
Guillermo Boils

SISMO y política habitacional

Este breve trabajo busca hacer una revisión general sobre las repercusiones del terremoto del 19 de septiembre en relación a la vivienda en la ciudad de México. En él se examinan algunos aspectos particulares del desastre desde una visión socio-económica, con el afán de reflexionar sobre los alcances espaciales de la catástrofe.

Dimensión del desastre habitacional

No se tienen cifras precisas acerca del número de viviendas caídas o que deberán derribarse. Las estimaciones son de entre 20 mil y 50 mil viviendas. Podemos asumir, aunque con reservas, que el número real se sitúa entre ambas estimaciones, es decir, alrededor de 35 mil. Aún así, queda por establecerse la cantidad de las que presentan daños estructurales serios que no han sido adecuadamente inspeccionadas, debido a la negligencia de los usuarios o de las autoridades, a la ignorancia de sus ocupantes o al temor al desalojo. Asimismo, es casi imposible cuantificar las casas cuyos usuarios procedieron de inmediato a hacer reparaciones sin manifestarlo a la delegación correspondiente.

Las cifras oficiales que se manejan a un mes de ocurrido el sismo, registraron un total de 5 728 inmuebles afectados. De ellos, 3 745 (apro-

* Investigador adscrito al Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

ximadamente el 65 por ciento eran de uso habitacional).¹ Esta cantidad no precisa cuántas viviendas estaban comprendidas dentro de los casi 4 mil inmuebles referidos. Hay casos en que un solo edificio tiene más de cien departamentos o viviendas, como es el caso del edificio Nuevo León en Tlaltelolco. De esa forma, no se pueden establecer mas que cantidades aproximadas.

Por su parte, el informe elaborado por la Comisión Económica para América Latina de la ONU sobre los daños del terremoto consigna: “En el Distrito Federal se perdieron completamente y deberán demolerse alrededor de 30 mil viviendas y se dañaron más o menos 60 mil más”.² Estas estimaciones no han sido rectificadas por voceros oficiales del gobierno mexicano, lo que hace suponer, que tienen cierta verosimilitud, o cuando menos que los organismos oficiales no cuentan con otros datos.

Lo que sí se puede afirmar es que la localización territorial del daño habitacional comprende, en más de un 90 por ciento, a tres delegaciones políticas del Distrito Federal: La Cuauhtémoc con un 56 por ciento; la Venustiano Carranza, con un 18 por ciento; y la Benito Juárez con el 17 por ciento. El restante 9 por ciento se reparte entre las otras trece delegaciones, sobre todo en la Gustavo A. Madero.³ Asimismo, se puede afirmar que en general se desplomaron, sobre todo, edificios de viviendas que fueron contruidos varias décadas atrás. No obstante, en la zona centro, Tlaltelolco o la Roma, se vinieron abajo edificaciones erigidas recientemente. Sólo que estas construcciones nuevas representan un porcentaje reducido que con dificultad va más allá del 15 por ciento del total.⁴

De igual modo, se sabe que sólo unos cuantos inmuebles habitacionales caídos o irreparables eran de tipo unifamiliar. En este sentido se puede afirmar que los sectores sociales más afectados se encuentran entre la población de ingresos medios y bajos. De manera muy particular, estos últimos padecieron los mayores estragos en lo que respecta a la pérdida de casas.⁵

El sismo y la vivienda popular

La vivienda de las clases populares presenta un elevado índice de densi-

¹ Comisión Metropolitana de Emergencia *Informe (19 de septiembre a 19 de octubre de 1985)*. Documento elaborado por el gobierno federal y el DDF, 3a. semana de octubre de 1985, México, p. 8.

² CEPAL *Daños causados por el sismo en México y sus repercusiones económicas*. CEPAL, sin lugar de ed., octubre 15 de 1985. p. 12.

³ Comisión Metropolitana de Emergencia, *Op. cit.* p. 8.

⁴ *Excelsior*, México, 23 de octubre de 1985.

