

RENOVACIÓN URBANA, REPUESTA DEL ESTADO MEXICANO A LA MOVILIZACIÓN CIUDADANA. La ciudad de México y los sismos de 1985.

Carmen Valverde V.
Silvana Levi de López.*

Introducción

El mes de septiembre de 1985 fue trágico para los mexicanos dos fuertes sismos registrados los días 19 y 20 ocasionaron serios daños en el centro y sur del país; varios fueron los lugares afectados, pero, por magnitud de la destrucción y por el número de víctimas, la ciudad de México destaca como la más dañada.

Los sismos de 1985 ocurren cuando la ciudad contaba con aproximadamente 18 millones de habitantes, así como con múltiples problemas; uno de los más graves, la falta de vivienda¹. La destrucción por los sismos de 300000 viviendas (el Día, 20 de abril de 1986) agrava aún más la situación. La reacción titubeante del gobierno durante los primeros días hizo que la población saliera a prestar ayuda a las víctimas, pudiendo resolver problemas inmediatos y darse cuenta de la importancia de la participación activa para obtener sus demandas; la primera por ser la más inmediata fue la vivienda. Pero en este momento cabría preguntarnos ¿en qué medida dicha participación influyó en la toma de las decisiones gubernamentales?, pero igualmente nos cuestionamos ¿cómo fue evolucionando la participación de la población? Y por otra parte ¿cómo respondió el Estado mexicano a las demandas de la población dentro de una situación de desastre?, ¿cuáles fueron las medidas tomadas?, ¿a qué respondieron dichas medidas?, ¿se dieron soluciones novedosas o se utilizaron esquemas preestablecidos?, ¿dichas soluciones son un motor lo suficientemente dinámico como para provocar modificaciones a la estructura de la zona central de la ciudad de México?².

Antes de dar respuesta a las preguntas planteadas, es importante señalar, como marco de referencia, la política del gobierno para dar solución al problema de la vivienda popular, para posteriormente hacer comparaciones con las soluciones dadas a raíz de los sismos.

México tiene una larga experiencia en tratar de resolver el problema de la vivienda popular; desde los años cuarenta del presente siglo varias han sido las medidas llevadas a cabo, por mencionar algunas: control de rentas, financiamiento, construcción de vivienda, dotación de lotes y de servicios. Sin embargo, el problema, en la ciudad de México se acrecienta cada día más, un sector numeroso de la población (un poco más del 50%) carece de una vivienda con

* Investigadoras del Instituto de Geografía, UNAM, México.

¹ Antes de los sismos de 1985 se calculaba que la Ciudad de México tenía un déficit de 800 000 viviendas, aproximadamente.

² En este momento es importante recordar que desde los años cuarenta de este siglo, en la zona central de la ciudad, gran parte de las viviendas se encuentran bajo el régimen de rentas congeladas, lo que ha originado una inamovilidad de los usos del suelo.

condiciones mínimas de habitabilidad. En realidad, el problema de la vivienda popular difícilmente podrá ser resultado, pues la mayoría de los esquemas, a través de los cuales se le da tratado de dar solución, de alguna manera implican la solvencia económica de la población a quien van dirigidos. Podemos afirmar que el problema no estriba en una carencia de viviendas, sino en la falta de capacidad de crédito de un sector número de la población de la ciudad.

Consideramos que después de transcurridos cinco años de los sismos, se puede dar una respuesta a estos cuestionamientos, con el fin de hacer una evaluación que nos permita conocer el comportamiento de los diferentes actores participantes en la reconstrucción de la vivienda, siendo particularmente importante conocer la participación del Estado en este proceso, pues las medidas tomadas por él pueden suscitar cambios profundos en la zona central de la ciudad de México. Es fundamental para el futuro poderlos prever.

En la ciudad de México hubo con la destrucción de un gran número de viviendas por los sismos de 1985, la mayoría de ellas ubicadas en la zona central. De acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los habitantes que las ocupaban, se distinguen tres grupos principales:

Unidades habitacionales (Nonoalco-Tlatelolco y la Benito Juárez), construidas por el sector público y destinadas a la clase media.

