

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1128
3 de marzo de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión Regional de Ministros y Autoridades
Máximas del Sector de la Vivienda y Urbanismo
de América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 16 al 20 de marzo de 1992

RECUPERACION Y REPOBLAMIENTO DE LAS AREAS CENTRALES
DETERIORADAS DE LAS CIUDADES: LA EXPERIENCIA REGIONAL

Este documento fue elaborado por el señor Carlos González Lobo. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

92-3-263

INDICE

	<u>Página</u>
I. EL SISMO DE SEPTIEMBRE DE 1985 Y LA PERDIDA DE VIVIENDA COMUNITARIA EN LA ZONA CENTRAL DE CIUDAD DE MEXICO . . .	1
II. EL PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA FASE-1	3
III. EL ASUNTO DE LA RENTA CONGELADA (LEY DE 1943) Y EL DETERIORO ACUMULADO EN LOS EDIFICIOS HACIA 1985	5
IV. LA EXPROPIACION DE PREDIOS DAMNIFICADOS Y EL ANTEPROYECTO DE RECONSTRUCCION SOBRE LA BASE DE RECURSOS EXTRAORDINARIOS Y PARTICIPACION SOLIDARIA	7
V. EL CONVENIO DE CONCERTACION DEMOCRATICA PARA LA RECONSTRUCCION DE VIVIENDA DEL PROGRAMA DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR	11
A. EL AREA SOCIAL	12
B. EL AREA TECNICA	12
C. EL AREA FINANCIERA	14
VI. LAS VECINDADES AUTOGESTIVAS	16
A. EN EL AREA SOCIAL	17
B. EN EL AREA TECNICA	18
C. EN EL AREA FINANCIERA	20
VII. EVALUACION CRITICA SOBRE LA EXPERIENCIA	21

I. EL SISMO DE SEPTIEMBRE DE 1985 Y LA PERDIDA DE VIVIENDA COMUNITARIA EN LA ZONA CENTRAL DE CIUDAD DE MEXICO

En el año de 1985 se presentó en la Ciudad de México una oportunidad dolorosa pero de alta creatividad social para enfrentar los retos de la vivienda en los centros históricos. El sismo que sacudió a la República Mexicana hacia las 7:19 de la mañana, afectó durante los dos minutos que duró, alcanzando los 8.1 de la escala de Richter. Ahí una considerable cantidad de edificios se desplomó, o resultó con daños de gravedad. Además de los edificios públicos y de oficinas que se desplomaron, la vivienda popular, preferentemente la de la parte central, se dañó irreversiblemente cuando no se desplomó. Esta situación, además de las penosas labores de emergencia en las ruinas para salvar a los sobrevivientes que estaban sepultados -- y que convocó a la población en masa al rescate en un ejemplo de solidaridad nunca antes visto--, enfrentó en la tarde misma del día 19 de septiembre a la ciudad a: 60 000 o más familias, que con los escasos enseres y vestimentas recuperados de la tragedia, se preparaban para dormir en la calle, literalmente, con los problemas de sanidad, abastecimiento de agua y alimento, amén de los problemas de control y seguridad consiguientes.

Así surgió, en condiciones de Emergencia Nacional, el problema de la vivienda para los damnificados del sismo en la ciudad de México, problema que asumía dos vertientes de reto: la mayoría absoluta de los damnificados estaban en la calle y contenían todos los elementos de un conflicto social de no obtener una solución efectiva y pronta de su carencia; por otro lado, los esfuerzos por controlar el desastre ciudadano a través del programa institucional DM-3 de emergencia nacional por el Ejército Nacional, había sido rebasado por el activismo espontáneo de las masas ciudadanas, las que de hecho tomaron por sí y para sí el asunto del salvamento y retiro de escombros, así como la organización en acto de la solidaridad con los damnificados, de manera tan contundente, eficiente e inevitable que el ensayista Carlos Monsivais, lo calificó como "Toma del Poder" de las masas urbanas.

Encauzar la creciente anarquía y espíritu solidario, dentro de los cauces de la Institucionalidad, fue entonces el tema central de los poderes del Estado durante esa semana y las siguientes. Desarrollándose así un sugerente campo de experimentación social, en la ciudad, que modificaría las formas y los modos de hacer la política en México.

Presentar ante un foro tan distinguido e importante como éste, la experiencia de "cómo hacer la restitución del patrimonio inmobiliario" de la zona central de la Ciudad de México, me obliga, para ser más persuasivo respecto de los fines previsibles de mi intervención, a empezar mi presentación por el conflicto descrito anteriormente, como "campo de posibles" en el que la experiencia mexicana puede ser fructífera para vuestros análisis y conclusiones, dejando también señalados sus límites a la extrapolación, por lo singular del momento social en que se desarrollaron estos hechos.

Tenemos, entonces, a casi 35 000 familias viviendo en la calle, con campamentos sobre los parques, los arroyos de las calles contiguas a sus predios, realizados con polietileno y madera de deshecho; y a un número no conocido de familias, en el sobresalto de vivir bajo techo, pero con el inmueble dañado. Estos no se salen del predio, ante la duda de perder sus derechos a la vivienda pues son mayoritariamente arrendatarios en edificios con "Renta congelada", y de perder sus derechos, su condición económica los dejaría en el desamparo absoluto, no podemos aquí ignorar que el vivir en el centro de la ciudad, aunque sea en tugurios o vecindades, está acompañado de la mejor red de servicios y equipamiento urbano del país: metro, escuelas de todo tipo, hospitales, mercados, recreación y deporte y lo más significativo, la proximidad al trabajo, el comercio informal y la "fayuca" (o comercio con bienes importados, legalmente o no) y a un amplio campo de posibles para la movilidad de empleos.

Es así como el Estado Mexicano, en el mismo día 19 de septiembre se enfrentó a una emergencia que ponía en tensión a diversos actores: los damnificados sin vivienda, los grupos organizados del aparato estatal con funciones idóneas para el caso y los grupos de voluntarios activistas que solidariamente se sumaban a los trabajos emergentes de ayuda a los damnificados.

