	Políticas habitacionales implementadas en la Ciudad de México	Revisión bibliográfica y hemerográfica (legislación, normativa, archivos)	
		Surgimiento de organizaciones de personas damnificadas		
		Diferencias Tipológicas en la afectación de viviendas		
Identificar los factores de vulnerabilidad que, desde la dimensión socio-residencial, contribuyen a la reproducción de condiciones inseguras en el parque habitacional en la Ciudad de México, a partir de los casos de estudio.	Dinámicas Organizativas en comunidades de residentes de edificios multifamiliares de vivienda afectados por el sismo de 2017 antes del sismo de 2017	Realización de asambleas	Entrevistas semi-estructuradas con actores comunitarios	
		Relaciones vecinales		
		Tipos de liderazgo		
		Relación con la ley condominal		
	Dinámicas Organizativas en comunidades de residentes de edificios multifamiliares de vivienda afectados por el sismo de 2017 posteriores al sismo 2017	Realización de asambleas	Entrevistas semi-estructuradas con actores comunitarios Observación no participante	
		Nuevos liderazgos		
		Nuevas formas de organización		
		Relación con la ley condominal		
	Establecer los ámbitos y estrategias sectoriales, que, desde la dimensión político-institucional, participan en la producción de vulnerabilidades asociadas al parque habitacional en altura en la Ciudad de México.	Mecanismos institucionales para la reducción del riesgo de desastres y seguridad de las construcciones en Ciudad de México antes del sismo del 2017	Acciones para la reducción de riesgo de desastres a nivel federal	Revisión bibliográfica, legislación, normativa, archivos. Entrevistas semi-estructuradas con actores institucionales
			Acciones para la reducción de riesgo de desastres en la Ciudad de México	
Acciones para la seguridad de las construcciones en la Ciudad de México				
Mecanismos institucionales para la construcción y mantenimiento de edificios de vivienda multifamiliar en las delegaciones centrales de la Ciudad de México antes del sismo del 2017		Acciones habitacionales para la mitigación de afectaciones en edificios de vivienda multifamiliar luego del sismo de 1985.	Revisión bibliográfica y hemerográfica (legislación, normativa, archivos) Entrevistas semi-estructuradas con actores institucionales	
		Acciones habitacionales para el mantenimiento de edificios de vivienda multifamiliar.		
		Acciones habitacionales para la construcción de edificios de vivienda multifamiliar en la Ciudad de México		
Mecanismos institucionales para la rehabilitación o reparación de edificios de vivienda multifamiliar afectados por el sismo del 2017		Cobertura de Créditos (CERV/SHF)	Revisión bibliográfica y hemerográfica (archivos, censos) Entrevistas semi-estructuradas con actores institucionales	
		Cobertura del Fideicomiso para la reconstrucción de vivienda		

## 2. PAUTAS DE ENTREVISTAS

---

### PAUTA ENTREVISTAS

#### Actores Comunitarios Edificios de Vivienda Multifamiliar

---

1. VARIABLE 2: Dinámicas organizativas y Sociales en comunidades de residentes de edificios multifamiliares de vivienda afectados por el sismo de 2017 antes del sismo de 2017

*Dirigida a:*

- *Residentes de edificios de vivienda multifamiliar (casos de estudio).*

- a. Generales:
  - a) ¿Hace cuantos años vive (o vivía) en el multifamiliar o edificio?
  - b) ¿Es propietario o renta? (u otro tipo)
  - c) ¿En qué edificio vivía?
  - d) ¿Cuántas personas vivían en el departamento al momento del sismo?
  - e) ¿Dónde vive actualmente?
- b. Administración y mantenimiento
  - f) ¿El edificio funciona bajo el régimen de propiedad en Condominio?, Si es así,
    - o ¿Recuerda cuándo se constituye el régimen de propiedad en condominio?
    - o ¿Cómo es la administración del conjunto?, ¿Existe más de un administrador?
    - o ¿Cómo y cuándo fue designado administrador del condominio?
    - o ¿Cuál es la relación de la comunidad de residentes con el administrador del condominio y el comité de vigilancia?
    - o Si existe más de un administrador, ¿Existe algún mecanismo de coordinación con los demás administradores?
    - o ¿Considera que la ley condominal es un mecanismo efectivo para la gestión y administración del edificio?
  - g) ¿Cómo era la relación de los residentes con el mantenimiento de las áreas y bienes de uso común del predio?
  - h) ¿Existían cuotas de mantenimiento?
  - i) ¿Cuál era el monto de las cuotas de mantenimiento?
  - j) ¿Qué tipo de obras o acciones se financiaban con las cuotas de mantenimiento?
  - k) ¿Recuerda si el edificio accedió a algún tipo de fondo público para el mantenimiento del predio?

- c. Respecto de la organización vecinal o comunitaria antes del sismo:
- l) ¿Cómo era la comunicación entre vecinos (residentes) antes del sismo?
  - m) ¿Tenían algún tipo de coordinación conjunta con el resto de los edificios de la unidad?
  - n) ¿Con que frecuencia se convocaba a asambleas antes del sismo?
  - o) ¿Cuál era el nivel de participación en las asambleas?
  - p) ¿Cuáles eran los principales temas abordados en las asambleas?

2. VARIABLE 3: Dinámicas organizativas y Sociales en comunidades de residentes de edificios multifamiliares de vivienda afectados por el sismo de 2017 después del sismo de 2017

- a. Luego del sismo de 2017,
- a) ¿Surgieron nuevas formas de organización?, ¿Cuáles?
  - b) ¿Se realiza algún tipo de asambleas o cual es mecanismo de organización?
  - c) ¿Cómo considera que era o es la frecuencia en la organización de asambleas) ¿El nivel de participación experimentó modificaciones?, ¿se ha mantenido, ha aumentado o ha disminuido?
  - e) ¿Considera que este es (o fue) un espacio necesario en la organización? (o ¿Cómo describiría este espacio de organización?)
3. VARIABLE 4: Relación de las comunidades afectadas con distintas instancias institucionales
- a. **¿Cuáles considera que han sido o fueron las principales dificultades enfrentadas en el proceso de reconstrucción del predio?** (de acuerdo al contenido de la respuesta ir complementando con el resto de las preguntas)

- b. Financiamiento de obras de rehabilitación
- i. ¿Cómo se compone el financiamiento de las obras que se están realizando en el predio?
  - ii. ¿Quién lo administra?
  - iii. ¿Cuál es el rol el administrador y el comité de vigilancia en este proceso?
  - iv. ¿Cómo se articula la comunicación con empresas constructoras?
- c. Respecto de posibles alteraciones en compromisos y en la forma de abordaje institucional que se había dado al proceso de reconstrucción.
- ¿Hubo alguna modificación luego del cambio de administración?
- d. Respecto de la ejecución de obras
- ¿Hubo modificaciones en los proyectos ejecutivos aprobados?, si es que las hubieron,

- i. ¿De qué tipo fueron?
  - ii. ¿Pudieron participar de alguna manera en las modificaciones?
  - iii. ¿Hubo alguna reprogramación en relación a los plazos iniciales y los compromisos de obras?, si es que
  - iv. ¿Cómo influyó en su relación con las instituciones involucradas? (¿y otros actores como constructoras?
  - v. ¿Cuál fue ha sido la reacción y justificación de las autoridades?
- e. Denuncia de sobrepagos y retrasos de obras
- f. Separación de Damnificados Unidos

---

## PAUTA ENTREVISTAS INVI

---

### Reconstrucción

El INVI corresponde a uno de los actores que participa en el proceso de reconstrucción. En este sentido,

- a. ¿Cuáles son las dependencias del INVI que participan en acciones vinculadas al proceso de reconstrucción?
- b. ¿Su unidad o departamento se vincula con todo el proceso o únicamente con temas vinculados al CERV?  
Si es con todo el proceso:
- c. ¿Cómo se vincula el INVI con la comisión para la Reconstrucción?

