EMILIO PRADILLA COBOS (coordinador) CECILIA CASTRO GARCIA ALICIA PERALTA SANCHEZ

VULNERABILIDAD SISMOS Y SOCIEDAD

EN LA CIUDAD DE MEXICO

1985 Y EL FUTURO

Aún está vivo el recuerdo de la tragedia provocada por los sismos de septiembre de 1985, pero la población de la Ciudad de México no se ha preparado adecuadamente para un nuevo siniestro de esta naturaleza. Sin embargo, sabemos con certeza que volverá a presentarse una macroemergencia sísmica, aunque no cuándo, con qué intensidad destructiva, ni dónde golpeará más fuertemente. Los sismos del 19 de septiembre y el 9 de octubre de 1995 han sido anuncios y llamados de atención a los capitalinos. Además, diariamente ocurren otras emergencias que afectan la vida y bienes de los habitantes de nuestra ciudad.

En 1985, la sociedad civil demostró su capacidad y potencialidad para responder solidaria y colectivamente a las macroemergencias urbanas; al mismo tiempo, surgieron diversas organizaciones sociales de damnificados que, sumando fuerzas con el movimiento urbano popular preexistente, jugaron un papel importante en la reconstrucción de la ciudad y hoy se mantienen vivos y actuantes.

Como aporte a la formación de una cultura ciudadana y de un movimiento comunitario de protección civil, autónomo y autogestivo, que materialice la preparación de la sociedad civil para asumir su papel en la respuesta a nuevas macroemergencias naturales y sociales en la capital, la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre (UVyD-19) y su *Centro de Información y Estudios Sociales* presentan este libro que sintetiza y analiza los acontecimientos desatados por los sismos de 1985; hace un balance crítico de la reconstrucción de la ciudad después de la tragedia; evalúa los alcances y límites de las políticas gubernamentales de prevención y protección civil; establece la situación de vulnerabilidad social y territorial de la capital frente a macroemergencias; y formula un conjunto de propuestas de preparación y acción comunitaria y ciudadana para reducir el nivel de riesgo y preparar la respuesta a un sismo de gran magnitud. Las propuestas se presentan al debate de las instancias gubernamentales, los partidos políticos y sus representantes en los órganos legislativos, las organizaciones sociales de los diferentes sectores, las organizaciones no gubernamentales, el Movimiento Urbano Popular y a los ciudadanos de la capital mexicana.

UVyD

PROTECCION CIVIL DDF

La Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre A.C. (UVyD-19) se fundó el 5 de octubre de 1985, a raíz de los sismos del 19 y 20 de septiembre del mismo año, como forma organizativa para lograr la satisfacción de las necesidades inmediatas y defender los intereses de los damnificados de las colonias Roma, Doctores, Condesa, Juárez, Obrera, Centro y Narvarte de la ciudad de México. Luego de 10 años de labores, la UVyD-19 es una organización social permanente, autónoma, independiente y democrática, cuyos objetivos son la defensa de sus afiliados y la satisfacción de sus necesidades materiales básicas; impulsar el desarrollo educativo y cultural de los habitantes de las áreas donde labora; difundir las manifestaciones culturales populares urbanas al conjunto de la ciudadanía; participar en los procesos de organización y acción unitaria de los sectores populares urbanos para el mejoramiento de sus condiciones de vida; trabajar por la democratización de la política, la gestión urbana y la vida cotidiana en la capital; y reivindicar la participación ciudadana en la transformación urbana. La UVyD-19 forma parte actualmente del Frente del Pueblo y fue fundadora de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y de la Asamblea Nacional del Movimiento Urbano Popular.

El Grupo de Investigación de la UVyD-19 inició labores en enero de 1990, con los siguientes propositos: desarrollar el conocimiento científico y crítico sobre los problemas sociales y urbanos que afectan a los sectores populares del área de influencia de la Unión y de la Ciudad de México en general; elaborar propuestas de solución para tales problemas mediante la aplicación de la planeación democrática y popular alternativa; proponer programas de acción para el cumplimiento de las funciones de la UVyD; y difundir el conocimiento adquirido y la práctica del movimiento urbano popular de la capital. Hasta ahora ha desarrollado varios proyectos de investigación y publicaciones con la participación de diferentes grupos de investigadores.

Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la Ciudad de México

1985 y el futuro

Emilio Pradilla Cobos
(*Coordinador*)

Cecilia Castro García

Alicia Peralta Sánchez

Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre A.C.
C I E S
Protección Civil, DDF

A las mujeres y los hombres que han perdido la vida en desastres y accidentes naturales y sociales en México en los últimos 10 años; en particular a las víctimas de los sismos de septiembre de 1985. Muchas vidas no hubieran podido salvarse de ninguna forma; otras sí. Muchas de estas eventualidades hubieran podido evitarse; otras no. Para que en el futuro podamos evitar lo evitable y salvar lo salvable, necesitamos conocer lo que en la estructura social posibilita o agrava el impacto de las fuerzas naturales y hace más vulnerable a la población; y contribuir a poner en marcha un proceso social capaz de crear una cultura solidaria de protección y cambie todo aquello que pueda cambiarse para lograrlo.

Primera edición, septiembre de 1996

D.R. © Unión de Vecinos y Damnificados - 19 de sptiembre A.C.
Centro de Información y Estudios Sociales - UVyD
Jalapa 213, Col. Roma
C.P. 06700, México, D.F.

Dirección General de Protección Civil - DDF
Periférico Sur 2769
Col. San Jerónimo Lídice
C.P. 10200, México, D.F.

Impreso en México

INTRODUCCION 7

CAPITULO I
Septiembre de 1985. Del dolor a la solidaridad ciudadana 13

1. La población afectada 13
2. Los daños materiales 15
3. Las labores de rescate y la solidaridad ciudadana 36
4. Demoliciones y recolección de desechos 44
5. Ayuda internacional 45
6. Los problemas constructivos y la reglamentación 47
7. Impacto de los sismos sobre la economía nacional 50

CAPITULO II
Alcances y límites de la reconstrucción 55

1. La movilización social 55
2. La reconstrucción de la Ciudad de México 73
3. Las lecciones de la reconstrucción 103

CAPITULO III
Vulnerabilidad urbana y políticas de protección civil 109

1. Las limitaciones de las políticas estatales de protección civil 109
2. La vulnerabilidad de la Ciudad de México hoy 120

CAPITULO IV
Medidas de preparación y respuesta a macroemergencias sísmicas 125

1. Tres niveles de acción: predecir, preveer y responder a las macroemergencias sísmicas 125
2. Criterios básicos para la formulación de las propuestas 127
3. La modificación estructural como prioridad 132
4. La prevención en su fase de preparación 145
5. El papel de la comunidad y las organizaciones sociales en la prevención y respuesta a las emergencias 154

EPILOGO
Neoliberalismo, vulnerabilidad y sociedad 165

BIBLIOGRAFIA 169

INTRODUCCION

Con el correr del tiempo, los habitantes de la Ciudad de México hemos ido olvidando los trágicos eventos desencadenados por los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985. Es natural. Consciente o inconscientemente, tratamos de dejar atrás las sensaciones de estupor, angustia, compasión, miedo, desesperación, dolor físico o moral que se superpusieron en nosotros, damnificados directos o testigos activos o pasivos de los acontecimientos. Algunos los recuerdan el día del aniversario: los sobrevivientes, como hechos dolorosos que quisieran borrar para siempre de su memoria; los familiares de los muertos y desaparecidos, como homenaje póstumo a los seres queridos perdidos; las organizaciones sociales de damnificados, surgidas a raíz de la tragedia, como origen y punto de partida de su historia y su lucha; los administradores públicos, como efemérides luctuosa formal y ocasión propagandística. Muy pocos piensan que pueden ocurrir nuevamente; la mayoría prefiere negar o ignorar esta posibilidad. Sin embargo, ella existe. En la Ciudad de México puede haber otro terremoto similar, igual o mayor que el del 19 de septiembre de 1985; el conocimiento científico y los hechos así lo señalan.

Por la historia de los desastres pasados, la investigación geológica y la predicción sismológica, sabemos a ciencia cierta que volverá a temblar en la Ciudad de México, con intensidad similar, igual o mayor a la de septiembre de 1985. La actividad sísmica es constante en nuestro planeta. Antes y después de esa fecha, han ocurrido sismos de gran destructividad en distintos lugares del mundo; después del sismo mexicano, hemos recibido noticias trágicas de terremotos en Irán, Perú, San Salvador, San Francisco en Estados Unidos, Armenia en la ex-URSS, Nicaragua, Filipinas y Japón, entre otros. México y su capital se encuentran localizados sobre el *Cinturón Sísmico Circumpacífico* (Plano No. 1), a lo largo del cual se mantiene constantemente la actividad telúrica, ocasionando grandes desastres en Chile, Perú, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y México para citar sólo los ocurridos en las dos últimas décadas (Vásquez y Ruelas, 1990).

El terremoto de 1985 fue sólo un eslabón en la larga cadena histórica de 34 movimientos telúricos de más de 7 grados de intensidad en la escala de Richter, ocurridos en la ciudad desde 1900, causantes de diferentes grados de destrucción (Tonda, 1985, 13; DDF, 1986, 12 a 14; Manzanilla, 1986, 265 a 282). Los temblores han continuado casi cotidianamente, aunque en la mayoría de los casos sean imperceptibles. La situación de las placas tectónicas que conforman el territorio mexicano y su tiempo de carga de energía, hacen previsible la ocurrencia de nuevos sismos en un futuro cercano, presumiblemente de gran intensidad (Suárez, 1990). Algunos investigadores afirman que en un plazo no mayor de 20 años podría ocurrir otro terremoto igual o mayor que el de 1985, el cual causaría graves daños a la Ciudad de México (Rosenbluth, 1990). Los científicos saben que van a ocurrir nuevos sismos, pero no pueden predecir cuando, ni que intensidad tendrán, ni donde van a producir daños graves, ni su naturaleza específica (Corro León, 1985; Leyva, 1985). Un macrosismo de alta intensidad destructiva podría ocurrir mañana, en una década, o no ocurrir jamás, aunque esta última posibilidad, o esperanza, es la menos probable. La ola de sismos iniciada el 14 de septiembre de 1995, diez años después de la tragedia de 1985, con uno de 7.5 grados Richter, seguido de otros de menor intensidad pero con notoria destructividad en algunos lugares, que han afectado a los estados de la costa del Pacífico mexicano (Colima, Jalisco, Guerrero, Chiapas)

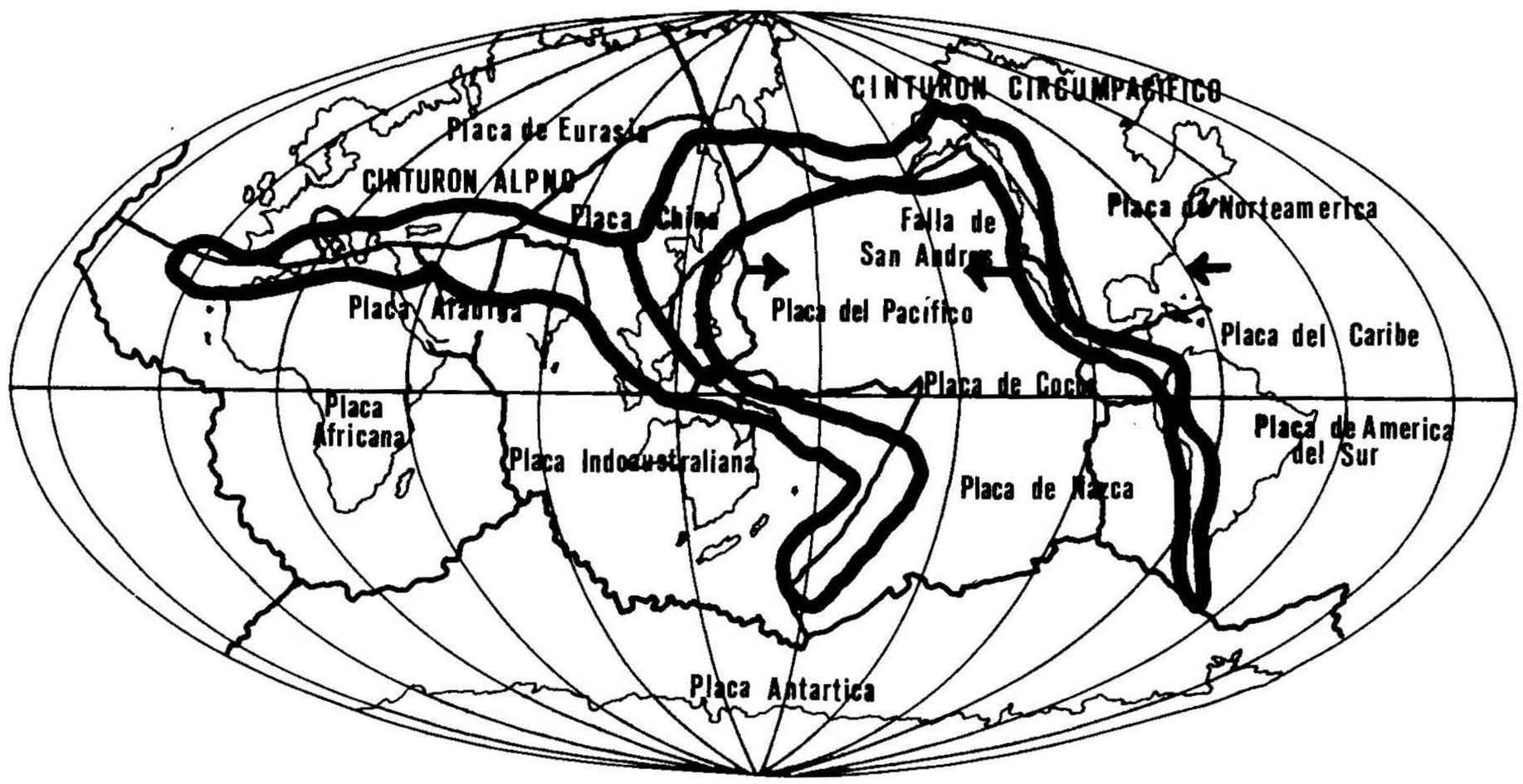
y a la Ciudad de México, parecen ser un nuevo aviso de la naturaleza, pero no el gran sismo que esperan los geólogos.

En estas circunstancias, la población y las autoridades responsables tienden a minimizar los riesgos, ignorando real o voluntariamente la situación objetiva, asumiendo como muy remota tal eventualidad, o pensando que no será víctima cuando ocurra; en cambio, cuando sobreviene el desastre, el pánico reemplaza a la ignorancia y se prolonga por el tiempo en que las heridas propias o ajenas, los daños materiales o las imágenes estén vivas; luego vuelve el olvido o la ignorancia. Estas posturas pueden explicarse en base a la impredecibilidad del evento, la dificultad de poner en práctica las medidas preventivas, su alto costo y su aparente inutilidad durante largos períodos de tiempo. Tranquilizarnos mediante la ignorancia de la realidad, suponiendo que es muy remota la posibilidad y que si ocurre no nos afectará, es una actitud muy explicable (Valencia, 1985; Jackson y Burton, 1980) que lo único que hace es colocarnos en una situación de imprevisión y vulnerabilidad aún mayores, multiplicando los riesgos.

Podemos asumir diferentes posturas ante esta posibilidad: negarla, ignorarla, o asumirla. En los dos primeros casos, estaremos indefensos, desprevenidos y desorganizados, por lo cual los costos pagados por la sociedad pueden ser mayores. La tercera opción puede conducirnos al miedo permanente y la parálisis irracional, que impiden la acción individual o colectiva eficaz, o conducen a decisiones apresuradas; o servir como punto de partida de una toma de conciencia ciudadana que conduzca al análisis y desarrollo de acciones que, en el límite de lo posible, prevean las situaciones, reduzcan los efectos destructivos, protejan al máximo la vida de los capitalinos, mejoren las condiciones reales en la emergencia y, sobre todo, la situación de los posibles damnificados. Creemos que esa debe ser

Plano No. 1

POSICION ACTUAL APROXIMADA DE LAS PRINCIPALES PLACAS QUE CONSTITUYEN LA CORTEZA TERRESTRE



FUENTE: Vázquez y Ruelas, Uno mas uno, IX-1990.

la actitud que asuman los ciudadanos, las autoridades y las organizaciones sociales, particularmente las surgidas de los sismos de 1985. En este caso, como en otros, recordar y prevenir puede ser vivir.

Los habitantes de la capital, sus organizaciones sociales y políticas y la administración pública tienen que incluir entre sus previsiones, lo necesario, suficiente y óptimo posible para enfrentar la eventualidad de un nuevo macrosismo. Evidentemente, se corre el riesgo de que lo previsto haya sido total o parcialmente inútil, si el desastre no se produce o no tiene las dimensiones catastróficas imaginadas; o que a pesar de un esfuerzo importante, las medidas tomadas previamente no sean suficientes para evitar o reducir significativamente el impacto de la calamidad; pero si no se toman, por cualquier pretexto o razón, si se produce la emergencia, su destructividad y sus costos materiales y humanos pueden aumentar significativamente.

El objetivo central de este libro es colaborar en la elaboración de políticas de acción preventiva para el caso de que vuelva a ocurrir un terremoto en la capital. Su destinatario fundamental es la ciudadanía de la capital, en general. Sin embargo, la prevención y protección civil ante desastres de gran envergadura requiere de una organización previa y permanente que no puede darse espontáneamente; ella puede y debe ser aportada por la constelación de organizaciones sociales que, en función de múltiples intereses y objetivos, ha sido construida a lo largo de los años por los integrantes de la sociedad. Entre ellas sobresalen las organizaciones sociales de base territorial surgidas como instrumentos de las necesidades, demandas y reivindicaciones de condiciones materiales de vida de los pobladores de la ciudad, ya que las macroemergencias, entre las que resaltan los grandes movimientos sísmicos, las afectan sensiblemente. Las organizaciones de damnificados, surgidas al calor de la tragedia de 1985, dadas las causas que dieron lugar a su surgimiento y desarrollo, deben ocupar un lugar de vanguardia en este proceso.