II. EL PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA FASE-1

La primera solución institucional que se aplicó fue la creación de las Comisiones Nacional y Metropolitana de Emergencia, y lo que se dio en llamar el Programa Emergente de Vivienda Fase-1, el cual inició sus operaciones el 1º de octubre, bajo el mando del gobierno del Distrito Federal (DDF) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y con la participación de los organismos productores de vivienda social tales como el INFONAVIT, el FOVISSSTE, FOVI/Banca Nacional, AURIS, PEMEX, CFE e ISSFAM.

La Fase-1 logró restituir de vivienda a los damnificados mediante la integración de un inventario disponible de 14 146 viviendas ya construidas hacia esa fecha por estos organismos, y mediante la suspensión temporal de los programas de asignación y otorgamiento de crédito a los beneficiarios de sus programas normales. Esto provocó cierto grado de tensión social entre quienes resultaron postergados por estas medidas.

Los apoyos que brindó el programa consideraban las características socioeconómicas y la adscripción laboral de la población, así como el grado de daño del inmueble del solicitante damnificado. De esta manera Fase-1 otorgó viviendas a aquellos damnificados que fuesen derechohabientes del organismo correspondiente, en tanto que a la población que no tenía estos derechos se le ofrecían diversas opciones de financiamiento bancario.

El resumen de este programa --que a todas luces era sólo un paliativo menor del problema-- fue el siguiente: se recibieron 17 387 solicitudes de inmediato, y durante 1986 llegaron otras 5 482 más, lo que totalizó una demanda de 22 869 solicitudes, de las cuales el programa pudo atender 16 077 al incorporar al inventario la producción de viviendas en marcha al momento de la catástrofe.

La historia de las 6 972 restantes fue la siguiente: cerca de 2 000 solicitantes fueron atendidos por Renovación Habitacional Popular tras la expropiación de los predios dañados por el sismo. Los 1 956 restantes quedaron a la espera del programa Fase-2, que inicia sus labores recién en abril de 1987, a casi dos años de la tragedia, lo que muestra críticamente la eficacia limitada del programa.

Fue en este programa que se inició la concertación con la sociedad civil a través de convenios con instituciones y gremios profesionales, para reducir las erogaciones en el proceso de adjudicación de la vivienda. El DDF y el gobierno del Estado de México determinaron eximir del pago de impuestos y derechos estatales a la adquisición de viviendas para los damnificados, y los colegios de Notarios de las dos entidades acordaron escriturar gratuitamente esos inmuebles y la Banca nacionalizada eliminó el concepto de enganche en la adquisición de viviendas financiadas por ella.

III. EL ASUNTO DE LA RENTA CONGELADA (LEY DE 1943) Y EL DETERIORO ACUMULADO EN LOS EDIFICIOS HACIA 1985

Desde los primeros días de la solución de Fase-1, se descubrió que no cubriría ni cumpliría las expectativas de solución real del problema, ya que la mayoría absoluta de los damnificados no podía, ni quedaba cubierto por las disposiciones de dicho programa. Los daños concentrados en la zona central de la ciudad en materia de vivienda se localizaban en edificios que estaban en mal estado aun antes del sismo de 1985, en las denominadas "vecindades" (o cités, conventillos o corrales). Estas constan generalmente de un cuarto redondo de 15 a 18 m² y más o menos 4 m de altura, lo que permite subdividirlo en un altillo o "tapanco" que en el frente tiene los servicios, es decir: cocinilla, retrete, lavadero de ropa y un patinillo denominado "azotehuela" y un eje de luz que organiza simétricamente el sistema habitable; estas células se alinean contra los muros colindantes laterales de predios de poco frente en relación a su fondo, y obtienen su iluminación, acceso y los servicios conducidos de agua y energía. En el corredor --llamado patio-- se desarrolla una intensa e interesante vida comunitaria, con las fiestas, el altar de la Virgen de Guadalupe, los lavaderos comunes y los cables de tendido de ropa; en el acceso --ese espacio de filtro entre la calle y la vecindad como colectivo discreto y singular-- ahí el "zaguán; y, finalmente, hacia la calle los departamentos de más prestigio, para la "clase media" --decían los vecinos--, y las accesorias que tienen comercio, talleres artesanos e inclusive consultorios médicos u oficinas de profesionales.

Me he detenido en esta tipología porque esta forma de vivienda vista por la cultura arquitectónica como desdeñable, era la mayoritariamente dañada, cerca de 3 500 predios con daños mayores o derrumbe total o parcial, en ellos habitaban rentando bajo el régimen de renta congelada cerca de 50 000 familias en grupos que iban desde 4 familias por vecindad, hasta los conjuntos de 150 o más familias como era el caso de "la Casa Blanca", o el "Palacio Negro" en la colonia Morelos.

Estas vecindades eran y son a la fecha la solución mayoritaria de la vivienda en los centros históricos de las ciudades mexicanas, y desde 1943 la inmensa mayoría de la vivienda en renta en el país estaba en una situación de excepción: los propietarios recibían solamente la renta corriente en el año 43 y desde entonces

"congelada", por lo que en una vecindad los inquilinos pagaban un arriendo de 0.50 centavos de dólar (en moneda nacional \$60.00) que al cambio de 1943 representaban un salario mínimo mensual y hacia 1985 una renta representaba dos mil veces menos. Por ello las vecindades, con muros de adobe de tierra o tepetate y con cubiertas de viguería de madera y terrado, con antigüedades que se remontaban a la Colonia, tras años de incuria y mantenimiento negativo, al sufrir el remezón sísmico sufrieron daños de consideración.

La respuesta popular ante la emergencia fue notable y agente determinante de la modalidad de la solución final; la Solidaridad que en los primeros días cubre a la población toda y a la ayuda internacional genera frente a la situación de desastre un clima de fe y optimismo: "Todo lo podemos recuperar, con entusiasmo y abnegación", y en la calle ejemplos no faltaban: los vecinos una vez alojados en la calle, procedían a enlistarse en alguna organización urbana popular y desde ahí a colaborar, en ese tiempo nuevo que era la ciudad de todos; autogestión e iniciativa comunitaria abren una nueva relación posible de los pobladores de colonias centrales aguerridas y desconfiadas a la presencia de los auxiliares solidarios que de todo lugar llegan a sumarse a los esfuerzos por participar. Las respuestas institucionales y las gremiales toman sus orientaciones del tiempo de la escena callejera, y las primeras solicitudes y quejas fueron las relacionadas con la inseguridad en la ocupación de la vivienda. Este período que va del 20 de septiembre de 1985 al 14 de mayo de 1986. Los actores y los agentes, por lo tanto, en vísperas de la expropiación de los predios, configuran un panel de la nueva relación que diseñará la ciudad: el Estado en todas sus fuerzas, el Ejecutivo y los legisladores, los poliformes damnificados que incluyen en embrión a la sociedad civil toda y los organismos identificables de la misma que por vez primera en muchos años toman su participación en serio.