### Créditos CERV

- a. Uno de los instrumentos empleados por la administración anterior para dar atención al parque habitacional afectado fue el Crédito Emergente para la Reparación de Vivienda (CERV), operado por el INVI. Entiendo que este es una modalidad del Programa de Mejoramiento de Vivienda (...). Para el caso específico de damnificados por el sismo de 2019, **¿Tuvo algún tipo de modificación respecto de su operación regular? ¿En qué consistía y como operó?**
- b. **¿Cuántos créditos CERV se entregaron?, y de estos, ¿Existe un desglose de cuantos corresponden a edificios de vivienda multifamiliar?**
- c. **¿Existe una nómina de los edificios de vivienda multifamiliar que accedieron al CERV?**
- d. En enero de 2020 se establece un programa de condonación de créditos o intereses moratorios del CERV para damnificados del sismo de 2017 (duración del programa 45 días desde su publicación en la gaceta). **¿Cuáles son las problemáticas que derivaron en la elaboración de una estrategia de condonación para los damnificados?**
- e. De los expedientes ingresados, **¿Cuántos créditos fueron condonados?, de estos ¿Cuántos corresponden a vivienda multifamiliar?**
- f. **¿Se negó la solicitud a algún expediente ingresado?, de ser así, ¿Cuáles fueron los motivos para determinar la negación?**

### Casos de estudio

De la nómina de edificios de vivienda multifamiliar entregada por la comisión para la reconstrucción, de los 377 inmuebles, hay 11 en donde la procedencia de recursos para la reconstrucción radica en el INVI,

La Morena	Colonia Narvarte Oriente	Benito Juárez	Invi
Emiliano Zapata	Colonia Portales Sur	Benito Juárez	Redensificaci on
Canal De Miramontes	Colonia Campestre Churubusco	Coyoacán	Invi
Calzada De Tlalpan Multifamiliar	Educación	Coyoacán	Invi
Cafetales	Hacienda De Coyoacán	Coyoacán	Invi
Escocia	Parque San Andrés	Coyoacán	Invi
Paseo Nuevo	Colonia Paseos De Taxqueña	Coyoacán	Invi
Dr. Rafael Lucio	Colonia Doctores	Cuauhtémoc	Invi
Dr. Rafael Lucio	Colonia Doctores	Cuauhtémoc	Invi
Chapultepec	Colonia Roma Norte	Cuauhtémoc	Invi
Paseo De Las Galias	Lomas Estrella 2da. Sección	Iztapalapa	Invi
Paseo De Las Galias	Lomas Estrella 2da. Sección	Iztapalapa	Invi

- a. ¿Cómo se definió cuáles serían los edificios intervenidos por el Invi?
- b. ¿Cómo operó el financiamiento para obras de reconstrucción de edificios de vivienda multifamiliar?
- c. ¿Es a fondo perdido o en algún momento se vinculó a algún tipo otro tipo de crédito?

Entre estos edificios se encuentra el edificio 1C del Multifamiliar Tlalpan y los edificios Centauro y Osa Mayor del Conjunto Residencial Morelos (en la colonia doctores)

- a. En el caso específico de Centauro y Osa Mayor.
  - i. ¿Estos edificios accedieron a algún tipo de crédito inicialmente?,
  - ii. ¿En qué proceso de encuentra?,
  - iii. ¿Cuáles fueron las principales dificultades en el proceso?
  - iv. ¿Existe un canal de comunicación con el comité de administración de los edificios?
- b. En el caso del edificio 1C del Multifamiliar Tlalpan
  - i. ¿Cuáles fueron las principales dificultades en el proceso de reconstrucción?

### **GIRD (vinculación multisectorial)**

Considerando la vulnerabilidad territorial que presenta la Ciudad de México por el tipo de suelo y la vulnerabilidad física de un gran número de edificaciones, ya sea por desactualización normativa o por deterioro acumulado. Para aquellas unidades habitacionales que son de competencia del INVI,

- a. ¿Existe algún diagnóstico de edificaciones vulnerables? (¿se ha determinado algún tipo de línea base de deterioro de la edificación?, ¿se tiene registro de unidades habitacionales desactualizadas normativamente, por ejemplo, aquellas construidas antes de 1985?)
- b. Entiendo que dentro del programa de mejoramiento de vivienda existen líneas de atención para el mantenimiento preventivo – mantenimiento correctivo – mantenimiento general.
  - i. ¿Cómo opera en edificios de vivienda multifamiliar (¿o unidades habitacionales?)
  - ii. ¿Cómo se prioriza la atención de las unidades?
  - iii. ¿Qué tipo de obras ejecuta?
  - iv. Existe algún registro las obras ejecutadas
  - v. ¿Estas líneas del programa tienen alguna vinculación con el Programa RIPUH de la PROSOC?

Mi investigación se enfoca a la afectación de edificios de vivienda multifamiliar afectados luego del sismo de 2017. Gran parte de la afectación bajo esta tipología se emplaza en las alcaldías centrales

---

**PAUTA ENTREVISTAS**  
**Secretaría Gestión Integral del Riesgo y Protección Civil**

---

*Los soportes físicos que sistemáticamente suelen ser más afectados ante la ocurrencia de algún tipo de fenómenos son las viviendas. En el caso de la Ciudad de México, tanto después de los sismos de 1985 y 2017, es justamente el parque habitacional el que resultó con mayores daños. También es a partir de 1985, cuando se comienza a configurar un entramado institucional en torno a la Protección Civil. En la Ciudad de México, si no me equivoco, inicia el año 2002 con la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.*

- a. *Partir por cuestiones más conceptuales y generales. En la revisión de las leyes publicadas para la Ciudad de México en materia de protección civil, siempre el glosario incluía la definición de vulnerabilidad. Sin embargo, la ley publicada el año 2019, suprime esta definición, no obstante, el concepto se sigue empleando en todo el documento. **¿A qué se debe este cambio, o es una omisión involuntaria en el documento?***
- b. *El atlas de riesgo, en la sección de análisis de peligros y riesgo, contiene una capa denominada “socio-organizativo” (¿imagino que refiere a vulnerabilidad socio-organizativa, es así?). **¿De ser así, cuales son los elementos que se consideran para construir esta capa?** [Los multifamiliares como tipología albergan vulnerabilidades socio-organizativas que son conocidas]*
- c. *En el mismo atlas de riesgos, una duda similar en cuanto a los indicadores a nivel AGEB (peligro, exposición y vulnerabilidad), donde solo algunas AGEB indican vulnerabilidad social **¿Cómo se construye esa capa, con qué datos, por qué solo algunas AGEBs y no todas?***

*Vivienda*

**La composición de casi un 70% del parque habitacional de las alcaldías de Cuauhtémoc y Benito Juárez corresponde a viviendas tipo departamento, es decir, un porcentaje importante de las viviendas se ubica en edificios en altura, emplazados en zona de lago o transición. Dicha condición determina importantes condiciones de vulnerabilidad es la dimensión habitacional.**

- a. *La ley de gestión integral de riesgos de la Ciudad de México en el artículo 210, obliga a propietarios, administradores o poseedores de bienes que generen riesgos, a realizar las obras de mitigación que resulten necesarias. En edificios de vivienda multifamiliar, este mandato puede transformarse en letra muerta por todas las complejidades socio-organizativas que se dan en estos predios y lo costoso de las reparaciones en sobre bienes de dominio y uso*

común. Es decir, si bien existe la obligatoriedad, nada asegura que las obras de mitigación se ejecuten (por ejemplo, todas las desactualizaciones en edificios construidos antes de 1985). En este sentido, ¿La ley dispone de otros mecanismos que aseguren la realización de estas obras de mitigación? – (por ejemplo, la bajada de recursos a través de algún fondo de la entidad o alcaldías)