Aunque muchos de los planteamientos aquí contenidos se dirigen directa o indirectamente a las autoridades públicas, ellas no son nuestros interlocutores primordiales. La acuciante demanda de democratización de la vida social, levantada sin cesar desde 1985, incluye como uno de sus puntos que la sociedad asuma progresivamente el control de su propio destino y el enfrentamiento a aquellos fenómenos naturales y sociales que lo lesionan. El Estado debe participar activamente en estas táreas ya que es su función social, su obligación, y para ello la sociedad acepta entregarle, bajo la forma de impuestos, una parte de la riqueza que produce; toda acción realizada por el Estado en este y otros campos es la retribución que por derecho corresponde a la sociedad. Pero su tutelaje paternalista y patrimonialista hacia la sociedad debe irse desvaneciendo, al tiempo que las organizaciones sociales y políticas emanadas de ella asumen crecientemente la conducción de su propia existencia.

Una forma de avanzar en la autonomización de las organizaciones sociales frente al Estado es mediante el desarrollo independiente de procesos investigativos sobre los problemas que afectan a sus integrantes y a la población que constituye su área de influencia. El conocimiento adquirido y las propuestas alternativas de solución que pueden derivarse de él, servirán de base a la elaboración de sus necesidades, demandas y reivindicaciones, de herramienta eficaz para la negociación con los demás agentes sociales e instituciones, particularmente el Estado y sus aparatos, y de guía para su acción cotidiana.

Este libro es parte de un esfuerzo de esta naturaleza. En su primer capítulo, partimos de un balance de lo ocurrido el 19 de septiembre de 1985 y los días siguientes en la Ciudad de México. En el segundo capítulo, se lleva a cabo una evaluación de las acciones de reconstrucción realizadas posteriormente por el gobierno federal y el capitalino, las organizaciones sociales y los individuos.

No tratamos en ellos de hacer una "mejor" síntesis que las realizadas en otros trabajos, sino establecer los aspectos más vulnerables y vulnerados de la ciudad y la sociedad en la coyuntura del sismo, una relación clara entre lo

cuantitativo y lo cualitativo, un análisis crítico de los alcances y límites de la acción estatal y ciudadana, y a partir de allí, fijar los ámbitos de posible intervención preventiva y sus prioridades. No se trata tampoco de un juicio de responsabilidades a ninguno de los agentes o actores sociales directa o indirectamente involucrados en los acontecimientos. Sin embargo, es necesario señalar que: a) las fuerzas naturales actúan sobre estructuras físicas producidas en condiciones históricas y sociales concretas, las que determinan su vulnerabilidad ante las primeras; b) las condiciones materiales y físicas de vida están desigualmente distribuidas, en lo cuantitativo y cualitativo, entre los agentes y clases sociales, por lo que la vulnerabilidad ante las fuerzas naturales es también desigual, agravándose para los sectores populares más desfavorecidos; c) las formas de funcionamiento económico-social pueden modificar notoriamente las estructuras, los procesos y el desencadenamiento de las fuerzas naturales, siendo así parte activa en las emergencias y sus desenlaces; y d) la población tiene condiciones muy distintas de educación, información y disponibilidad de recursos económicos para enfrentar una situación crítica como los sismos. Un análisis que no tenga en cuenta estas realidades objetivas puede conducir a balances incompletos o inadecuados para la formulación de alternativas que sean aplicables realmente, que lleguen a toda la población, independientemente de su ubicación en la estructura social y, sobre todo, a los sujetos más vulnerables en una situación como la analizada.

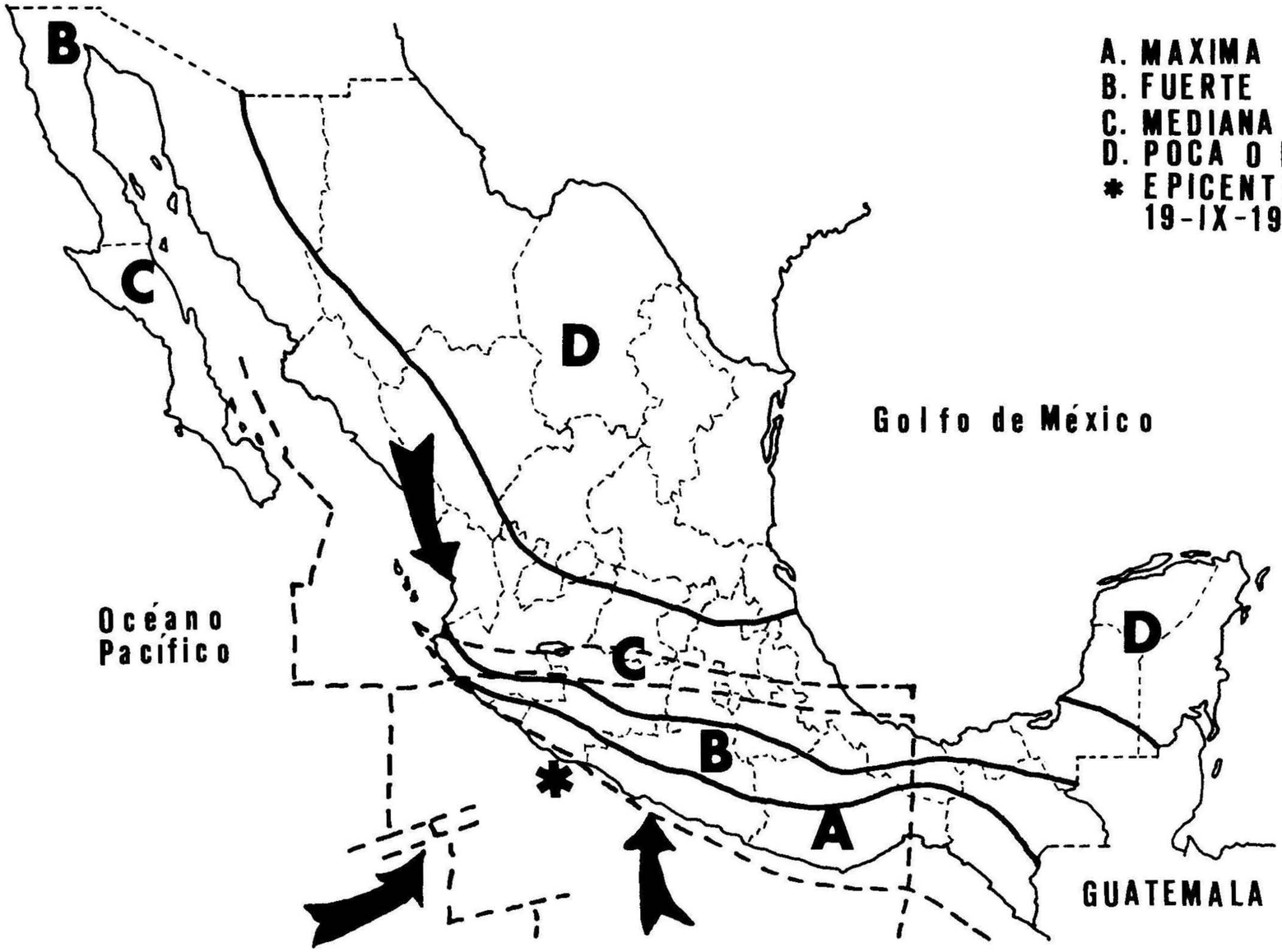
En el tercer capítulo, se hace una breve revisión crítica de las políticas e instituciones estatales de protección civil frente a grandes emergencias, particularmente sísmicas. En el cuarto, se presentan las propuestas de acción. Inicialmente se señalan las modificaciones estructurales que se consideran prioritarias para reducir la vulnerabilidad de las estructuras físicas y sociales frente a las emergencias; luego se hacen propuestas de orden operativo a las autoridades, para finalizar con las propuestas de acción dirigidas a la comunidad capitalina y a las diversas organizaciones sociales. El epílogo es una reflexión sobre las condiciones actuales de vulnerabilidad de la capital y la viabilidad de estas propuestas en 1995, al recordarse 10 años de la tragedia.

Este libro se apoya en los documentos de investigación resultantes del proyecto SI HUBIERA OTRO TERREMOTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO. ALTERNATIVAS PARA LA ACCIÓN CIUDADANA, realizado por el Grupo de Investigación de la *Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre* de la Ciudad de México, entre abril de 1990 y mayo de 1991. Para su desarrollo se contó con el apoyo financiero de la Dirección de Desarrollo Social del Departamento del Distrito Federal. A su titular en esa época, la doctora Alejandra Moreno Toscano, agradecemos la ayuda y estímulo, sobre todo, el respeto absoluto y plural hacia el trabajo de investigación, las ideas de los investigadores y la organización de damnificados. Agradecemos también la colaboración prestada y la valiosa información suministrada por numerosas organismos públicos vinculados a la protección civil en el Distrito Federal y en la Federación. Igualmente reconocemos a Alejandro Varas, dirigente de la UVyD 19 de septiembre, y entrañable amigo, su entusiasmo para promover y apoyar este trabajo y para hacer viable su publicación.

Diversas circunstancias impidieron la publicación de esta investigación inmediatamente después de su realización; la versión final que presentamos ahora es el resultado de una revisión cuidadosa del documento de investigación inicial, de su enriquecimiento con la bibliografía publicada posteriormente, y de un conjunto de reflexiones sobre la situación de la ciudad y la sociedad en estos momentos y sus implicaciones sobre los fenómenos analizados.

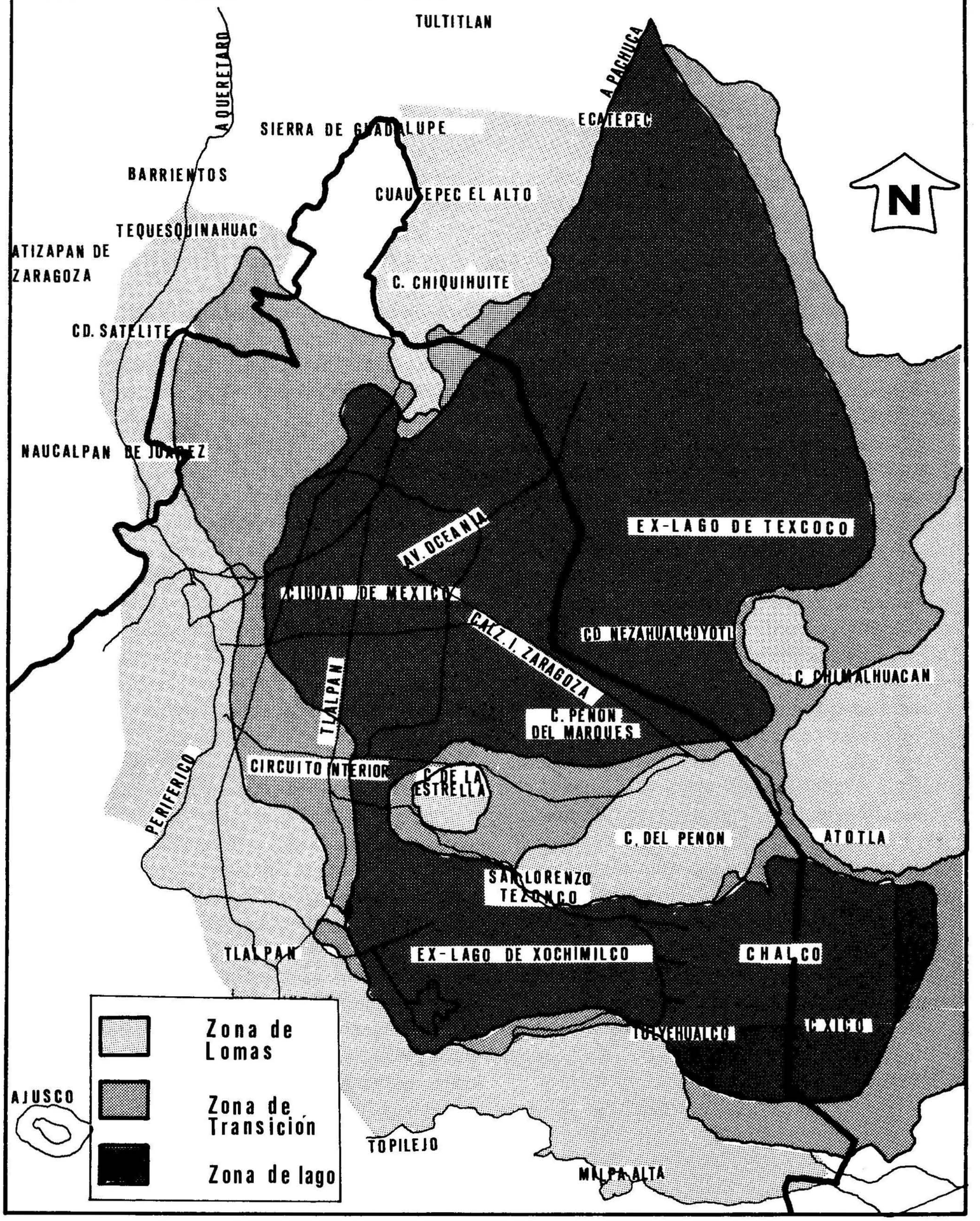
México DF, octubre de 1995

Plano No.2 INTENSIDAD SISMICA EN LA REPUBLICA MEXICANA



FUENTE: Vázquez y Ruelas. Uno mas uno, IX-1990.

Plano No.3 ZONAS ESTRATIGRAFICAS DE LA CIUDAD DE MEXICO.



CAPITULO I

Septiembre de 1985. Del dolor a la solidaridad ciudadana

El 19 de septiembre, a las 7:18 horas de la mañana, un movimiento sísmico de 8.1 grados de intensidad en la escala de Richter, sacudió a la Ciudad de México y otras regiones del centro de México; fue uno de los ocho sismos de 8.0 o más grados de intensidad registrados en el país durante este siglo (Tonda, 1985, 13). Su epicentro se localizó en las costas del estado de Guerrero, sobre el océano Pacífico, cerca de la desembocadura del río Balsas, a una distancia aproximada de 400 kilómetros de la Ciudad de México, en la intersección de la *Placa de Cocos* y la plataforma continental mexicana (Plano No. 2). Su duración fue de entre 2.5 y 3 minutos en la Ciudad de México, y tuvo efectos graves en una superficie cercana a los 800,000 kilómetros cuadrados, especialmente en la Ciudad de México y los campos y ciudades de los estados de México, Jalisco, Guerrero y Michoacán. El 20 de septiembre, a las 19.38 horas, tuvo lugar un segundo sismo (o réplica) de 7.5 grados en la escala de Richter, cuyo epicentro se localizó al suroeste del primero, que concluyó los efectos devastadores del primero (CEPAL, 1985, 3 a 6). En la capital, la intensidad destructiva de los dos sismos fue potenciada por dos hechos naturales.

En primer lugar, la frecuencia de las ondas sísmicas, de dos segundos de duración, coincidió con la resonancia natural de los suelos del Valle de México, produciendo un efecto devastador sobre las edificaciones de ciertas características. En segundo lugar, una parte considerable de la ciudad se halla asentada sobre la *zona de un ex-lago*, de baja resistencia y alta deformabilidad, en la que la propagación de las ondas sísmicas provoca una amplificación del movimiento, similar a las olas marinas (Lomnitz, 1991), dando lugar a efectos destructivos mayores; otra parte de la ciudad, la menor, se asienta sobre la *zona de lomas*, fuera de la influencia de la formación lacustre, donde el efecto de los sismos es mucho menor; finalmente, el resto se asienta sobre la *zona de transición*, de características intermedias entre las dos anteriores (Vásquez y Ruelas, 1990; Ladislao, 1985; Tejeda, 1985; ver plano No. 3).

Como en los anteriores macrosismos, la zona urbana de la capital más afectada, se localizó en el centro de la ciudad, sobre la *zona de lago* o *zona blanda*; particularmente en la delegación política Cuauhtémoc, que absorbió el 80 por ciento de los daños, en las colonias Centro (que alberga los dos perímetros del Centro Histórico oficialmente delimitado), Nonoalco-Tlatelolco, Santa María La Rivera, San Rafael, Revolución, Cuauhtémoc, Juárez, Condesa, Roma, Obrera, Doctores, Tránsito, Tepito y Morelos. La delegación Venustiano Carranza, al oriente de la anterior, también se vió fuertemente impactada. Al norte, la delegación Gustavo A. Madero, en las colonias Bondojito y Lindavista. En mucho menor grado, la delegación Benito Juárez, más al sur, en las colonias Narvarte y Asturias. Y en la Delegación Coyoacán, las colonias Prado Churubusco y Campestre Churubusco, sobre el cordón de *zona de lago* que une el área central con el ex-lago de Xochimilco (Plano No. 4).

1. La población afectada

Existen diferencias en los cálculos del número de damnificados dejados por los sismos, según las categorías establecidas: los que perdieron la vida, los declarados "desaparecidos" en los días de la tragedia, los que sufrieron heridas, los que perdieron su vivienda y pertenencias, los que directa o indirectamente quedaron temporal o definitivamente sin empleo e ingresos, quienes sufrieron trastornos mentales, quienes perdieron el acceso a servicios públicos (salud, educación, recrea-

ción, abasto) y tuvieron deterioro en sus condiciones de vida, etc. Algunos calculan que más de 20 millones de personas a nivel nacional se vieron afectadas directa o indirectamente, cifra que parece excesiva. (CEPAL, 1985, 11) Cálculos más cercanos a la realidad, según diferentes clasificaciones, serían:

CUADRO No. 1.
DAMNIFICADOS SEGÚN DIFERENTES CRITERIOS

Numero oficial de víctimas fatales	6,000
Desaparecidos	20,000
Rescates con vida	4,096
Heridos*	30,000 - 40,000
Damnificados	150,000
Familias que perdieron su casa totalmente	30,000
Familias que sufrieron daños en sus viviendas	60,000
Perdieron su empleo directa o indirectamente	150,000 - 220,000
Pérdidas materiales graves y daños intangibles	50,000

* 14 por ciento con lesiones mayores, 25 por ciento con lesiones menores y 60 por ciento con daños físicos leves.

