

Sismos, vivienda y reordenación urbana en el Distrito Federal

Por Gloria González Salazar.*

DE ACUERDO CON EL INFORME de la Comisión Metropolitana de Emergencia, hasta ahora se han detectado 5,728 inmuebles afectados por los sismos del 19 y 20 de septiembre pasado. De éstos, el 47% tienen daños menores, el 38% presenta fracturas y desplomes de la estructura y el 15% restante sufrió derrumbe total o parcial. Marco en el cual, para lo que nos interesa destacar, 3,745 edificios, o sea el 65% del total, corresponden al sector habitacional, el que asimismo participa con el 60% de las edificaciones que sufrieron derrumbes.

Según dicho Informe, si bien todavía se trata de cifras preliminares, cuando menos 13,300 familias han sufrido la pérdida de su vivienda y alrededor de 6,200 familias más enfrentan problemas de carencia temporal de la misma.¹ Esto da una suma de 19,500 familias afectadas, que estimando 4 ó 5 miembros por familia alcanzaría a entre 78 mil y 97 mil 500 personas, de las cuales tocaría la peor situación a entre 52 mil 200 y 66 mil 500. (La cifra pudiera resultar mayor al final de la evaluación. Por lo pronto, en otras estimaciones preliminares anteriores se llegó a hablar de aproximadamente 30 mil viviendas perdidas irreversiblemente y de 60 mil más con daños de diverso grado.²)

Como quiera que sea, la Comisión Metropolitana de Emergencia, como parte de sus labores para estudiar los daños y definir estrategias de acción, identificó tres clases de damnificados:

1. Aquellos que perdieron su vivienda localizada en grandes conjuntos habitacionales, como es el caso de las unidades Nonoalco-Tlatelolco y del Multifamiliar Juárez, mismos que se hallaban administrados por entidades de carácter público.
2. Damnificados cuyas viviendas se encontraban en colonias populares del centro de la ciudad y que fueron afectados por los sismos, identificándose entre viviendas o casas de construcción antigua donde habitaban varias familias.
3. Damnificados de colonias habitadas por personas de clase media, cuyos inmuebles eran propiedad de quienes los habitaban o bien se encontraban arrendadas por los inquilinos.

Sin la intención de considerar por menorizadamente las líneas estratégicas para los tres casos (adjudicación de viviendas, créditos y convenios en el primero, y vínculos de comunicación y apoyos para facilitar el acceso a la oferta de vivienda de instituciones especializadas como FOVI, FOGA, FOVISSSTE, INFONAVIT y AURIS del Estado de México para el tercero), vale la pena detenerse en la segunda clase de damnificados que por sus peculiares características dieron lugar a la expropiación de varios predios en el marco de un Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal.³

Cabe destacar al respecto que dichos damnificados son representantes del conocido fenómeno de la persistencia de zonas de habitación decadente

en el corazón mismo de las urbes, el que junto con las ciudades perdidas de la periferia o cinturones de miseria, constituyen un rasgo típico del proceso de urbanización en los países capitalistas subdesarrollados. Empero, en el caso que aquí consideramos, por las características y localización del impacto destructivo de los sismos, que no procede examinar aquí, las zonas periféricas de vivienda precaria no registraron daños significativos.⁴

Sea como sea, gran parte de los damnificados a que nos referimos se localizan en antiguos barrios y colonias típicos en la fisonomía de la ciudad central (Guerrero, Peralvillo, Tepito, Morelos, etcétera), cuyos habitantes, en su mayoría de modestos ingresos, tienen arraigo de varias generaciones en su vida y actividades económicas en la zona o en su entorno inmediato. En dichos lugares predominaba la vivienda arrendada (sobre todo vecindades), que había venido sufriendo un considerable deterioro a lo largo de los años, ya fuese por tener renta congelada o por otras incapacidades o falta de estímulos de los propietarios para mejorarlas. Al par que los inquilinos tampoco hacían nada al respecto por no ser dueños de la vivienda o por no contar con recursos ni con posibilidades de crédito para introducir mejoras.

De este modo, si ya con anterioridad a los sismos era urgente realizar obras de regeneración habitacional y urbana en las colonias del centro de la ciudad,

* Investigadora titular del IIEc, en el área de Problemas Sociales del Desarrollo Económico de México.

¹ Comisión Metropolitana de Emergencia, Informe (19 de Septiembre a 19 de Octubre de 1985) Suplemento incluido en los diarios del 4 de Noviembre de 1985, p. 8.

² Daños Causados por el Movimiento Telúrico en México y sus Repercusiones sobre la Economía del País, CEPAL, LC/G. 1367, 15 de Octubre de 1985, (mimeo.) p. 12.

³ "Decreto por el que se expropián por causa de utilidad pública, los inmuebles de propiedad particular que señalan", Diario Oficial No. 29 del 11 de Octubre de 1985, y Decreto aclaratorio, con igual título aparecido en el Diario Oficial No. 35 del 21 de Octubre del mismo año. También: "Decreto por el que se aprueba el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal", Diario Oficial No. 30 del 14 de Octubre de 1985.