- b. ¿Se dispone de un catastro, o un diagnóstico de vulnerabilidad del parque habitacional en la CDMX? Si se dispone de él:
  - i. ¿Existe una diferenciación tipológica?
  - ii. ¿Se cuenta con una línea base que permita determinar el nivel de vulnerabilidad que presenta cada edificio?
- c. **Desde la secretaría**, en el sentido de establecer lineamientos que puedan determinar acciones preventivas (o correctivas) **¿Existe alguna vinculación específica con instituciones del sector vivienda en la Ciudad de México?** De existir, **¿Con cuáles y como se vinculan?**
- d. Respecto de los Instrumentos financieros como el FOPDE (entendiendo que tiene como finalidad realizar acciones de carácter preventivo para mitigar los efectos causados por la posible ocurrencia de fenómenos perturbadores) ¿se han destinado recursos de manera específica para labores de prevención (reducción de vulnerabilidades) en el parque habitacional de la ciudad (viviendas) ¿Cómo opera el fondo?
- e. ¿Cuál es la relación con las alcaldías y las unidades de protección civil? ¿En materia de vivienda se instruye a las alcaldías respecto al monitoreo de las condiciones de vulnerabilidad que presenta el parque habitacional?
- f. ¿Cuáles son los aspectos que presentan mayores dificultades para abordar la reducción de vulnerabilidades en materia habitacional?
- g. ¿Qué tipo de lineamientos considera usted que debieran ser vinculantes en relación a la Ley general de protección civil y el ámbito habitacional, para trabajar de manera efectiva en la reducción de vulnerabilidades?

---

**PAUTA ENTREVISTAS**  
**Protección Civil (alcaldías)**

---

*Los soportes físicos que sistemáticamente suelen ser más afectados ante la ocurrencia de algún tipo de fenómenos son las viviendas. En el caso de la Ciudad de México, tanto después de los sismos de 1985 y 2017, es justamente el parque habitacional el que resultó con mayores daños. El sismo de 2017 evidenció una particular afectación de la vivienda multifamiliar o edificios de vivienda vertical, sobre todo en las alcaldías centrales*

*Vivienda*

**La composición de casi un 70% del parque habitacional de las alcaldías de Cuauhtémoc corresponde a viviendas tipo departamento, es decir, un porcentaje importante de las viviendas se ubica en edificios en altura, emplazados en zona de lago o transición. Dicha condición determina importantes condiciones de vulnerabilidad es la dimensión habitacional.**

- h. La alcaldía en el atlas de riesgos, posee una capa específica de unidades habitacionales.
  - i. ¿Qué es lo que se entiende por unidades habitacionales?
  - ii. ¿Qué es lo que lleva a definir a esta tipología habitacional como sistema expuesto?
  - iii. Las unidades registradas, ¿corresponden a la totalidad o solo las que presentan algún tipo de riesgo?
  - iv. Para definir la capa, ¿Se realizó algún tipo de catastro, o diagnóstico de vulnerabilidad?, si se realizó, ¿se identifican sus años de edificación y tipos de daños? (PEDIR SI ES QUE LA TIENEN)
  - v. ¿Se cuenta con una línea base que permita determinar el nivel de vulnerabilidad que presentan los edificios?
- i. La ley de gestión integral de riesgos de la Ciudad de México en el artículo 210, obliga a propietarios, administradores o poseedores de bienes que generen riesgos, a realizar las obras de mitigación que resulten necesarias. En edificios de vivienda multifamiliar, este mandato puede transformarse en letra muerta por todas las complejidades socio-organizativas que se dan en estos predios y lo costoso de las reparaciones en sobre bienes de dominio y uso común. Es decir, si bien existe la obligatoriedad, nada asegura que las obras de mitigación se ejecuten (por ejemplo, todas las desactualizaciones en edificios construidos antes de 1985 o la deficiencia en la calidad de la ejecución de obras producto de las dificultades en la fiscalización). En este sentido, ¿la alcaldía dispone de algún mecanismo que asegure la realización

- de estas obras de mitigación? – (por ejemplo, la bajada de recursos a través de algún fondo de la entidad o alcaldías)
- j. **Desde la alcaldía**, en el sentido de establecer lineamientos para la realización de acciones preventivas (o correctivas)
    - i. **¿Existe alguna vinculación específica con otras instituciones del sector vivienda en la Ciudad de México?** (para derivar o coordinar acciones conjuntas)
    - ii. De existir, **¿Con cuáles y como se vinculan (ejemplo PROSOC)?**
  - k. ¿Cuál es la relación de Protección Civil de la alcaldía con la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos de la Ciudad de México?
    - i. En materia de vivienda ¿la secretaría instruye a las alcaldías respecto al monitoreo de las condiciones de vulnerabilidad que presenta el parque habitacional?
    - ii. Se realiza algún tipo de bajada de recursos desde la secretaría (FOPDE) para la ejecución de labores de prevención en el parque habitacional (acciones preventivas o correctivas)
  - l. La afectación de la vivienda a partir de algún fenómeno disruptor afecta simultáneamente las condiciones de vida de los hogares que las habitan, por tanto, las comunidades de residentes pasan a ser un actor clave en el proceso de reducción de vulnerabilidades. En este sentido, ya más vinculado al ámbito social, **¿De qué manera se vincula a las comunidades de residentes en el proceso de reducción de vulnerabilidades en la alcaldía?**

#### Sismo 2017

- a. ¿La unidad de protección civil tiene alguna participación en el proceso de reconstrucción?, si es así, ¿De qué manera participa?
- b. ¿Se ha realizado algún cruce entre las unidades identificadas como sistemas expuesto en el Atlas y las que resultaron dañadas a partir del sismo?
- c. ¿Se ha elaborado algún tipo de estrategia para avanzar en la mitigación de vulnerabilidad física de las unidades?
- d. Respecto al Conjunto Residencial Morelos, específicamente, existía evidencia de afectaciones luego del sismo de 1985, las que se agravaron a partir de los sismos de 2012 y 2014, particularmente en las torres Osa Mayor y Centauro (que son justamente las demolidas). Es decir, existía un historial documentado al menos de estos dos edificios. En este sentido
  - i. Desde la alcaldía (delegación anteriormente), ¿Cuáles fueron las gestiones para abordar la problemática presentada en esta unidad, específicamente en las dos torres?

- ii. ¿se realizó algún tipo de acción preventiva o correctiva en esos dos edificios, o bien, la coordinación con otra instancia institucional para abordar los daños?
  - iii. ¿Se realizó algún diagnóstico a la totalidad del Conjunto, para descartar daños en otros edificios? (considerando que fuera de esas dos torres, existían 3 edificios más de la misma altura más 19 bloque de menos altura)
- m. Según su opinión, en materia habitacional, ¿Cuáles son los aspectos que presentan mayores dificultades para abordar la reducción de vulnerabilidades en la alcaldía?

---

**PAUTA ENTREVISTAS**  
**Comisión Para La Reconstrucción**

---

A partir del sismo de 2017 en la CDMX, se evidenció la afectación de un conjunto importante de edificios de vivienda multifamiliar, ubicados de manera preferente en las alcaldías de Benito Juárez, Cuauhtémoc y Coyoacán. Este tipo de edificación presenta un conjunto de complejidades, desde sus características físicas, composición social y organización jurídica, que dificultan su gestión en un contexto de regularidad y se acentúan ante la ocurrencia de un sismo. Este estudio entonces, pretende indagar en las vulnerabilidades construidas de manera histórica en torno a esta tipología habitacional y que la exponen a un mayor riesgo de desastre.

