

# RECONSTRUCCIÓN Y POLÍTICA URBANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

JORGE GAMBOA DE BUEN  
JOSÉ ANTONIO REVAH LOCOUTURE

## INTRODUCCIÓN

LA CIUDAD DE MÉXICO se ha convertido en uno de los fenómenos sociales más complejos e interesantes del siglo XX. A lo largo de las últimas décadas sus habitantes y gobernantes han oscilado entre la complacencia que niega problemas futuros y la euforia grandilocuente de vivir y gobernar la ciudad más grande del mundo. A últimas fechas, estos sentimientos se han ido convirtiendo en desaliento general ante la magnitud de los problemas y la evidencia contundente del crecimiento demográfico por venir.

En los últimos cuarenta años, se ha mantenido una despreocupación colectiva por el futuro de la ciudad, que se manifiesta en el aliento de todo tipo a su crecimiento, mientras que en la retórica de los planes se establecen topes a su crecimiento: 8 millones, 12 millones, 24 millones.

Es difícil saber con exactitud su población, pero ateniéndonos a lo conocido, hacia finales de 1989 la ciudad de México traspuso la cifra de 20 millones de habitantes con una velocidad que llevará a la locomotora demográfica a umbrales muy superiores antes de detenerse. Esto puede convertir en ingobernable a una sociedad tan compleja, tan diferenciada y tan cambiante en lo cuantitativo y lo cualitativo.

Los sismos de 1985 cayeron como golpe fulminante sobre una ciudad complaciente —aquí nunca pasa nada— y exacerbaron instantáneamente tensiones, problemas y desajustes acumulados durante años. La respuesta inicial fue caótica, pero, es justo reconocer, rápidamente se fue organizando la atención a las demandas que los sismos proyectaron con fuerza inaudita.

De la reconstrucción emergió una nueva forma de convivencia política que habría aparecido finalmente, años más tarde, en una ciudad

más grande y con problemas más avanzados y complejos.

A partir de 1985, en la ciudad se aceleraron los procesos políticos: nuevas demandas; viejas demandas mejor estructuradas; viejas respuestas que rápidamente se anulan por su ineficacia; nuevas respuestas que se van ajustando sin que todos las entiendan o las compartan. La ciudad traspasó el umbral que llevará a nuevas formas de convivencia que aún no terminan de estructurarse, pero que se vislumbran en estos momentos.

El presente ensayo tiene el propósito de describir esos procesos a partir de la situación que prevalecía en 1985: la destrucción y la reacción después de los sismos, adentrándose apenas en esta nueva realidad.

Para eso, concentraremos el análisis en la reconstrucción de más de tres mil vecindades del centro de la ciudad mediante el programa de Renovación Habitacional Popular (RHP). Cabe señalar que este programa no fue el único de la reconstrucción, pero con mucho fue el que tuvo más efecto social y político y también el más difícil por su magnitud y complejidad social.

## LA CIUDAD DE MÉXICO ANTES DE LOS SISMOS

Es evidente que los desastres naturales tienden a distribuir sus efectos de manera desigual sobre el espacio y sobre la población.

Históricamente, los sectores sociales de menores ingresos han habitado zonas y viviendas más vulnerables por razones naturales y por falta de obras de infraestructura y mantenimiento indispensables. Por ello, los mayores efectos de un desastre tienden a localizarse en espacios habitados por las clases populares.

Antes de septiembre de 1985, la situación de grandes sectores de la población de la ciudad de México no era nada fácil. Se sumaban en ese momento demandas sociales acumuladas durante años de crecimiento rápido y desordenado.

En contraste, hasta la década de los años sesenta, a pesar de su tamaño, la ciudad permitía una calidad de vida razonable para todos: el ambiente era sano; los servicios aumentaban su cobertura a un ritmo comparable con el crecimiento de la ciudad y de su población; la seguridad era alta especialmente si se la compara con la de otras grandes urbes; la oferta de suelo y vivienda, legal o ilegal, sobrepasaba la demanda, siempre en zonas razonablemente cercanas; pero, sobre todo, era una ciudad muy barata.

Parte del desencanto actual, que ya se manifestaba en 1985, se debe no tanto a la situación objetiva de la ciudad, como a la pérdida

en la calidad de vida sufrida a lo largo de las dos últimas décadas.

A partir del decenio 1970, la ciudad se empobreció paulatinamente; los servicios no aumentaron al ritmo de la expansión urbana, se desarrollaron zonas de vivienda cada vez más alejadas de los servicios y el empleo, lo cual obligó —y obliga— a un porcentaje cada vez más grande de la población a emprender diariamente largos viajes costosos e incómodos.

La cobertura y dotación de agua potable, drenaje, calles, parques y servicio de transporte no ha aumentado al ritmo del crecimiento de la ciudad. Otros servicios, como salud y educación, disminuyeron sus estándares de manera sensible. La caída del salario en relación con los precios, además de reducir cada vez más el gasto familiar, marginó prácticamente a la clase media de la posibilidad, que antes existía naturalmente, de tener una vivienda propia sin demasiado esfuerzo. El medio ambiente demostró concretamente el deterioro de décadas y la contaminación se volvió obsesión de la ciudadanía. Estas pérdidas aumentaron rápidamente la conciencia y la organización para exigir derechos y protestar contra ataques evidentes a su calidad de vida.