⁴ En general, los mayores efectos destructivos de los sismos se produjeron en ciertos puntos del centro de la ciudad. Por ejemplo, según datos del citado Informe de la Comisión Metropolitana de Emergencia, casi el 56% de las construcciones dañadas corresponde a la Delegación Cuauhtémoc, un 18% a la Delegación Venustiano Carranza y el 17% a la Delegación Benito Juárez, distribuyéndose el 9% restante, entre las otras 13 delegaciones del Distrito Federal.

los daños ocasionados por éstos crearon una situación de extrema emergencia al obligar a numerosas familias a vivir en la calle, empujando a las autoridades a adoptar medidas que desde hace muchos años se debieron haber tomado. A saber, la de recurrir a la expropiación de predios para una acción importante de reordenación urbana con base en criterios sociales, urbanísticos y ecológicos. Lo primero, en cuanto a reparar o reconstruir las viviendas, según el caso, para otorgarlas en propiedad, mediante los sistemas de crédito correspondientes, a los mismos vecinos damnificados de estos barrios y colonias. Y lo segundo, en cuanto a regenerar el habitat conservando los valores urbanísticos y tradicionales de dichas zonas, muchos de ellos con reminiscencias del México colonial.

Desde luego es de considerar que la expropiación de predios para instrumentar ese programa de renovación habitacional popular constituye un acto reivindicatorio para algunos de los miembros de las clases populares más desfavorecidas, por el cual se tiende a

enfrentar —aunque sea en forma muy limitada— la preexistente y aguda problemática de la vivienda y de los intereses especulativos del suelo que, obviamente, podría agudizarse progresivamente por las necesidades de vivienda de los damnificados.

En el Decreto por el que se aprueba el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal, se señalan entre sus objetivos reconstruir y reorganizar las zonas marginadas que fueron afectadas por los sismos, con base en principios de reordenamiento urbano y de desarrollo social, considerando tanto lo referente a la vivienda como lo que atañe al equipamiento y servicios urbanos complementarios, combatir la especulación del suelo y promover el adecuado uso y destino del mismo, así como dar congruencia a las acciones, financiamientos e inversiones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las de éstas con las de los sectores social y privado que participen, a través de instrumentos concertados, al cumplimiento de los propósitos arriba indicados.

Es indudable que las situaciones de emergencia derivadas del impacto destructivo de los sismos son las que requieren de una urgente solución, sobre todo las que atañen a las clases populares. Y qué bien que así se haga y que realmente se cumplan los propósitos señalados. Empero estas situaciones concretas se insertan en una problemática mucho más amplia y compleja sobre la que resulta de interés reflexionar, así sea muy someramente.

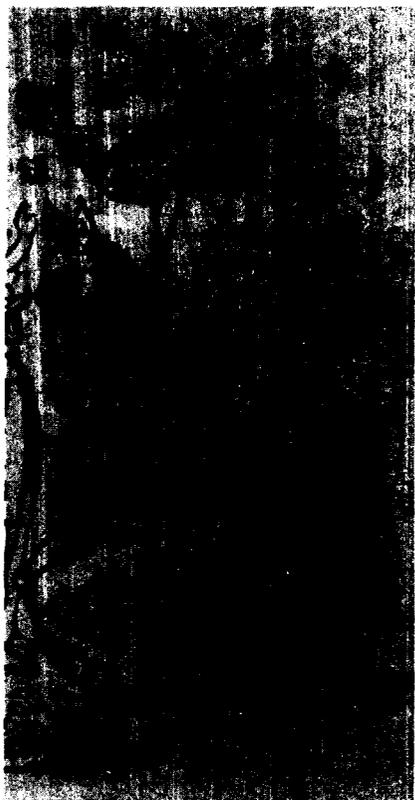
Por ejemplo, con anterioridad al sismo se ha estimado que aproximadamente el 50% de la población metropolitana se halla en condiciones habitacionales insatisfactorias en diverso grado, en un marco en que alrededor del 60% de las familias se encuentran excluidas del mercado formal de casas y terrenos, mientras numerosos predios permanecen baldíos o subutilizados esperando una aún mayor revalorización. Por su parte, el Departamento del Distrito Federal ha calculado, también con anterioridad al desastre, un déficit habitacional de 800 mil viviendas inclu-

yendo necesidades de mejoramiento, sustitución o construcción de éstas, lo cual, considerando una vivienda por familia y de 4 a 5 miembros por cada una de ellas, eleva el número de habitantes afectados a entre 3 y 4 millones. Por otro lado, desde hace muchos años se viene insistiendo en la necesidad de tareas enérgicas y efectivas de reordenación y remodelación urbana, que si bien son de especial importancia en las zonas marginadas en su conjunto —hayan o no sido afectadas por los sismos—, en lo general son indispensables para darle a la metrópoli una configuración más sana y racional, más acorde a su funcionalidad social y a su funcionalidad orgánica como primer centro económico, político y cultural del país.