FUENTE: Para víctimas, desaparecidos, heridos, rescate con vida y que tuvieron grandes pérdidas y empleo: DDF, DGRUPE, **Consecuencias del sismo del 19 de septiembre y acciones para la reconstrucción de la Ciudad de México**, mayo de 1986, México DF, Tabla M7, pág. 18 a 26. De los que perdieron sus casas totalmente o con daños: CEPAL, **Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía del país**, AC/XXX/R, 15 de octubre de 1985, México.

Las estimaciones sobre el número de muertos han sido diversas. El Departamento del Distrito Federal (DDF), a la semana del siniestro, calculaba las muertes en 5,000: 1,500 cadáveres aún por rescatar y 1,500 desaparecidos, lo que daba un total de 8,000; el secretario de Salud mencionaba 11,600 muertes. En la prensa extranjera, las estimaciones fueron de 10,000 a 30,000 muertos. Extraoficialmente se ha llegado a la suma de 35,000 muertes (Centro de Estudios del Trabajo, 1985, 20; La Jornada, 5-XI-85, 4) El número de muertos fue bajo en relación a la magnitud de los daños materiales, pues a la hora en que se registró el primer sismo, mucha gente iba apenas en camino a su trabajo o centro de estudio o aún no salía de sus hogares; por fortuna, las escuelas primarias, muy dañadas por el sismo, aún no iniciaban labores, lo cual ahorró muchas vidas infantiles. Entre las muertes registradas, se tienen 2,778 trabajadores del Estado, más de 1,200 del sector salud (cifra sólo del Hospital General y del Juárez), 1,334 trabajadores de limpieza, 130 bancarios, 800 costureras, un subtotal de 6,242, a los que hay que añadir los fallecidos en hoteles, restaurantes, industrias y escuelas (Centro de Estudios del Trabajo, 1985, 40; Lovera, 1985, 37). Las cifras para desaparecidos también son muy ambiguas: desde 2,000, hasta 20,000, que pudieron haber quedado atrapados entre los escombros de edificaciones derrumbadas y dañadas; legalmente, a un desaparecido después de dos años se le considera fallecido (CEPAL, 1985, 17 y 18).

La población damnificada que sufrió algún daño en su vivienda se calcula así: si 90,000 viviendas se perdieron totalmente o sufrieron derrumbe parcial o daños, podemos considerar 90,000 familias damnificadas, aunque en muchas de esas viviendas había más de una familia, por lo que una aproximación sería de 495,000 damnificados de este tipo (CEPAL, 1985, 12). La población que sufrió más los sismos fue la residente en viejas vecindades y la hacinada en cuartos de azotea, inquilinos de edificaciones poco seguras, población muy vulnerable que mantiene precarias condiciones económicas (Rabell y Mier y Terán, 1986, 25); y los residentes de conjuntos habitacionales administrados por el Estado, y de condominios del sector privado. Como damnificados, hay que añadir: los que perdieron su empleo directa o indirectamente, de 150,000 a 220,000, según las fuentes (CEPAL, 1985, 23; Centro de Estudios del Trabajo, 1985, 51; DDF-DGRUPE, 1986, 77 y 78); y aquellos que sufrieron grandes pérdidas materiales y daños intangibles (muertes de familiares, enfermedades mentales, etc.) que se calculan en 50,000 más (DDF-DGRUPE, 1986, 18).

Entre los damnificados hay que incluir también a quienes perdieron el acceso a servicios sociales básicos. Entre las edificaciones derrumbadas o con mayores daños, se encontró una gran proporción destinada al servicio de sectores de bajos recursos (no asalariados, obreros y empleados) tales como hospitales asistenciales y para

trabajadores privados y públicos, un gran número de escuelas, en su mayoría públicas, mercados populares, etc., acentuando aún más las precarias condiciones de vida de la población trabajadora de bajos recursos.

CUADRO No. 2.
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN DELEGACIONES CUAUHTÉMOC Y VENUSTIANO CARRANZA. 1970-1990

	Total			Incremento	
	1970	1980	1990	70-80	80-90
Cuauhtémoc	925,752	841,983	595,960	-9.05	-29.21
V. Carranza	747,513	692,896	519,628	-7.31	-25.00
DDF	6,874,185	8,831,079	8,235,774	22.16	-6.74

FUENTE: 1970 y 1980: CONNOLLY, DUHAU, COULOMB, **Cambiar de casa pero no de barrio,** Cenvi, UAM-A, México DF, 1991, Cuadro No. 1.1 Pág. 24. 1990: INEGI, **XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Distrito Federal,** INEGI-SPP, Aguascalientes, 1991. Cuadro No. 2, Págs. 2 a 13.

Las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, en el centro de la ciudad, las más violentamente golpeadas por los sismos, habían presentado en la década 1970-1980, un fuerte declive de la población residente, debido al éxodo de población hacia otras áreas urbanas, no compensado por el crecimiento natural interno, cuyas causas serían: a) el cambio de usos del suelo y los inmuebles, de vivienda a comercio, almacenamiento, producción, gestión pública y privada y actividades culturales; b) el deterioro del mercado habitacional, en gran parte muy antiguo, por la falta de mantenimiento y el efecto de las fuerzas naturales; y c) el deterioro de las condiciones sociales y ambientales en el área. Los sismos actuaron como violento acelerante de la contracción de la población, tanto por las muertes producidas, como por el impacto psicológico de inseguridad causado entre los residentes, como lo muestran los datos del censo de 1990.

2. Los Daños materiales

Dada la gran complejidad estructural del área central de la ciudad, manifiesta en la combinación de múltiples funciones urbanas resultado de las continuas transformaciones y superposiciones acumulativas ocurridas a lo largo de más de seiscientos años de existencia, desde Tenochtitlan (Davies, 1988; Garza, 1987), los sismos destruyeron inmuebles de muy variados usos, períodos históricos, tipos arquitectónicos y alturas.

CUADRO No. 3.
INMUEBLES AFECTADOS SEGÚN SU USO

Uso	No.	por ciento
Habitacional	3,746	65
Comercial	840	15
Educacional	704	12
Oficinas*	345	6
Hospitalario**	41	1
Recreativo	33	1
Industrial	19	—
TOTAL	5,728	100

* De 196 inmuebles de oficinas públicas afectados, sólo el 1.5 por ciento eran de propiedad estatal; el resto eran rentados.

** 22 sufrieron daños mayores.

FUENTE: ZICCARDI, Alicia, *Política de vivienda para un espacio destruido*, REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA, No. 2/86, Abril-junio 1986, IIS-UNAM, México DF, pág. 138.

La vivienda representó el más alto porcentaje, debido al gran peso relativo de este uso inmobiliario en el total de la ciudad, las precarias condiciones de la estructura física de los inmuebles, en su mayor parte dedicados a vivienda popular bajo la forma de vecindades o conjuntos de vivienda de interés social, construidos en forma precaria o con gran economía y/o muy deteriorados por el paso del tiempo y la ausencia de mantenimiento. Llama la atención el alto número y porcentaje de inmuebles de uso educativo de baja altura afectados, y hospitalario, de propiedad estatal, por lo general mucho menos numerosos en relación al total de inmuebles existentes; ello generó muchas interrogantes sobre las causas de su derrumbe y, en especial, sobre las condiciones técnicas y económicas en las cuales fueron construidos.

2. 1. Vivienda

Sin duda, el *subsistema de soportes materiales urbanos* (Pradilla Cobos, 1984, C.I) más afectado por los sismos fue el de la vivienda. Dada la situación estructural de penuria de vivienda, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, existente en el país, en el área metropolitana de la Ciudad de México y en el Distrito Federal, los

sismos actuaron como violento agravante del problema. Se estima que el déficit de vivienda urbana en México rebasaba los 6 millones de unidades, y crece por aumento natural de la población en 650,000 y por migraciones en 850,000 unidades cada año. En la Ciudad de México en 1980, en un cálculo bajo, este déficit alcanzaba a 663,000 unidades (Michel, 1988, Cuadro No. 21; Tamayo, 1986, 56). A pesar de que la Ciudad de México y sobre todo el Distrito Federal, es la entidad más estudiada del país, la estadística de vivienda es bastante limitada. Se cuenta con estimaciones aproximadas, pero no se sabe con exactitud cuantas viviendas se localizaban en el área específica afectada por los sismos de septiembre de 1985, por lo que la cuantificación de los daños es imprecisa.

En las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, en la década 1970-1980, se presentó una dinámica habitacional de signo inverso. En la primera, donde se ubica el Centro Histórico, hubo una disminución del número de viviendas, debido al notorio proceso de cambio de uso del suelo y los inmuebles a comercio, bodegas, talleres manufactureros y oficinas públicas y privadas, y a la desaparición física de los soportes materiales por el deterioro debido a falta de mantenimiento y en estas condiciones, a la acción de las fuerzas naturales (lluvias, incendios, temblores menores, etc.). En cambio, en la segunda, se dió un incremento del número de viviendas, como resultado de la construcción de numerosos edificios de vivienda en condominio o para renta en altura, lo que significó un mejoramiento cualitativo en relación con las antiguas casas de vecindad o residencias unifamiliares. A no dudarlo, el sismo contribuyó a acelerar el proceso de disminución de la vivienda en la Cuauhtémoc, y a revertir la tendencia en la Venustiano Carranza, durante la década 1980-1990. Las razones son evidentes: la destrucción directa de viviendas; la explicable tensión psicológica y la sensación de inseguridad de la población por la vulnerabilidad de las viviendas que sobrevivieron a la tragedia y los posibles peligros de residir en la zona, aún en edificios de nueva construcción, que desde luego se hicieron casi excepcionales; y los temores de los propietarios inmobiliarios y los constructores y la elevación de los costos en función de los reglamentos más estrictos de construcción que se aprobaron posteriormente, dando lugar a una reducción muy fuerte de la actividad constructora, sobre todo de viviendas.

En esta zona ha predominado, aún después del sismo, una gran heterogeneidad de las formas de vivienda, prevalencia de sectores populares de bajos ingresos, densidades poblacionales relativamente altas, grados elevados de hacinamiento, un grave deterioro inmobiliario y precarias condiciones de habitabilidad de los inmuebles. Aunque las tipologías de vivienda presentan siempre una cierta aleatoriedad, la establecida por René Coulomb es indicativa de la heterogeneidad de las formas y las condiciones materiales de habitación en la zona (Coulomb, 1991, 35 a 39): 1)Edificios históricos transformados en vivienda multifamiliar para renta; 2) Vecindades "clásicas"; 3) "Nuevas vecindades"; 4) Casas habitación; 5) Edificios de departamentos; 6) "ciudades perdidas"; 7) Cuartos de azotea; y 8) Conjuntos habitacionales de vivienda de interés social. Entre ellas, en términos generales, las más precarias son las viviendas multifamiliares en renta en edificios históricos, las vecindades "clásicas" y "nuevas", las "ciudades perdidas" y los cuartos de azotea.

CUADRO No. 4.
EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA EN LAS DELEGACIONES CUAUHTÉMOC Y VENUSTIANO CARRANZA 1970-1990

	Total			Incremento	
	1970	1980	1990	70-80	80-90
Cuauhtémoc	210,044	198,550	159,712	-5.47	-19.56
V. Carranza	128,936	142,197	117,877	9.32	-17.10
DF	1,219,419	1,754,727	1,799,410	30.50	2.48

FUENTE: 1970 y 1980: CONNOLLY, DUHAU, COULOMB, **Cambiar de casa pero no de barrio,** CENVI, UAM-A. México DF, 1991, Cuadro No. 1.1 Pág. 24. 1990: INEGI, **XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Distrito Federal,** INEGI-SPP, Aguascalientes, 1991. Cuadro No. 37, Págs. 273 y 274.

Se afirma que con el siniestro, el déficit habitacional se incrementó de manera violenta en cerca de 90,000 viviendas derruidas o dañadas en mayor o menor grado. La calificación del daño

fue aleatoria y subjetiva, excepto en casos muy evidentes como los derrumbes parciales o totales. No se sabe como se determinó si una vivienda resultó dañada, o a que se consideró "habitable". Esta imprecisión fue causa de problemas y conflictos cuando se trató de definir el número y la ubicación de los damnificados que debían ser atendidos por los organismos oficiales durante la fase de reconstrucción (Connolly, 1987, 102). Sin embargo, la magnitud de los daños rebasó cualquier previsión, y reveló fallas estructurales arquitectónicas y también sociales (CEPAL, 1985, 12). Se calcula que en la *Zona de expropiación*, definida por el gobierno para la expropiación de terrenos e inmuebles y la reconstrucción de viviendas, la más afectada por el sismo pero no la única, existían en 1980 cerca de 323,200 viviendas, con una población de cerca de 1,513,000 habitantes, una densidad de 319 habitantes por hectárea, 4.8 habitantes por vivienda, 1.05 familias por vivienda, 1.9 personas por cuarto, y un 69.0 por ciento de viviendas con tenencia en renta (Coulomb, 1991, 24 a 27). Pero existen marcadas diferencias por sector, haciéndose más problemáticas estas características en el perímetro más amplio del Centro Histórico, donde los daños fueron de extrema gravedad.

CUADRO No. 5.
VIVIENDAS DAÑADAS SEGÚN SU TIPO (porcentaje)

Tipo de vivienda por ciento	
Cuarto de azotea	9.0
Vivienda en vecindad	60.2
Departamento en edificio	21.7
Casa sola	3.8
No especificado	5.3

FUENTE: RABELL y MIER Y TERÁN, *Los damnificados por los sismos de 1985 en la Ciudad de México*, REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA, Año XLIII, No.2, Abril-junio 1986, ISUNAM, México DF, Pág. 24.

La población que sufrió más duramente los sismos fue la de bajos ingresos, localizada en las formas más precarias de vivienda en la zona más deteriorada del centro tradicional de la ciudad (Del Valle, 1985); en particular, los habitantes de viejas vecindades, las familias hacinadas en cuartos de azotea de los edificios destinados originalmente a vivienda de una empleada del servicio doméstico, inquilinos casi todos de edificaciones poco seguras, es decir, el sector más vulnerable de la población debido a sus precarias condiciones económicas.

En el Distrito Federal se perdieron completamente y debieron demolerse alrededor de 30,000 viviendas y se dañaron cerca de 60,000. Cabe resaltar que en las zonas de bajos ingresos seriamente dañadas (vecindades en casonas viejas del centro de la ciudad y en azoteas de conjuntos habitacionales construidos por el Estado) suelen encontrarse hasta 15 espacios habitacionales en un área de 200 metros cuadrados (13.3 metros cuadrados por vivienda), en tanto que la población de ingresos medios afectada ocupaba 100 metros cuadrados por unidad familiar (CEPAL, 1985, 12 y 13). La vivienda de las clases populares, particularmente en las áreas centrales de la ciudad, presentaba, y sigue presentando actualmente. (UVyD 19, 1991) un elevado índice de densidad y ocupación del suelo; esta fue una de las causas de que los daños ocasionados por el siniestro fueran mayores en ella en cuanto al número de damnificados. Por otra parte, un alto porcentaje de la vivienda de estos sectores no era de quienes la habitaban, ya que el alquiler era la vía más común de resolver el requerimiento habitacional (Portillo, 1984). En una encuesta realizada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM entre las personas alojadas en albergues, semanas después de los sismos, se estimó que el 84.2 por ciento de los encuestados ocupaba vivienda rentada.

CUADRO No. 6.
FORMA DE TENENCIA DE LAS VIVIENDAS DE LOS DAMNIFICADOS ENCUESTADOS

Forma de tenencia por ciento	
Rentada	65.9
Renta congelada	16.4
Cuarto rentado en vivienda	1.9
Prestada	5.6
Propia	4.1
Propia aún pagándose	1.2
Otros	4.2
Sin información	0.7

FUENTE: RABELL y MIER Y TERÁN, *Los damnificados por los sismos de 1985 en la Ciudad de México*, REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA, Año XLVIII, No. 2, Abril-junio de 1986, IISUNAM, México, DF Pág. 25.

Puede haber dudas sobre lo elevado de esta cifra debido a que el universo estudiado fue el de los damnificados con menos recursos económicos, pero no deja de ser indicativo de la importancia de la vivienda alquilada en el total de la afectada. Lo cierto es que la mayoría de las familias que se quedaron sin casa no eran propietarias de ella. Es sabido que muchas de estas viviendas, construidas hace muchas décadas o, aún, varios siglos, no recibían mantenimiento adecuado de sus propietarios, por lo cual sus estructuras estaban totalmente debilitadas; en períodos de lluvia intensa en la capital, es frecuente leer en la prensa la noticia de derrumbes de vecindades, lo cual prueba esta afirmación.

El abandono de los edificios era y sigue siendo más grave en lo que fueron *viviendas de renta congelada*, que representaban una parte significativa de los inmuebles afectados, sobretodo en vecindades o edificios construidos con anterioridad a 1942. Los decretos sobre el congelamiento de rentas, expedidos en los años cuarenta, permitieron una permanencia relativa de población de escasos recursos en el centro, aunque fueron medidas parciales que no incluyeron acciones en favor del mantenimiento físico de los inmuebles, ni contra la especulación de acaparadores, intermediarios de los terrenos urbanos e inmobiliarias, los cuales justificaban el desalojo de sus ocupantes con las condiciones de inhabitabilidad de las cuales eran responsables, con el objeto de comercializar el suelo para uso privado. La consecuencia fue la desatención total de los inmuebles por parte de los propietarios, a la que se añadió el propio desinterés de los inquilinos, que 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 un verdadero desastre estructural. En 1992, se derogaron los decretos correspondientes, lo cual ha acelerado el cambio de usos del suelo y la expulsión de pobladores populares del área hacia otras zonas de la ciudad.

Los habitantes del centro, trabajadores pobres, subempleados y desempleados, se han enfrentado a la imposibilidad de encontrar y mantener una vivienda. Gran parte de las edificaciones de habitación en el Centro Histórico eran, y siguen siendo, vecindades en vetustos edificios de valor histórico que contenían hasta 40 o 50 familias con promedio de 6 y 7 miembros cada una, en cuartos estrechos, sin ventilación ni iluminación, con servicios sanitarios colectivos de alto riesgo para la seguridad de sus habitantes, con derrumbes parciales, muros agrietados e insalubres y un hacinamiento impresionante.