Estos grupos, que cabe aquí describir sucintamente, fueron: las agrupaciones urbano-populares en las que los damnificados se reconocen y que con estos eventos alcanzan su dimensión operativa, los grupos de ayuda solidaria en tres modalidades: los que prestan apoyo financiero, moral y de asistencia; los que como las universidades brindan asesoría técnica, jurídica, médica y psicológica; y los grupos gremiales que asumirán el abanico de apoyos técnicos que la reconstrucción demanda, unos al lado institucional y otros, los menos, al lado de las organizaciones populares.

IV. LA EXPROPIACION DE PREDIOS DAMNIFICADOS Y EL ANTEPROYECTO DE RECONSTRUCCION SOBRE LA BASE DE RECURSOS EXTRAORDINARIOS Y PARTICIPACION SOLIDARIA

Ya a los tres días de la tragedia, diversas agrupaciones populares y laborales, organizaciones políticas y universitarios distinguidos, manifestaban por la prensa y otros medios, la necesidad de realizar un acto expropiatorio en defensa de los damnificados, tomando en cuenta la situación de los predios con renta congelada; por otro lado, los propietarios de los inmuebles creían que era llegada la hora del desalojo y recuperación del bien enajenado hacia 40 años. Y los damnificados se mantenían alojados en los inmuebles en ruinas o en mal estado, o en la calle al lado mismo de su vecindad (sic.) ante el riesgo de perder el usufructo de la vivienda.

Ante esta situación de tensión asumida por todos, el Ejecutivo Federal había venido tomando el control del problema y generando: un Fondo Nacional para la Reconstrucción con cuenta bancaria abierta a las donaciones solidarias; que ha organizado al gabinete e iniciado la Fase-1 antes descrita; y a través del legislativo ha elaborado en anteproyecto, un "Programa de restitución de vivienda a los damnificados y de actualización de las normas de construcción ante la experiencia del sismo de 8.1" y, finalmente, la indicación a la Procuraduría Federal del Consumidor de intervenir para garantizar y proteger los derechos de los arrendatarios en las zonas afectadas, y tras una marcha multitudinaria a Los Pinos, la residencia oficial del señor Presidente, con visos de gran tensión social, se le demandaba enérgicamente: la "Reconstrucción de su vivienda y la permanencia en su lugar de residencia", como programa histórico que sintetiza el sentir de la sociedad civil. Así y con gran sentido de la oportunidad histórica, el señor De la Madrid, Presidente de la República, dictó dos decretos sucesivos y que fueron la solución del problema, el primero dado el 11 de octubre a los 23 días del sismo, fue: "La Expropiación de los predios afectados", que garantizaba la restitución de las viviendas en el sitio de residencia y el día 14 del mismo mes, el segundo, relativo al "Programa de Renovación Habitacional Popular", que sentaba las bases y garantías para unas estrategias en lo social, lo técnico y lo financiero para cumplimentar cabalmente el proyecto social

colectivo de "restituir el patrimonio inmobiliario de la ciudad de México".

La expropiación, que otorgó el suelo necesario para el programa, afectó a un total de 5 427 predios con una superficie de aproximadamente 250 hectáreas, produjo en su momento las reacciones previsibles: horror e indignación de los conservadores, y un entusiasmo democrático en los ciudadanos que se reclaman cercanos a los intereses populares, pero en rigor dio a los afectados una solución justa: los Propietarios, ya afectados por la ley de congelación de rentas desde 1943, recibieron la indemnización en bonos federales con un plazo de diez años, que es mejor que las rentas que citamos antes; y los damnificados, la garantía de permanencia y la seguridad de recibir una vivienda digna en substitución de sus modestos o precarios habitáculos.

Hasta aquí me he detenido morosamente en la construcción del proyecto de RHP para restituir la vivienda a los damnificados, porque analizar la experiencia mexicana que se me solicitó, me impone aquí un juicio de valor: lo insólito y eficaz del programa de RHP fue su construcción por tanteos dialogales, entre la sociedad civil que se descubre y define ante el desastre y los órganos institucionales que, operando en uso de sus facultades constitucionales y reglamentarias, encuentran que sólo a través del "Urbanismo Dialogal" un problema realmente serio como es la construcción de la ciudad, con todos los riesgos del caso, sólo cuando compromete solidariamente a los actores y agentes en una construcción colectiva en base al libre juego de las ideas y los proyectos parciales, tiene en la complejidad de la ciudad de la Sociedad de Masas una garantía de realización creativa, eficaz y de afianzamiento de la identidad comunitaria, ¿y le podemos pedir más, políticamente, a un programa de regeneración urbana? Por ello la experiencia mexicana es un objeto de estudio necesario y estimulante.

La parte del programa de los grupos populares, sus reivindicaciones trashistóricas y la demanda de identidad y arraigo, y la generación de los (sus) organismos operativos con raigambre cultural y de defensa y ayuda mutua, así como la confianza en caminos autogestivos de gestión-presión mediante: activismo, marchas, capacidad de diálogo y de aprendizaje como colectivos prácticos, y la notable evidencia de su capacidad y honestidad colectiva para el manejo financiero, su administración y cumplimiento, merecen una reflexión creativa por parte de ustedes.

La parte del programa Institucional con la Concertación, el manejo de los recursos, controles y agencias estatales y en concertación con la sociedad civil y las agencias de la solidaridad internacional, así como la capacidad de tolerancia, creación de organismos descentralizados, y el manejo sensible a las variaciones

del tiempo social y de defensa del patrimonio cultural e histórico de la ciudad, creo que también merecen su atenta reflexión.