⁵ CEPAL *Op. cit.* p. 12.

dad en el uso del suelo. Sin lugar a dudas este fenómeno es una de las características principales de los espacios habitados por amplios sectores sociales en las grandes ciudades de la periferia capitalista. A él se debe que la magnitud de los daños ocasionados por algún siniestro genere mayores consecuencias en cuanto al número de damnificados. De este modo, si en la colonia Roma existe un promedio de 150 a 200 habitantes por hectárea, en la Morelos, encontramos una población del triple o más en la misma superficie. Además, cabe señalar que en el primero de los casos el tipo de edificaciones es de una altura promedio superior a los dos y medio niveles. En tanto que en el segundo, la altura promedio apenas rebasa la de un nivel. Así, en las barriadas populares la disponibilidad espacial para la vivienda casi no se amplía en relación al tamaño de los predios.

El fenómeno anterior conlleva un alto nivel de hacinamiento en las colonias populares más afectadas. Este se agudiza en virtud de que el uso del suelo en muchos de los predios contempla un alto porcentaje de actividades económicas. De esta forma, una proporción considerable de la superficie destinada a propósitos habitacionales se “sacrifica” para instalar talleres artesanales, comercios o bodegas. En el caso del barrio de Tepito esta situación representa en algunas zonas una proporción casi equivalente entre el uso del terreno para habitar y el que se dedica a otras actividades. Es frecuente, incluso, que la propia vivienda se destine a almacenar mercancías, y que ésta ocupe a veces la mayor parte del espacio habitable.

Como quiera que sea el hacinamiento en la vivienda popular, ésta no sólo se manifiesta en la alta densidad, sino también en la existencia de un alto porcentaje de viviendas que constan de un solo cuarto. Estas casas de “cuarto redondo” alojan a menudo a familias integradas por 10 o más miembros. El censo de 1980 registró en el Distrito Federal 1 747 107 viviendas, de las cuales más del 10 por ciento quedaron registradas con 9 o más habitantes. También, poco más del 50 por ciento de las viviendas (857 170) de la entidad constaban de un máximo de dos cuartos.⁶

Por otra parte, un alto porcentaje de la vivienda entre los sectores populares no es propiedad de quienes la habitan. Los resultados de un estudio realizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto indican que en 1970 casi dos terceras partes del total de las viviendas existentes en el área metropolitana de la ciudad de México pagaban renta.⁷

⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto. *X Censo General de Población y Vivienda. Resumen General Abreviado*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1984, p. 380.

⁷ René Coulomb et. al. *Producción y consumo de la vivienda de Alquiler en la*

En el momento del sismo esta proporción disminuyó sensiblemente en el área metropolitana. No obstante, se estima que en números absolutos la vivienda de renta aún representa la vía más común para resolver el requerimiento habitacional de los sectores populares. Esto tiene particular significación en el caso de la población asentada en la zona más dañada por el terremoto del 19 de septiembre. En estos lugares la mayor parte de las familias damnificadas se alojaban en viviendas alquiladas. Los datos arrojados por una encuesta preliminar realizada pocas semanas después del sismo por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM entre las personas alojadas en albergues, señala que el 66 por ciento de los entrevistados, ocupaban viviendas rentadas.⁸ Puede haber dudas sobre lo elevado de esta cifra, debido a que el universo estudiado se compone de los damnificados con menores recursos económicos, lo que puede generar un sesgo en la información. Empero, no deja de ser indicativo de ciertas tendencias relacionadas con la vivienda alquilada.

Lo cierto es que la mayoría de las familias que se quedaron sin casa, se ubican entre quienes no eran propietarios de su vivienda, lo que se relaciona con algunas de las causas del desplome de un buen número de ellas. Es sabido que muchas de estas viviendas desde hace muchos años, carecían de mantenimiento. Esto se agudizó en las viviendas con renta congelada. Esta modalidad representaba una parte importante de los inmuebles afectados, sobre todo en vecindades o edificios de departamentos del centro construidos con anterioridad a 1942. La consecuencia de esto fue una desatención total de los propietarios de los inmuebles a la que se añadió el propio desinterés de los usuarios. Estos, al no sentirse propietarios del espacio en que vivían, no se ocupaban de su cuidado permitiendo que el deterioro siguiera hasta llegar a convertirse, en muchos casos, en verdadero desgaste estructural. En especial, esto ocurrió en inmuebles construidos con materiales como el adobe y con estructuras a base de muros de carga sin soportes verticales (columnas) de hormigón armado, metal o piedra.