Las causas por las que se vinieron abajo muchos edificios fueron variadas. A la intensidad y naturaleza del sismo hay que agregar el problema del subsuelo blando, los asentamientos diferenciales debidos a la desecación de los mantos acuíferos, la anarquía en el proceso de construcción que coloca edificaciones de muy diferentes alturas y cargas físicas a un lado del otro, sobre muy pequeñas superficies portantes, y graves irregularidades, irresponsabilidades y engaños en el uso de materiales y técnicas constructivas, etc., que analizaremos en otro apartado. Hay que agregar otros aspectos ajenos a la construcción, que tenían que ver con los usuarios o dueños de los edificios. Algunos habían sido sobrecargados de peso al poblarse la azoteas con nuevas viviendas; en algunos casos la población alojada en cuartos de azotea llegaba a ser más numerosa que la del resto del inmueble, por ejemplo en el centro de la ciudad. Otros habían sido ocupados parcialmente, en pisos altos, con talleres manufactureros o bodegas de mercancía, que agravaban la debilidad estructural. Lo mismo sucedía con los sobrepesos y fallas estructurales derivados de las modificaciones realizadas por los dueños o usuarios al construir o destruir muros o cambiar acabados con mayor peso y aumentar las cargas muertas de los edificios (Boils, 1986b, 50).

Un caso dramático y muy especial lo constituye la unidad habitacional Nonoalco-Tlatelolco, construída en los años sesenta como símbolo de la arquitectura moderna y la renovación urbana en México, y considerada por sus promotores y diseñadores como un modelo "revolucionario" para resolver el problema de la vivienda en América Latina. El tipo de diseño urbano y los métodos y técnicas constructivas utilizadas

presentaban desde el inicio, problemas en relación a las características del suelo. El errado diseño político y social llevó a un uso muy diferente al previsto inicialmente. Movimientos telúricos anteriores al de 1985, ya habían afectado estructuralmente al conjunto. Su recimentación y reparación fue pospuesta inexplicablemente por problemas burocráticos. El sismo se encontró con estructuras físicas inestables, deterioradas y sobrecargadas. El resultado final fue una de las tragedias más lamentables y lamentadas, con un muy alto costo en vidas humanas y pérdidas materiales (Pradilla, 1985). Aunque con diferencias, el caso de la unidad habitacional Juárez, destruida también por los sismos, es otro que ameritaría un estudio más profundo tendiente a extraer experiencias críticas para futuros desarrollos de la acción habitacional.

En cuanto a la localización territorial de los daños, éstos comprendieron 4 de las 16 delegaciones políticas en que se divide el Distrito Federal; estas fueron: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Benito Juárez. Salvo esta última —la menos dañada— se trata de delegaciones donde se sitúa un gran número de viviendas populares.

Las primeras aproximaciones daban los siguientes datos:

* La delegación Cuauhtémoc, por sí sola, absorbió el 80 por ciento de los daños ocasionados por el terremoto. El número de edificios derrumbados fluctuó entre 240 y 258, otros 257 tuvieron que ser demolidos y 724 más presentaron fracturas de diverso grado. En 34 colonias de esa delegación, 2,521 vecindades que albergaban a 97,755 personas en 19,551 viviendas padecieron daños. Entre las colonias más afectadas están: la Centro, donde cayeron 150 vecindades con 1,500 viviendas ocupadas por 20,000 personas; la Peralvillo, donde sufrieron daños 71 vecindades con 591 viviendas y casi 3,000 personas; la Buenos Aires, la Guerrero y la Roma. En esta última se calcula que hubo 472 derrumbes, la mayoría de vivienda popular. También se encontraba el Multifamiliar Juárez, de cuyos 1,080 departamentos, sólo 48 quedaron en buenas condiciones, y de los 10,000 habitantes que vivían en esa área, sólo quedaron unos mil aproximadamente (Centro de Estudios del Trabajo, 1985. 36 a 28). También en la delegación Cuauhtémoc se localiza la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, de la cual dos tercios del edificio Nuevo León se derrumbaron, hubo daños que obligaron a desocupar 40 inmuebles con más de 3,000 departamentos, a demoler 8, a recimentar 32 y a reparar 60, así como a la afectación parcial de 274 viviendas de acuerdo con las evaluaciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Torres, 1987).

* En la delegación Venustiano Carranza se registraron 84 derrumbes totales, 128 parciales y la afectación de 1,900 construcciones. Las colonias más afectadas fueron la Morelos, que quedó virtualmente inhabitable al derrumbarse el 40 por ciento de aproximadamente 1,200 vecindades, la Valle Gómez, la Merced, la Felipe Ángeles, la Lorenzo Boturini y las áreas aledañas al mercado de Jamaica. Particularmente en esta zona donde decenas de familias no quisieron abandonar sus viviendas por temor a perder sus derechos permaneciendo así anclados a sus ruinas.

* La delegación Gustavo A. Madero sufrió el desplome total de 25 construcciones y parcial de 35. En su mayoría eran viviendas de colonias como Vallejo, Industrial, Guadalupe Tepeyac y La Joya.

* En la delegación Benito Juárez se reportaron 7 derrumbes totales y 50 parciales, sobretodo en las colonias Narvarte, Álamos, Del Valle y Nápoles. Sólo en esta última puede hablarse de una zona de clase media (Centro de Estudios del Trabajo, 1985, 37).

El costo en ese momento de reposición de las edificaciones se estimó en 158,500 millones de pesos, mientras que el de reparación de las unidades que resultaron dañadas se situó en 21,800 millones. El valor del mobiliario perdido se estimó en 26,400 millones más. La pérdida total para el sector vivienda alcanzaría a 80,300 millones de pesos. Cabe señalar que dicha cifra no incluyó el valor de los terrenos para la reedificación (CEPAL, 1985, 13).

El sismo desató procesos especulativos que difícilmente podrían encontrar cabida en el concepto de *solidaridad ciudadana*. Muchos

propietarios de viviendas, afectadas o no, exigieron a sus inquilinos que las desalojaran "debido a los daños y reparaciones necesarias", la mayoría de las veces inexistentes, sin ofrecerles alternativas. Otros, simplemente los desalojaron por cualquier medio. Mas, en general, la especulación se adueñó del mercado del suelo, la vivienda y los materiales de construcción. En 1984, el índice (1974 = 100) de precios al consumidor fue de 1,949.30, el de costo de la edificación de 2,049.30, el de precio de materiales de construcción de 2,309.00, el de mano de obra en la construcción de 1,554.70, el de vivienda en alquiler de 1,572.87 y el del salario mínimo de 1,369.86. En 1986, fueron respectivamente: 5,672.14; 5,765.20; 6,753.90; 3,891.00, 4,071.81 y 3 655.40 (Schteingart, 1989, 158, Cuadro 13). Salta a la vista que los aumentos en los costos de la construcción, los materiales de construcción, la inflación general y los alquileres de vivienda, se localizaron muy por arriba, casi el doble en algunos casos, del de los salarios de los trabajadores de la construcción y los salarios mínimos, mostrando claramente los procesos especulativos de terratenientes y casatenientes.

2.2. Sector Salud

El sector salud fue uno de los más golpeados en términos relativos por los terremotos, sobre todo en los niveles de especialización y tecnología avanzada. El territorio afectado por los sismos presentaba la mayor concentración de infraestructura médica para la atención secundaria y terciaria del país (Soberón y otros, 1986, 569). Las instalaciones afectadas se encontraban centralizadas en un radio de cerca de tres kilómetros y poseían un número elevado de camas por hospital; murió un número muy alto de médicos y personal de apoyo; el daño a la investigación y la docencia de alto nivel que se practicaba en algunas de las unidades médicas dañadas, fue muy grave. En el Distrito Federal, 500 edificios de las distintas entidades del sector salud resultaron dañados en grados diferentes, perdiéndose completamente 9 de ellos, reduciéndose en 5 000 camas (el 30 por ciento del total) la capacidad de hospitalización del área metropolitana de la Ciudad de México (CEPAL, 1985, 13).

Entre los centros de salud públicos y privados que no podrían ser utilizados y serían demolidos, se encontraban: clínica del ISSSTE en San Antonio Abad, Hospital Juárez, Hospital ISSSTE, Hospital General de Balbuena, Hospital General de Urgencias Balbuena, Central Quirúrgica en Zacatecas, y Hospital General de la secretaría de Salud. Los edificios de salud que fueron dañados y que podrían ser reparados: Hospital ISSSTE, Zaragoza Torre de Hospitalización, Dirección de Servicios Médicos, Artículo 123, Hospital Balbuena (Area de urgencias), Hospital Infantil de Iztapalapa, Hospital Parque Vía y Francisco Covarrubias, Hospital Durango y Sonora, Cuerpo "A", Hospital anexo Durango, Cuerpo "B" (Musacchio, 1985, 129 a 136). Según el informe de la Comisión Metropolitana del 3 de Octubre, de los 2,831 edificios dañados, 49 eran centros hospitalarios y de salud. Entre los inmuebles que si se podrían usar se encontraban 28 hospitales, (Alva y otros, 1985).

"El Centro Médico Nacional del IMSS, considerado como el complejo hospitalario mas importante de Latinoamérica, con más de 2,300 camas y la mayor biblioteca médica del país, tuvo que ser completamente evacuado, ya que casi todos sus veinticinco edificios sufrieron daños. La mayoría de las camas que se perdieron estaban dedicadas a la atención terciaria, de alta tecnología, y correspondían a un tercio de las camas del IMSS en el área metropolitana de la Ciudad de México" (Soberón y otros, 1986, 575). El deterioro de los edificios obligó a su demolición posterior, aunque se pudo rescatar el 95 por ciento del mobiliario y equipo. En la misma institución se perdieron cuatro unidades de medicina familiar, con un total de 140 consultorios.

Otra institución de seguridad social, el ISSSTE, perdió 867 camas, 36 por ciento de su capacidad en el AMCM; sus hospitales 1o. de Octubre y Zaragoza sufrieron graves daños; además, fue necesario el cierre temporal de cuatro clínicas de medicina general y tres de especialidades, con 150 consultorios. La secretaría de

Salud puso fuera de servicio 2,158 camas, 43 por ciento del total con que contaba en el AMCM; 745 de éstas se perdieron definitivamente al derrumbarse el Hospital Juárez y la torre de ginecobstetricia del Hospital General de México, lo que representó un abatimiento del 15 por ciento de su capacidad hospitalaria; por el desplome de la residencia de médicos, se perdieron 305 puestos de residentes (Soberón y Valdés, 1987, 452). Seis millones de personas de bajos recursos en la zona metropolitana no estaban afiliadas al Seguro Social y eran atendidas por el Hospital General, el Juárez y el Manuel Gea González, quedando desprotegida, sin servicios de salud, una gran proporción de la población metropolitana (Poniatowska, 1988, 161). La red de Hospitales Generales perteneciente al DDF, con 1,600 camas no fue afectada. Cinco de los hospitales privados más importantes tuvieron que ser evacuados, se produjeron daños en 180 consultorios (12 por ciento del total) y se perdieron algunas unidades móviles de atención (CEPAL, 1985. 13).

En síntesis: en la Ciudad de México existía (y aún existe) un déficit estructural de atención médica y hospitalaria; en una coyuntura en la que el elevado número de heridos y traumatizados causados por el sismo incrementaba la demanda de servicios médicos y hospitalarios, una parte importante de esta infraestructura, excesivamente concentrada en el área territorial más golpeada por el sismo, fue destruida, severamente dañada o inutilizada; un número importante de los especialistas y personal auxiliar que la atendía murió, recibió heridas o traumas o vió reducida su efectividad por razones familiares; en estas circunstancias, no era posible garantizar una atención médica adecuada ni a los damnificados, ni a los usuarios cotidianos del sistema de salud.

Para responder a esta situación crítica, por primera vez en su historia, el sistema de salud unificó —aunque no con la coordinación óptima—, la asistencia privada y pública. Para atender la demanda de las urgencias que se presentaban, y con el fin de tener disponibilidad de camas, se dió de alta a pacientes con padecimientos subagudos y crónicos, quedando una disponibilidad en las institciones del sector salud de cerca de 2,500 camas. A la par, se reforzaron los turnos vespertinos y nocturnos de las áreas quirúrgicas de los hospitales de urgencias y de los de segundo y tercer nivel del AMCM, y se pusieron a disposición 700 camas en distintos hospitales de los estados de México, Puebla, Querétaro e Hidalgo (Soberón y Valdés, 1987, 450). En las labores de evacuación, el mayor esfuerzo se llevó a cabo en el Centro Médico Nacional, donde 2,900 pacientes lo fueron en sólo cuatro horas, gracias a que dos años antes del siniestro se hicieron simulacros, lo que permitió que el personal que permanecía desde entonces dirigiera la operación, sin que se produjeran decesos; así mismo, la secretaría de Salud trasladó a 292 pacientes del Hospital General, a 167 del Hospital Juárez, a 640 de los hospitales Zaragoza y 1o. de Octubre, y de las instalaciones del DIF se desplazaron 364 personas. Para su relocalización se habilitaron centros de información. En las instalaciones del sector salud se prestó atención médica a 11,770 lesionados, 1,510 de los cuales ameritaron internamiento en los servicios de salud, y 212 de ellos perecieron; en total, contando los recibidos en el sector privado, se atendieron 5,748 heridos de gravedad, 10,188 con heridas menores, 22,669 con trastornos leves, para un total de 42,701 personas atendidas. La participación de instituciones del sector privado incluyó al entonces Hospital Humana, al Inglés ABC de México, Metropolitano y Español entre otros (Poniatowska, 1988, 186; Soberón, Frenk y Sepúlveda, 1986, 575 y 576).

Un problema grave fue la falta de información precisa sobre el tipo de atención que se ofrecía en cada clínica u hospital; no se tenían indicaciones sobre rutas de evacuación; no se sabía hacia donde se canalizaban los quemados, los traumatizados, etc.; se desconocía que hospitales seguían en funcionamiento; faltaba un directorio de los recursos hospitalarios reales, del número de camas disponibles. No había plan de emergencia para esta zona sísmica, y aunque algunos hospitales tenían un plan de emergencia consistente en someter todo el servicio al mando unificado de Urgencias, al estar a disposi-

ción del sector salud, el material, equipo y transporte sólo se usaba con órdenes, las cuales, en los primeros momentos no llegaron, desaprovechándose infraestructura hospitalaria y recursos humanos (Poniatowska, 1988, 161 a 172; Almada, 1985, 30 a 32). Tan sólo en los hospitales Juárez y General murieron 1,200 pacientes, médicos, enfermeras, trabajadores paramédicos y estudiantes de medicina. En los hospitales gravemente dañados, se daba preparación clínica, docencia de pregrado y posgrado a más de 6,000 estudiantes de ocho escuelas médicas del área metropolitana; además, importantes laboratorios de investigación sufrieron pérdidas de equipo, por lo que se detuvieron muchos proyectos de investigación clínica (Soberón, Frenk y Sepúlveda, 1986, 575; Centro de Estudios del Trabajo, 1985, 20).

El Hospital General suspendió sus servicios de consulta externa durante 50 días y sus posibilidades de hospitalización por 120 días. La enseñanza e investigación se detuvo durante un lapso similar. Los hospitales pueden quedar fuera de servicio por la destrucción de sus edificios, por interrupción de la red de fluidos (agua, oxígeno, gas, electricidad, etc.), o se presenten fugas con peligro de explosiones e incendios, dificultándose una atención médica apropiada, tanto en consulta interna como externa (Cicero, Padua y otros, 1986, 524). En múltiples ocasiones, el secretario de Salud afirmó que el Hospital General desaparecería y manifestó sus intenciones de acabar con el servicio social que había prestado durante décadas a la población más pobre, aún cuando sólo dos de sus 50 edificios se colapsaron y 1,600 camas podían ocuparse de inmediato; pero sus médicos dieron consulta en la explanada del Metro desde el jueves 17 de octubre, atendiendo de quinientas a mil personas diariamente, logrando que se reabriera dada la demanda de la población y las movilizaciones de médicos y enfermeras (Poniatowska, 1988, 161 y 162). La población del barrio de Tepito y otros grupos de damnificados, apoyados por voluntarios de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y otras instituciones educativas, levantaron con lonas una clínica donde se atendieron hasta 180 personas al día, desde partos hasta heridos por los derrumbes (Martí, Arvide, Carballo y otros, s/f, 63).

2.3. Sector educación, cultura y recreación

A. El sistema educativo

Uno de los sectores que recibió mayor impacto en los sismos de septiembre de 1985, fue el educativo. A la hora en que se produjo el movimiento telúrico no todas las instituciones educativas habían iniciado sus actividades; particularmente en el nivel primario y medio superior, lo que salvó a muchos niños de morir atrapados bajo los escombros de sus escuelas; caso distinto fueron las escuelas secundarias cuyo comienzo de clases es a las 7:00, por lo cual el número de damnificados fue mayor. Hubo momentos de pánico y descontrol, pues algunos estudiantes y padres de familia esperaban fuera de las escuelas la apertura y presenciaron como en algunos segundos las edificaciones se redujeron a escombros. Muchos estudiantes habían ya partido de sus hogares y sus familiares al conocer la magnitud del desastre, aterrorizados por la incertidumbre sobre el estado de sus hijos, salieron en su búsqueda, encontrando a su paso sólo restos de su ciudad. Además del trauma psicológico, el sismo causó la muerte de un número de personas de las que no se tienen cifras ni datos precisos, pues los edificios escolares carecían de salidas y escaleras de emergencia, y los pasillos de planta alta y escaleras medían menos de 2 metros y medio de ancho, lo que los convirtió en perfectas trampas tumultuarias (Musacchio, 1985, 107).

CUADRO No. 7.
NUMERO DE ESCUELAS AFECTADAS
EN EL DISTRITO FEDERAL

	No.	por ciento
Total de escuelas en el DF	2,046	100
Total de escuelas afectadas	450	22*
Escuelas afectadas en México	500	100
Perdidas	40	8
Con daños menores	250	50
Con daños mayores	210	42

* Este porcentaje corresponde al 100 por ciento del total de escuelas en el Distrito Federal.