1. VARIABLE: MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA  
REHABILITACIÓN O REPARACIÓN DE EDIFICIOS DE VIVIENDA  
MULTIFAMILIAR AFECTADOS POR EL SISMO DEL 2017

**a. Operación de la Comisión**

La actual comisión recibió un catastro de viviendas afectadas de la anterior administración. El registro anterior era confuso y no se distinguía el tipo de vivienda afectada. En este sentido:

- ¿Cómo se recogió y reorganizó la información que recibieron?
- ¿Qué otros criterios se incorporaron para el catastro que contiene el total de viviendas afectadas?

También se produce un viraje en el enfoque de la reconstrucción, incorporando el concepto integral en su definición:

- ¿A qué se refiere el empleo de este concepto en el proceso de reconstrucción?

**b. Modelo de atención actual**

**Categorización de inmuebles**

En el modelo de atención se establecen dos categorías que aparentemente tienen que ver con vivienda vertical: vivienda multifamiliar y unidades habitacionales

- ¿Cuál es el criterio que distingue entre estas dos categorías? ¿En qué se diferencian?
- En caso de no existir grandes diferencias, ¿porqué se decidió establecer esta distinción?

La cifra en el portal de reconstrucción indica sólo el número de edificios multifamiliares que serán atendidos (igual caso en las unidades habitacionales), no obstante, no se señala la totalidad de unidades privadas contenidas en estos edificios.

- ¿Existe este dato desagregado? (a cuantos departamentos corresponde la totalidad de edificios definidos para ser atendidos)

De acuerdo a la información oficial, a la fecha, unos conjuntos de 370 edificios de vivienda multifamiliar serán atendidos en el marco del Plan de Reconstrucción, no obstante cifras anteriores señalaban que los inmuebles en esta categoría rebasaban dicho número, llegando a 444 inmuebles (según información de septiembre de 2019).

- ¿Cuál fue el criterio para determinar los multifamiliares que serían atendidos en el marco del Plan?
- Eventualmente fue desestimada la atención de algunos edificios ¿a qué se debe esto?
- ¿Qué sucede con el resto de los multifamiliares afectados?
- ¿Se tiene algún tipo de registro de las acciones emprendidas para su rehabilitación o reparación?

## **Financiamiento**

Los fondos para la reconstrucción de la Ciudad de México se encuentran integrados en el Fideicomiso para la reconstrucción integral:

- ¿Cuáles son los fondos que integra el fideicomiso?

De manera previa al sismo, existían otros financiamientos destinados, tanto a nivel federal como estatal, a la gestión de riesgos de desastre, que permitían financiar obras de mitigación (como FONDEN y FOPDE),

- ¿estos fondos se integran al financiamiento establecido en el Fideicomiso?

En BD del Censo se indican distintos financiamientos como el Fideicomiso, Anterior Comisión, INVI, Fundación Carlos SLIM

- ¿Cuáles fueron los criterios para definir qué tipo de financiamiento se asignaba a cada predio?

## **Avance del Proceso y Dificultades**

Los edificios de vivienda multifamiliar o edificios de vivienda vertical presentan un conjunto de singularidades que los diferencian de la vivienda unifamiliar. Esta condición se evidencia aún más ante la ocurrencia de un sismo

- ¿Desde la Comisión han reflexionado acerca de cuáles son las mayores complejidades para la atención de esta tipología habitacional?
- ¿De qué manera se lleva registro del tipo de obras financiadas?
- ¿Existe una sistematización de las categorías de obras financiadas?
- ¿Existe algún mecanismo para hacer seguimiento a las acciones ejecutadas?
- ¿Cómo se ha vinculado a las comunidades afectadas con dichos mecanismos de seguimiento?

A la fecha, se indica que el avance para edificios de vivienda multifamiliar corresponde a 107 edificios terminados, 130 en proyecto, 111 en proceso de obra y 22 en proceso administrativo:

- ¿Cuál es la diferencia entra la categoría “en proyecto” y “en proceso de obra”?
- ¿Cuáles son los plazos proyectados para la conclusión de las obras de rehabilitación y reconstrucción de los edificios?

### **Especificidades de casos de estudio**

El abordaje de mi investigación de manera genérica tiene que ver con el estudio de vulnerabilidades asociadas a esta estructura habitacional, a través del estudio específico de tres casos, ubicado en cada una de las alcaldías con mayores afectaciones de esta tipología (Multifamiliar Tlalpan, Unidad Habitacional Morelos, Edificio Tlalpan 550)

- ¿Cuál es la relación que la comisión ha establecido con cada uno de estos predios?
- Si bien las obras en el Edificio Tlalpan 550 ya iniciaron, se han presentado retrasos en el proceso respecto de otros predios. ¿A qué se debe este retraso?

### **Coordinación con otras instancias de la administración pública**

Considerando que en proceso de reconstrucción confluyen distintos actores

- ¿Con que otras instituciones y de qué manera se articulan para el abordaje de la vivienda afectada? (énfasis en delegaciones e INVI)

Entendiendo que de manera previa ya existía en la ciudad una institución dedicada a la gestión de riesgos

- ¿Cuál es la vinculación con la Secretaría integral de Gestión de Riesgos y Protección Civil de la CDMX

## **Proyección**

A partir de la experiencia derivada del sismo y de las características tipológicas particulares de las viviendas afectadas (unifamiliares y multifamiliares),

- ¿Cuál considera que es la importancia de establecer mecanismos diferenciados en la atención del parque habitacional afectado?
- ¿se ha implementado algún tipo de retroalimentación con otras instancias (vinculadas a la producción de vivienda), que puedan transmitir la experiencia acumulada por la comisión, para el diseño de estrategias habitacionales futuras que disminuya la vulnerabilidad que presenta el parque habitacional en la ciudad?

La organización y articulación de predios afectados detonó procesos de acción colectiva, que lograron incidir en el diseño de la política pública para la reconstrucción de viviendas en la Ciudad de México, sobre todo en el periodo de la anterior administración

- ¿De qué manera la comisión reconoce el valor de estos procesos?

---

**PAUTA ENTREVISTAS  
PROSOC**

---

(Variable: Mecanismos institucionales para la construcción y mantenimiento de edificios de vivienda multifamiliar en las delegaciones centrales de la Ciudad de México antes del sismo del 2017)

1. ESTRATEGIAS DE APOYO AL MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS MULTIFAMILIARES DE VIVIENDA EN DELEGACIONES CENTRALES

**Las dinámicas organizativas que se dan al interior de las unidades habitacionales, son complejas, y requieren de la acción colectiva para el abordaje de la gestión y mantenimiento de bienes colectivos y de uso común. En este sentido más allá de las iniciativas físicas –orientadas a favorecer la vida útil de las edificaciones- es necesario el apoyo a las comunidades de residentes, en el sentido de la entrega de estrategias y herramientas de organización efectivas para la administración de los recursos físicos y la vida comunitaria. Asimismo, a partir del sismo de 2017 en la CDMX, se evidenció la afectación de un conjunto importante de unidades habitacionales, cuya causa puede obedecer a diversos factores, entre ellos, la falta de mantenimiento que tiene como consecuencia directa el deterioro físico.**

*Dirigida a funcionarios de:*

- *Delegaciones (Dirección general de obras y desarrollo urbano); PROSOC (Programa Ollin Callan, PRUH)*

a. ¿Existe algún tipo de estrategia de mantenimiento edilicio dirigido específicamente a edificios de vivienda multifamiliar?

a.1 Si existe:

Físicos

- i. ¿Disponen de registro histórico de las unidades atendidas?,
- ii. ¿Se lleva registro del tipo de obras financiadas?
- iii. ¿Qué tipo de obras se financian de manera prioritaria?
- iv. En las condiciones del programa 2019 se señala de manera general el concepto de obras de mantenimiento, sin embargo, existen diferencias que tienen que ver la magnitud de las obras requeridas de acuerdo al tipo de deterioro. En este sentido: ¿Cómo se pondera la asignación del

- recurso?, ¿Existe alguna vinculación con el nivel de deterioro físico de las unidades?
- v. ¿Disponen de un catastro categorizado de unidades habitacionales en la Ciudad de México? (año de edificación, línea base de deterioro)
  - vi. ¿Cuáles son los criterios de focalización territorial?
  - vii. *Considerando que hay un conjunto de unidades desactualizadas respecto de la normativa estructural, particularmente aquellas construidas antes de 1985. ¿Cuál es el criterio que se emplea para priorizar los conjuntos construidos a partir de los sismos de 1985?*
  - viii. En consideración al carácter sísmico de la Ciudad de México ¿Se ha considerado construir un índice de criticidad para priorizar la asignación de recursos para la atención de unidades habitacionales?

#### Socio-jurídicos:

- i. ¿Considera que la ley condominal es un mecanismo eficiente para la administración y gestión de la unidad habitacional?, ¿Por qué?
- ii. Más allá de la aceptación de un régimen y una reglamentación específica, ¿De qué manera este mecanismo busca internalizar la coexistencia de bienes de dominio común y privativo en un mismo predio, en las comunidades de residentes?
- iii. *De acuerdo a uno de sus objetivos específicos, ¿A través de qué mecanismos el programa promueve la generación de lazos de identidad y corresponsabilidad entre vecinos para la construcción de una cultura condominal? (las líneas estratégicas en el ámbito social que incorpora de manera permanente el programa)*
- iv. Respecto a lo anterior, ¿Considera que los aspectos tendientes a restablecer o activar procesos de acción colectiva son relevantes en la estructura del programa?, ¿Se abordan manera efectiva?
- v. ¿De qué manera consideran podrían tener un abordaje más adecuado?
- vi. Pregunta respecto de la propiedad. ¿A qué cree se deben las dificultades de articulación de acciones colectivas en las unidades habitacionales?, (motivos a los que se pueden atribuir la falta de organización condominal)
- vii. *¿Es únicamente es el desconocimiento de régimen de propiedad en condominio lo que genera la morosidad en el pago de cuotas de mantenimiento?*

#### Sismo:

- i. ¿Qué tipo de relación han podido establecer con las unidades habitacionales afectadas por el sismo?
- ii. ¿En qué consiste la asistencia brindada por la PROSOC?
- iii. ¿Cuáles son los canales de comunicación desde la PROSOC con estas unidades? (Profesionales destinados para asesoría, acompañamiento en terreno, reuniones)
- iv. ¿Cuáles son los canales de comunicación con otras instituciones? (Comisión para la reconstrucción)
- v. ¿Se ha diseñado algún programa específico para el abordaje físico de las unidades habitacionales afectadas?, ¿O se ha trabajado en canalizar recursos a través de programas existentes?

### 3. SINTEIS REVISIÓN HEMEROGRÁFICA Y OTROS DOCUMENTOS

FECHA	TEMA	TIPO DOCUMENTO (FUENTE)	DEPENDENCIA	INSTANCIA
25/10/2017	Constancia de seguridad y estabilidad estructural Edificio 3C	constancia o dictamen estructural	SOBSE	ESTATAL
25/10/2017	Constancia de seguridad y estabilidad estructural Edificio 3A	constancia o dictamen estructural	SOBSE	ESTATAL
25/10/2017	Constancia de seguridad y estabilidad estructural Edificio 2A	constancia o dictamen estructural	SOBSE	ESTATAL
06/11/2017	Dictamen Pericial y Diagnóstico Condominio del Edificio A-1 "Centaurus"	constancia o dictamen estructural	EXTERNO	ESTATAL
2018	Anexo Recomendación 13/2018	Informe de Recomendaciones	Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.	ESTATAL
24/10/2017	Oficio ISCDF-DG-2017-1242	constancia o dictamen estructural	ISCDF	ESTATAL
17/10/2017	Oficio ISCDF-DG-2017-1199	constancia o dictamen estructural	ISCDF	ESTATAL
17/07/2014	Oficio ISCDF-DG-2014-0660	constancia o dictamen estructural	ISCDF	ESTATAL
2020	Fideicomiso para la reconstrucción Integral de la Ciudad de México. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: Auditoría Superior de la Ciudad de México	Informe de Auditoría	Auditoría Superior de la Ciudad de México	ESTATAL
15/02/2018	Opinión Técnica Edificio Centaurus, Unidad Residencial Morelos	constancia o dictamen estructural	EXTERNO	
17/07/2008	Líneamientos y Mecanismos de	Reglas de operación	PROSOC	ESTATAL

	Operación del Programa para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan, para el Ejercicio Fiscal 2007			
01/07/1905	Lineamientos y mecanismo de operación del Programa Social para las Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan, Ejercicio 2009	Reglas de operación	PROSOC	ESTATAL
2014	Padrón de Beneficiario Ollin Callan 2013	Padrón de Beneficiarios	PROSOC	ESTATAL
30/10/2015	Padrón de Beneficiario Ollin Callan para las Unidades Habitacionales, Ejercicio 2016	Padrón de Beneficiarios	PROSOC	ESTATAL
26/05/2009	Padrón de Beneficiarios del Programa Social para Unidades Habitacionales Ollin Callan, Con unidad en movimiento, Ejercicio 2008	Padrón de Beneficiarios	PROSOC	ESTATAL
15/03/2018	Padrón de Unidades Habitacionales Beneficiarias del: Programa Social Ollin Callan para las Unidades Habitacionales, Ejercicio 2017	Padrón de Beneficiarios	PROSOC	ESTATAL
2018	Padrón definitivo Programa Ollin Callan Ejercicio 2018	Padrón de Beneficiarios	PROSOC	ESTATAL
31/01/2014	Reglas de Operación del Programa Social Ollin callan, para las Unidades Habitacionales, Ejercicio 2014	Reglas de operación	PROSOC	ESTATAL
30/01/2015	Reglas de Operación del Programa Social Ollin callan, para las Unidades	Reglas de operación	PROSOC	ESTATAL

	Habitacionales, Ejercicio 2015			
29/01/2016	Reglas de Operación del Programa Social Ollin callan, para las Unidades Habitacionales, Ejercicio 2016	Reglas de operación	PROSOC	ESTATAL
31/01/2017	Reglas de Operación del Programa Social Ollin callan, para las Unidades Habitacionales, Ejercicio 2017	Reglas de operación	PROSOC	ESTATAL
31/01/2018	Reglas de Operación del Programa Social Ollin callan, para las Unidades Habitacionales, Ejercicio 2018	Reglas de operación	PROSOC	ESTATAL
18/01/2019	Reglas de operación del Programa Social Rescate Innovador y Participativo en Unidades Habitacionales 2019	Reglas de operación	PROSOC	ESTATAL
2021	Reglas de operación del Programa Social Rescate Innovador y Participativo en Unidades Habitacionales 2021	Reglas de operación	PROSOC	ESTATAL
2009	Universo Unidades Habitacionales 2009	Informe Diagnóstico	PROSOC	ESTATAL
2014	Diagnóstico Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales	Informe Diagnóstico	SEDATU	ESTATAL
13/10/2017	Etapas de reconstrucción en la Ciudad de México: Sociedad Hipotecaria Federal	Reglas de operación	SHF	ESTATAL
2016	EVALUACIÓN INTERNA 2016 DEL PROGRAMA SOCIAL “OLLIN CALLAN” PARA LAS UNIDADES	Informe de Evaluación	PROSOC	ESTATAL
2002	INFORME DEL PRUH EJERCICIO 2002	Informe de Evaluación	PROSOC	ESTATAL