Edificios destinados a vivienda para la clase media, y construidos por el sector privado, ubicados en las colonias Roma, Condesa, Juárez y Cuauhtémoc³.

Viviendas destinadas a clases populares, la mayoría de ellas bajo el régimen de rentas congeladas, en graves condiciones de deterioro.

Para los habitantes de cada uno de estos grupos se dio una solución, pero por la dimensión y las modalidades introducidas, la correspondiente a las clases populares es la que está provocando un mayor número de cambios en el espacio en donde se llevó a cabo tan importante acción de renovación urbana (zona central de la ciudad).

En primer término, es importante señalar en qué contexto es que se da la solución, para ello es necesario presentar los hechos que la motivaron, haciendo resaltar el comportamiento de cada uno de los participantes, para finalizar con los cambios que están ocurriendo y, a manera de hipótesis, enunciar los cambios que tendrán lugar en el futuro.

³ Estos dos grupos (1 y 2) de clases medias fueron atendidos por el Programa Emergente Fase I, a través de las viviendas terminadas o a punto de terminarse en septiembre de 1985, y que fueron construidas por diversas dependencias paraestatales como INFONAVIT, FOVISSTE, AURIS y FOVI.

Mobilización popular

En los días posteriores al sismo hubo una gran movilización por parte de la ciudadanía, en los primeros momentos esta fue de auxilio a los damnificados, “en muchos barrios centrales las organizaciones existentes de vecinos habían demostrado su capacidad para atender algunos aspectos de la emergencia; no sólo en la canalización del auxilio que proporcionaban los propios habitantes de los barrios, con lo cual las organizaciones crecían como nunca antes, sino también en el manejo de la ayuda externa” (Azuela, 1987, p. 55).

Un poco más tarde se presenta una movilización social, nunca antes vista⁴ de esta manera y de acuerdo con Azuela (op. cit., p. 55) ocurre un hecho sin precedente, la comunidad logra articular las acciones emprendidas en el periodo de la emergencia con la organización de la protesta, para finales del mes de septiembre y los siguientes meses, son comunes las marchas y los mítines demandando la solución de los problemas de los damnificados, básicamente trabajo y vivienda. De esta manera, “la sociedad mostró ... consenso, agilidad, capacidad de autocontrol y de presencia” (Villa, 1987, p. 34). Por tanto, podemos afirmar que la situación de emergencia dio una gran enseñanza a la ciudadanía, quien se dio cuenta que se puede gestionar e incluso hasta debatir con el Estado. Esta actitud de la sociedad se hará manifiesta en los acontecimientos que se dan en los años posteriores a los sismos de 1985, tanto en lo referente a los logros alcanzados en cuanto a los programas habitacionales; como, por qué no decirlo, a los resultados de las elecciones presidenciales de 1988, en el Distrito Federal⁵.

La respuesta del Estado

ante la actitud de la sociedad, el gobierno paso de una posición de franco rechazo a una más flexible, dando posibilidades de solución (op. cit., p. 37). Un mes después (11 de octubre de 1985) de haber ocurrido los sismos, ante un ambiente de organización social cada día mayor, el gobierno lleva a cabo la primera acción concreta, el jefe del Departamento del Distrito Federal anuncia la decisión presidencial de expropiar 5563 predios en la zona más afectada por los sismos.

Aunque el decreto expropiatorio debe ser considerado como una mediad justa, no faltaron las protestas, arguyendo que dicho decreto representaba una violación alas garantías individuales y al derecho de propiedad garantizado por la Constitución Mexicana. Días después se emite el decreto aclaratorio⁶ al primero, en el cual se reduce el número de predios de 5563 a 4323. El número de colonias

⁴ Han existido otras de importancia pero de carácter sectorial, entre las más importantes están las de los: ferrocarrileros, maestros, médicos. La de 1968, en forma de movimiento estudiantil, fue la movilización ciudadana más notable anterior a la de 1985.