FUENTE: CEPAL, **Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía del país,** AC/XXX/R.15, 10 de octubre de 1985, México.

Los sismos obligaron a la suspensión de actividades académicas a causa del gran número de edificios colapsados o dañados, o por fallas en servicios como agua, energía eléctrica y transporte; también se produjo la pérdida temporal de empleo de gran cantidad de profesores y administrativos. Posteriormente, con el fin de determinar el grado de riesgo que pudiera existir en todas las escuelas oficiales y particulares, la secretaría de Educación Pública (SEP) suspendió las labores escolares en toda la zona metropolitana de la Ciudad de México hasta nuevo aviso" (Martí, Arvide, Carballo y otros, s/f) y la impartición de clases por 3 canales de televisión durante tres horas y media diarias.

CUADRO No. 8.
NUMERO DE ESTUDIANTES
Y MAESTROS REUBICADOS

Reubicación definitiva:	
Alumnos	14,000
Maestros	700
Reubicación temporal:	
Alumnos	50,000
Maestros	1,500

FUENTE: CEPAL: **Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía del país.** AC/XXX/R.15. 10 de octubre de 1985. México.

La gran magnitud de los daños sufridos por los locales del sistema educativo, que no se limitaron a los ubicados en la zona más afectada por el sismo, sino que se produjeron en edificios escolares ubicados en lugares muy distantes del Centro Histórico, suscitaron muchos interrogantes que habrá que responder si queremos preparar a los integrantes del aparato escolar para una hipotética situación futura de desastre:

a) ¿cual hubiera sido el número de víctimas si el sismo hubiera ocurrido una hora más tarde, cuando estuvieran en clases todos los estudiantes de primaria en las escuelas?; hubieran podido ser miles o decenas de miles;

b) ¿por que no existían medios físicos de escape adecuados y programas de evacuación y desalojo de las escuelas, ampliamente conocidos y practicados por administradores, maestros y alumnos, que evitaran el pánico natural y redujeran al máximo los riesgos de los estudiantes, en casos de desgracias tales como temblores, incendios u otras catástrofes similares?;

c) ¿por que fueron los daños en los locales escolares mucho mayores, proporcionalmente, que en otros ámbitos de la actividad estatal y social, si tenemos en cuenta que son edificios de baja altura, mucho menor a los de 5 y 12 pisos considerada como la altura más vulnerada por el sismo de 1985? Con mucha frecuencia se afirmó, después de la tragedia, que ello se debía a graves deficiencias de diseño y construcción de estos edificios; desgraciadamente, no se conocen balances exactos que permitan afirmar o desmentir estos hechos, respuestas que serían esenciales para el planteamiento de futuras medidas preventivas y de respuesta posterior de la comunidad.

El aparato escolar parece ser el medio social más adecuado para preparar a sus miembros en programas de protección civil y prevención de desastres y, además, para reproducir esta preparación en el medio familiar y, por su conducto, a la sociedad en su conjunto.

CUADRO No. 9.
COSTOS DE RECONSTRUCCIÓN DE
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA (millones de dólares)

Costo de reposición y reparación de:	
Edificios y aulas	109,000
Mobiliario y equipo	21,000
TOTAL	130,400

FUENTE: CEPAL, **Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía del país,** AC/XXX/R.-15, 10 de octubre de 1985, México.

El impacto que inesperadamente causó el temblor sobre la economía mexicana fue violento, dadas las condiciones históricas de desarrollo del país, particularmente desde el estallido de la crisis de 1982, ha hecho que la "recuperación" se posponga cada vez más y a largo plazo. En el sector educación, esta situación repercutió en una disminución del ya de por sí reducido presupuesto para su desarrollo, acumulando los daños causados por el sismo al déficit preexistente en infraestructura, personal, material y equipo para el desarrollo intelectual, cultural y técnico de la población de la ciudad. El balance final arrojó 131

escuelas públicas o privadas que tenían que ser demolidas y reconstruidas, y 31 que podrían ser reparadas, todo ello con un costo de reconstrucción muy elevado.

B. Cultura, Deporte y Recreación

En el plano de la cultura, hubo pérdidas quizás poco cuantiosas, pero sensibles y a veces irreparables. Varios edificios, obras de arte, murales y otros componentes del patrimonio cultural de la nación en su conjunto sufrieron deterioro de diversa magnitud, llegando hasta la destrucción total. Lamentablemente, por razones económicas, sociales y educativas y por las urgencias pragmáticas causadas por el terremoto, gran parte de la población no sentía como suyo dicho patrimonio en su faceta propiamente artística; no se le había enseñado a apreciar ese ángulo de nuestra historia. Una parte de los inmuebles pertenecientes al patrimonio histórico, particularmente coloniales, tanto grandes obras monumentales como pequeña arquitectura, se encontraba (y sigue encontrándose) en condiciones de grave deterioro estructural debido a la acción del tiempo, el uso inadecuado y la falta de mantenimiento. Ni el Estado, ni los propietarios o usuarios privados, llevaban a cabo una acción adecuada de reparación, por serles poco rentable o por lo limitado de las políticas oficiales en este ámbito. En particular, los inmuebles históricos dedicados a vivienda popular (vecindades entre otras formas), comercio o pequeña industria, presentaban agudamente este problema, y fueron presa de la fuerza telúrica; sin embargo, hay que resaltar que algunos antiguos edificios resistieron mejor que la arquitectura más moderna, más mercantilizada y más inmersa en la corrupción y el funcionamiento del mercado inmobiliario.

La actividad recreativa y de descanso tuvo un saldo de 11 centros deportivos dañados. Igual suerte corrieron la mayoría de los cines y teatros localizados en la zona más afectada; 50 salas de cine y espectáculos sufrieron daños que fueron desde el derrumbe, hasta daños superficiales reparables; especialmente notoria fue la destrucción del recién inaugurado y ultramoderno centro de teatros de Televisa (Musacchio, 1985, 132 y 136; Centro de Estudios del Trabajo, 1985, 72). Es importante resaltar que los cines, bares y centros nocturnos, en su mayoría funcionaban como trampas mortales: sus características de construcción y adaptación para un gran número de espectadores son de un alto grado de peligrosidad; los encortinados en sus muros interiores y butacas son muy inflamables; las salidas de emergencia son más angostas que las entradas y casi siempre se encuentran clausuradas; carecen de equipo adecuado para enfrentar incendios y otras emergencias; los usuarios no tienen la información y señalización adecuada para la evacuación rápida en casos de emergencia; etc. (Poniatowska, 1988, 289). Por suerte, el primer sismo ocurrió en la mañana, cuando ninguno de estos locales se encontraba funcionando.

Días después del sismo, algunos de los actores y personajes del medio artístico, del ISSSTE y grupos independientes, de titiriteros, cantantes, teatreros y pintores se organizaron para asistir a los albergues y entretener a los damnificados, quienes carecían en los campamentos de formas de entretenimiento y animación que hicieran menos duros los días de permanencia en ellos (Poniatowska, 1988, 205).

2.4. Sistema de agua potable y alcantarillado

A. Sistema de agua potable

El movimiento telúrico causó graves problemas al sistema de agua potable. El acueducto sur, uno de los principales del área metropolitana de la Ciudad de México, quedó seriamente afectado, con 25 fracturas localizadas principalmente en Tláhuac y Tulyehualco, provocando la pérdida de 2,050 litros de agua por segundo, 10 por ciento del suministro total de la ciudad (Martí, Arvide, Carballo y otros, s/f, 60). Hubo una falla severa en el sistema Cutzamala, ramal del Valle de Bravo, con una fractura de 21 metros. Las rupturas del sistema de distribución ocasionaron el desperdicio del 40 por ciento del caudal que se suministra a la metrópoli. La red primaria que tenía 466 kilómetros de tuberías de más de 50 centímetros de ancho, sufrió 117 rupturas y la secundaria, 2,800 rupturas. Los daños en los acueductos mayores se repararon en los primeros

15 días; de la red de distribución, en ese mismo lapso, se habían reparado menos del 50 por ciento de las rupturas. Por lo menos el 45 por ciento de la población no tuvo temporalmente servicio domiciliario de agua; un mes después, la población sin suministro de agua se redujo a 90 mil, luego de haber afectado a más de 6 millones en los primeros días (Soberón, Frenk y Sepúlveda, 1986, 576; Frenk, González y Sepúlveda, 1987, 126).

Las fugas afectaron principalmente a las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Coyoacán, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa con la consiguiente carencia de agua y racionamiento en las colonias afectadas, cerca del 60 por ciento de las del DF. Hay que reconocer que la red de agua potable era ya muy antigua en muchas partes de las delegaciones más afectadas (Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, sobre todo en las colonias de menores ingresos), presentaban fugas, pérdidas de presión y escasez de agua, volviéndose más crítico el problema de reparación de daños a tuberías (Ziccardi, 1986, 130, 135, 140; DDF-DGRUPE, 1986, anexo 1).

La Comisión de Aguas del Valle de México aportó durante los primeros 30 días, un caudal de 1.73 metros cúbicos adicionales, procedentes del Sistema Cutzamala. El 30 de octubre quedó normalizado el suministro de agua potable en el DF, pero en el sur y oriente de la ciudad, cerca de un millón de habitantes siguieron padeciendo una prolongada escasez; desde el 20 de septiembre se inició el abastecimiento de agua por medio de 465 pipas, en forma gratuita, en las zonas afectadas y periféricas; participaron carros-tanque de los estados de Morelos, México, Hidalgo y Querétaro (Martí, Arvide, Carballo y otros, S/f, 60); en los días más críticos se repartieron hasta 20 millones de litros diarios, con un volúmen total de 611 millones de litros suministrados; el 22 de septiembre, en las delegaciones más necesitadas se inició la distribución de 715 mil bolsas de agua de un litro, que la gente no pudo en la mayoría de los casos hervir, y se instalaron 89 tanques portátiles de hule de 11 mil litros cada uno, abastecidos diariamente por 54 carros tanque. Mediante estas acciones, apenas se satisfacían las necesidades mínimas de 400 mil habitantes. En los hospitales Xoco y Balbuena funcionaron dos esterilizadores de rayos ultravioleta para desinfectar el agua y en las 16 delegaciones se analizaron 59,400 muestras del líquido durante los siguientes 60 días a los sismos, siendo el monitoreo normal de 40 mil muestras anuales (Suárez y Jiménez, 1986). Sólo 8 de las 16 delegaciones contaban con servicio regular de agua potable, en tanto que la delegación Cuauhtémoc disponía de un 60 por ciento del servicio, la Juárez, la Madero y Xochimilco un 80 por ciento, la Carranza un 70 por ciento, Iztacalco e Iztapalapa un 40 por ciento y Tláhuac un 20 por ciento (Musacchio, 1985, 82).

La carencia de agua hizo que en algunas zonas de la ciudad la población recurriera a la apertura clandestina de depósitos y válvulas de registro, perdiéndose la presión del sistema hidráulico que permite la circulación del agua, y contaminando estas fuentes (Almada, 1985, 31; Cronología, 1985, 101; Valdespino, Parrilla y otros, 1987, 413). La especulación con el reparto de agua en pipas originó descontento y reclamos de miembros de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), quienes denunciaron al delegado de Iztapalapa por hacer preferencias en la dotación del líquido entre las organizaciones (Musacchio, 1985, 74). Se consideró posible restablecer el 90 por ciento del servicio durante las seis semanas posteriores al desastre y, totalmente, a fines de 1985 (CEPAL, 1985, 18).

B. Sistema de drenaje y alcantarillado

Simultáneamente a la revisión del sistema de agua potable y su normalización, se supervisaron las estructuras e instalaciones más importantes del sistema de drenaje: el río Viaducto Piedad, el río Churubusco, los interceptores centrales, Oriente, Centro Poniente y Poniente del drenaje profundo y otras instalaciones, encontrándose averías en 17 juntas constructivas del río Viaducto Piedad en una longitud de 6.5 kilómetros, que fueron reparadas primero en forma provisional, y definitivamente en la época de secas, de noviembre a mayo. También se hicieron obras importantes de reparación en el río de la Piedad.

Las rupturas provocaron riesgos de alta contaminación del agua por lo que se recomendó hervirla o clorarla antes de consumirla (Suárez y Jiménez, 1986a; DDF-DGRUPE, 1986, anexo 1; Valdespino, Parrilla, Sepúlveda y otros, 1987, 419).

C. Problemas estructurales y coyunturales del sistema

Las carencias y déficit estructurales de agua potable y drenaje, concentradas casi exclusivamente en las colonias populares, adquieren una magnitud mucho mayor en situaciones de desastre como la vivida a partir de los sismos. En períodos normales, el agua distribuida por medio de camión-cisterna —"pipas"— a colonias que carecen de servicio entubado, no siempre muy higiénica y expuesta a la contaminación ambiental en los "tambos" (barriles metálicos) al descubierto, donde se deposita para su almacenaje y distribución, es fuente de enfermedades, sobre todo gasterointestinales; en una situación crítica como la vivida después de los sismos, este riesgo se multiplica notablemente en lo cuantitativo (crece el número de familias abastecidas inadecuadamente) y cualitativo (aumentan las fuentes y riesgos de contaminación).

Igual cosa ocurre con la carencia de drenajes, crónica en muchas colonias populares, ampliada por la ruptura de los sistemas existentes en áreas servidas. El peligro es doble: incremento del fecalismo al aire libre, cuyas materias contaminantes se dispersan con las vientos fuertes y tolvaneras constantes, agudizadas en octubre; y contaminación adicional del agua potable por las filtraciones de aguas negras hacia las redes de agua, también deterioradas. La imprevisión de desastres como el ocurrido, manifiesta en la ausencia de unidades de servicio de emergencia, en lugares adecuados para la instalación de campamentos, llevó a que estos carecieran de suministro de agua potable en cantidades suficientes, servicios sanitarios adecuados, eliminación de aguas negras y evacuación de desechos.

2.5. Redes de electricidad y energéticos

El servicio eléctrico se suspendió en casi toda la zona metropolitana. Los semáforos dejaron de funcionar produciendo un caos vial, los elevadores quedaron suspendidos de sus cables dejando atrapada a mucha gente en su interior. Los televisores y los radios se apagaron simultáneamente, impidiendo que se diera a conocer la situación y las alternativas. El transporte eléctrico, el telex, las gasolineras, detuvieron sus motores como si hubiera sido uno sólo. El sismo dañó las instalaciones de transmisión de energía eléctrica en el Distrito Federal en un 40 por ciento (Suárez y Jiménez, 1986a, 6); fueron afectadas 250 subestaciones de la Comisión Federal de Electricidad (DDF-DGRUPE, 1986, 156).

A pesar de haberse repuesto la totalidad de los circuitos durante los días siguientes al temblor, de los 3.2 millones de usuarios que atendía la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, 150 mil permanecieron sin suministro, y no fue sino hasta la primera semana de octubre que se reestableció la totalidad del servicio (Suárez y Jiménez, 1986a, 6). Hubo necesidad de rehabilitar 270 alimentadores de distribución y otro número no determinado de líneas y postes que presentaron averías (Camarena, 1986a, 41). La caída de transformadores por el movimiento telúrico, los cuales contienen un ácido altamente peligroso, y la ruptura del cableado aéreo y subterráneo empezaron a ser reparados el mismo día del temblor; ésto último tomó más tiempo ya que para tener acceso a ellos se necesitaba de excavaciones (Martí, Arvide, Carballo y otros, s/f, 60 y 61).

El servicio de gas quedó en buenas condiciones en las delegaciones Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Milpa Alta, Tlalpan y Coyoacán. Diez días después del terremoto tenían servicio irregular el 80 por ciento de la Benito Juárez, el 60 por ciento de la Cuauhtémoc, el 80 por ciento de la Gustavo A. Madero, el 25 por ciento de la Tláhuac, el 40 por ciento de Iztapalapa, el 70 por ciento de la Venustiano Carranza y el 40 por ciento de Iztacalco (Martí, Arvide, Carballo y otros, s/f, 99). Las redes de distribución de energía eléctrica sufrieron averías cuyo valor se estimó en 3,000 millones de pesos. La reducción de ingresos de las empresas que suministran el fluído como resultado de los daños en la zona metropolitana

representó alrededor del 3.7 por ciento de la facturación normal (Cepal, 1985, 19).

La carencia de sistemas de emergencia de distribución de energéticos (energía eléctrica y gas doméstico, principalmente), en los campamentos de damnificados, creó problemas para el desarrollo de la vida cotidiana durante los largos meses que duró la reconstrucción de las viviendas e incrementó el costo de su sostenimiento, al ser necesario el abastecimiento constante de comidas preelaboradas.

2.6. Sector comunicaciones

A. Los medios de comunicación masiva

La población que no se enteró inmediatamente de la magnitud del terremoto del 19 de septiembre, tuvo conocimiento de sus consecuencias por la radio y la televisión. Por su lógica de aparición, la prensa nacional sólo dió cuenta de los hechos el día siguiente. Durante las primeras horas de la mañana sólo los canales oficiales de televisión (7, 11 y 13) salieron al aire. Televisa, el poderoso consorcio privado, tenía suspendidas sus emisiones pues su torre maestra había caído a tierra, junto con una parte importante de sus instalaciones (Sin autor, 1985b, 33 y 34). El gran complejo de comunicación privada de televisión ubicado en el centro de la capital sufrió el colapso total de dos edificios y su equipo. Una estimación tentativa situó los daños en edificación y equipo en 35,000 millones de pesos (CEPAL, 1985, 16). El canal 13 realizó la labor de enlace entre las víctimas de la tragedia y el resto del país. Poco a poco se conoció la desgracia; muchos particulares comunicaban al órgano noticioso lo que sabían. Pero un locutor advertía que tales informaciones debían tomarse con reserva, puesto que en muchos casos no habían sido transmitidas por los propios reporteros del canal y desde luego todos los datos eran extraoficiales (Musacchio, 1985, 13).