En este contexto, el apremio de enfrentar la situación de emergencia planteada por los sismos en las colonias del centro de la ciudad y las modalidades de instrumentación a que dio lugar, han puesto sobre la carpeta lo que por tanto tiempo se ha olvidado, relegado en la vida y el desenvolvimiento de la ciudad capital. A saber, que la resolución de problemas tanto de vivienda popular adecuada, como de regeneración y remodelación urbana, en forma relativamente rápida y con sentido social, sólo es posible anteponiendo los intereses de los más a los intereses de los menos.

Las situaciones heredadas del pasado, la falta de planeación y el exorbitante crecimiento de la urbe, que a su vez se inserta en el desequilibrado desarrollo urbano-regional que ha tenido el país en las últimas décadas, subyacen a la problemática general antes esbozada. Pero en el marco de todas esas cuestiones, para lo que nos interesa poner de relieve aquí, un factor determinante en el problema de la vivienda y de la inadecuada estructura que ostenta la ciudad, es la libertad casi irrestricta de que ha gozado la propiedad privada del suelo representada en los intereses especulativos inmobiliarios que se concentran en unas cuantas empresas y personas.

En la Carta Magna y en las legislaciones derivadas existen las bases para que el Estado tenga la rectoría en el





uso y destino del suelo urbano, y por tanto, en el desarrollo de las ciudades de acuerdo con principios de interés público, de manera de que si por un lado se reconoce la propiedad privada, por el otro se determina la posibilidad de que ésta sea regulada en atención al bienestar colectivo.

Sin embargo, se ha permitido la especulación y el acaparamiento y con ello el encarecimiento artificial de la vivienda y de los desarrollos urbanos y su menor accesibilidad para las mayorías, en un cauce en que las políticas gubernamentales han estado condicionadas por los mecanismos del mercado y de los crecientes precios de la tierra, que en buena medida se incrementan merced a la ampliación y modernización de la infraestructura y de los servicios públicos que realiza el propio gobierno. Cauce en el cual, en suma, los usos y destinos del suelo y las modalidades de la urbanización han sido determinados en gran medida por las leyes de la ganancia que rigen en un mercado inmobiliario altamente especulativo y estrecho. De ello se derivan tanto las pésimas condiciones habitacionales de un alto porcentaje de la población, la invasión ilegal de terrenos y la urbanización precaria perifé-

ca, como la falta de correspondencia espacial entre la oferta y la demanda de equipamientos y servicios urbanos y la inadecuada relación empleo-vivienda, que a su vez provocan una generación excesiva de viajes/persona/día, congestionamientos de tránsito y elevados costos económicos y sociales por el gran número de horas/hombre perdidas, por dilapidación del combustible, por la contaminación producida, etcétera.

Ahora bien, tras la catástrofe ocurrida se presenta la urgencia de planear la reconstrucción sobre nuevas bases aprovechando la experiencia de errores pasados en lo cual, avanzar enérgicamente y en la forma más congruente y racional en la descentralización es una cuestión clave. Empero, en las acciones al interior de la metrópoli, a la vez que es necesario revisar el Plan Director de Desarrollo Urbano y el Programa de Desarrollo Urbano y Ecología del Distrito Federal para tomar en cuenta debidamente las características sismológicas y de los suelos, es preciso adoptar la decisión de romper con la dinámica del fenómeno a que antes nos hemos referido.

Cabe tener muy presente que ningún plan de desarrollo urbano puede

operar si en su instrumentación y aplicación no se tiene presente, para ser empleado en todos los casos necesarios, el principio constitucional que señala que la Nación tiene en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, incluyendo, obviamente, lo relativo a la expropiación por causas de utilidad pública, no importa, cuando así lo requiera el interés general, que se trate de propietarios más o menos modestos de vecindades o viviendas ruinosas para arrendamiento, o de latifundistas urbanos o de representantes de poderosas empresas inmobiliarias.

MOMENTO económico

Octubre-Noviembre 1985 Nos.19/20

Información y análisis sobre la coyuntura mexicana.

Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Universidad Nacional Autónoma de México. **Rector:** Jorge Carpizo. **Coordinador de Humanidades:** Federico Reyes Heróles. **Director del Instituto de Investigaciones Económicas:** José Luis Ceceña. **Secretario Académico:** Fausto Burgueño. **Responsable de la Edición:** Mario J. Zepeda. **Tipografía y formación:** Tiptart. **Distribución:** Ruth Mondragón. De venta en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Torre II de Humanidades. 1er. piso. Apartado Postal 20-721. México 20. D.F. Tel. 550-52-15 Ext. 2904 Número suelto: 50 pesos. Suscripción anual: 500 pesos. Interior 600 pesos.

Colaboradores: Ma. del Carmen del Valle, Enrique Quintero, Irma Delgado, Ruth Cuevas y Aristeo Tovías.

Ilustraciones: Posada's Popular Mexican Prints, Dover Publications, Inc. Nueva York, USA. 1972.