Eso no quiere decir que no existieran movimientos populares urbanos antes del decenio pasado; pero baste un ejemplo de la segunda mitad de los años setenta en que durante la construcción de los ejes viales se demolieron miles de viviendas y se talaron cientos de árboles sin que hubiera una protesta organizada que forzara, por su magnitud, a modificar los planes previamente trazados. Hoy sería imposible llevar a cabo un programa de esta naturaleza porque seguramente encontraría la crítica y oposición organizada.

Las colonias y barrios afectados por el sismo se encuentran en el centro de la ciudad, donde se encontraban los antiguos lagos. En las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Benito Juárez se centró la mayor parte de daños de todo tipo. El daño a la vivienda —conjuntos habitacionales, edificios de departamentos y vecindades— se concentró en la delegación Cuauhtémoc.

Los problemas que trajo la destrucción se combinaron con el de deterioro del centro de la ciudad en los últimos decenios y con los graves problemas sociales que provocan el tamaño y las dificultades de mantenimiento de los grandes conjuntos habitacionales como el Presidente Juárez o el Nonoalco-Tlatelolco.

Como muchos centros urbanos, el de la ciudad de México se ha caracterizado en los últimos años por su decaimiento, producto de la migración de los usos más rentables y los sistemas económicos más fuertes en favor de otras zonas. A este fenómeno se suma la congestión —porque la ciudad es lugar de paso— y el crecimiento de grandes ex-

tensiones sin servicios adecuados, que supone demanda muy amplia, pero de baja rentabilidad.

El deterioro de la vivienda se debe a la sustitución de los sectores medios y altos de la población por familias de escasos recursos en viviendas subdivididas o compartidas y bajo el régimen de rentas congeladas. No existe mejor combinación para que se deterioren rápidamente los inmuebles y con éstos amplias zonas del centro. Se suma a esto el profundo arraigo de los habitantes a las viviendas, lo que explica en gran parte la velocidad con que avanzó su organización y capacidad política, a partir de los sismos, en las colonias viejas que circundan el primer cuadro —Guerrero, Morelos, Tepito, San Cosme, y La Merced— en cuya población predomina la conciencia del barrio, ya que éste ofrece antiguos y constantes modos de convivencia. La mayor densidad de habitación hacen del barrio una entidad popular que obliga al roce social continuo.

Las colonias del centro de la ciudad, y en especial las vecindades, fueron, hasta la década de los años cincuenta, receptoras de la migración, que a partir de esas fechas se asentó en zonas periféricas.

Los habitantes de las vecindades del centro forman entonces un sector urbano popular con varias generaciones de tradición. Ellos conocen claramente las ventajas y desventajas de vivir ahí, así como los conflictos que implica la permanencia en esta área de la ciudad.

En contra del lugar común que describe las vecindades como alojamiento de un sector de ingresos bajísimos, las encuestas señalan que se trata de grupos de ingresos bajos y medios y con un tamaño de familia debajo del promedio de la ciudad. El promedio de ingresos familiares de los 44 487 derechohabientes originales de la reconstrucción de vecindades era de dos veces el salario mínimo del Distrito Federal, en tanto que fue de 4.6 el número promedio de miembros por familia.

En términos generales, puede decirse que los habitantes de las vecindades han optado por las ventajas que ofrece una localización central. Cambian una buena dotación de transporte, servicios y oportunidades económicas, por la mala situación de vivienda, por lo pequeño de las vecindades, el deterioro de su estructura y la precariedad de su situación legal. La alternativa a esta localización son las zonas periféricas con poca infraestructura y lejos, en tiempo y costo, de los lugares de empleo y abasto.

En las vecindades del centro se produjo un cambio que afectó a la ciudad de México y a la sociedad en su conjunto. Las condiciones críticas por las que se atravesó a partir de los sismos se hubieran presentado en un futuro no muy lejano, pero la participación habría sido más radi-

cal, la negociación y el acuerdo no habrían tenido cabida en las prácticas políticas.

Como se ha dicho, los sismos de 1985 causaron la conmoción repentina de un amplio sector de la ciudad y fueron, a un costo altísimo, la oportunidad para plantear cambios significativos en la relación gobierno-sociedad.

## LOS SISMOS Y LA RECONSTRUCCIÓN

Nunca en los tiempos modernos la ciudad de México había sufrido daños tan graves, ni se había sacudido tan hondo su estructura social; tampoco ningún hecho de su historia reciente había demandado tanta capacidad del gobierno y la administración, ni había obligado a la sociedad a movilizarse en torno a un tema común.

Como se ha repetido tantas veces, después del estupor y la inacción iniciales, surgió el desbordamiento espontáneo de los ciudadanos en un movimiento cuyo único eje de organización fue el propósito común de hacer algo por las víctimas.

El gobierno y la administración por su lado, no estaban preparados para catástrofe de tal naturaleza. No existían, porque no se habían previsto, ni siquiera como posibilidad remota, planes de emergencia ni coordinación para ponerlos en práctica.

Durante los días que siguieron al 19 de septiembre pareció haber indecisión y falta de claridad. A cambio de lo anterior, contaron a favor las ventajas de la ciudad y del tipo de gobierno: personal calificado, abundancia de equipo, excedentes de satisfactores básicos y sobre todo, la relativa pequeñez del daño sufrido en proporción con la magnitud de la ciudad.