Las causas por las que se vinieron abajo muchos edificios son muy variadas. A la intensidad y naturaleza del siniestro, hay que agregar el problema del subsuelo y otros factores ajenos a la construcción. También se pueden agregar otras causas que tienen que ver con los usuarios o los dueños de los edificios. Así, algunos edificios se habían sobrecar-

ciudad de México. Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A.C. México, 1982. p. 111.

⁸ IIS, UNAM, Encuesta entre Damnificados. Resultados preliminares publicados en *Gaceta UNAM México*, 24 de octubre de 1985. p. 10.

gado de peso al poblarse las azoteas con nuevas viviendas. En algunas casonas del centro de la ciudad la población alojada en cuartos de azotea llegaba a ser más numerosa que la del resto del inmueble. Lo mismo sucede con los sobrepesos derivados de las modificaciones realizadas por los usuarios al construir muros o cambiar acabados con materiales de mayor peso y aumentar las cargas muertas de los edificios.⁹

Acción gubernamental en materia de vivienda

Los primeros días que siguieron al sismo evidenciaron un claro descontrol e incapacidad del gobierno para enfrentar el desastre. Poco a poco, sin embargo, las autoridades fueron articulando algunas acciones generales y afrontando la situación con propuestas que, en ocasiones, aparentaban ser, algo más que una mera declaración. La sociedad civil, que desde los primeros momentos del desastre había tomado la ciudad de manera espontánea con decidida presencia en un sinnúmero de acciones, empezó a retirarse y a volver a sus actividades cotidianas, al tiempo que, a menos de un mes de ocurrido el terremoto, las instituciones iban retomando el control de la situación.

En este momento el gobierno da a conocer ante la opinión pública sus propuestas para atender al problema habitacional generado por el desastre. Para el efecto, la estrategia gubernamental se basó en el establecimiento de tres categorías de damnificados:

- 1.- Los que perdieron su vivienda en unidades habitacionales administradas por el sector público.
- 2.- Los que residían en colonias populares del centro de la ciudad, especialmente en construcciones antiguas ocupadas por varias familias.
- 3.- Los de colonias de clase media, que fueran propietarios de los inmuebles que ocupaban o los usuarios que rentaban su casa.

Para hacer frente al primer grupo, tanto la Secretaría de Ecología y Desarrollo Urbano, como el Departamento del Distrito Federal, comenzaron a realizar un registro de los afectados, por lo que abrieron miles de expedientes a fin de establecer procedimientos de solución que consistieron en dos grandes alternativas: a) La adjudicación de viviendas en otros sitios del área metropolitana de la ciudad de México, en su mayoría situadas en suburbios del estado de México. b) La asignación de

⁹ Hernán Ayarza y Sergio Rojas *Reparación de edificios dañados por sismos* ONU, New York, 1977. p. 11.

créditos para compra de casa a terceros o construcción en terreno del propio usuario.

El problema ha sido que ambas alternativas conllevan diversas dificultades para los damnificados: trámites con frecuencia verdaderamente tormentosos, desarraigo de la zona con el subsecuente alejamiento físico de la rutina, el espacio de trabajo, estudio u otras actividades en que se desplegaba la cotidianidad de las familias, y muchas otras complicaciones que demoran o impiden la solución al problema habitacional. De cualquier forma, hasta el 19 de octubre de 1985 se habían adjudicado 847 viviendas y otorgado 398 créditos a damnificados de la Unidad Tlatelolco y el multifamiliar Juárez. Al lado de esas 1245 familias, un importante sector de damnificados de ambas unidades, manifestó su inconformidad con los criterios y procedimientos gubernamentales. Las Agrupaciones de vecinos se resistieron a la forma en que el gobierno quiso atender sus demandas organizando movilizaciones y mítines junto con otros sectores de damnificados, como el movimiento urbano popular, los sindicatos independientes y otras fuerzas sociales, para oponerse a la "solución" gubernamental. A dos meses del sismo, la protesta de esos grupos de vecinos continuó aunque sin su fuerza original.