El debate por la figura específica del proyecto: los Diseños, la Tipología socialmente satisfactoria, la forma y garantías de la Propiedad como patrimonio, la forma democrática --o casi-- de la Administración de los recursos, y el debate público sobre la Legitimidad del control del desarrollo urbano, y las mediaciones y jaloneos por el Control político, son a nuestro juicio los elementos que deberé analizar con ustedes, para que el universo mínimo del experimento, les permita la reflexión más rica acerca del aprendizaje que podemos hacer de ella.

No contaré toda la historia, pero tras el jaloneo legal, la expropiación redujo a 4 308 los predios que tienen una superficie de 213 hectáreas, y se depositó en Bancomer 25 000 millones de pesos para cubrir la garantía de los bonos nominales, los que son cotizables en la Bolsa Mexicana de Valores.

Se inició entonces la gran obra. Se identificó un universo de 41 500 familias, con un total inicial de 44 787 acciones, ya que incluían pequeñas accesorias destinadas a locales comerciales y talleres artesanales que en rigor eran parte indisoluble de la trama urbana, y por ello damnificados de igual derecho y parte constitutiva de la "cualidad barrial" que se deseaba restituir en el Programa.

Se organizó el universo de la Renovación en dos direcciones: consolidar la Vivienda Provisional en las calles, camellones y parques, dotándoles de servicios comunes sanitarios e higiénicos, de casetas de materiales más idóneos, y de los elementos de cocinas y comedores comunitarios. Y la elaboración de un censo y registro que identificara y garantizara a los damnificados sus derechos (el Certificado Personal de Derechos de RHP), así como la creación y acreditación de los Consejos de Renovación de cada predio; y a nivel organizativo la estructuración urbana en 13 módulos de RHP, localizados en puntos focales de cada zona para ahí recibir y atender los múltiples problemas que el Programa resolvería en los próximos meses.

En el trabajo técnico se procedió al reacomodo de los damnificados que aún permanecían en los predios y se realizaron las inspecciones oculares y los peritajes para dimensionar la magnitud y variedad de los programas de restauración y obra nueva, así como para conocer la magnitud de las necesarias demoliciones y el retiro de escombros consiguientes, en estrecha relación con el diseño provisional de las calles de flujo necesario, para no colapsar el movimiento vehicular urbano, reorganizando así las zonas afectadas para una nueva vida urbana mientras duró la reconstrucción.

Así, entre el 14 de octubre de 1985 y los primeros días de enero de 1986, y en un período de ajustes, tensiones y progresiva vuelta al orden, el Programa fijó una base cuantitativa a la Comisión Metropolitana de Emergencia, que era la siguiente: 8 587 reparaciones menores; 14 490 rehabilitaciones; 21 260 demoliciones y reconstrucciones, para un total de obra de 44 787 acciones.

V. EL CONVENIO DE CONCERTACION DEMOCRATICA PARA LA
RECONSTRUCCION DE VIVIENDA DEL PROGRAMA DE
RENOVACION HABITACIONAL POPULAR

Este fue finalmente logrado el 13 de mayo de 1986; era el acuerdo explícito de la Sociedad Civil y el Gobierno de la República; y lo firmaban: las organizaciones de damnificados, los institutos, las universidades, los grupos técnicos de apoyo, los colegios, las cámaras, y las fundaciones y asociaciones civiles, por la Sociedad Civil; y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el Departamento del Distrito Federal, por el Gobierno de la República. En ese convenio se establecieron las bases políticas, técnicas, sociales y financieras para los trabajos de reconstrucción.

Las bases así acordadas fueron:

i) Reconstruir en la misma ubicación de las viviendas afectadas y para los moradores originales de cada predio.

ii) Construir vivienda provisional segura y confortable en lugares cercanos a la habitación original. Para las familias que así lo desearon se ofrece una ayuda económica para que fueran a vivir con parientes o rentaran, mientras duraran las obras.

iii) Construir viviendas nuevas de 40 m² que comprendan sala-comedor, dos recamaras, baño, cocineta y espacio para lavado de ropa. Aproximadamente el doble de área del promedio de las viviendas originales. En reparaciones o rehabilitaciones el área nunca sería menor.

iv) Los beneficiarios del programa pagarán el costo directo de las obras únicamente, con condiciones de crédito similares a la de otros programas de vivienda popular.

v) Las organizaciones de usuarios que así lo quisieran, podrán presentar proyectos alternativos siempre y cuando se ajusten a las normas del convenio y a los reglamentos de construcción.

vi) Dentro de rangos aceptables de costo y facilidades de uso, se rehabilitarían los edificios de valor histórico y arquitectónico que estaban habitados y fueron afectados por el sismo.

Así las familias que antes del sismo eran inquilinos, se convirtieron en propietarios al recibir las viviendas bajo el régimen de condominio vecinal y escrituradas por el organismo sin costo alguno. La recuperación de los créditos se inició desde las primeras entregas en octubre de 1986 y hasta la fecha la recuperación es satisfactoria, la figura innovativa que surgió se denomina: Régimen de Propiedad en Condominio de Carácter Vecinal.

Del programa de RHP surgieron dos modelos de actuación, dentro del marco del convenio de Concertación: los proyectos que se acogieron al Programa ortodoxamente y que produjo 46 500 viviendas y los que con ayuda de grupos técnicos de apoyo solidario e, incluso, financiamiento externo filantrópico realizaron 7 547 viviendas. Procederé a analizar las dos modalidades.

El modelo más amplio y significativo el de RHP (ortodoxo) se organizó en tres áreas básicas: social, técnica y financiera, cuyas metas y estrategias fueron las siguientes:

A. EL AREA SOCIAL

Para atender a la población el Organismo operó con 14 módulos sociales que tuvieron a su cargo la ratificación cotidiana con los beneficiarios de los acuerdos del Convenio de Concertación.

Así se resolvieron los aspectos legales y sociales de la expropiación predio por predio. Se extendieron los Certificados Personales de Derecho acordes con el padrón y la ratificación de los vecinos. Se tramitó la firma de Contratos de compra-venta con cada familia y la firma de los Proyectos con cada vecindad tras la discusión y aprobación correspondientes. Resolver los problemas de Alojamiento provisional para 41 952 familias y de ayuda de renta para 19 892 familias más.