Por el lado del gobierno, sirvió la unidad de mando que prevalece en el sistema político y la disciplina, así como la flexibilidad de la administración pública. También sirvió la ayuda, pero sobre todo la presión internacional y la idea de que el desorden y la corrupción terminarían provocando una crisis que podría poner en entredicho al gobierno y al sistema político.

Se debatió sobre la manera de enfrentar el desastre, tanto en su etapa de emergencia, como en la de reconstrucción. En la primera hubo, como se sabe, dudas sobre quién debería asumir el mando de la situación: el ejército, las áreas de gobernación o el gobierno de la ciudad. Finalmente se decidió que fuera este último. También hubo versiones diferentes y controversia sobre la manera de tratar el problema en su conjunto: ¿se trataba de un problema del gobierno?; ¿o de la so-

ciudad?; ¿cómo debería proceder la reconstrucción?

No debe pasarse por alto la claridad e insistencia con la que se señalaba, dentro y fuera del país, la posibilidad de que, como en Nicaragua y otras naciones enfrentadas a desastres, hubiera desorganización política. El debate sobre estos temas, por ser asunto interno del gobierno no aparece registrado, pero después de una o dos semanas apareció un criterio claramente definido: una catástrofe natural no puede ser atribuida a sector alguno; por tanto, enfrentarla era tarea de todos uniendo esfuerzos bajo el liderazgo del gobierno.

Unos días después se crearon la Comisión Nacional de Reconstrucción y la Comisión Metropolitana de Reconstrucción en las cuales participaron todos los sectores de gobierno y la comunidad nacional e internacional.

Ése fue un enfoque general por necesidad; los distintos programas de reconstrucción, por su naturaleza, tuvieron diseños diferentes. La reconstrucción del sector salud, por ejemplo, se fundó en acuerdos con médicos, enfermeras y personal administrativo y en el esfuerzo constructivo y organizativo del propio sector salud, con el apoyo de instituciones privadas y de beneficencia.

El cuadro 1, muestra de manera sintética el volumen de los daños y el costo aproximado de la reconstrucción.

En cuanto a la vivienda, el proceso fue más complicado y dramático; las viviendas destruidas o dañadas pueden clasificarse de la siguiente forma: *a)* destruidas: derrumbe total del inmueble; *b)* gravemente dañadas: se afectó la estructura del inmueble y no era posible habitarlo en el futuro por los altos costos y riesgos que implicaría su reconstrucción; *c)* dañadas con posibilidades de rehabilitar: no hubo daños estructurales y era posible rehabilitarlo.

Los sismos dañaron gravemente alrededor de 95 000 viviendas de las cuales 45 000 fueron vecindades, principalmente de las delegaciones del centro: Cuauhtémoc (60%), Venustiano Carranza (34%) y Gustavo A. Madero (6%). Estas viviendas representaban 14% del inventario habitacional de la zona de trabajo y en ellas residían alrededor de 450 000 de los 19 millones de habitantes de la zona metropolitana de la ciudad de México. Esta zona forma parte del antiguo casco de la ciudad incluyendo parte importante de su Centro Histórico, que está integrado a las delegaciones que concentran 30% de la actividad económica del Distrito Federal y tienen dotación de servicios e infraestructura más completos.

Además 30% de las viviendas dañadas por los sismos estaban sujetas a los decretos de congelación de rentas, emitidos en los años cuarenta, lo que disminuyó su rentabilidad y contribuyó a su deterioro.

CUADRO 1  
Daños y costos de reparación

Cuantificación de daños	
Vivienda	95 000
Edificios	724 Escuelas
5 728	859 Comercios y
	1 326 Talleres de costura perdidos
	345 Oficinas públicas que representaron 1.7 km <sup>2</sup>
	41 Hospitales con 44 337 camas
	33 Teatros
Infraestructura	31 Calles y avenidas principales y secundarias
	Pérdida temporal de 7.3 m <sup>3</sup> /seg de agua
	8 Estaciones eléctricas dañadas y
	2 Presas
	14 500 Líneas locales, y la destrucción de la central telefónica de larga distancia internacional y nacional
Costo total: 4 100 millones de dólares	

Como características generales, las viviendas dañadas tenían en promedio una superficie de 22 m<sup>2</sup>; 63% compartían baño y 30% cocina; 18% quedaron completamente inhabitables y el resto presentaban franco deterioro; 97% de los habitantes pagaban en promedio 4 500.00 pesos por renta congelada.

La mayoría de estas viviendas, ocupadas por las clases populares en el área central tiene dos orígenes y formaciones básicas: o se trata de vivienda mínima construida ex profeso para alquilar a la población de escasos recursos, o es resultado de la subdivisión de viviendas amplias, ocupadas anteriormente por estratos medios o altos, que por razones de rentabilidad fueron sujetas a este proceso; la tercera variante sería una vivienda originalmente unifamiliar con agregados posteriores en el mismo predio.

En su mayoría, la población afectada tenía más de treinta años de residir en la zona; trabajaba y vivía en el mismo barrio 37% de los beneficiarios.