⁵ Aunque la tendencia en los últimos procesos electorales para diputados en el Distrito Federal ha sido de disminución del porcentaje de votos el PRI, por primera vez, en 1988, los partidos de oposición no sólo ganaron algunos distritos, sino en muchos de los gandaso por el PRI la diferencia con el partido que le sigue es mínima

⁶ Fue publicado en el Diario Oficial Num. 35 del 21 de octubre de 1985.

afectadas por el decreto también se redujo de 115 a 100, excluyéndose las colonias no populares. Es de señalar que en documentos oficiales se registra que fueron expropiados un total de 3569 inmuebles expropiados (D. D. F. y SEDUE, 1989, P. 13).

A la reducción de predios hay que agregar las 2200 solicitudes de renovación, y más de 1 000 amparos en contra del decreto expropiatorio (Metrópoli, 24 de marzo de 1985), de los cuales no se pudo averiguar cuántos han tenido un fallo favorable⁷.

El Programa de Renovación Habitacional Popular (RHP) fue aprobado, con un carácter temporal, el 14 de octubre de 1985, con la finalidad de llevar a cabo un programa emergente de vivienda en los predios expropiados antes señalados.

En 21 de octubre de ese mismo año, el gobierno establece el Programa Emergente de Vivienda, quedando tres grupos a beneficiar, dos de clase media, y un tercero constituido por clases populares. La construcción o reparación de vivienda de este último estaría a cargo del Programa de Renovación Habitacional Popular.

Es un hecho indudable que la movilización social suscitada a raíz de los sismos, motivo que el gobierno llegara a tomar medidas hasta cierto punto sin precedentes, así por ejemplo, en febrero de 1986 es sustituido el Secretario de la SEDUE (Secretaría de Ecología y Desarrollo Urbano). Dada la incompetencia de ésta por resolver los problemas surgidos en la ejecución del PRHP.

Meses más tarde, ante la falta de acciones concretas para que funcionara eficientemente el PRHP, el gobierno toma otra medida sin precedentes, el 13 de mayo de 1986 se firma el Convenio de concertación democrática para la reconstrucción de vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular. Es importante señalar que este consiste “más bien de un conjunto de compromisos de carácter político y es ahí donde reside su significado. Por un lado el gobierno federal define con precisión los alcances del compromiso que había asumido en forma indefinida con la expropiación. Por el otro, un conjunto de organizaciones sociales manifiestan su conformidad con esos alcances.” (Azuela, 1986, p. 63).

Otra de las medidas tomadas por el gobierno que representan gran significancia tanto para el futuro del área central como para llevar a cabo el análisis de cómo fue respondiendo el Estado a la movilización social producto de los sismos, fue la creación del Programa Emergente de Vivienda Fase II, el 26 de junio de 1986, con el objeto de “atender a las familias que residían en inmuebles del área central de la ciudad de México dañados por los sismos, que no se incluyeron en el Decreto Expropiatorio y que, por consiguiente, no se atendieron por el Programa de Renovación Habitacional Popular.” (D. D. F. y SEDUE, 1988, p. 2) La Fase II

⁷ Por ejemplo, se menciona que 400 amparos se decidieron a favor de expropietarios (Excelsior, 5 de marzo, 1986).

aunque de una dimensión menor que el RPH, llegó a cubrir un total de 12 670 acciones (tabla 1).

Tabla 1. Programa emergente de vivienda en la ciudad de México.

PROGRAMA	Inversión en millones de pesos 1987	Unidades construidas	Inicio de actividades
Programa Emergente Fase I	80 385	16 077	Oct. 1985
Programa de reconstrucción de Tlatelolco	57 000	9 744	Oct. 1985
Programa de Renovación Habitacional Popular	274 624.5	48 800	Sep. 1985
Programa Emergente Fase II	94 000	12 000	Jul. 1986
Total	506 009.5	86 621	

Fuente: MecatI, Michel y Ziccardi, 1987

Programa de Renovación Habitacional Popular

Este programa, como ya fue mencionado, fue creado para reconstruir las viviendas dañadas por los sismos de 1985, en los predios expropiados para tal fin. Se reconstruyó un total de 48800 viviendas, invirtiéndose más de 274624.5 millones de pesos (Dowall y Perló, 1988, p.7). por el monto del área cubierta, RHP no tiene precedentes dentro de los programas habitacionales llevados a cabo en la ciudad de México; pero sobre todo su importancia radica en los cambios que se han dando y se darán, a partir de su ejecución en la parte central de la ciudad.