Finalmente, el área social realizó la Adjudicación y Escrituración al término de las obras, en que los beneficiarios recibieron un acta de entrega en donde se hicieron constar los posibles defectos de construcción, para proceder a repararlos con lo que RHP mantuvo a disposición de los habitantes, un equipo de trabajo, durante seis meses para atender cualquier problema constructivo.

B. EL AREA TECNICA

Las soluciones técnicas y constructivas utilizadas por RHP, para la rehabilitación y la construcción, se diseñaron a partir del reconocimiento y evaluación de la magnitud de la obra. Recordaré aquí que los predios por construir eran más de 3 500 y no estaban

contiguos, y además, estaban dispersos por un área de 49 km², en medio de la vida ciudadana que seguía activa a lo largo de las obras; si agregamos a esto los problemas de participación de la comunidad y de aprovisionamiento, se verá el tamaño del reto.

Las obras se iniciaron en abril de 1986, y concluyeron en mayo de 1987; en algo cercano a 13 meses: se realizó la demolición y se construyeron 39 790 viviendas además de 2 300 viviendas prefabricadas; se repararon y rehabilitaron 4 210 más y se reconstruyeron otras 2 500 viviendas en aproximadamente 200 edificios catalogados como monumentos patrimoniales.

En torno a esta gran obra, participaron: 1 350 empresas privadas; casi 800 constructoras, 70 oficinas de supervisión, 200 proveedores de materiales y 280 equipos prestadores de servicios de estudios y proyectos de arquitectura e ingeniería. Se dice que en el momento más intenso de las obras, hacia diciembre de 1986, se habían generado 114 000 empleos de los cuales el 61% correspondía a mano de obra no calificada, un 9% a los profesionistas y el 5% a los empleados administrativos.

La estrategia técnica se basó en:

- La dictaminación y evaluación de daños
- La determinación de prototipos flexibles, para diversos programas y predios
- El manejo del programa de obra
- La nueva seguridad antisísmica
- Los casos de monumentos históricos
- El manejo de la imagen urbana.

Comentaré lo más destacado de algunos de ellos, ya que son lo más significativo del Programa:

i) Prototipos de Vivienda: La reconstrucción planteó un problema técnico, fuente de impulso a la creatividad, se requería de encontrar la manera de sistematizar el proceso de proyecto, construcción y administración de las obras y al mismo tiempo atender la diversidad de predios en que eran variables el tamaño, la proporción y el número de familias que constituían la vecindad. Por ello, se procedió a formalizar un grupo de 7 prototipos, encargados a diversos estudios de arquitectura; y se fijaron las normas básicas de acomodo en los predios así como los límites mínimos dimensionales.

ii) El programa de Obra: El programa de obra se compactó y uniformó para poder iniciar masivamente. Y es notable la realidad de que a través de 800 constructoras de mediano y pequeño tamaño se pudieran atender coordinadamente más de 3,000 frentes en distintos predios y en medio de la actividad normal urbana de las zonas; esto fue posible mediante los acuerdos específicos con cada una de las comunidades y las organizaciones de vecinos.

Otro asunto técnico que era relevante era la seguridad, sobre todo ante la zozobra del reciente sismo, el suelo de la región de altísima compresibilidad y con la napa freática a menos de 1.50 m. del suelo obligó a mejorar los terrenos con rellenos de piedras ligeras sobre las que desplantar las losas de cimentación. Y a reforzar las estructuras de concreto armado, por arriba del reglamento que el sismo había demostrado no era realista. Se limitó el número de niveles a tres, lo que definió uno de los parámetros del diseño. Se dejaron los elementos estructurales visibles hasta el final de la obra para verificar visualmente su existencia y su comportamiento ante asentamiento y trabajo con carga. Esto también se reflejó en las soluciones de proyecto más exploradas.

iii) El tratamiento de los monumentos históricos. En estos inmuebles, se conservó el uso habitacional existente, pero en condiciones adecuadas, a la vez que se reforzaban o rehabilitaban los elementos estructurales, así como se introducían los servicios sanitarios, eléctricos y el gas; sin detrimento de su valor arquitectónico y/o monumental. Las modificaciones que su adaptación a dignificar las viviendas requería en ningún caso afectó a las fachadas y los patios pero incorporando las técnicas y los materiales modernos, aunque no se cumplieran las normas del restauración más prolijo y riguroso.

iv) La imagen urbana. Como las obras de reconstrucción están localizadas en el perímetro o dentro del centro histórico de la Ciudad de México, y dado el gran número que entrañaban en los barrios las obras de RHP, se decidió que aunque el proyecto era en base a prototipos, se pusiera especial atención a las fachadas y su relación ambiental con el contexto urbano circundante. Se proyectaron, como signo de identidad singular para cada predio, un portón de acceso y un diseño cromático específico.

C. EL AREA FINANCIERA

El programa de reconstrucción requirió de la movilización de un volumen muy importante de recursos económicos, ello obligó a presupuestar las inversiones necesarias, la búsqueda de fuentes de financiamiento, el diseño de esquemas de crédito accesibles a los beneficiarios y los mecanismos de recuperación, así como la operación de sistemas de administración y control para el manejo de esos recursos; solamente en el momento más álgido de las obras, se movían 13 000 millones de pesos semanales. Mostraré algunos elementos significativos:

El presupuesto de RHP se integró a partir de la definición de los tipos de obra y su programación en el tiempo, con el objeto de prever el impacto inflacionario. Para esto se evaluaron tanto los costos directos como los indirectos, que en este caso son

importantes, pues a los indirectos normales en un programa de vivienda agregaron: el costo de la demolición, la vivienda provisional y la ayuda para renta entre otros conceptos.

El presupuesto de RHP se integró a los presupuestos de Egresos de la Federación de los años de 1986 y 1987. Para el primer año se destinaron \$200 512.6 millones de pesos; de este monto el 64% se destinó a financiar los costos directos de las obras, el 34% a los gastos indirectos, incluyendo los impuestos y el 2% al gasto de operación del Organismo; en el segundo año se destinaron \$74 111.9 millones de pesos más con un presupuesto final de \$274 624.5 millones de pesos.