En 30% de los casos dos familias ocupaban la misma vivienda, una de ellas en cuartos subarrendados, por lo que resolver las condiciones de hacinamiento y promiscuidad se convirtió en un objetivo más de los programas de reconstrucción.

Las vecindades no se derrumbaron como pasó con grandes edificios; los sismos convirtieron en inhabitables las viviendas dañadas por años de abandono y falta de mantenimiento. Sin embargo, los habitan-

tes de las vecindades sintieron que los sismos podrían ser pretexto de los propietarios para expulsarlos permanentemente de sus lugares.

Los habitantes de las vecindades no estaban muy equivocados ya que, por razones naturales, los propietarios preferían un terreno baldío a un inmueble en malas condiciones y con inquilinos que pagaban rentas congeladas. Por este motivo, se libraba en el centro de la ciudad una lucha permanente en la que los propietarios aprovechaban cualquier oportunidad para destruir las vecindades. Una tormenta o métodos legales y en ocasiones hasta extralegales, se utilizaron frecuentemente para desalojar a los inquilinos.

Por todas estas razones, la reacción inicial de los caseros y los inquilinos fue intensificar esta lucha; corrió entre los ahora damnificados la voz de que serían desalojados.

En las horas y días que siguieron al 19 de septiembre de 1985, la situación en las vecindades del centro fue ésta: alrededor de 20 000 familias no podían ya habitar sus viviendas por el estado ruinoso en que se encontraban; otro número casi igual correspondía a las familias que seguían en las vecindades, pero con gran temor por la condición física de las mismas, sobre todo ante la amenaza de otros sismos.

Después de los momentos iniciales que se dedicaron al rescate de los atrapados y los muertos, a restablecer los servicios básicos y las condiciones de operación de la ciudad, el gobierno empezó a plantearse los problemas y las medidas para reconstruir.

Una idea central empezó a cobrar importancia entre quienes tomaban las decisiones en el gobierno federal y en el de la ciudad. ¿Por qué no aprovechar la oportunidad para acelerar la descentralización?. La ocasión parecía propicia y la actitud de muchos habitantes del Distrito Federal parecía aconsejarlo; temerosos de nuevas catástrofes demostraron que estaban dispuestos a aceptar opciones de reubicación fuera del valle.

El gobierno se planteó por lo menos tres alternativas para hacer frente a los problemas de los que vivían en vecindades: *a)* no hacer nada, pensando que los damnificados se reabsorberían en la gran ciudad sin costo económico o político para el gobierno; *b)* construir, en la periferia de la ciudad, unidades habitacionales para los damnificados y utilizar los terrenos centrales así liberados para un programa de renovación urbana, y *c)* algunos sectores de la opinión pública propusieron ofrecer a los damnificados casa y empleo en algunas de las ciudades del interior del país.

En las tres posibilidades no se tenía en cuenta la complejidad real del problema, es decir el arraigo y rápida organización de los damnificados, lo intrincado de sus relaciones sociales y económicas, y sobre

todo la escasa capacidad de convencimiento para intentar cualquier posibilidad de reubicarlos.

Con buen tino, los gobiernos local y federal decidieron, por la presión de las marchas y manifestaciones de los damnificados que llegaban al Zócalo y a Los Pinos (ver *Crónica presidencial*, Memorias de RHP y del Colegio de Arquitectos), la reconstrucción de las viviendas para los mismos habitantes y en los mismos sitios.

El 11 de octubre de 1985 se tomó la decisión presidencial de expropiar predios y vecindades dañadas por los sismos. Los decretos de expropiación tuvieron innumerables problemas técnicos que obligaron a corregirlos pasando el número de predios expropiados de 5 427 iniciales a 4 227 que quedaron en las correcciones sucesivas e inconformidades presentadas por alrededor de 4 000 propietarios entre el 14 y el 18 de octubre. Los predios expropiados incluyeron a 44 437 viviendas, con igual número de familias.

Para concretar el programa de reconstrucción, se creó, por decreto presidencial del 14 de octubre de 1985, el organismo descentralizado Renovación Habitacional Popular (RHP) para que se hiciera cargo de las tareas de tipo social, político y técnico, y de la reconstrucción y reparación directa de los inmuebles.

¿Por qué crear un nuevo organismo cuando en esa época se trataba de disminuir el sector público? ¿Por qué no aprovechar la experiencia y la capacidad instalada de organismos de vivienda ya existentes como Fonhapo, Infonavit, Fividesu o Fovissste? ¿Para qué desperdiciar tiempo valioso en organizar una nueva entidad cuando cualesquiera de las anteriores hubieran podido iniciar los trabajos de inmediato?

La primera razón para crear RHP fue, probablemente, el deseo del Departamento del Distrito Federal de controlar el proceso de reconstrucción. Todos los organismos de vivienda estaban sectorizados en otras entidades y el Infonavit no es un organismo del gobierno sino tripartito. Fividesu, por su parte, aún estando sectorizado en el DDF era un organismo pequeño al que faltaba capacidad operativa.

Sin embargo, puede pensarse que la decisión se tomó también por un conocimiento profundo de la burocracia. Un organismo nuevo permitiría reunir mejores técnicos y expertos, no sufriría las inercias paralizantes de las relaciones sindicales o de personal muy burocratizado. Permitiría también diseñar estructuras y procedimientos adecuados a las circunstancias; finalmente, podría aprovechar mediante personal comisionado y apoyo específico, sobre todo financiero, las ventajas de los organismos constituidos.