Pero para identificar estos cambios es necesario hacer un análisis de los objetivos de RHP, con el fin de destacar aquellas modalidades que lo provocaron.

Reconstruir y reorganizar las zonas marginadas que fueron afectadas por los sismos.

Establecer una política de desarrollo social que conserve la vecindad y el arraigo, y tienda a garantizar la propiedad y el disfrute de una vivienda digna y decorosa, así como evitar el uso anárquico del suelo.

Combatir la especulación del suelo urbano y promover su adecuado uso y destino. Dar congruencia a las acciones, los financiamientos y las inversiones que, para el cumplimiento de las metas prioritarias del programa, realicen las dependencias y entidades de la administración pública y federal.

De los objetivos anteriores es necesario hacer resaltar el cambio de tenencia de la vivienda y, por tanto, de la condición de los habitantes pues de inquilinos pasaron a propietarios. Tal como quedó establecido en el Convenio de concertación democrática (firmado el 13 de mayo de 1986). Por su trascendencia haremos hincapié en las implicaciones que este cambio representa para la zona central de la ciudad de México, pues ello implica la posibilidad de que parte de la población beneficiada por el programa venda su vivienda a sectores de más altos a través de los mecanismos del mercado.

Principales impactos del Programa de Renovación Habitacional Popular

Al darse la posibilidad de que las viviendas de RHP entren al mercado inmobiliario, ya que “por cada vivienda reparada o construida, sus habitantes han recibido la oportunidad de convertirse en propietarios” (Dowall y Perló, 1988 p. 7), por un lado, tendríamos que difícilmente se cumplirán los objetivos del programa, en lo referente a conservar la vecindad y el arraigo al barrio de la población beneficiada; pero por el otro, gran parte de las colonias de la zona central de la ciudad de México, por el simple hecho de haberse construido y reparado 48 800 viviendas han estado y estarán sujetas a cambios profundos, con un revalorización del suelo y un mejor aprovechamiento de la infraestructura con que cuenta, que el la mejor, cuantitativa y cualitativa de toda la ciudad.

De acuerdo con un muestreo sobre transacciones inmobiliarias (Valverde, 1988) realizadas en la zona central de la ciudad, en los años de 1960, 1970 y 1985 (este último antes de los sismos), se tiene una tendencia al descenso en la venta de inmuebles, siendo casi nula en las dos últimas fechas muestreadas. En cambio, en los años posteriores a los sismos se ha identificado una tendencia al aumento de ese tipo de transacciones, sobre todo en las colonias en donde se llevaron a cabo acciones del PRHP (*op. cit.*, p. 21). A manera de ejemplo se anotan a continuación las transacciones llevadas a cabo en el periodo 1960-1987, en algunas de estas colonias (Tabla 2).

Tabla 2. Transacciones inmobiliarias en algunas colonias donde se llevaron a cabo algunas acciones del PRHP.

Nombre de la Colonia	Años						
	1960	1970	1980	1985a	1985b	1986	1987
Asturias	1	5	0	1	1	2	7
Aviación civil	0	1	0	0	1	0	2
Centro	0	1	0	0	2	0	7
Doctores	1	1	1	2	6	5	15
Ex. Hipódromo de Peralvillo	0	0	0	1	4	3	2
Federal	1	1	1	1	2	2	4
Gertrudis Sánchez	1	0	0	1	0	0	5
Guerrero	0	0	0	1	7	7	8
Jamaica	0	1	0	0	0	1	0
Jardín Balbuena	3	7	5	10	60	56	43
Moctezuma	3	3	2	3	19	18	12
Obrera	0	0	1	3	8	5	10
Peralvillo	0	0	0	1	1	0	7
Romero Rubio	0	0	0	1	1	0	3
Tres Estrellas	0	2	0	0	0	0	2
7 de noviembre	0	1	0	0	0	0	1
20 de noviembre	0	0	2	0	1	4	4
Total de ventas.	10	23	12	25	113	103	130

1985a venta de inmuebles anteriores a los sismos de 1985.