2003	INFORME DEL PRUH EJERCICIO 2003	Informe de Evaluación	PROSOC	ESTATAL
2004	Informe del PRUH Ejercicio 2004	Informe de Evaluación	PROSOC	ESTATAL
2005	INFORME DEL PRUH EJERCICIO 2005	Informe de Evaluación	PROSOC	ESTATAL
2006	Informe del PRUH ejercicio 2006	Informe de Evaluación	PROSOC	ESTATAL
23/01/2020	Lineamientos para otorgar condonaciones de créditos y/o intereses moratorios a acreditados del Programa de Mejoramiento de Vivienda, en su modalidad de Crédito Emergente para Reparación de Vivienda (CERV)	Reglas de operación	INVI	ESTATAL
31/01/2018	Reglas de Operación Programa Hagamos Unidad 2018	Reglas de operación	GAM	DELEGACIONAL
29/01/2016	Reglas de Operación Programa Hagamos Unidad 2016	Reglas de operación	GAM	DELEGACIONAL
30/01/2014	Reglas de Operación Programa hagamos Unidad 2014	Reglas de operación	GAM	DELEGACIONAL
31/01/2013	Reglas de Operación Programa Hagamos Unidad 2013	Reglas de operación	GAM	DELEGACIONAL
2013	Padrón de Beneficiarios definitivo del Programa Social "Hagamos Unidad"	Padrón de Beneficiarios	GAM	DELEGACIONAL
2012	Padrón de Beneficiarios Definitivo del Programa de Desarrollo Social "Hagamos Unidad" 2012	Padrón de Beneficiarios	GAM	DELEGACIONAL
05/02/2010	Mantenimiento a Unidades Habitacionales	Reglas de operación	GAM	DELEGACIONAL
30/01/2009	MANTENIMIENTO A UNIDADES HABITACIONALES	Reglas de operación	GAM	DELEGACIONAL
2018	Evaluación Integral 2016-2018 del	Informe de Evaluación	GAM	DELEGACIONAL

	Programa Hagamos Unidad			
2017	Padrón Parcial de Derechohabientes y/o Beneficiarios del Programa HAGAMOS UNIDAD 2016	Padrón de Beneficiarios	GAM	DELEGACIONAL
2015	Padrón de Beneficiarios parcial del Programa Social "Hagamos Unidad" 2014	Padrón de Beneficiarios	GAM	DELEGACIONAL
30/01/2009	Reglas de Operación del Programa Social para Unidades Habitacionales en la Delegación Coyoacán, Ejercicio Fiscal 2009	Reglas de operación	COYOACÁN	DELEGACIONAL
31/01/2011	Reglas de Operación del Programa Social para unidades Habitacionales de Interés Social en la Delegación de Coyoacán, Ejercicio Fiscal 2011 "ComUNIDAD"	Reglas de operación	COYOACÁN	DELEGACIONAL
03/02/2010	Reglas de Operación del Programa Social para Unidades Habitacionales de Interés Social en la Delegación de Coyoacán, Ejercicio 2010	Reglas de operación	COYOACÁN	DELEGACIONAL
31/01/2012	Reglas de operación del programa social para unidades habitacionales de interés social en la Delegación Coyoacán 2012	Reglas de operación	COYOACÁN	DELEGACIONAL
24/03/2017	Reglas de Operación de la Acción Social "Color, Tradición y Vanguardia"	Reglas de operación	COYOACÁN	DELEGACIONAL
29/03/2016	Reglas de Operación de la Acción Institucional para Impermeabilización	Reglas de operación	COYOACÁN	DELEGACIONAL
29/03/2016	Reglas de Operación de la Acción Institucional	Reglas de operación	COYOACÁN	DELEGACIONAL

	para el Mantenimiento de Unidades Habitacionales de la Delegación Coyoacán para el ejercicio Fiscal 2016 "Color, tradición y Vanguardia"			
07/03/2018	Lineamientos generales de operación de la acción para el desarrollo social denominada "Tu unidad sin goteras" de la delegación de Coyoacán para el ejercicio fiscal 2018	Reglas de operación	COYOACÁN	DELEGACIONAL
10/07/2014	Evaluación Interna 2014 del Programa Social de Mantenimiento de Unidades Habitacionales de la Delegación Coyoacán para el ejercicio fiscal 2013. "Vamos Contigo"	Informe de Evaluación	COYOACÁN	DELEGACIONAL
07/03/2014	Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de la Acción Institucional para el Mantenimiento de Unidades Habitacionales de la Delegación Coyoacán para el Ejercicio Fiscal 2014 "Vamos Contigo"	Reglas de operación	COYOACÁN	DELEGACIONAL
2017	Padrón de Beneficiarios Programa de Ayuda a Unidades Habitacionales 2017	Padrón de Beneficiarios	Azcapotzalco	DELEGACIONAL
2018	EVUALACIÓN INTERNA INTEGRAL 2016-2018 DEL PROGRAMA SOCIAL: "UNIDADES HABITACIONALES", DEL EJERCICIO 2017	Informe de Evaluación	Azcapotzalco	DELEGACIONAL
2017	Padrón de Beneficiarios Programa de Ayuda a Unidades Habitacionales 2016	Padrón de Beneficiarios	Azcapotzalco	DELEGACIONAL

2016	Padrón de Beneficiarios Programa de Ayuda a Unidades Habitacionales 2015	Padrón de Beneficiarios	Azcapotzalco	DELEGACIONAL
2015	Padrón de Beneficiarios Programa de Ayuda a Unidades Habitacionales 2014	Padrón de Beneficiarios	Azcapotzalco	DELEGACIONAL
2014	Padrón de Beneficiarios Programa de Ayuda a Unidades Habitacionales 2013	Padrón de Beneficiarios	Azcapotzalco	DELEGACIONAL
2017	Informe de Evaluación Interna 2017 del Programa de Ayuda para unidades Habitacionales 2016	Informe de Evaluación	Azcapotzalco	DELEGACIONAL
31/01/2017	Reglas de Operación del Programa Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "CONVIVE" 2017		Álvaro Obregón	DELEGACIONAL
2015	Evaluación Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "CONVIVE" 2014	Informe de Evaluación	Álvaro Obregón	DELEGACIONAL
2016	Informe Evaluación Interna PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL PARA LA REHABILITACIÓN DE UNIDADES HABITACIONALES "CONVIVE"	Informe de Evaluación	Álvaro Obregón	DELEGACIONAL
2018	Evaluación Interna PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL PARA LA REHABILITACIÓN DE UNIDADES HABITACIONALES "CONVIVE"	Informe de Evaluación	Álvaro Obregón	DELEGACIONAL
2012	Evaluación Interna Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades	Informe de Evaluación	Álvaro Obregón	DELEGACIONAL