Como se ha comentado en otros trabajos (*Casa de Damnificados, Terremotos de septiembre, Las razones y las obras. Renovación Habitacional Popu-*

lar), RHP tuvo dos épocas: una inicial de septiembre de 1985 a abril de 1986 y otra desde esta fecha hasta abril de 1987 cuando entró formalmente en liquidación, después de haber cumplido con su cometido.

En su etapa inicial el organismo se esforzó por contener presiones y descontento sociales que continuaban aflorando, y que sólo se había aminorado con las expropiaciones y la creación de RHP. No hubo en esta etapa mucha capacidad de respuesta; el organismo tuvo dificultades para estructurar adecuadamente sus programas técnicos de construcción y sus mecanismos de financiamiento. Sin embargo, esa primera gestión permitió ganar tiempo e ir adecuando muchos de los componentes de tipo político, técnico y financiero que le permitieron funcionar.

La transición entre una etapa y otra implicó sustituir un número importante de funcionarios, entre ellos, un secretario de Estado, el delegado político de Cuauhtémoc, el director y los principales funcionarios de RHP.

Implicó también un cambio en el enfoque global del problema consistente, por un lado, en la reestructuración del organismo estableciendo cuidadosamente las políticas sociales, técnicas y financieras y otorgándoles un peso equivalente. En lo político, se decidió evitar el conflicto suscitado por la relación muy tradicional entre RHP y los damnificados con todos los vicios de paternalismo, falta de claridad que se había dado hasta ese momento, desconfianza mutua, y porque en la reconstrucción participaba un sinnúmero de organizaciones de damnificados, grupos universitarios y profesionales de apoyo técnico, iglesias e instituciones humanitarias. Para lograrlo se elaboró y negoció en detalle el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción, firmado el 13 de mayo de 1986 por más de 106 organismos del sector público y privado, organizaciones de damnificados y grupos de apoyo.

Con las bases del programa de reconstrucción, en este convenio se aclararon, precisaron y concertaron minuciosamente las reglas básicas de tipo político, social, constructivo y financiero que normarían el trabajo de todos los que participaban en las tareas de reconstrucción.

Los acuerdos básicos del Convenio de Concertación fueron los siguientes:

a) Se reconstruiría en el mismo lugar las viviendas afectadas para los moradores originales de cada predio.

b) Se construiría vivienda provisional segura y cómoda en lugares cercanos a la habitación original. Se ofrecería a las familias que así lo desearan ayuda económica para que fueran a vivir con parientes o amigos.

c) Las viviendas nuevas tendrían 40 metros cuadrados para sala-comedor, dos recámaras, baño, cocineta y espacio para lavado de ropa. En el caso de reparaciones y rehabilitaciones el área de las viviendas nunca sería menor a la original.

d) Los beneficiarios del programa pagarían el costo directo de las obras con crédito similares a otros programas de vivienda popular.

e) La organización que así lo quisiera podría presentar otros proyectos siempre y cuando se ajustaran a las normas del convenio y a los reglamentos de construcción. Las organizaciones formaron un comité para evaluar estos proyectos.

f) Dentro de rangos aceptables de costo y facilidad de uso, se rehabilitarían los edificios de valor histórico y arquitectónico afectados por los sismos que estuvieran habitados.

Con estos acuerdos se inició en RHP la etapa más intensa de trabajo que terminó a finales de 1987. Los trabajos se organizaron de la siguiente manera:

Se trabajó con catorce módulos sociales en cada una de las zonas geográficas en que se dividió el proyecto. En estos módulos, cuyo personal era en su mayor parte femenino, se ratificaron día a día, y en la práctica, los acuerdos del Convenio de Concertación.

En el área encargada de la estrategia social se expidieron certificados personales de derechos según un padrón de beneficiarios. Posteriormente, se firmaron con cada familia contratos de compraventa que detallaban las obligaciones y derechos de las partes; en el mismo contrato los vecinos aprobaban los proyectos de sus viviendas.

En relación con el alojamiento provisional se estima que 7 000 familias evacuaron sus viviendas inmediatamente después de los sismos. Sin embargo, a medida que la reconstrucción avanzó, se hizo necesario que las otras familias también desalojaran sus viviendas. En la etapa más intensa de construcción 41 129 familias vivieron fuera de sus casas; 21 254 en vivienda provisional, y 19 875 en casas de amigos o parientes mediante una ayuda de renta. Este programa de vivienda provisional fue uno de los más críticos, ya que la iniciación de las obras dependía de la velocidad con que se demolieran las vecindades.

Las viviendas se entregaron a los beneficiarios en plena propiedad bajo la forma jurídica de condominio vecinal. Se optó por esa forma después de analizar algunas alternativas que proveían controles a su libre venta. La experiencia ha demostrado que con estos controles no se evita el cambio de propiedad e incluso se crean actitudes paternalistas, ya que siempre el Estado interviene en algún sentido.