Por lo que toca a los pobladores afectados en las colonias populares del centro, el gobierno impulsó una serie de acciones a través del Programa de Renovación Habitación Popular, en el que sobresale el decreto expropiatorio emitido el 11 de octubre de 1985, mediante el cual se afectaron poco más de cinco mil predios. El decreto afirma que fueron 7 000 predios expropiados, cuando en realidad apenas se enumeraban poco más de cinco mil. Diez días más tarde, el 21 del mismo mes, se promulgó un segundo decreto en el mismo sentido del primero, pero con correcciones en el listado de predios. El cambio se produjo como resultado de las contradicciones contenidas en el primer listado y de protestas y reclamos que éste suscitó.

El decreto expropiatorio comprende en su gran mayoría a vecindades y viejos edificios de departamentos, y pretende que los arrendatarios de los mismos puedan adquirirlos en condiciones crediticias moderadas. De igual manera, el decreto afirma que la situación de emergencia ocasionada por los sismos, provocó "... trastornos interiores que generaron necesidades colectivas que requieren urgente satisfacción, para impedir mayores calamidades públicas y prevenir nuevos perjuicios a la colectividad".¹⁰ Mientras que los voceros gubernamentales se deshicieron en elogios al Presidente de la república, y equipararon la medida expropiatoria con la nacionalización petrolera en 1938, en la mayor parte de la

¹⁰ *Diario Oficial México*, viernes 11 de octubre de 1985, p. 3.

ciudadanía prevaleció una mezcla de desconcierto y expectativas. Las voces más oponentes provinieron de algunas asociaciones empresariales y del Partido Acción Nacional. A final de cuentas, la medida entró en vigor, se colocaron los letreros en las fachadas de los inmuebles expropiados y después de varias semanas, no pareció ocurrir nada.

La medida fue instrumentada con poco cuidado. El censo que la antecedió fue realizado con mucho descuido lo que produjo que en la primera lista se incluyeran inmuebles que eran casas particulares unifamiliares, en tanto que se dejaban fuera muchas edificaciones que se debieron expropiar. En suma, se actuó con la premura que la situación exigía; pero al mismo tiempo se descuidaron aspectos importantes. En especial no se definió debidamente la forma de resolver cuestiones como las de la solvencia de los usuarios, muchos de los cuales se encuentran entre los grupos de ingresos más bajos del área metropolitana.

Por otra parte, el decreto manifiesta explícitamente la inquietud del gobierno por preservar el sentido de identidad barrial de los pobladores. Este criterio estuvo basado en consideraciones de política urbana que se venían manejando desde tiempo atrás dentro de los planes de renovación y reordenación barrial, como el denominado "Plan Tepito" que se veían desarrollando desde hace algunos años. La idea de la identidad barrial fue tomada en cuenta merced a la movilización de las asociaciones de vecinos, colonos, inquilinos y aún de comerciantes en pequeño de los barrios tradicionales. Todos ellos estaban defendiendo un estilo de vida, así como un espacio físico de actividad económica, junto con su arraigo barrial y su derecho a no ser desalojados. Plantados en campamentos a un lado y aún dentro del lote donde se hallaban las ruinas de lo que fuera su vecindad, los habitantes de cientos de predios de las colonias populares se resistieron a ser reubicados y proclamaron su derecho a continuar habitando en el sitio donde lo han hecho a lo largo de muchos lustros y, con frecuencia, a lo largo de varias generaciones.

El asunto es que en este sector, el alto número de familias damnificadas puso de manifiesto la magnitud del problema habitacional, al tiempo que expresó la naturaleza compleja de su resolución. Día con día afloraron problemas, y se complicaron los ya existentes. Así, el asunto de los servicios urbanos, los criterios de reconstrucción de los inmuebles y los intentos de búsqueda de clientelismo político por parte de funcionarios o aspirantes a serlo desde la perspectiva oficial, o desde la de otras fuerzas, incluso religiosas, introdujeron nuevos elementos que dificultaron más las cosas.