Como fuentes de recursos, las autoridades presupuestarias decidieron financiar parte de la reconstrucción con recursos externos provenientes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial). De esta manera se evaluó la mejor manera de mezclar los recursos fiscales disponibles con el crédito, viéndose que lo procedente en términos de la capacidad de pago de los beneficiarios y de las reglas del Banco Mundial, era pagar con crédito la obra directa (aproximadamente el 57% del total) y aplicar los recursos fiscales a los gastos que se denominaron no elegibles tales como: estudios y proyectos, demoliciones, supervisión de obra, viviendas provisionales, ayuda de renta y gasto corriente.

El Crédito a los beneficiarios, se buscó que fuera equiparable a los que el gobierno Mexicano establece para la vivienda a familias de escasos recursos. Los precios que se establecieron fueron de \$3 210 000.00 para las viviendas nuevas; de \$2 470 000.00 para las rehabilitaciones y de \$1 280 000.00 para las reparaciones menores. La recuperación del crédito se encomendó a un Fideicomiso inactivo, sectorizado en la SEDUE. Los beneficiarios efectúan sus pagos en las sucursales de una Sociedad Nacional de Crédito de la zona. Dicho pago representa del 20 al 30% de un salario mínimo mensual, según el tipo de programa. El tiempo de amortización esperado, fluctúa entre 5.5 y 8.5 años y los recursos recuperados serán destinados a través del fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, para la construcción de vivienda popular en el país.

El control: por tratarse de un programa de emergencia se fortalecieron los mecanismos de control en el ejercicio de los recursos. Por ello, además de los controles obligatorios para cualquier organismo de este tipo, RHP mantuvo auditorías especializadas durante todo el desarrollo de sus trabajos.

VI. LAS VECINDADES AUTOGESTIVAS

Procedo ahora a analizar la segunda modalidad, la de los vecinos que optaron por decidir por ellos mismos, autogestivamente, acogiéndose a la cláusula quinta del convenio de Concertación Democrática antes citado, que señalaba que: "Aquellos grupos que trabajan con proyectos propios y con programas de autoconstrucción y autogestión deberán contar con proyectos ejecutivos y supervisión de obras adecuada. RHP, para garantizar la solidez de las estructuras y la seguridad de las instalaciones en esas viviendas, formará un comité de proyectos en el que participarán representantes de los diversos grupos de apoyo que están trabajando con los damnificados, junto con personal de RHP y SEDUE". Con esta modalidad se realizaron 7 546 viviendas, aproximadamente el 15 % del total.

Los grupos que optaron por esta modalidad, tenían como programa la renovación de las vecindades, el rechazo a los "palomares" dicho popular que designa los conjuntos habitacionales institucionales, la identidad urbana y el arraigo atávico. Por eso, para ellos el grupo de apoyo técnico solidario era su proyectista, el que iba a diseñar personalmente y en franco diálogo participatorio con los vecinos, ajustándose a los avatares de la experiencia única y estimulante del grupo que, por vez primera y seguramente única, les permitía conocer y decidir sobre su casa y su barrio, como ciudadanos activos.

Sus apoyos reales provenían de las luchas urbanas anteriores al sismo, en que se habían organizado social y culturalmente, aunque algunos grupos se forman con motivo del sismo. La solidaridad que, con motivo del desastre se produjo en el mundo, trajo recursos frescos y libres de asociaciones y grupos filantrópicos de todo tipo: las Cruces Rojas Internacional y Alemana; la Media Luna Roja; los Obreros Suizos, la F.A.C. de ayuda católica y larga presencia en los barrios del centro; los luteranos, los mormones, los anglicanos y aun los curas y monjas de pueblos acudieron con su generosa y desinteresada ayuda.

Cada una de las 1 000 vecindades consiguió su patrocinador financiero y su grupo técnico de apoyo y con ellos ajustó el programa de obra y el monto del financiamiento que fluctuó entre los \$2 500.00 y los \$1 000.00 dólares los más modestos. Por la

concertación, RHP otorgaba el predio, la licencia de obra y la supervisión, integrándoles en la fase final a la escrituración en condiciones iguales al resto del programa.

Con esta modalidad, los vecinos de cada vecindad, formaban su programa, decidían participativamente su proyecto a la medida de su lote y de sus necesidades, recibían en metálico sus recursos y los administraban por medio de la vecina (generalmente una señora) quien, hasta donde se sabe, manejaba con honestidad transparente los dineros, y (esto es lo más atractivo) obtenían ventajas diferenciales de la administración puntual de los recursos, logrando: más espacio construido, locales de uso comunitario y fachadas a su gusto, "como de clase media que somos, arquitecto..."

Así, en esta modalidad denominada atípica en los documentos oficiales, se logró experimentar una crítica en acto, simultánea al gran programa de renovación habitacional (RHP) y permitir la contrastación entre los modos de concebir la "Recuperación y repoblamiento de las áreas centrales de la ciudad.

En rigor, la experiencia atípica muestra un abanico de posiciones: desde las idénticas al modelo RHP, pero con el ejercicio autogestivo de asumir la solución y apropiársela; hasta los casos de autogestión total en que se replantearon las normas, los conceptos de vivienda y relación con el predio y la ciudad en torno; así como los experimentos de uso más ingenioso de los recursos.

En este abanico, es imposible describir con detalle todos los casos, pero si cabe en esta reflexión anotar algunos de los elementos más significativos, si bien sólo presentes en algunos de los casos resultan de interés para vuestra reflexión continental, sobre la vivienda en las áreas centrales; así lo espero.

A. EN EL AREA SOCIAL

En esta área destacaré tres cuestiones:

La Apropiación del programa por los usuarios que tomó la dimensión de afirmación cultural, se centró en el arraigo de los vecinos a su lugar; para ello el tema de pertenencia al barrio y a la calle y a su vecindad, los hizo recobrar amorosamente los valores culturales de su entorno, revisar qué de la vecindad era valioso y qué era lo que deberían mejorar, sin dejar de ser vecindades. El reconocimiento del barrio como fuente de identidad, localizando los espacios significativos y los usos tradicionales, para construir proyectos comunitarios de defensa y recuperación.