La estrategia técnica, debió adecuarse a la gran magnitud de la obra: casi 50 000 viviendas en su mayor parte demolidas y construidas

nuevamente. En segundo lugar, la obra debía completarse en el tiempo más breve posible ya que se trataba de personas sin hogar. La estrategia técnica debió tomar en cuenta la disposición de las obras en más de 3 000 frentes en un área aproximada a los 50 km<sup>2</sup> en la zona más congestionada de la ciudad. Finalmente, debió incluirse, según el convenio, la participación de la comunidad en todo el proceso de reconstrucción, lo que hizo difícil el trabajo para los contratistas, acostumbrados a edificar vivienda que aún no ha sido asignada; en esos casos, el cliente o beneficiario nunca está presente durante el proceso de ejecución de las obras.

La etapa más intensa de las obras inició en el mes de abril de 1986 y concluyó en septiembre de 1987. En diecisiete meses se demolieron y construyeron nuevamente 39 790 viviendas, se instalaron 2 300 prefabricadas, se repararon y rehabilitaron 4 210 y se reconstruyeron 2 500 en aproximadamente 200 edificios catalogados como monumentos históricos.

La reconstrucción planteó el problema técnico de encontrar un sistema que permitiera trabajar en predios diferentes sin tener que hacer un proyecto para cada uno. Se diseñaron siete prototipos que permitieron atender la diversidad y lograr la sistematización requerida.

La decisión de que todas las viviendas fueran idénticas en tamaño y tipo de espacio, resolvió uno de los conflictos entre los que participaron en la reconstrucción.

Como parte del diseño, en las nuevas vecindades y ante la necesidad de no encarecer las obras, se valieron del color, con toda una gama de combinaciones audaces, para destacar las viviendas del entorno gris, lo que tuvo gran aceptación entre los beneficiarios; la nueva imagen —parte de una amplia solución política— valió al programa premios y reconocimientos nacionales e internacionales.

El programa de reconstrucción requirió movilizar un volumen importante de recursos financieros. El presupuesto total, que alcanzó los 400 000 millones de pesos, fue financiado principalmente con crédito del Banco Mundial. Desde los días inmediatos a los sismos, las autoridades presupuestarias decidieron financiar parte de la reconstrucción con crédito externo por convenir a la estrategia macroeconómica. Por ello, se elaboró una estructura presupuestaria que permitiera mezclar los recursos disponibles del Banco Mundial, pero sin afectar a los damnificados con esquemas de crédito que no pudieran pagar.

En términos de capacidad de pago de los beneficiarios, lo procedente fue pagar con crédito la obra directa y aplicar los recursos fiscales a los gastos denominados “no elegibles”.

Se diseñaron programas de crédito equiparables a los de otros or-

ganismos de vivienda, con pagos mensuales que nunca excederían de 30% del salario mínimo en el DF y se constituyó un organismo para su cobro, que continuaría con la cartera una vez liquidado RHP.

El mismo decreto que creó el organismo especificó que concluidas las obras del programa, debería iniciarse su liquidación. El 14 de abril de 1987, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto presidencial que autorizó proceder a su disolución y liquidación.

Con el programa de Renovación Habitacional Popular, en un periodo de 19 meses a partir de los sismos de 1985 se reconstruyó y construyó 48 800 viviendas, preservando la estructura social de la comunidad, la trama urbana y la arquitectura del centro histórico. Es, por ello, una de las experiencias más importantes de las últimas décadas para la reconstrucción de vivienda en una ciudad. Desde la posguerra en Europa no se había hecho nada de esta magnitud ni con esta velocidad. Influyó en esos logros el acuerdo democrático que con la participación de todos los interesados permitió fijar reglas claras y aceptadas para el proceso de reconstrucción.

Haber decidido la permanencia y ponerla en práctica tuvo efecto positivo en la ciudad por las siguientes razones:

a) Los beneficiarios del programa participaron en todas sus etapas, lo que les permitió reforzar sus mecanismos e instancias de gestión para que sus demandas se solucionaran con más eficiencia. Esta participación, si bien ocasionó dificultades, sobre todo para quienes no estaban acostumbrados a tratar con los beneficiarios, ayudó a mejorar la calidad de las viviendas, evitó corrupción en la asignación, permitió buena recuperación de los créditos y organización para la administración y mantenimiento de los condominios.

Un efecto colateral fue el aumento en la organización de otros grupos no beneficiarios de RHP que han empezado a solicitar programas para sus barrios, y aunque por el momento se convierte en presión adicional para las instituciones gubernamentales, seguramente redundará en el mejoramiento y aplicación de programas de vivienda y desarrollo urbano, lo que permitirá metas ambiciosas tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo.

b) Se revitalizó el centro de la capital con la inversión y práctica. Durante algunos meses la inversión inmobiliaria prácticamente se congeló en la zona afectada, pero tras ese periodo de expectativa, las transacciones inmobiliarias recuperaron su nivel.

c) Fue más barato para la ciudad en su conjunto. Al concretarse el programa, se demostró que es posible reutilizar el espacio urbano de manera económica y socialmente viable. Es mucho mejor en términos financieros y sociales garantizar la permanencia de los grupos popula-

res y medios en los centros, que permitir su expulsión gradual a la periferia, donde la misma vivienda con los mismos servicios costaría diez veces más para dotarla de la infraestructura que ya se tiene en el centro de la ciudad.