Por último, el sector de las capas sociales intermedias, fue el que contó con mayores posibilidades económicas y de gestión para hacer frente a la emergencia de haberse quedado sin casa. Sus niveles de ingreso fami-

liar, aunque se vieron resentidos por los efectos de la carestía, todavía les permitieron tener acceso a buen número de mercancías y servicios incluso de tipo suntuario. En tales condiciones, aunque con excepciones, la mayoría de este sector se localiza dentro de los niveles de solvencia, dándose con frecuencia casos de quienes cuentan con ahorros, o apoyo familiar, o de las empresas e instituciones donde trabajan. Es un conjunto no muy amplio de familias (tal vez unas dos mil cuando más) que, en términos generales, puede hacer frente —no sin dificultades en ciertos casos— a las contingencias derivadas por la pérdida de su vivienda.

Por lo anterior es comprensible el hecho de que el gobierno casi no se haya pronunciado respecto a estos sectores sociales. Si bien se les contempla en la definición de líneas de estrategia habitacional de la Comisión Metropolitana de Emergencia, cuando se establece que se han abierto canales de comunicación con dichos sectores para que tengan facilidades de acceso a la oferta de vivienda que realizan el FOVI, FOGA, FOVISSSTE, INFONAVIT y AURIS en el Estado de México, no se precisan los canales ni se definen criterios para la operación de los créditos.

Hacia la reconstrucción: la autoconstrucción

A menos de diez días de que ocurriera el sismo, la SEDUE declaró que tenía los elementos para poner de inmediato en marcha un programa de vivienda para damnificados. Como componente medular del mismo, estaba el ofrecimiento de créditos “blandos” para que los ciudadanos afectados pudieran financiar la adquisición o construcción de sus viviendas. Pero, por supuesto, la declaración no precisó las condiciones en que se proporcionarían dichos créditos. Con el paso de los días se irían definiendo una serie de exigencias para acceder a los préstamos, mismas que en condiciones normales hubieran resultado difíciles de cubrir y hubieran devenido en el desaliento de los solicitantes, sobre todo en relación a los sectores populares de más bajos ingresos. Lo paradójico del asunto estriba en que quienes están más urgidos de apoyo financiero son quienes menos pueden responder económicamente, por lo que no se les otorgan créditos. La ecuación de la desigualdad, que se retroalimenta a sí misma, y que es inherente al funcionamiento *normal* del sistema, se conservó intacta. La situación de emergencia no alteró las bases en que se sustentan las condiciones para la obtención de préstamos habitacionales.

A lo anterior, hay que añadir la inevitable referencia a la honda crisis financiera en que se encuentran sumidos la economía y el gobierno mexicanos. El pago al servicio de la deuda absorbe una considerable por-

ción del gasto público y magnifica los efectos negativos de la economía. Sismo o no, todo indica que la política económica del actual régimen no habrá de variar, con lo que, en términos reales, la disponibilidad de recursos para atender los requerimientos de la población mayoritaria del país, se verá más reducida. Además, los recursos del Fondo de Reconstrucción se destinarán sobre todo a la construcción de edificios escolares y hospitalarios y no a programas habitacionales. Nadie pone en duda el carácter prioritario de las escuelas y los hospitales, sólo que es preciso enfocar esfuerzos a la reposición de las casas de damnificados de menos recursos.