El programa de la vivienda entonces reparó: en las virtudes del patinillo, con el lavadero y el tendido de ropa particular, de

la cocina independiente del espacio de estar - comer por la razón del modo cultural de elaborar los alimentos, y del acceso a la vivienda en planta baja como fundamental para los ancianos y los inválidos; así como la crítica constructiva a la necesidad de incorporar a la tipología de vivienda de vecindad, los tres espacios de dormir para evitar el hacinamiento y la promiscuidad, la independencia cabal del dormitorio paterno, la iluminación y ventilación desde espacio abierto propio y la no superposición de viviendas como garantía de convivencia armoniosa.

En relación al colectivo práctico de viviendas (la vecindad) se definieron los elementos programáticos siguientes: la conveniencia de que los cuerpos de viviendas se adosen a la colindancia para que todo el espacio no edificado se concentre en el patio vecinal y los patinillos (azotehuelas) particulares, logrando así la mayor área libre de separación entre los vecinos que están frente a frente, solución típica de las vecindades desde el siglo XVIII en México. Que la fachada a la calle sea plenamente ocupada por la cinta edilicia, y que en ella se localicen locales comerciales o talleres de manera tal que no dejen muros ciegos a la calle, pues la experiencia marca que en éstos no hay control sobre la acera, que así se vuelve sitio de maleantes y violencia. Por último, que el acceso tenga un portón ligado a un zaguán cubierto, lugar de estar y recibo ligado a los usos tradicionales y que en él exista un altar a la Virgen de Guadalupe patrona de México y de las vecindades (sic.); y que no se dejen ancones o rincones sin uso específico, pues ellos son motivo de problemas intervecinal, ya como basureros, ya por que el vecino más bravo se lo apropiaría asimétricamente.

En tercer lugar, está la cuestión de la recuperación del barrio. Organizarse para la reconstrucción, y con éxito dio a los vecinos una nueva escala de valoración de su capacidad de acción, por ello decidir de una vez a recuperar el control sobre la forma y destino de su zona, los indujo a repensar el soporte espacial histórico que los acuerpa, el Barrio, "su barrio": La Morelos, Tepito, La Merced, la Obrera, Atlampa, la Guerrero, se volvieron así espacios culturales a recobrar y como los daños del sismo habían puesto de cabeza las calles y los espacios de la zona, los baldíos y los espacios residuales fueron objeto de amorosa consideración proyectual, no todo se realizará pero en la "Memoria colectiva" quedan como proyectos que desde 1988 se denominan en el México actual "microuurbanismos".

B. EN EL AREA TECNICA

En relación con los aspectos técnicos permitanme destacar tres cuestiones sugerentes de reflexionar:

Varios de los proyectos atípicos sostuvieron que las viviendas superpuestas en tres niveles con escaleras y galerías comunes que corren frente a las fachadas de las viviendas típicas de RHP, eran superables por viviendas de escasa planta y de tres niveles comunicados por escaleras internas, logrando así que la edificación indivisa y el empobrecimiento de la privacidad se convirtieran en más espacio habitable para los habitantes particulares e independencia y privacidad visual y acústica; además que vivienda con tres niveles permite más diferenciación espacial entre recepción y dormitorios, todo esto logrado con el mismo módulo técnico estructural de idéntica superficie construida.

Otra innovación tipológica que apareció en estos proyectos es la de módulos de vivienda que en los casos de financiamiento menor de \$1 000.00 dólares permitían habitaciones de 25.50 m² de planta construida y en lotes individuales de 30.50 m² en que mediante el procedimiento del "gran galpón", equivalían en precio a 32.38 m², cercano a 950.00 dólares (al cambio de 1986), pero que permitían en su interior crecimientos progresivos hasta una superficie de 55.87 m², o sea un 39.67% más de los 40 metros cuadrados del acuerdo de RHP. Esto se logra claro con crecimientos interiores en seco, de carpintería negra o basta mediante el esfuerzo adicional de los usuarios, pero es con tecnología apropiada y apropiable fácil y barata y permitió viviendas de tres dormitorios, en vez de los dos de RHP, con azotehuela e inclusive, una terraza que amplía la superficie a los 60.65 m² de superficie útil y habitable privada para la familia.

La tercera cuestión significativa de esta modalidad autogestiva es la utilización de tecnologías apropiadas y apropiables que diversos proyectos atípicos aplicaron: en primer término, la tecnología que por el mismo precio nos permite construir más metros cuadrados y que se denomina "Espacio máximo con costo mínimo" que en base a racionalizar el uso estructural del suelo cimiento, los elementos de refuerzo estructural de concreto armado "en cartela" sobre muros de carga y las cubiertas de geometría resistente, así como los procedimientos de realización por autoconstrucción que permitieron incorporar a toda la mano de obra disponible incluyendo niños y ancianos, garantizó la ampliación de los programas de obra, de manera que lo que caracterizó a los atípicos, fue que dieron más obra por menos recursos. Finalmente, otro aspecto tecnológico y ecológico innovador fue la incorporación de mecanismos de captación de agua de lluvia con filtros y aljibes verticales para aprovechar la gravedad, en su uso. Y el reciclado de aguas servidas jabonosas para la eliminación de excretas, con el consiguiente ahorro de agua potable, por las dos causas. Y la curiosidad y aceptación de los usuarios.

C. EN EL AREA FINANCIERA

Aquí las diferencias del modo de obtener los recursos, generaron algunos aspectos destacables para vuestra reflexión:

Al entregar las agencias externas el dinero en efectivo a los grupos beneficiarios, sin mediación de los grupos técnicos ni las autoridades, no se generaron gastos corrientes de manejo del dinero ni indirectos excesivos. Su manejo por beneficiarios en labor de tesoreros y contables, no sólo sorprende por su eficiencia y honestidad, sino que por la forma circunstancial generaron múltiples controles: del organismo popular de barrio, de la agencia internacional, y de los grupos de apoyo que asesoraban a los administradores. La diferencial de los costos por unidad entre el programa oficial y los atípicos es muestra elocuente de su ventaja. ¿Podremos generalizar la experiencia, a otros casos?, lo dejo como tema de reflexión a Ustedes.