1985b venta de inmuebles posteriores a los sismos de 1985.

Fuentes: Valverde, Carmen (1988) y Dowall, David y Manuel Perló (1988).

En la tabla anterior se muestra claramente que en las colonias beneficiadas por el Programa de Renovación Habitacional Popular, se han incrementado notablemente las operaciones inmobiliarias en los últimos años, mientras que antes de los sismos éstas eran muy bajas. Es de esperar que dichas transacciones continúen e inclusive se presenten cambios en el uso del suelo por usos más rentables, acorde con lo que registran la mayoría de las grandes ciudades.

Indudablemente que lo antes aseverado tiene dos vertientes, la primera que involucra a los damnificados, en cuanto a que una medida social que pretendía beneficiarlos en la larga los desplazará de la zona central. La otra, eminentemente de carácter económico, y por tanto no necesariamente justa para las víctimas de los sismos implica un beneficio económico para la zona, pues al revalorizarse el suelo, existe la posibilidad de que el centro sea ocupado por usos del suelo mucho más rentables de los que han predominado hasta ahora en esta zona de la ciudad.

Consideraciones Finales

En México gran parte de la población es inactiva políticamente, ya que la naturaleza de su participación es solo en los periodos electorales. Esto se debe básicamente a que las decisiones están, en general, dominadas por los deseos políticos del partido en el poder.

Son pocas las personas activas políticamente y una mayoría de la población se interesa solo de los aspectos que le afectan directamente y, considera a la actividad política como una actividad marginal que en el mejor de los casos debe llevarse a cabo en el momento de las elecciones. De hecho pocos reconocen su participación como una actividad política, con la connotación amplia del científico político, para ellos salvar casas de ser demolidas o la reparación de las viviendas o provisión de la misma no son acciones políticas sino simplemente la lucha para resolver necesidades inmediatas.

Pero es también cierto que los sismos de 1985 nos legaron grandes enseñanzas, no sólo en lo referente a las acciones que se deben tomar en casos de emergencias, sino también en cuanto a los alcances de la participación ciudadana; la sociedad aprendió que puede dialogar con el gobierno e intervenir en las soluciones que éste le proponga.

De ahí la importancia de determinar si una situación de desastre puede cambiar la actitud de la población a una de mayor participación en la organización de grupos de presión para obtener sus demandas.

En el caso de los sismos de 1985 y basados en el número de demandas de las calces populares de viviendas que no pudieron satisfacerse por el gobierno, podemos concluir que sólo los grupos con una mayor cohesión política fueron los que lograron la solución a su problema.

Los otros en cambio fueron aprovechados por los partidos políticos de oposición creando una nueva relación de fuerzas que afectó a las elecciones de 1988.

Bibliografía

Azuela, Antonio (1987). De inquilinos a propietarios. Derecho y política en el Programa de Renovación Habitacional Popular. Estudios Demográficos y Urbanos. Vol. 2, Num. 1, El Colegio de México, México. p. 53-73.

Departamento del Distrito Federal y Secretaria de Ecología y Desarrollo Urbano (1988) Programa Emergente de Vivienda Fase II, México.

Dowall, David y Manuel Perló (1988). Una evaluación del impacto de los Programas de Reconstrucción sobre el mercado inmobiliario habitacional de la zona central de la ciudad de México. Taller de Investigación Número 6, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Mecatl, J.L., Michel, M.A. y Ziccardi, A. (1987). Casa a los damnificados. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Valverde, Carmen (1988). Segregación del uso del suelo residencial. Estudio de caso: La ciudad de México, Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México.

Villa A, Manuel (1987). La Politización innecesaria: el régimen político mexicano y sus exigencias de pasividad ciudadana a los damnificados, Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 2, Num. 1, El Colegio de México, México, p. 27-51.