Miles de mensajes se transmitían: "se necesitan vendas, donadores de sangre, hay gente viva y no ha llegado ayuda, se necesitan camiones de volteo, plumas, pilas, lámparas sordas, oxígeno". Se continuó pidiendo ayuda y ésta llegó por toneladas. Pero la confusión fue mayor que la buena voluntad y el tiempo caminaba muy de prisa (Martí, Arvide, Carballo y otros, s/f, 69). A hora y media del temblor, el Presidente de la República dirigió un mensaje a la población a través de la televisión y la radio en el que expresaba su reconocimiento a la población por su "extraordinaria solidaridad", al tiempo que calificaba como destacables las táreas del ejército, la armada y los cuerpos de policía y de bomberos (Martí, Arvide, Carballo y otros, s/f, 69). Después de volar sobre la zona afectada el mismo día del sismo, frente a los restos de lo que fue el hotel Regis, aseguró que su gobierno contaba con los medios materiales y humanos para hacer frente a la tragedia que conmocionó a la ciudad. Estamos preparados para regresar a la normalidad, dijo (Musacchio, 1985, 16).

A las 12 horas del mismo día, el canal 2 de Televisa volvió a transmitir desde sus instalaciones de San Angel. El gran monopolio empezó una tenaz campaña en torno al Campeonato Mundial de futbol de 1986, tendiente a demostrar que México conservaría la sede, pues los estadios no habían sufrido daños, como podía atestiguarlo el Comité Organizador, integrado por la misma empresa trasnacional. Mientras en toda la ciudad se pedían grúas para remover escombros, el centro de prensa del Mundial 86 siguió construyéndose. El noticiario *24 horas*, continuando con su emisión sobre el campeonato informaba que según el secretario de Turismo, el país estaba en capacidad de realizar la Copa del Mundo, y no sólo podía sino que debía llevarla a cabo. Con él coincidió el presidente de la Asociación de Hoteles y Moteles de la Ciudad de México, planteando que por ningún concepto podía ponerse en duda la celebración del Mundial, y el presidente de la FIFA, quien declaró que la rentabilidad del campeonato estaba asegurada (Musacchio, 1985, 14 y 65).

Por la radio se hizo un llamado a la ciudadanía: la zona de desastre está acordonada, no vaya, no salga de su casa si no es absolutamente indispensable, no estorbe, no se acerque al área, hay muchas fugas de gas. Pero, a pesar de los llamados, todas las vías de la ciudad se congestionaron (Martí, Arvide. Carballo y otros, 1985, 30). La mayoría de los voluntarios preferían ir hasta los derrumbes a ofrecerse para cualquier tárea; su

principal problema era rebasar las vallas cuando estaban custodiadas por la policía o el ejército que afirmaban tener órdenes de no dejar pasar a nadie, aún cuando por la radio se solicitaban voluntarios (Musacchio, 1985, 21). Era una situación contradictoria. El día siguiente, otro sismo sacudió a la ciudad; la televisión ocultó los hechos. Por los canales del Estado y de Televisa, continuaban manifestando que no se reportaban daños ni desgracias personales a raíz del segundo temblor. Sin embargo, el diario *Excélsior* informó al día siguiente sobre 20 derrumbes y desgracias personales, que pocas horas después fueron desmentidas por algunos funcionarios y comprobadas por los reporteros de ese periódico (Musacchio, 1985, 22 y 23).

El día 21, en contraste con las declaraciones previas, se calificó el suceso de gran tragedia y se reconoció que nos rebasó en muchos aspectos (Arriola y otros, 1986, 107): "La verdad es que frente a un terremoto de esta magnitud no contamos con los elementos suficientes para afrontar el siniestro con rapidez, con eficacia"; y se pidió a los ciudadanos del Distrito Federal, "que como hasta ahora lo han hecho, nos tengan paciencia" (Martí, Arvide, Carballo y otros, 1985, 97). Es de destacar que el acostumbrado control informativo oficial no pudo disfrazar con el ocultamiento o la minimización de cifras y de hechos, lo que la crónica y el reportaje dieron a conocer: una ciudad parcialmente destruida, desorganización gubernamental evidente, abusos de las fuerzas armadas y una presencia ciudadana invaluable. La manipulación y carencia de información permitieron descubrir las graves ausencias que en el aspecto de comunicación sufría (y sufre aún) el país, la difusión de rumores fue, en parte, acelerada por la mala información; y los intereses sociales, políticos y económicos apoyados en la inquietud social pudieron fundir en una misma imagen el desprestigio del sector público con el de su información (Arriola y otros, 1986, 117).

A manera de balance, es necesario señalar que no existía una política pública o privada, coherente y adecuada, de información para estas macroemergencias. Se trató de minimizar el evento, ocultar sus efectos, afirmar la capacidad gubernamental para enfrentarlo, controlar la información, evitar la comunicación ciudadana directa, desestimular la participación ciudadana, aislar el área más afectada, desviar la atención de la población hacia otros problemas superfluos. Al no coincidir con la realidad, al considerar a la opinión pública como incapaz de enfrentar la realidad con la verdad, esta postura fue autoritaria, antidemocrática, ineficaz e inadecuada.

B. El servicio telefónico

El servicio telefónico presentó daños considerados como los más graves de la historia de la telefonía en el mundo. Las líneas locales cortadas fueron 14,500, los servicios de larga distancia internacional se interrumpieron totalmente, 750 equipos múltiples fueron destruidos, así como seis centrales automáticas de larga distancia, dos centrales tandem, tres centrales locales y seis edificios; todos los centros de comunicación resultaron dañados (Ziccardi, 1986, 140). Entre los edificios desplomados se encontraban las centrales telefónicas de Victoria y San Juan, que concentraban las principales operaciones del sistema en la ciudad y los servicios de 02 y 09 de enlace con el resto del país y con el extranjero (Sin autor, 1985b, 93). A partir del 21 de septiembre, la empresa paraestatal Telmex otorgó servicio gratuito en las 12,000 casetas públicas (Alvarez, 1986, 152). El secretario general del Sindicato de Telefonistas informó cuatro días después que prácticamente se había destruido la telefonía en México, que de 55,000 circuitos telefónicos sólo funcionaban normalmente quinientos (Martí, Arvide, Carballo y otros, 1985, 58). A principios del mes de noviembre, 99 por ciento de los teléfonos del área metropolitana recobraron su servicio local, con excepción de las líneas que funcionaban con las series 5-85 y 7-47 que quedaron destruidas. El servicio de larga distancia nacional se repuso en un 73 por ciento para diciembre de 1985, al 90 por ciento del tráfico normal, con el restablecimiento del 80 por ciento de los circuitos requeridos. Durante la etapa de emergencia el servicio internacional se recuperó más rápido debido a que fue posible rescatar 75 por ciento de los circuitos a Estados

Unidos y Canadá, y el 55 por ciento con el resto del mundo. Para 1986 el servicio telefónico internacional se había rehabilitado al 100 por ciento (Suárez y Jiménez, 1986, 7).

El costo de reposición de equipos de las dos centrales principales, de la reconstrucción y reparación de edificios y de las ondas de telefonía, se estimó en 37,000 millones de pesos. De otra parte, se calcularon costos indirectos para el sector de telecomunicaciones por 33,000 millones de pesos adicionales que se derivaban del lucro cesante resultante de la indisponibilidad parcial del servicio de larga distancia de la capital, así como el gasto en la provisión gratuita del servicio (CEPAL, 1985, 16). Los servicios de telex y telégrafos presentaron daños mínimos y fueron reestablecidos en los diez días siguientes a la emergencia (Suárez y Jiménez, 1986a, 7).

C. Los problemas de información y comunicación

Los problemas centrales del sistema de información y comunicaciones, observados durante la emergencia fueron:

1. El control cerrado e inaccesible y la ausencia de objetividad del monopolio televisivo privado Televisa que, supuestamente para evitar el pánico y el sensacionalismo, minimizó la realidad de la tragedia, magnificó inadecuadamente la capacidad estatal para responder a ella y trató, infructuosamente, de ignorar o negar la intensa y profunda movilización social de solidaridad.

2. La ausencia de medios alternativos de comunicación e información, sobre todo los que pueden ser utilizados expedita y autónomamente por la comunidad, que ante el derrumbe del sistema telefónico, le impidió comunicarse, hacer fluir las noticias y dió lugar a confusiones en el resto del país y el exterior.

3. A pesar de la disponibilidad de modernos medios computarizados, no se había previsto un sistema de registro e información que permitiera en forma rápida, objetiva, sistemática y completa, centralizar la información, contabilizar los daños y los recursos reales, ordenar su distribución o su obtención, canalizar rápidamente la información a los responsables del salvamento y los grupos de voluntarios y programar el flujo de medios de subsistencia aportados por la solidaridad nacional e internacional.

2.7. Sistemas de vialidad y transporte

A. Transporte terrestre

Las repercusiones del sismo en el sistema de transporte terrestre acrecentaron el caos urbano inmediato. La suspensión temporal de la corriente eléctrica paralizó los transportes eléctricos; de un total de 13 líneas de tranvía, 3 se vieron afectadas; no se tienen datos sobre los daños en el servicio de trolebús. En el sistema Metro, aunque no se presentaron daños significativos, 13 de las 101 estaciones estuvieron cerradas los días 19 y 20 de septiembre y sólo a principios de noviembre se reabrieron las estaciones Zócalo, Pino Suárez e Isabel La Católica, que habían quedado fuera de servicio por las acciones de rescate y demolición de edificios en la superficie y por la reparación de averías de alineamiento en las vías de rodamiento. Globalmente, se estimó que la reparación tendría un costo cercano a 3,000 millones de pesos y que más de 4 millones de personas estuvieron imposibilitadas para llegar por este medio a su destino. Los autobuses de Ruta 100 y los taxis colectivos de ruta fija permanecieron fuera de servicio durante varias horas, debido a que los daños en oficinas públicas relacionadas con las comunicaciones y transportes, interrumpieron las labores impidiendo la coordinación de sus actividades. De 220 líneas de Ruta 100, 197 funcionaron luego regularmente. La medida tomada por las autoridades fue prestar servicio gratuito en camión, Metro y vehículos del Ejército, éstos últimos como apoyo en la movilidad de los habitantes de la ciudad y para la transportación y distribución de víveres, medicinas, equipo médico y personal de las brigadas de asistencia, traslado de enfermos, maquinaria, etc.

Durante los primeros cuatro días, la población civil tomó en sus manos gran parte de la organización del tráfico-tránsito, así como de las táreas de rescate, siendo la mayor movilización de masas de los últimos tiempos. Económicamente esto significó una pérdida de ingresos por un valor de 200 millones de pesos; los costos de

transporte en la capital se incrementaron por la necesidad de emplear rutas alternas más largas para poder atravesar las zonas centrales más afectadas que se encontraban acordonadas y por las cuales atraviesa una gran cantidad de las rutas de transporte cotidiano. Según una encuesta a damnificados realizada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, se estimó en alrededor de cinco o seis horas diarias el tiempo destinado en promedio a los recorridos entre los lugares de habitación y trabajo. Debido al derrumbe de edificaciones se perdieron o dañaron alrededor de 1,200 vehículos privados y 300 unidades de transporte colectivo urbano cuyo valor se calculó en 1,840 millones de pesos. El sistema ferroviario en la ciudad sólo sufrió daños menores en una de sus oficinas (Camarena, 1986a, 39 a 45, 251 y 260; Ziccardi, 1986, 140; Suárez y Jiménez, 1986; CEPAL, 1985, 19 y 20; Calvo, 1985, 27; Martí, Arvide, Carballo y otros, s/f, 99).

B. Transporte aéreo

El transporte aéreo y la operación del aeropuerto internacional de la Ciudad de México sufrieron las consecuencias de la interrupción de comunicaciones entre la torre de control y las naves en vuelo, además de la ruptura del ducto principal que abastece de combustible a los aviones en el aeropuerto, ocasionando la cancelación de alrededor de 15 vuelos nacionales e internacionales, la demora de 50 vuelos y un número no especificado de llegadas diferidas o trasladadas a otros puertos aéreos (Camarena, 1986, 254). Los desperfectos y la operación aeroportuaria fueron arreglados el mismo día, pues era el sitio de arribo de los aviones cargados de víveres y apoyo nacional y extranjero para la población damnificada. El abasto de combustible durante el lapso de reparación se hizo por medio de pipas.

C. Vialidad

La vialidad se trastornó por la interrupción en el abasto de corriente eléctrica, que colocó fuera de servicio el sistema de semáforos, bloqueando la circulación de vehículos y congestionando el tránsito, y por el dislocamiento y ruptura de calles y tramos de avenidas, por los derrumbes que cerraron el paso, obligando a cancelar vías y a buscar rutas alternas, especialmente en la zona de desastre que comprendía el centro de la ciudad, Paseo de la Reforma, avenida Juárez, partes del eje central Lázaro Cárdenas, eje Mosqueta, avenida Circunvalación, fray Servando Teresa de Mier y su continuación hasta Río de la Loza (Camarena, 1986, 43).

Después de retirar elementos desprendibles de más de 1,400 fachadas, se procedió a abrir calles que habían sido acordonadas para la labor de rescate. La vialidad principal se reestableció a los cuatro o cinco días; para ello se procuró resolver el bloqueo del tránsito a través de una operación vial que entró en vigor el 22 de septiembre. Esta medida, organizada por la secretaría general de Protección y Vialidad con ayuda de voluntarios civiles, tenía como propósito descongestionar las avenidas de mayor tránsito, en especial Insurgentes, Cuauhtémoc, Bucareli y Chapultepec, realizando el control de acceso de vehículos a las zonas afectadas; también se trazaron rutas alternas y desviaciones en los lugares en donde ocurrieron los derrumbes (Suárez y Jiménez, 1986). Varios puentes peatonales se vinieron abajo y dañaron pasos sobre el nivel en algunas vías urbanas; el movimiento del suelo produjo la ruptura de la carpeta asfáltica en la zona central de la capital, así como en banquetas y camellones (CEPAL, 1985, 20).

Los cuerpos de seguridad y rescate del estado de Morelos reportaron daños en la autopista México-Cuernavaca que obstaculizaron durante horas el tránsito de vehículos (Martí, Arvide, Carballo y otros, s/f, 55). Se estima que alrededor de 30 kilómetros de la red carretera nacional debieron ser reparados a un costo de 600 millones de pesos (CEPAL, 1985, 20).

2.8. Sectores económicos

A. Servicios gubernamentales

Las edificaciones que albergaban a la administración pública sufrieron graves daños. El número aproximado de construcciones administrativas dañadas fue de 175, algunas de gran dimensión: 38 totalmente colapsadas, 82 con

daños mayores y 55 con daños menores (DDF-DGRUPE, 1986, 37). Se vió afectada una superficie de terreno de 1.7 Kilómetros cuadrados en donde laboraban 145,560 servidores públicos. La alta concentración territorial de las actividades de la administración pública, en la Ciudad de México y, en mayor grado, en su Centro Histórico, explican en parte la magnitud de este daño. Los organismos afectados estaban asentados en edificios arrendados a particulares en un 70 por ciento y el 30 por ciento restante de propiedad de las instituciones del Estado (CEPAL, 1985, 15). Entre las sedes de las secretarias que se derrumbaron o se vieron severamente afectadas se encontraron: de Gobernación, de Comercio, Comunicaciones y Transportes, de la Reforma Agraria, del Trabajo y Prevención Social; igualmente, fueron afectados numerosas oficinas del Departamento del Distrito Federal (Alvarez, 1986, 15).

Los daños en este caso no se refieren exclusivamente a la infraestructura misma, sino también al mobiliario y equipo instalado en los edificios y a los archivos y bancos de datos que en ellos se encontraban, algunos irrecuperables. Se señaló que en muchos casos, estos archivos muertos se encontraban antitécnicamente colocados en inmuebles y pisos no construidos para tal efecto, por lo que actuaron como sobrecarga determinante del derrumbe. Los servicios que se prestaban al público en esas edificaciones tuvieron que ser descontinuados o modificados y se realizaron en oficinas alternas con bastante lentitud y dificultad. El costo de reposición de los edificios destruidos o por demoler, de reparación de lo dañado y del mobiliario y equipo se estimó en 390.250 millones de pesos (CEPAL, 1985, 15).

B. Industria y comercio

El impacto de los sismos no fue igual en las distintas ramas y sectores de la actividad económica. Unas resultaron más dañadas en lo que se refiere a las pérdidas materiales y a los costos de reconstrucción; otras, por la pérdida de empleos; y otras más en su posibilidad de recuperación y aporte a la economía nacional. El centro de la Ciudad de México, la zona más dañada por el terremoto, concentraba más de 8,000 pequeñas industrias (de confección o vestido, imprentas, encuadernadoras y empresas maquiladoras de diverso genero). Allí o en sus cercanías, se ubicaban 40,000 comercios. Por esa razón, aunada a su menor capacidad financiera, los pequeños y medianos empresarios fueron los más afectados, después de sus trabajadores. La pequeña industria sufrió daños en 1,326 instalaciones; 800 de ellas se perdieron totalmente. Una parte de los medianos empresarios tenía ligas más o menos directas con las grandes empresas; un caso ilustrativo es el de la industria del vestido que se compone sobre todo de empresas o talleres que maquilan para grandes consorcios y casas comerciales; varios de ellos de capital extranjero (Topeka, Levi's, Paco Rabane, Liverpool, entre otros). Cerca de 300 talleres de maquila textil fueron afectados por el sismo, con un saldo de 800 operarias muertas, sacando a la luz pública, en forma por demás dramática, las penosas e inhumanas condiciones de trabajo y explotación a las que se encontraban sometidas por sus patronos.

El pequeño comercio se vió afectado en 800 de sus locales, de los cuales 400 se perdieron por completo; a ellos hay que sumar 2,000 locales de mercado destruidos o desalojados (Centro de Estudios del Trabajo, 1985, 44). Aunque se carece de información precisa, se sabe que muchos vendedores ambulantes perdieron sus escasos bienes en el siniestro, o no pudieron realizar su actividad durante los días que siguieron al sismo, debido a la desorganización de la vida económica en el centro, al acordonamiento del área y las labores de rescate y demolición. Para ellos, carentes de patrón o cualquier forma de seguro sobre sus bienes o sus ingresos, el sismo significó, al menos temporalmente, perder su fuente de trabajo e ingresos; posteriormente no hubo ningún programa que los indemnizara o apoyara.