Además, la permanencia de estos grupos cerca de sus servicios, su empleo y sus relaciones sociales evita viajes. Se ha calculado que si los beneficiarios hubieran sido trasladados a la periferia, se habrían generado entre 100 000 y 150 000 viajes diarios adicionales al centro de la ciudad.

En el caso de los monumentos históricos, se pudo conservar un número de edificios —con uso rentable como es la vivienda— en vez de que el Estado adquiriera o expropiara los inmuebles dignos de conservarse, que debe mantener de ahí en adelante.

d) Fue en lo social más efectivo, ya que preservó las redes sociales existentes en la zona popular más antigua del país.

Se calcula que, en promedio, los beneficiarios de RHP han vivido por 30 años en la zona, en muchos casos nacieron ahí y mantienen todas sus relaciones sociales y económicas dentro de un radio que no excede el barrio mismo. A la inversa, en el resto de la ciudad de México, el promedio de permanencia en un mismo lugar es bajo y los grandes desplazamientos por el empleo, o por relación social son norma cotidiana.

e) Es económicamente más efectivo, ya que se mantienen también redes de producción que en algunos casos datan de principios del siglo XX; esas redes son tan frágiles que mover a uno de los participantes distorsiona el proceso completo. En esta zona se produce de manera artesanal —en una cadena de pequeños talleres, muchos de ellos dentro de las propias viviendas— toda clase de bienes como calzado, ropa, juguetes, muebles y artículos del hogar, se reparan y reciclan máquinas, aparatos eléctricos, automóviles e instrumentos. Sin esos recursos, las alternativas son los escasos puestos en el sector formal de la economía o la venta de productos en los tianguis callejeros o paradas de semáforo.

f) En lo que se refiere a planeación y administración de la función pública, la emergencia y la energía con que la población demandó su satisfacción, permitió implantar soluciones que antes, aunque se vieran necesarias, se consideraban imposibles.

Crear un organismo temporal, independiente, con metas y fuentes de financiamiento claramente definidas pudo llevar a buen término intervenciones urbanas en zonas difíciles, que requieren ágil interacción de lo constructivo, lo financiero y lo social.

## LA CIUDAD DE MÉXICO DESPUÉS DE LOS SISMOS

Los sismos aceleraron procesos irreversibles en la ciudad. Hasta cierto punto parece difícil entender que la urbe hubiera alcanzado un tamaño y una complejidad tan grandes como los que ya tenía a principios de los años ochenta y continuara como un espacio de convivencia relativamente funcional, ordenado y digno.

Los sismos y la reconstrucción pusieron de relieve las principales debilidades de la ciudad pero también destacaron su fortaleza. Quedó claro, y la urbe tiene que vivir con ello, la fragilidad que supone su situación geográfica y la condición de su subsuelo.

También se destacaron los problemas que derivan de una infraestructura que en muchos casos funciona al límite y que la menor distorsión puede inhabilitar por periodos prolongados o en amplias zonas.

Pero sobre todo, los sismos y la reconstrucción trajeron a la conciencia social de la ciudad de México la realidad de la urbe más poblada del mundo: una ciudad vasta, complicada, difícil, diferenciada; inmersa en un proceso de cambio que pocos comprenden, pero que todos perciben de alguna manera. Por un lado unieron a todos los habitantes en torno a un problema común, pero muy pronto destacaron de manera brutal las diferencias.

Ciertas zonas de la ciudad fueron muy castigadas —años después aún muestran la destrucción—, y otras no sufrieron ningún daño. Aún dentro de las zonas afectadas hay familias que lo perdieron todo y otras en edificios contiguos que no resintieron nada.

En las vecindades del centro de la ciudad la lucha lenta y sorda entre quienes querían permanecer ahí a toda costa y quienes deseaban optimizar el valor de sus propiedades inmuebles, encontró repentinamente una nueva dimensión que obligaba a su solución en un sentido o en otro.

Los damnificados supieron que de la eficacia de su organización y la fuerza y claridad de sus demandas dependía su permanencia. Algunos propietarios aprovecharon la circunstancia, pero ellos no tenían capacidad de organizarse ni fuerza en su propósito.

El gobierno en sus diferentes instancias, aún después de la vacilación inicial, supo entender la intensidad y dirección de las fuerzas desatadas y pudo concretar con claridad la demanda y lograr la eficacia necesaria en la ejecución para sacar adelante los programas.

Como se ha dicho, a partir de los sismos y la reconstrucción alrededor de muchos procesos de la ciudad se ha visto nacer el conflicto, la conciencia, la participación y en algunos, los principios de solución.

Grupos sociales que tradicionalmente permanecían ajenos a los pro-

blemas comunes y se refugiaban en el mantenimiento de la calidad de su propia vida han comenzado a organizarse primero para hacerse oír y en muchos casos para gestionar lo que ellos consideran soluciones.

Las tradicionales gestiones colectivas en relación con el suelo, la vivienda y los servicios han dado paso a nuevas áreas de preocupación presentadas por grupos diferentes, relacionadas con la seguridad, el medio ambiente o el uso del suelo. Decisiones públicas o privadas que antes podían ser tomadas unilateralmente cada vez requieren más un proceso de consulta y alientan la participación amplia.