	Habitacionales "CONVIVE" 2012			
14/02/2018	Convocatoria del Programa Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "CONVIVE" 2018	Reglas de operación	Álvaro Obregón	DELEGACIONAL
30/01/2014	Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "Convive" 2014	Reglas de operación	Álvaro Obregón	DELEGACIONAL
2015	Evaluación de Diseño del Programa Social "Ollin Callan" para las Unidades Habitacionales, 2014	Informe de Evaluación	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.	ESTATAL
05/02/2019	Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México	Decreto	Congreso de la Ciudad de México	ESTATAL
2020	Informe de pobreza y evaluación 2020	Informe de Evaluación	CONEVAL	FEDERAL
22/06/2018	Lineamientos para otorgar el apoyo en reconstrucción y rehabilitación de viviendas en conjuntos habitacionales y edificios de uso habitacional multifamiliar afectados por el fenómeno sísmico del 19 de septiembre de 2017	Reglas de operación	Comisión para la Reconstrucción	ESTATAL
2018	Padrón de Beneficiarios Programa de Ayuda a Unidades Habitacionales 2018	Padrón de Beneficiarios	Azcapotzalco	ESTATAL
2020	Informe final de la evaluación interna 2020 hecha al programa social "UNIDADES HABITACIONALES 2019"	Informe de Evaluación	Azcapotzalco	ESTATAL
15/12/2016	DECRETO por el que se expide LEY DE VIVIENDA PARA LA	Decreto	Jefatura de Gobierno	ESTATAL

	CIUDAD DE MÉXICO			
20/11/2020	DECRETO por el que se expide Ley General de Protección Civil	Decreto	Secretaría de Gobernación	FEDERAL
27/06/2006	DECRETO por el que se expide la Ley de Vivienda.	Decreto	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	FEDERAL
01/12/2017	DECRETO por el que se expide Ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente	Decreto	JEFATURA DE GOBIERNO	ESTATAL
27/11/2014	DECRETO Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal	Decreto	JEFATURA DE GOBIERNO	ESTATAL
27/01/2011	DECRETO Ley de propiedad en condominio de inmuebles para el distrito federal	Decreto	JEFATURA DE GOBIERNO	ESTATAL
11/08/1982	Decreto por el que se desincorporan del dominio Publio los inmuebles donde se encuentran ubicados los Multifamiliares con que cuenta el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Decreto	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	FEDERAL
30/04/2014	Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018	Decreto	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	FEDERAL
13/07/2018	Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil	Reglas de operación	Secretaría de Gobernación	FEDERAL
30/12/2018	DECRETO por el que se aprueba el	Decreto	Secretaría de Gobernación	FEDERAL

	Programa Nacional de Vivienda 2008-2012: Hacia un Desarrollo Habitacional Sustentable.			
30/05/2018	Damnificados trasladan campamento a calzada de Tlalpan tras no lograr acuerdo	Nota de Prensa	El Sol de México	PRENSA
19/06/2018	Damnificados Unidos del S19 llevarán protesta a oficina de Amieva	Nota de Prensa	El Sol de México	PRENSA
26/06/2018	Damnificados del S19 no descartan nuevas protestas si se detiene reconstrucción	Nota de Prensa	El Sol de México	PRENSA
23/07/2018	Inicia la reconstrucción del Multifamiliar Tlalpan	Nota de Prensa	El Sol de México	PRENSA
23/07/2018	Vecinos del multifamiliar vigilarán reconstrucción y avances	Nota de Prensa	La Silla Rota	PRENSA
23/08/2018	Damnificados exigen a Sheinbaum agendar fecha para diálogo en Multifamiliar Tlalpan	Nota de Prensa	El Sol de México	PRENSA
19/09/2018	Resistencia y organización, estrategia de damnificados del Multifamiliar Tlalpan para lograr la rehabilitación de su patrimonio	Nota de Prensa	Economía Hoy	PRENSA
08/10/2018	Destruyen entrega de 600 millones de pesos para damnificados del 19S	Nota de Prensa	El Sol de México	PRENSA
19/12/2018	A más de un año del 19-S, colocan primera piedra para reconstruir edificio en Multifamiliar Tlalpan	Nota de Prensa	El Sol de México	PRENSA
19/12/2018	A 15 meses del 19S, colocan la primera piedra de edificio del Multifamiliar Tlalpan (Video)	Nota de Prensa	Proceso	PRENSA

21/12/2018	Así lucirá el nuevo edificio del Multifamiliar Tlalpan (fotos)	Nota de Prensa	Chilango	PRENSA
13/01/2019	Sólo se quemó un colchón: Cravioto minimiza incendio en multifamiliar Tlalpan	Nota de Prensa	El Sol de México	PRENSA
19/02/2019	El Multifamiliar Tlalpan estará listo en enero de 2020, prometen autoridades	Nota de Prensa	Obras	PRENSA
25/04/2019	Cada vez más cerca, regreso a casa': vecinos Multifamiliar Tlalpan	Nota de Prensa	Excélsior	PRENSA
17/05/2019	Denuncian anomalías en reconstrucción del multifamiliar Tlalpan	Nota de Prensa	La Jornada	PRENSA
06/06/2019	Reconstrucción en El Multifamiliar Tlalpan: un logro social	Nota de Prensa	20 Minutos	PRENSA
08/06/2019	En 85% reconstrucción del Multifamiliar Tlalpan	Nota de Prensa	Excélsior	PRENSA
09/06/2019	Víctimas del 19S desconocen al grupo Damnificados Unidos	Nota de Prensa	La Razón	PRENSA
14/07/2019	Obras del Multifamiliar Tlalpan se entregarán durante próximo semestre: Sheinbaum	Nota de Prensa	El Sol de México	PRENSA
14/07/2019	Sheinbaum recorre Multifamiliar Tlalpan	Nota de Prensa	Milenio	PRENSA
18/08/2019	Urgen revisar recursos por 19S	Nota de Prensa	Zócalo	PRENSA
19/04/2014	Condominios en la Doctores, en riesgo de caer	Nota de Prensa	Hora Cero	PRENSA
23/04/2014	Dictamen preliminar revela que Centauro puede resistir más	Nota de Prensa	El Financiero	PRENSA
11/05/2014	Estudiarán nivel de riesgo ante sismos en Tlatelolco y la Doctores	Nota de Prensa	El Financiero	PRENSA
08/03/2017	El Instituto de Vivienda de la CDMX reconstruirá el edificio Osa Mayor	Nota de Prensa	Obras	PRENSA
01/09/2017	Evidencia el sismo, solidaridad,	Nota de Prensa	El correo de Oaxaca	PRENSA

	exasperación social y hartazgo			
08/09/2017	Por grietas, desalojan edificio de la Doctores	Nota de Prensa	Milenio	PRENSA
08/09/2017	VIDEO y FOTOS muestran los severos daños en edificio de la delegación Cuauhtémoc, CDMx, tras el sismo	Nota de Prensa	Sin embargo	PRENSA
10/09/2017	Sismo de 1985 fue su prueba de fuego y el inicio de su deterioro	Nota de Prensa	El Universal	PRENSA
13/09/2017	Clasifican conjunto habitacional ‘Los Soldominios’ en CDMX de alto riesgo	Nota de Prensa	Televisa	PRENSA
20/09/2017	Tienen daños estructurales tres “Soldominios” de la colonia Doctores	Nota de Prensa	Crónica	PRENSA
21/09/2017	Edificios en la Doctores en riesgo de colapso, fueron desalojados	Nota de Prensa	Regeneración	PRENSA
25/09/2017	Hay zozobra en vecinos de la Doctores por estado de “Soldominios”	Nota de Prensa	Crónica	PRENSA
28/09/2017	Sismo evidencia exasperación social y hartazgo contra instituciones	Nota de Prensa	Contralinea	PRENSA
29/09/2017	ESPECIAL: Moradores se aferran a patrimonio pese a alto riesgo de colapso tras terremoto en México	Nota de Prensa	Xinhuanet	PRENSA
18/10/2017	Vecinos de la Doctores Afectados tras el Sismo, una Realidad	Nota de Prensa	análisis a fondo	PRENSA
21/11/2017	A dos meses del sismo, más de 200 damnificados de la Doctores siguen sin dictamen y sin hogar	Nota de Prensa	animal político	PRENSA
09/04/2018	Finaliza la demolición del edificio Osa Mayor en la CDMX	Nota de Prensa	obras	PRENSA