Un cálculo sobre pérdidas totales en los establecimientos de la pequeña industria, suponiendo un valor de 90 millones de pesos de activos fijos e inventarios, indicó un costo cercano a los 72,000 millones de pesos. Se calculó que durante los tres meses posteriores al sismo los establecimientos dañados dejaron de percibir ingresos por un

monto aproximado de 4,700 millones de pesos. Se estima que en cuanto a la rehabilitación del pequeño comercio y su mobiliario, el valor de los inventarios ascendería a los 21,800 millones de pesos, al suponer una superficie promedio de 100 metros cuadrados y precios unitarios de reposición y reparación de 150,000 y 15,000 pesos respectivamente, un valor de mobiliario de 37 millones de pesos y un inventario de 20 millones de pesos en cada local comercial, a lo que habría que añadir las pérdidas en los mercados. Las pérdidas de ingresos en el pequeño comercio, en el período de reparación de tres meses, se calcularon en 12,000 millones de pesos. Las pérdidas de los locales en los mercados por destrucción se estimaron en 960 millones de pesos y 4,140 millones por alimentos y mercancía dañada (CEPAL, 1985, 21 y 22).

C. Sistemas de abasto

Desde el día del sismo, el abasto de frutas y legumbres en el Distrito Federal entró en crisis, sobre todo por el cierre debido a daños del mercado de Jamaica, el segundo centro distribuidor al mayoreo de la metrópoli después de La Merced, lo que hizo que se perdieran más de 100 toneladas de alimentos ante la imposibilidad de comercializarlos y provocó la especulación con estos productos perecederos (Sepúlveda y García, 1986). Especular con el hambre de la población es reprobable, pero hacerlo en una situación especialmente crítica y trágica como un terremoto es criminal. Así lo calificó el titular de la Procuraduría Federal del Consumidor, hablando del gran incremento de precios que se dió en los productos básicos. En el caso de los productos no sujetos a control de precios, entre el 18 de septiembre y el 14 de octubre se registraron aumentos de diversa magnitud en más de veinte renglones; en los productos sujetos a precio oficial se registraron violaciones al menos en seis renglones. Se explica así que, desde el terremoto hasta el 7 de octubre, la SECOFI haya atendido 4,280 quejas contra comerciantes, lo que llevó a clausurar 80 comercios y a imponer 5,949 multas (Centro de Estudios del Trabajo, 1985, 56).

La Comisión de Distribución de Bienes de Consumo de la Cámara de Diputados condenó el 1º de octubre de 1985, el desalojo de más de 5,000 locatarios del mercado mayorista de Jamaica, al considerar que la concentración de operaciones de mayoreo en la Central de Abastos encarecía la comercialización y ponía en serio riesgo a pequeños introductores y productores de frutas y legumbres. En cambio, el director de la Central de Abasto decía que sólo debía existir un mercado porque manejar grandes volúmenes de mercancías evitaría la intermediación al fomentar la competencia entre los diversos vendedores y compradores, lo que permitiría mantener los precios del mercado y beneficiar a los consumidores finales. En tanto, el DDF afirmó que el mercado de Jamaica no ofrecía las condiciones de higiene necesarias y que éste sería un mercado más de la zona y sus 4,000 comerciantes expenderían comida, frutas, verduras y flores; que el área de la Central de Abasto era de 40,000 metros cuadrados de superficie y la de Jamaica de 4,000 metros cuadrados, y que de esta estrechez se derivaban muchos problemas como la obstrucción de la circulación por los camiones de carga, por ejemplo.

Los comerciantes mostraron su desacuerdo reiterando su decisión de no permitir que fueran desalojados y que estaban dispuestos a realizar ellos mismos la reconstrucción de Jamaica. Finalmente, el 10 de octubre de 1985 el regente informo a los diputados que el mercado de Jamaica sería ampliado en un 50 por ciento, pero que los mayoristas tendrían que irse a la Central de Abastos. El 12 de octubre se inició el traslado de 1,500 comerciantes y el 30 de noviembre, casi dos meses después de haber sido desalojados, mas de 3,000 comerciantes ocuparon nuevamente su mercado y el delegado de Venustiano Carranza dió posesión a los locatarios, ubicados en 15,000 metros cuadrados de lo que fuera el área de mayoreo. Su situación fue provisional pues se dió inicio a la construcción del nuevo mercado (Presidencia de la República, 1986).

Un problema fundamental a resolver en caso de un nuevo sismo u otra emergencia de similar gravedad, como lo demuestran lo ocurrido

durante las semanas posteriores a los sismos de septiembre de 1985, es el del abasto en sus dos vertientes principales: los medios materiales básicos para la formación de campamentos o albergues de emergencia (tiendas de campaña, bolsas de dormir, mantas, ropa, implementos de limpieza, utensilios de cocina, etc.); y el abasto diario de consumos básicos como alimentos, medios para aseo personal, medicinas, etc. Sus componentes son: espacios físicos, sistemas de distribución y control de la especulación.

D. Sistema bancario

La banca se vió fuertemente afectada en cuanto a oficinas matrices y alrededor de 100 sucursales ubicadas donde los sismos causaron mayores daños materiales. Diez edificios del sistema se derrumbaron o tuvieron que ser demolidos; 50 sucursales sufrieron daños de significación, aún en su estructura; las restantes sufrieron daños menores, pero tuvieron que ser desalojadas por encontrarse dentro de áreas peligrosas o junto a edificaciones en mal estado (CEPAL, 1985, 20). El banco más afectado fue Comermex con 22 sucursales dañadas, seguido por Serfín con 17, Banamex 16, Del Atlántico 10 y otros en menor grado. También quedaron dañadas las nuevas oficinas del Banco de México que se encontraban en construcción. De las 44 aseguradoras del país sólo 4 o 5 fueron afectadas. El secretario general de la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios (FENASIB) informó que varios edificios sindicales quedaron prácticamente inhabilitados, entre ellos el de la propia FENASIB, y los de Banobras, Serfín, Comermex, Banca Cremi, Banpro y Nafinsa (Centro de Estudios del Trabajo, 1985, 50).

Se calculó que cerca de 30,000 metros cuadrados de edificios se perdieron en definitiva, con un costo estimado de 10,500 millones de pesos; el mobiliario y equipo destruido se estimó en 6,300 millones más. Se calculó que era necesario realizar reparaciones en una superficie aproximada de 12,500 metros cuadrados, con un costo de 3,125 millones de pesos. Por otra parte, dos sistemas de computación en bancos sufrieron daños cuya rehabilitación se estimó en 480 millones de pesos. Como resultado indirecto de ello, estos bancos se vieron forzados a utilizar medios alternos de computación y comunicación, con un mayor costo de operación de 128 millones de pesos. La rehabilitación tomó de dos a tres meses.

E. Sector turismo

El turismo, que aportaba el 3 por ciento del producto interno bruto del país y un 6 por ciento de los ingresos de divisas, compuesto principalmente por servicios de hoteles y restaurantes, fue otra actividad dañada por el terremoto. Según el presidente de la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles, de 280 hoteles de que disponía la capital, 140 (50 por ciento) sufrieron daños de consideración, de los cuales 100 tuvieron el 50 por ciento de sus cuartos inutilizados. Entre los grandes hoteles totalmente destruidos se incluyen el Principado, cuyas losas-entrepisos de concreto se sumieron hasta la planta baja; otros fueron Del Prado, De Carlo, Romano Centro, Versalles, Finisterre, Montreal y Regis (Centro de Estudios del Trabajo, 1985, 46). El Regis, ubicado en avenida Juárez y construido a principios de siglo, tenía 350 habitaciones y cerca de la mitad estaban ocupadas el 19 de septiembre; esa mañana, la fachada principal se derrumbó, unos minutos más tarde hubo fugas de gas, ocasionando una explosión y el fuego consumió lo que quedó después del derrumbe (Martí, Arvide, Carballo y otros, s/f, 51).

Entre los hoteles que sufrieron daños que ameritaron evacuación, estaban el Del Prado, Presidente Zona Rosa, Reforma, Emporio, Del Paseo, Century y Crystal estos últimos en la Zona Rosa. El líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Hotelera y Gastronómica planteó que en las siguientes semanas se dejaron de percibir cerca de 80 millones de dólares y que sólo se ocupaba del 5 al 8 por ciento de la capacidad de la industria hotelera nacional, debido al impacto psicológico sobre los turistas (Centro de Estudios del Trabajo, 1985, 46). En el interior del país, principalmente en Ixtapa-Zihuatanejo, Acapulco y algunas localidades de Michoacán y Jalisco, alrededor de 15 hoteles sufrieron daños de diferente magnitud (CEPAL, 1985, 16 y 17).

Hay que considerar que muchos damnificados se refugiaron en casas de conocidos, familiares o amigos, otros permanecieron aisladamente frente a sus viviendas derruidas o en ellas y otros tantos no tuvieron más alternativa que refugiarse en campamentos y albergues oficiales, asistenciales o atendidos por voluntarios civiles. De quienes se instalaron en albergues, el 50.7 por ciento eran empleados en empresas privadas, el 17.3 por ciento en el gobierno y paraestatales, 22.1 por ciento eran trabajadores ambulantes, 9.9 por ciento en negocios por su cuenta (Quilodrán, 1986, 54). De estos, el 26 por ciento perdió su empleo en empresas privadas y el 42 por ciento en negocio propio. El nivel de ingresos de las personas ocupadas era muy bajo: el 50 por ciento de los hombres ganaba menos del salario mínimo y tan sólo el 8.1 por ciento ganaba más de 2 salarios mínimos; el 50 por ciento de las mujeres estaba por debajo de los 3/4 del salario mínimo, sólo el 7.7 por ciento ganaba más de 2 veces esta cantidad (Rabell, Mier y Terán, 1986, 17 y 18; Morelos, 1987, 18).

De una encuesta realizada a damnificados (Morelos, 1987, 17, 18, 22), se deduce que la estructura de ingresos y el nivel educativo de la población damnificada se caracterizó por el alto grado de concentración de trabajadores en los estratos más bajos, siendo las más afectadas las mujeres. Lo mismo sucedió con la escolaridad: 4.9 por ciento eran analfabetos, 52 por ciento tenían algún grado de primaria o la habían acabado, 27.5 por ciento algún grado de secundaria o terminada, 15.4 por ciento algún grado o terminada la preparatoria. El autor de este trabajo señala que "El problema principal que enfrenta y enfrentará el DF es y será el empleo, ya que el mercado urbano ha perdido su dinamismo al reducirse la capacidad de absorción de mano de obra en las actividades de corte moderno. Por el contrario han ido en aumento aquellas ocupaciones que se identifican como *informales* y cuyo aumento en la composición del mercado de trabajo urbano hará más marcada la heterogeneidad estructural de la economía capitalina. Las políticas de empleo del Estado, han dejado de largo a los trabajadores informales, ya que muchos de ellos no se han favorecido con los programas de empleo y de becas (capacitación) para trabajadores sindicalizados que ha puesto en práctica la presente administración." (Morelos, 1987, 24).

3. Las labores de rescate y la solidaridad ciudadana

La primera reacción de la población que pudo percatarse de la dimensión del desastre —gracias a su presencia física en los sitios en ruinas o su proximidad a ellos—, fue incorporarse en forma individual, espontánea y casi sin organización, a las tareas de rescate, acopio y distribución de víveres, etc.; se estima que alrededor de 300 mil voluntarios acudieron para auxiliar a los damnificados durante los primeros cuatro días, en la mayor movilización de masas de los últimos tiempos, disminuyendo paulatinamente su participación en las táreas de salvamento, concluidas hacia los primeros días de octubre. Los únicos grupos de brigadistas organizados previamente a los sismos, fueron: la Cruz Roja, Scouts de México, Socorro Alpino, CREA y algunos independientes. La población urbana que no estaba cerca del centro, no se percató de la magnitud del desastre debido al corte de los servicios informativos y posteriormente a su manejo controlado por los medios, y los constantes llamados a permanecer en sus casas (Arriola y otros, 1986, 108, 111 y 119). La Cruz Roja de México movilizó a 500 voluntarios y habilitó 25 puestos de socorro; Scouts de México a mil miembros (DDF-DGRUPE, 1986, 46 y 57).

Por otro lado, la primera acción de las autoridades capitalinas fue la ejecución del Plan DN-III-E de la secretaría de la Defensa Nacional, además del Plan SM-85 de la secretaría de Marina, y la participación de la Armada de México, de SEDUE, PEMEX, y la secretaría General de Protección y Vialidad del DDF movilizó 630 equipos de maquinaria pesada y personal para operarla, unos 5,800 ingenieros, técnicos y trabajadores, traídos de diferentes localidades del interior del país. La secretaría General de Protección y Vialidad del DDF, mantuvo en estado de emergencia a 20,000 efectivos. La secretaría

de Desarrollo Urbano y Ecología integró 53 brigadas de apoyo (DDF-DGRUPE, 1986, 46).

3.1. El Plan DN-III-E

Las fuerzas armadas cuentan con una estructura propia completa, paralela y distinta a la del conjunto de la sociedad, lo que les permitió que en las primeras horas tuvieran una visión del desastre a nivel nacional; elaboraron un censo con la ayuda de 6 helicópteros, decenas de motocicletas y aviones de reconocimiento y localizaron a unos 50 mil soldados en las zonas de desastre, casi una tercera parte del Ejército mexicano. Así, el plan DN-III-E empezó a aplicarse 4 o 5 horas después del primer sismo: 6 generales, 84 jefes, 257 oficiales, 3,500 elementos de tropa, 25 ambulancias, 600 motos, 600 camiones para transporte de población y más de 50,000 hombres destacados en las zonas de desastre. Las fuerzas armadas tomaron el control absoluto en las 6 áreas centrales de desastre, a partir de las 12 horas del día 19 de septiembre; nadie ni nada salía o entraba a estos sitios sin autorización de los oficiales del ejército (Poniatowska, 1988, 80).

El plan DN-III-E basaba su operatividad en un Grupo Central de Auxilio encabezado por el Presidente y directamente al mando del secretario de la Defensa Nacional; pero por disposición presidencial, la coordinación de la ayuda no fue ejercida por el mando militar, como establece el documento del plan, sino que se creó la Comisión Intersecretarial de Auxilio y Reconstrucción de la zona metropolitana, encabezada por el jefe del Departamento del Distrito Federal y la secretaría de la Defensa Nacional quedó como una entidad participante y coordinada. Pero la falta de claridad sobre quienes tenían la responsabilidad de mando, fue interpretada por la sociedad como desorganización y falta de coordinación en los diferentes frentes de trabajo. Aunque el plan estaba oficialmente en acción, a la población no se le dijo en que consistía. Según documentos del plan, desconocidos públicamente, este contemplaba que los soldados interviniesen en labores de rescate de sobrevivientes, evacuación de lesionados, transporte de material y sofocar incendios; pero en la práctica los efectivos militares no intervinieron directamente en estas táreas. La secretaría de la Defensa no destacó ingenieros militares en los edificios derruidos —más que en casos aislados— ni desplegó hospitales de campaña o equipo antidesastre.

En una entrevista, el comandante de transportes de la Cruz Roja aseguró que el Plan DN-III-E no funcionó porque no se había estructurado totalmente debido a múltiples cambios de funcionarios en las dependencias involucradas. Este preveía supuestamente el ordenamiento y coordinación por parte del ejército de distintas entidades gubernamentales y civiles para afrontar situaciones de emergencia, lo cual no sucedió (Calvo, 1985, 25; Poloniato, 1985, 25 y 26; Musacchio, 1985, 1983 y 1984). En síntesis, las actividades del plan se resumían en una "..evaluación de daños y coordinación de acciones de rescate, de emergencia y rehabilitación". De este modo se ve que sus objetivos no estaban referidos de manera vaga e imprecisa a "auxilio de la población", como informó públicamente, y menos a uno tan limitado como la "vigilancia", "actividad, que en términos reales es en lo que se resumió para la población dicho plan" (Poloniato y Rodríguez, 1978, 20). El ejército pidió que se desalojaran edificios dañados, transportando las pertenencias de los afectados, así como lo recuperado de los escombros de edificios derruidos, sin explicar a nadie claramente a donde lo llevaban y con que criterios pensaban regresarlas a sus propietarios originales; poca gente pudo recuperar sus pertenencias al carecer de comprobantes de propiedad (Calvo, 1985, 27 y 28; Musacchio, 1985, 70).

La superposición de funciones y la falta de unidad de mando, generó conflictos entre las partes no militares y militares del poder ejecutivo; producto de ello fue la confrontación entre los brigadistas y las fuerzas armadas, ya que éstas últimas tomaron el control y se limitaron a acordonar zonas de peligro. Los voluntarios y rescatistas "no autorizados" tuvieron muchas dificultades para acceder a los lugares de desastre acordonados; impedir el paso a familiares de las personas atrapadas, que tenían conocimiento de la distribución espacial de los edificios derruidos y

PLANO No. 4
AREAS AFECTADAS POR LOS SISMOS
DE SEPTIEMBRE DE 1985 EN LA
CIUDAD DE MEXICO
Más de 75%
Entre 75% y 40%
Entre 40% y 10%
FUENTE: SEDUE, PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION DE LA CIUDAD
DE MEXICO. s/f.

69, 91 y 92). Las condiciones sanitarias en los campamentos eran lamentables y hasta peligrosas; la falta de agua y excusados representaba para aquellos que podían pagar los servicios en mercados o en baños públicos una reducción de sus ingresos muy fuerte, sobre todo si eran familias grandes; los que menos recursos tenían, muchas veces recurrían a defecar al aire libre en las edificaciones ruinosas en peligro de desplome, lo que fue un riesgo latente todo el tiempo; las peticiones a las delegaciones de envío de excusados portátiles de caseta, muchas veces no fueron escuchadas (Pacheco, 1986, 69, 89, 92).