Las reglas con las que opera la ciudad —leyes, reglamentos y planes— son cada vez más conocidas por los ciudadanos y su cumplimiento es exigido a particulares y autoridades. Todos los días surgen grupos de interés y presión organizados alrededor de algún tema de la vida colectiva. Cada grupo y cada sector presenta sus preocupaciones, que en ocasiones ignoran las de otros grupos. En este despertar de la conciencia ciudadana, el potencial de conflicto entre intereses opuestos o por lo menos no complementarios es sumamente alto.

Estas circunstancias están obligando a modificar, de manera paulatina y no siempre fácil, las estructuras de gobierno. En los últimos años el gobierno de la ciudad ha crecido y se ha hecho más complejo aunque no necesariamente más eficaz.

La producción de vivienda, el mejoramiento del medio ambiente o la eficacia en la dotación de servicios no serían posibles sin la transformación de las estructuras de gobierno. Gobernar esta ciudad exige calificación técnica, ejercicio democrático y responsabilidad colectiva; es cuestión no sólo de participación y representación política, sino también de capacidad administrativa.

Los cambios en el gobierno de la ciudad están ocurriendo a partir de la reasignación de derechos y responsabilidades que irán desterrando el paternalismo, situación en la que la autoridad entrega sólo a quien se subordina. La comunidad está exigiendo e identificando otras formas de solucionar sus problemas, que no son precisamente la concesión y la dádiva. Esta situación está obligando a solucionar demandas, no mediante el gasto público siempre en aumento, sino con la participación; prevalece cada vez más la sustitución de la economía por la política en la relación entre gobierno y ciudadanos.

Para ello, se están fijando los límites de responsabilidad del gobierno y de los ciudadanos. También se está obligando a repensar las relaciones entre gobierno local y gobierno metropolitano analizando la presencia de los pueblos, barrios y colonias, frente a las tendencias homogeneizadoras de las administraciones centrales.

Estos caminos transitan por la descentralización y la democracia;

las decisiones que se tomen deberán apoyar y consolidar la nueva realidad urbana, más madura y más participativa en un clima de tolerancia y respeto. El Estado asumirá sus responsabilidades públicas en el gobierno y en la provisión de la infraestructura básica, pero no sustituirá la acción colectiva de la sociedad; atenderá los reclamos y verá cuáles son las prioridades y deberá ser más sensible a las necesidades de las mayorías.

Esta modernización necesaria del gobierno y la administración urbana implica crear organismos y sistemas que sean receptores de la realidad, que sean eficientes, organizados y transparentes y cuiden su éxito cumpliendo realmente sus metas originales y administren con técnicas avanzadas.

La actividad del gobierno de la ciudad tendrá que ir incorporando los lineamientos de eficiencia, justicia y participación implícitos en todos los planes y en los proyectos que atiendan las necesidades de cada sector de la comunidad. Para ello, deben equilibrarse los aspectos sociales con los técnicos y financieros, cuidando en las decisiones la descentralización operativa y la puesta en práctica de sistemas de supervisión y administración ágiles y técnicamente sustentados. Además, la incorporación de los grupos sociales participantes garantizará el respaldo para cumplir las metas y evitar desviaciones en tiempos, calidad de los productos o asignación de beneficios.

En términos generales, la heterogeneidad de usos, ingresos y patrones de asentamiento y desarrollo ocasiona que la administración excesivamente centralizada tienda a ser ineficaz y, sobre todo, alejada de las necesidades y preferencias de la comunidad, aunque es necesario señalar que debe evitarse la dispersión de lo que presenta carácter metropolitano.

Por ello deberá buscarse más integración entre organismos y autoridades metropolitanas para garantizar la calidad y eficiencia técnica de servicios como agua y transporte. En el otro extremo, crear delegaciones más pequeñas y especializadas mejoraría la gestión y solución de los problemas urbanos. Estos gobiernos deben tener cada vez más funciones y presupuesto propios. Así, parte importante de esos presupuestos podrán destinarse a programas que tengan efectos locales, seleccionados por la comunidad, con la participación de sus representantes elegidos.

En síntesis, solamente la evolución del gobierno y administración de la ciudad de México hacia formas de gestión más eficaces y participativas, permitirá evitar el deterioro de la calidad de vida y de la convivencia. Es evidente que el voto en las elecciones de 1988 señaló el deseo ciudadano de que tenga lugar esta transformación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Los actores de la reconstrucción. Reconstrucción de vivienda popular.* Renovación Habitacional Popular, México, 1987.
- Atlas técnico de la reconstrucción. Reconstrucción de vivienda popular en la ciudad de México.* Renovación Habitacional Popular, México, 1987.
- Crónica presidencial 1985.* Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Imágenes. Renovación habitacional popular.* Renovación Habitacional Popular, México D.F., 1987.
- Michel, Marco Antonio *et al.*, *Casa a los Damnificados.* UNAM. México, 1987.
- Programa de renovación habitacional popular en el D.F. Resumen de memorias del programa.* Octubre 1985-marzo 1987, Renovación Habitacional Popular, México, 1987.
- Terremotos de septiembre. Las Razones y las Obras. Crónica de un Sexenio 1982-1988.* t. 3, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Testimonio. Renovación habitacional popular.* El Colegio de Arquitectos de México, México, 1987.