Otro tema que me parece sugerente fue la creación de bienes patrimoniales colectivos que algunos grupos generaron; en algunas vecindades se lograba un remanente de espacio disponible a la calle, y por tanto, con valor comercial por efecto de su fricción urbana; estos locales se dispuso que fueran escriturados como propiedad de la vecindad toda, en un resquicio de la figura jurídica de Condominio de Propiedad Vecinal con el siguiente objetivo: permitir que su administración, cobro y ejercicio de usar de las rentas, garantice y refuerce la organización vecinal que, obtenido el bien vivienda, podría entrar en proceso de disolución. Y por otro lado, que los recursos que dejen la renta de los locales, constituyan el fondo común de resistencia para asumir los gastos futuros de mantenimiento de la vecindad en lo común, y para subvenir a los gastos de pagos morosos de los inquilinos que en alguna circunstancia lo requieran, manifestación de la solidaridad comunitaria que presidió la experiencia y que así se instituye para el futuro de sus relaciones nuevas.

Por último de esta reflexión, anotaré en tercer término, que los recursos que generosamente donaron las agencias, fueron otorgados a condición de que la recuperación se integrara en fideicomisos con fondo revolvente para seguir creando vivienda para las capas más desprotegidas, a través de las organizaciones y los grupos técnicos de apoyo solidario.

VII. EVALUACION CRITICA SOBRE LA EXPERIENCIA

Me queda, por último, intentar un breve resumen de lo que, de esta experiencia, podría servir para motivar una reflexión provocativa, a pensar la Recuperación y Repoblamiento de las áreas centrales de la ciudad en América Latina.

Creo, tras esta exposición sobre la experiencia de la Ciudad de México en el sismo de 1985, que lo recuperable de su solución es: la creatividad comunitaria que se fue imponiendo por la práctica social dialogada entre las presiones, el conflicto, la capacidad de dialogar y la tolerancia, que nos permiten arribar a la Concertación Democrática, que recoge los términos programáticos más flexibles y que representan a todos, sin asomo, en lo general, de autoritarismo ni temor a la disidencia. Esto en el caso mexicano, por lo menos produjo en esa ocasión resultados ricos y estimulantes. Quizá es este el modo de aprendizaje comunitario, y ¿por qué no? la más cercana forma de enfrentar el diseño de la recuperación de la ciudad con la garantía de que por la participación consensuada de la comunidad, los técnicos y los organismos de la sociedad civil y el aparato institucional, la norma, el programa y los proyectos y las obras, gocen de legitimidad y aceptación democrática que admite que la solución puede ser distante de la mejor, pero que es la que pudimos entre todos y por ello es la que mejor nos identifica y nos hace reconocernos en la solución.

Que la obtención de libre uso de una reserva de suelo urbano es condición necesaria y suficiente para emprender la Recuperación y repoblamiento de los cascos históricos de nuestras ciudades, que además en México destrabó un caso de deseconomía de la renta urbana histórica y es ejemplo de la necesidad de flexibilizar los criterios institucionales sobre la expropiación, que no necesariamente es una medida restrictiva de la libertad individual, por lo menos el caso de las vecindades de renta congelada, en México, así lo muestran.

Que las soluciones tradicionales basadas en los inventarios de recursos institucionales de Vivienda y sus modos característicos de actuación, son superables por medidas que poniendo en tensión al cuerpo social y a los organismos de la Sociedad Civil y de los gremios de la Arquitectura, la Ingeniería y la industria de la

Construcción. Y que la normativa, los reglamentos y las metodologías forzadas a trabajar en casos límite permiten saltos cualitativos, con los que la cultura urbana ajusta y actualiza a lo mejor del pensamiento de la época con las necesidades y desajustes de la compleja vida urbana en permanente devenir.

También, la experiencia mexicana, parece dejar en claro que las tipologías socialmente satisfactorias no son asunto de especialistas solamente, sino que un atento paso hacia la construcción participatoria de los programas arquitectónicos y su análisis y comprensión por las partes: los diseñadores y los políticos por una parte, y los pobladores así conscientes de lo necesario y de lo posible por la otra, garantiza un programa de vivienda apropiable por los usuarios y de mayor eficiencia política para el Estado en términos de satisfacción social.

Por último, me parece que Ustedes deben reflexionar sobre la imbricación entre Políticas de Vivienda y Diseño, generalmente desdeñada o relegada a un segundo término, en la experiencia mexicana dos parecen ser los elementos destacados para la Recuperación y repoblamiento de las áreas centrales: dada la magnitud de la obra, es posible que multitud de pequeñas empresas constructoras y de talleres de arquitectura e ingeniería, formen un cuerpo orgánico para atender la diversidad y la dispersión de las obras y, simultáneamente, obrar integrados a una estrategia y un proyecto común, lejos de las limitaciones que la gran empresa constructora y el bufete profesional único imponen al tamaño y complejidad de este tipo de retos.

La otra y última reflexión a que los invito, es a calibrar la real significación del diseño en un programa de vivienda del tipo aquí estudiado, la forma física del espacio y su urdimbre en el tejido urbano preexistente pueden representar la apropiación entusiasta de la comunidad, o por el contrario generar el rechazo o vandalización del proyecto ya construido, ejemplos en este sentido sobran; aquí vimos cómo tras un intento menor de usar los modelos institucionales de conjuntos de vivienda, la población afectada y la ciudadanía pensante luchó porque los diseños fueran acordes a la identidad y el arraigo de los beneficiarios, ojalá su esfuerzo y logro sirvan para otras ocasiones y lugares, aprovechando la experiencia acumulada.

También queda a la reflexión, que los diseños con mayor coherencia pueden lograr que la norma: "...se harán de 40 m², con dos dormitorios, ..." se use para lograr 55 ó 60 m², con tres dormitorios (hay: padres, hijas, e hijos, y esto da tres y no dos) y mayor privacidad con respecto a los hábitos y las tradiciones, e incluso, respecto a los ancianos y los minusválidos. En México se logró, ¿por qué en otros lugares, no?