En estas condiciones, la fórmula de la autoconstrucción y del autofinanciamiento es prácticamente la única que les queda a los sectores populares para hacerse de un sitio para vivir. Sólo que en el centro de la ciudad, esta práctica se enfrenta a múltiples dificultades. En primer término, está la falta de una tradición y disponibilidad para asumir la autoconstrucción entre los habitantes de las vecindades y las viviendas de la zona. Estos pobladores, a diferencia de los asentados en la periferia citadina, tienen mucho tiempo establecidos en sus viviendas, sobre todo a través del régimen de renta y nunca se habían visto en la necesidad de edificar por su cuenta su espacio vital. En segundo término, está la cuestión de la alta densidad de la gran mayoría de los edificios derrumbados, lo que hace suponer que se constuirán viviendas con los mismos índices de hacinamiento. De lo contrario, se tendrá que edificar a varios niveles de altura, lo que necesariamente aumentará los costos de construcción. En este sentido se ubica el problema del precio en los materiales de construcción. Aunque el gobierno ha instalado parques para la adquisición de esos insumos con el propósito de evitar abusos de los comerciantes que los expenden, lo cierto es que esta medida es insuficiente ya que se encuentran a distancias variables de las vecindades, que llegan incluso a varios kilómetros. De esa forma, los usuarios adquieren sus materiales en comercios cercanos, los que con frecuencia violan los precios tope impuestos por el gobierno.

A su vez, el Programa de Renovación Habitación Popular sostiene que se promoverá la reaparición de viviendas "que lo ameriten en términos de estabilidad y seguridad, procurando condiciones dignas para las habitaciones correspondientes".¹¹ Pero no aclara a través de qué canales y cuándo se dará cauce a tales reparaciones. Los vecinos esperaron semanas al lado de las ruinas que habitaban antes del sismo, en tanto que las acciones generales anunciadas en el referido programa continuaron siendo una simple declaración de propósitos. Más aún, se han dado

11 Comisión Metropolitana de Emergencia. *Op. cit.* p. 12.

casos como el de una vecindad en la colonia de los Doctores donde los vecinos, con el apoyo de alumnos y profesores de la facultad de Arquitectura de la UNAM y con fondos proporcionados por asociaciones religiosas, edificaron sus viviendas, teniendo que enfrentar molestas ‘visitas’ de inspectores de la delegación política que les exigían las licencias de construcción. Este hecho puso de relieve el serio problema de los impedimentos burocráticos que enfrentaron los damnificados para la reconstrucción de sus casas.

Conclusiones

La mañana del 19 de septiembre de 1985 el déficit habitacional de la ciudad de México se incrementó de manera súbita en varias decenas de miles de viviendas. La magnitud e intensidad del siniestro rebasó cualquier previsión, a la vez que reveló fallas estructurales no sólo arquitectónicas sino también sociales.

La tesis medular de este trabajo, es que se afectó duramente el espacio vital en una proporción sin precedente en la historia ciudadana. No obstante, esta situación, en su carácter de contingencia descomunal, no parece haber sido comprendida en su debida dimensión por el gobierno. En efecto, hasta diciembre de 1985, la respuesta del DDF y la SEDUE, así como de otras agencias y entidades del gobierno federal, es aún desarticulada. Los esquemas de la normalidad, en su sentido burocrático, tienden a prevalecer por encima de la urgencia por generar espacios vitales para miles de familias populares, a las cuales, la producción inmobiliaria del sector privado jamás considera en sus planes, toda vez que no constituyen “sujetos de crédito” ni representan nada como mercado.

A su vez, las hondas dificultades financieras del erario determinan que sea virtualmente imposible que la reconstrucción de las viviendas sea financiada en lo esencial por el sector público. En consecuencia, resulta inconcebible que se opongan obstáculos a las iniciativas de los usuarios acudiendo a expedientes burocráticos que en gran medida refrenan la continuidad en algunos predios y de la reedificación, sobre todo, de los comprendidos en el decreto expropiatorio de octubre.

En suma, la situación reclama adentrarse en la búsqueda de soluciones que agilicen la reconstrucción. De propuestas viables que fortalezcan y extiendan la instalación de los parques de materiales de construcción. De severas sanciones a los comerciantes de estos insumos para que no aprovechen la contingencia del desastre y eleven los precios. Al mismo tiempo hay que evitar a toda costa los abusos de los caseros en los

precios de las rentas y en las amenazas de desalojos de las viviendas de alquiler que no fueron expropiadas, es decir, de la mayoría. Sólo de esta manera el problema habitacional se irá resolviendo en especial entre los damnificados con menos recursos.