20/05/2018	Demoler edificio Centauro no es viable', piden rehabilitarlo	Nota de Prensa	milenio	PRENSA
22/08/2018	El mantenimiento que nunca llegó	Nota de Prensa	la neta noticias	PRENSA
25/08/2018	Traban demolición de Centauro	Nota de Prensa	Zócalo	PRENSA
14/01/2018	Anuncian inicio de demolición del edificio Osa Mayor	Nota de Prensa	Excélsior	PRENSA
26/09/2017	Crónica de los damnificados cuyas viviendas quedaron dañadas	Nota de Prensa	La Razón	PRENSA
06/10/2017	Ofrecieron lujo en edificios nuevo que se desplomaron	Nota de Prensa	La Silla Rota	PRENSA
04/05/2018	Damnificados de Tlalpan 550 reclaman responsabilidad de Arquitectoma (VIDEO)	Nota de Prensa	Msv noticias	PRENSA
04/05/2018	Afectados de Tlalpan 550 piden a constructora responsabilidad al cien por ciento	Nota de Prensa	Excélsior	PRENSA
05/06/2018	Arquitectoma vendió departamentos de lujo dañados el 19S; hoy no quiere pagar	Nota de Prensa	El big data	PRENSA
07/06/2018	Confirma dictamen que hubo errores de construcción en torres de Porta Tlalpan 550	Nota de Prensa	El big data	PRENSA
07/06/2018	Confirma dictamen que hubo errores de construcción en torres de Porta Tlalpan 550	Nota de Prensa	El big data	PRENSA
19/06/2018	Damnificados del 19-s bloquean Tlalpan	Nota de Prensa	capital	PRENSA
30/06/2018	Damnificados del sismo bloquean nuevamente Tlalpan	Nota de Prensa	reporte índigo	PRENSA
23/08/2018	Promete Sheinbaum 195 mdp para rehabilitar Porta Tlalpan 550	Nota de Prensa	El big data	PRENSA
18/09/2018	Entrega GCDMX 120 mdp para rehabilitar Tlalpan 550	Nota de Prensa	Quadratin	PRENSA

16/06/2019	Prevalece obra irregular en edificio dañado por 19S	Nota de Prensa	Publimetro	PRENSA
23/06/2019	INFO ORDENA AL INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD DE CONSTRUCCIONES ENTREGAR DOCUMENTACIÓN DE INMUEBLE AFECTADO POR SISMO	Nota de Prensa	Info DF	PRENSA
23/07/2019	Se niega 3% de los vecinos de Tlalpan 550 a rehabilitación	Nota de Prensa	Excélsior	PRENSA
24/07/2019	Afectados por el 19S se niegan a reconstrucción en Tlalpan 550	Nota de Prensa	Contrapeso Ciudadano	PRENSA
26/01/2017	En Benito Juárez colapsaron edificios con un año de antigüedad	Nota de Prensa	El Financiero	PRENSA
21/09/2017	Edificios dañados por el Terremoto del 19 Septiembre 2017	Nota de Prensa	Edificios de México	PRENSA
19/12/2017	Los edificios que serán demolidos tras sismo	Nota de Prensa	capital	PRENSA
06/07/2018	Sacan de reconstrucción a constructoras del edificio Porta Tlalpan 550, dañado por el 19S	Nota de Prensa	El big data	PRENSA
01/08/2018	Postales de una reconstrucción pendiente	Nota de Prensa	Letras libres	PRENSA
24/07/2019	NO se han comprobado 124.1 mdp para reconstrucción por sismos: Gobierno CdMx	Nota de Prensa	Aristegui noticias	PRENSA
25/07/2019	Sin comprobar, 124.1 mdp en reconstrucción por 19-S	Nota de Prensa	La Razón	PRENSA
09/08/2019	A casi dos años del 19-S ¿cómo va la reconstrucción en la CDMX?	Nota de Prensa	Cultura Colectiva	PRENSA
06/06/2029	Empresa con sobrecostos en	Nota de Prensa	La Silla Rota	PRENSA

	reconstrucción recibió 200 mdp de Mancera			
27/01/2021	CDMX exige a constructoras que regresen más de 100 mdp por daños a inmuebles en 19S	Nota de Prensa	El Sol de México	PRENSA
27/01/2021	Constructoras que defraudaron en 19S deben pagar reconstrucción	Nota de Prensa	Expansión	PRENSA
20/09/2017	tienen daños estructurales tres “Soldominios” de la colonia Doctores	Nota de Prensa	Cronica	PRENSA
22/09/2018	El mantenimiento que nunca llegó	Nota de Prensa	La Neta Noticias	PRENSA
22/09/2020	Exhiben irregularidades, así como avances en inmuebles dañados el 19S	Nota de Prensa	El Herald	PRENSA
18/09/2015	Terremoto de 1985: el devastador sismo que cambió para siempre el rostro de Ciudad de México	Nota de Prensa	BBC News	PRENSA
26/09/2017	Decreto por el que se crea la Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más Resiliente	Decreto	Jefatura de Gobierno	ESTATAL
10/11/2017	Acuerdo por el que se delega en la Secretaría de Desarrollo Social la solicitud para la ejecución de recursos del FAIS para rehabilitación y reconstrucción, así como suscribir convenios y contratos en materia de obra pública	Reglas de operación	Jefatura de Gobierno	ESTATAL
03/01/2018	Acuerdo por el que se da a conocer el Procedimiento para el	Reglas de operación	Secretaría de Desarrollo Social	ESTATAL

	Levantamiento de Información a través del “Cuestionario Diagnóstico Socioeconómico”			
25/05/2018	Facilidades administrativas para el otorgamiento de los documentos necesarios para la reconstrucción de inmuebles de vivienda multifamiliar	Reglas de operación	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	ESTATAL
07/06/2018	Acuerdo por el que se ordena la creación del Fideicomiso Público para la Reconstrucción y Rehabilitación de Viviendas de Uso Habitacional	Reglas de operación	Jefatura de Gobierno	ESTATAL
27/06/2018	Acuerdo para otorgar un apoyo económico correspondiente a ayuda de renta a las personas afectadas y/o damnificadas	Reglas de operación	Jefatura de Gobierno	ESTATAL
01/08/2018	Acuerdo por el que se delega en el titular del Instituto para la Seguridad de las Construcciones la facultad de entrega del apoyo correspondiente a proyectos de rehabilitación	Reglas de operación	Jefatura de Gobierno	ESTATAL
14/09/2018	Acuerdo por el que se Modifican los Lineamientos para Otorgar el Apoyo en Reconstrucción y Rehabilitación de Viviendas en Conjuntos Habitacionales y Edificios de Uso Habitacional Multifamiliar Afectados (publicados en la Gaceta No. 349)	Reglas de operación	Comisión para la Reconstrucción	ESTATAL
10/05/2011	DECRETO que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la	Decreto	Jefatura de Gobierno	DELEGACIONAL

	Delegación Álvaro Obregón			
12/08/2010	DECRETO que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Gustavo A. Madero	Decreto	Jefatura de Gobierno	DELEGACIONAL
10/08/2010	DECRETO que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán	Decreto	Jefatura de Gobierno	DELEGACIONAL
06/05/2005	DECRETO que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Juárez	Decreto	Jefatura de Gobierno	DELEGACIONAL
29/06/2008	DECRETO que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Cuauhtémoc	Decreto	Jefatura de Gobierno	DELEGACIONAL
24/09/2008	DECRETO que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Azcapotzalco	Decreto	Jefatura de Gobierno	DELEGACIONAL