El tiempo transcurría y las soluciones eran lentas en los albergues oficiales y privados. En diciembre, los damnificados que aún no conseguían donde vivir fueron objeto de fuertes presiones para que abandonaran los albergues, privándolos de agua, acceso a los sanitarios, las toallas, las comidas, obligando a decenas de familias a retornar a sus vecindades a punto de derrumbarse o a improvisar nuevos campamentos en la calle; como ejemplo, en las colonias Obrera y Doctores, la Coordinadora Única de Damnificados declaró que el 10 de diciembre había 25 damnificados en albergues improvisados en las calles (Uno más uno, 10-XII-1985). Entre la población damnificada que asistió a albergues y campamentos, se destacó una elevada proporción de mujeres, especialmente separadas, divorciadas y viudas; una tercera parte de los grupos domésticos eran familias de mujeres (Rabel y Mier y Terán, 1986, 25 y 26).

4. Demoliciones y recolección de desechos

Se realizaron 11,802 controles de inspección ocular de inmuebles afectados por los sismos, procesados por la Secretaría General de Obras Públicas a partir de informaciones de COVITUR, SEDUE, PEMEX, UNAM, IPN, colegios de profesionistas, empresas privadas y de la propia Secretaría. La falta de coordinación dió lugar a 3,200 inspecciones repetidas. En estas cifras no se contabilizaban los edificios de Tlatelolco, Centro Médico Nacional, Multifamiliar Juárez, Conjunto Pino Suárez y las escuelas.

De 4,474 edificios con daños mayores reportados hasta marzo de 1986 en la Ciudad de México, la Secretaria General de Obras del DDF se encargó del control de las demoliciones y reparaciones de los inmuebles de más de cinco niveles y las delegaciones políticas, fundamentalmente Cuauhtémoc, Benito Juárez, V. Carranza y Tlalpan, se encargaron de las 2,780 edificaciones de menos de cuatro niveles, cuya demolición se fue ejecutando por procesos tradicionales, y en un pequeño porcentaje se utilizaron explosivos. En forma provisional, los predios donde se asentaron edificios derrumbados, fueron reforestados o convertidos en jardines o canchas deportivas.

CUADRO No. 11.
INMUEBLES INSPECCIONADOS
PARA EVALUACIÓN DE DAÑOS

Situación según daños	**No.**	**por ciento**
Sin daños	431	5.01
Con daños menores	4,965	57.72
Con daños mayores	2,436	28.32
de hasta 4 niveles	1,838	
de mas de 4 niveles	598	
Con derrumbe total o parcial	770	8.95
de hasta 4 niveles	461	
de mas de 4 niveles	309	
Total Inmuebles controlados sin repetición	8 602	100.00

FUENTE: GARCÍA ROJAS, Luis, *entrevista al Srio. de Obras del DDF Noreña Casado*, Uno más uno, 9-XII-1985.

CUADRO No. 12.
EDIFICIOS CON DAÑOS MAYORES REPORTADOS
HASTA MARZO 1986, EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Niveles	**No. Edificios**	**por ciento**
5 niveles o más	1694	38
menos de 4 niveles	2780	62
Total	4474	100

FUENTE: SUÁREZ G., JIMÉNEZ Z., *Acciones inmediatas para enfrentar los sismos de 1985 en la Ciudad de México*, Ponencia al seminario "Impacto de los sismos de 1985", DDF y COLMEX, 24 de Octubre de 1986, México, DF, México. pág. 11.

De acuerdo a las normas, sólo podía intervenir el gobierno del DDF y financiar las actividades de demolición a petición de los dueños de los inmuebles dañados, lo que permitió que edificios

con peligro de desplome o graves daños que imposibilitaban su uso, no se demolieran hasta que los dueños lo dispusieran por su cuenta o pidieran ayuda al DDF, permaneciendo latente el riesgo de afectar a personas o bienes de terceros. A los propietarios que han estado demoliendo por su cuenta (proceso aún no concluído), no se les presiona legalmente para la conclusión dado que muchos de ellos no estaban asegurados y los costos corren por su cuenta, aunque tarden mucho tiempo en finalizar, haciendo que se posponga nuevamente el plazo de limpieza de escombros de la Ciudad de México así como la etapa de la reconstrucción. Para febrero de 1987, se calculaba estaría demolida el 80 por ciento de las edificaciones afectadas por los sismos y que eran responsabilidad del gobierno (García Rojas, Uno más uno, 9-XII-1985). Hasta octubre de 1986, el DDF había invertido 5,600 millones en demolición financiada a particulares, habiendo recuperado sólo 2 mil millones (Uno más uno y El Financiero, 1-X-1986).

Se recolectaron más de 100 mil metros cúbicos de desechos de hospitales y albergues, y se fijaron tres sitios de depósito final para el producto de las demoliciones, los cuales recibieron más de 520 mil metros cúbicos de escombros. Para 1986, se decidió que el Socavón de Iztapalapa fuera el único sitio oficial para depósito de desechos sólidos (Suárez y Jiménez, 1986). Las demoliciones se hicieron en base a criterios de riesgo, necesidad y costo. El DDF ordenó la desocupación de edificios con daños directos, por colindancia con edificios en peligro de desplome; igualmente, hubo que retirar vidrios, losetas y aplanados de fachadas que se vieron fuertemente afectadas (Ziccardi, 1986, 137 y 139). La desocupación de edificios y su posterior demolición dejó a muchos inquilinos sin el bien por el cual luchar en un juicio de desahucio, o con el cual atestiguar que se era inquilino y pedir garantías por la pérdida de bienes muebles y responsabilidades civiles por la muerte de personas en esas construcciones; eliminó también las pruebas en los juicios de responsabilidad a propietarios y constructores, pedidos insistentemente por los damnificados, pero nunca aceptados por las autoridades.

5. Ayuda internacional

En un principio, se rechazó la ayuda internacional. Durante las primeras 24 horas se minimizaron las consecuencias del terremoto, ya sea porque el gobierno no tenía clara idea de la magnitud del desastre, o para evitar afectar el Campeonato Mundial de Futbol 1986 y el turismo esperado (Poniatowska. 1988, 288). La Comisión Intersecretarial de Auxilio a la ZMCM delegó en la Coordinación de Asesores del regente a cargo de la comisión, la recepción y canalización de la ayuda internacional que fuese destinada por los países e instituciones al gobierno federal (Suárez y Jiménez, 1986, 13). La solidaridad nacional e internacional se canalizó a través de las delegaciones políticas hacia los albergues (Calvo, 1985, 28). La ayuda fue enviada por los gobiernos de cada país y por su población. Algunos países pedían la determinación previa del destino al que deberían aplicarse los donativos, como Suiza y los organismos FAO, BM, BID, y ONU. La solidaridad internacional se tradujo en la ayuda de 59 países y organismos e instituciones internacionales. Se recibieron 237 vuelos con ayuda, provenientes de 40 países, con destino al gobierno federal, la Cruz Roja Mexicana, las embajadas respectivas e instituciones particulares (Cuadro No. 13)

CUADRO No. 13.
DESTINO DE LA AYUDA INTERNACIONAL

	Vuelos	por ciento
Gobierno Federal	80	33.75
Cruz Roja Mexicana	95	40.10
Embajadas	39	16.45
Particulares	23	9.70
Total	237	100.00

FUENTE: El Financiero , 18-X-1985.

Se constituyó un comité especial de recepción y control de los donativos en el que participaron diversas dependencias, entre ellas la secretaría de la Contraloría General de la Federación. Para el mismo efecto, se creó una plataforma especial en el aeropuerto Benito Juárez para recibir los donativos del extranjero mediante el personal de migración, con la intervención de la secretaría de Relaciones Exteriores. Posteriormente, los

exceso estructuras que están destinadas al uso habitacional, utilizándolas como bodegas, fábricas, oficinas, etc. Al diseñar un edificio, se elaboran cálculos para hacerlo resistente a un uso determinado; al modificar su uso, cambia también la respuesta que este pueda tener cuando ocurre un sismo (De Buen, Uno más uno, 30-IX-1985).

Se afirmó que la extracción de agua del subsuelo de la ciudad ha hecho que el suelo se vuelva vulnerable y que provoque un asentamiento regional del terreno; sin embargo, aumenta la resistencia del suelo, al consolidarse la arcilla y mejora sus propiedades mecánicas. El problema es otro; la consolidación tiene como consecuencia hundimientos diferenciales en el suelo y por tanto en las construcciones; así se establecen condiciones desfavorables para el comportamiento sísmico de las estructuras. No es adecuado tener un reglamento que supone que no ocurre este bombeo, cuando ocurre lo contrario (Ladislao, 1985, 33 y 34; Granillo, 1985, 39). El subsuelo cambia, la ciudad se hunde de 5 a 10 centímetros por año. En los 40's se extrajo gran cantidad de agua del subsuelo urbano provocando hundimientos. En los 50's se prohibió la extracción, pero posteriormente se reinicio. Quizá más de la mitad del agua que se utiliza, se obtiene del subsuelo de la Ciudad de México (Iñera, Uno más uno, 30-IX-1985).

Hay otros que consideran que la magnitud del desastre se debió principalmente a la deshonesta aplicación del reglamento de construcción vigente. Algunos inmuebles —como el hotel Continental o los edificios de Nonoalco-Tlatelolco— ya habían sido afectados por sismos anteriores, resultando con daños considerables. Sin embargo, los peritajes que se hicieron fueron superficiales y se aprobó que continuaran funcionando, pese a que no garantizaban ninguna seguridad (González Prado, Uno más uno, 22-IX-1985). El presidente del Colegio de Sociólogos afirmó que era evidente que en muchos edificios derruidos, los constructores utilizaron materiales de mala calidad, sin importar el interés social, sólo buscando beneficio personal: "El edificar unidades endebles en los últimos años ya se había hecho tradición. La prueba de esta corrupción, es que muchos residentes de este tipo de instalaciones habían interpuesto demanda en contra de la mala construcción, deficientes servicios y otras anomalías." (Uno más uno, 22-IX-1985). Hasta las autoridades en un primer momento reconocieron la posibilidad de que los constructores hubiesen evadido el reglamento; el jefe del DDF, indicó que se realizaban investigaciones de las causas de los siniestros por medio de muestras de varilla, de la composición de la estructura y de los colados, haciéndose una comparación con la reglamentación que estaba vigente en el año de la construcción, y que si se encontraba que la construcción era inferior al mínimo de especificaciones requeridas por los reglamentos vigentes, se haría la denuncia penal correspondiente; igualmente aclaró que los edificios que se desplomaron a causa de un uso para el cual no fueron autorizados, infringían el reglamento de uso del suelo y el de construcciones, prometiendo que los que resultaran responsables serían denunciados para que las autoridades aplicaran las sanciones correspondientes. A medida que pasó el tiempo, la información al respecto se diluyó, presentándose como causa principal de los múltiples derrumbes, la insuficiencia en las especificaciones reglamentarias, más que las fallas en la responsabilidad civil de constructores y promotores (Poloniato, 1987, 27). Así, el tiempo y el silencio oficial cubrieron a los responsables de muchas muertes.

En muchos casos fue imposible el deslinde de responsabilidades, ya que los restos de demoliciones se almacenaron sin diferenciación alguna, confundiéndose los escombros de unos y otros edificios sin ser previamente analizados por peritos. Sin embargo, Darío Vasconcelos, perito que inspeccionó varios de los edificios derruidos, declaró que "el derrumbe de edificios se debió fundamentalmente a fallas de edificación y proyectos, como por ejemplo, columnas de insuficiente grosor para el número de pisos que cargan..", como el caso del Nuevo León, en Tlatelolco (Musacchio, 1985, 105), o de "muchos edificios de San Antonio Abad donde las construcciones estaban destinadas a ser despachos y los dueños permitieron que se convirtieran en fábricas, en

cuyas ruinas se observaron (..) lozas de nervadura, que por ejemplo, tienen en un área de cuatro metros, tan sólo 8 varillas, lo cual a todas luces es un crímen." (Mejía, 1985, 32).

Los constructores y promotores de las edificaciones, incluyendo a los del sector público, anteponían criterios de rentabilidad económica a consideraciones como, por ejemplo, conservar en todas las circunstancias la vida de los usuarios. Se sabe que era práctica usual y añeja, que en las construcciones gubernamentales se aprobaban los proyectos más rentables, no para el erario público, sino para los funcionarios encargados de autorizarlos; las "gratificaciones" oscilaban entre un 10 y 20 por ciento según las costumbres de cada dependencia y la fuerza de los contratistas que se agrupaban para negociar en mejores condiciones el otorgamiento de las obras. En igual forma, propietarios de departamentos y empresas privadas pretendían ahorrar al máximo, invertir lo mínimo posible, sin otorgar ninguna seguridad, en especial en las construcciones destinadas al alquiler, donde existen mayores problemas en cuanto a calidad de los materiales utilizados. Muchos edificios se derrumbaron cuando apenas contaban con unos meses de construidos (Musacchio, 1985, 104 a 106; Soriano, Excélsior, 21-IX-1985).

Dentro de las violaciones al reglamento se encontró que no se respetó la separación que debe mantener un inmueble del otro, la colindancia sísmica, lo que motivó el choque entre edificios; en su cálculo se deben tomar en cuenta la altura, las características de la construcción, la rigidez de la estructura, es decir las deformaciones que tendrá en el momento del sismo, etc. Esta separación no se respetó para ganar espacio, sobre todo en áreas con una renta del suelo alta, como el centro de la ciudad. Otra falla corriente era la modificación de los planos originales aprobados. Muchas veces, las renovaciones tomaban el espacio que tenía la estructura de un edificio para oscilar, en el caso de las estructuras de concreto, el cual es uno de los materiales mas dúctiles y resistentes que no se quiebra con facilidad siempre y cuando tenga espacio para oscilar; en el peor de los casos, la estructura resquebraja los muros y estos provocan fallas en la primera. Prácticas corrientes eran: cambio en los materiales previstos; mala colocación del acero dentro de las estructuras de concreto; modificación del uso de las edificaciones; exceso de carga para la estructura diseñada, con papeles, telas, maquinarias, etc. (Herrera, 1985, 44; Granillo, 1985, 39); Incera, Uno más uno, 30-IX-1985). Los tipos de daños prevalecientes fueron: fallas estructurales en columnas y lozas; en edificios cuyas plantas bajas presentaban amplias áreas libres y en cambio, en sus pisos superiores contenían mucho peso, como en unidades habitacionales y ciertos hoteles; edificaciones donde había estacionamientos en la parte inferior y numerosas oficinas encima; edificios en esquina; cimentaciones sobre pilotes de fricción y estructuras dañadas por hundimientos diferenciales. Cabe mencionar que algunos daños de consideración fueron causados por construcciones que golpearon, se recargaron o se derrumbaron sobre otras colindantes (DDF-DGRUPE, 1986, 52; Esteva, Uno más uno, 2-X-1985).

Otras fallas fueron: la falta de escaleras de escape en todos los edificios caídos, prescritas expresamente en el reglamento de construcción; deficiencias graves de técnicas de cimentación, de resistencia de materiales, de mecánica de suelos, y negligencias por parte de los técnicos responsables. El reglamento de construcción del DF y del interior de la república especificaban que un profesional registrado asume mediante su firma la responsabilidad técnica de una construcción al registrar contratos y licencias de construcción ante la Dirección de Obras Públicas de las delegaciones o municipios; esta última se encarga de que las disposiciones de construcción que rigen en leyes y reglamentos se cumplan, lo que difícilmente se logró en la mayoría de las construcciones que se derrumbaron con los sismos de septiembre (Ojeda, Uno más uno, 22-IX-1985).

Los primeros comentarios de los profesionales de la construcción fueron de este estilo: la inversión debe ser mayor, si se desea una mayor seguridad en la construcción, es factible construir edificaciones capaces de resistir movimientos sísmicos en zonas difíciles, pero "...los requisitos serán exigentes, lo cual puede hacer antieconó-

mico el volver a construir en esas zonas ..., pero si es posible" (Herrera, 1985, 31). "Se podría diseñar para sismos de mayor magnitud, pero un reglamento de este tipo haría antieconómica la construcción. Si este es el temblor de mayor intensidad en toda la historia de la ciudad, ¿para que planear para eventos que quizá no ocurran?. En ingeniería siempre se corren algunos riesgos calculados" (Ladislao, 1985, 35). "Los reglamentos no se fundan en excepciones. En México jamás vimos que el suelo se levantara, que las construcciones se hundieran verticalmente hacia abajo sin derrumbarse, ni vimos vías retorcidas" (Incera, Uno más uno, 30-IX-1985). Es el gobierno quien fija las "fuerzas sísmicas" que se han de utilizar como base al diseñar y construir. Los propietarios particulares o instituciones son responsables y deben de ocuparse de la conservación del edificio.

Otra de las causas de múltiples derrumbes fue el abandono en que se mantienen las construcciones, lo cual las volvió endebles y poco resistentes: años de humedad, agrietamiento, sobrecarga en sus estructuras, poco o nulo mantenimiento en los cimientos, como se constató en hospitales y escuelas públicas y privadas, miles de vecindades y edificios gubernamentales, unidades habitacionales, etc. (Uno más uno, 30-IX-1985; Torres, Uno más uno, 14-XI-1987; Centro de Estudios del Trabajo, 1985, 36 a 38; Connolly, 1987, 102).

Finalmente, es necesario analizar otros aspectos relativos al diseño urbano, la forma de ocupación del suelo y los procesos constructivos en el marco de la propiedad privada fragmentaria y la libre iniciativa individual o empresarial, que a nuestro juicio son problemáticos. La concentración diferencial de cargas sobre el suelo blando debidas a los muy diversos diseños, alturas y pesos de los edificaciones, resultantes de la aplicación simplista y sin adecuación a las condiciones concretas, de modelos formales de arquitectura urbana de prestigio (Nonoalco-Tlatelolco, Multifamiliar Juárez, Centro Médico). Las construcciones de muy diferentes alturas, pesos vivos y muertos, usos, sistemas estructurales y de cimentación, períodos de construcción, etc., colocados el uno al lado del otro, en terrenos de pequeña superficie portante, en un suelo muy blando e inestable, como resultado de la ausencia de planeación de conjunto, el libre albedrío decisional, de diseño y construcción de propietarios y constructores, en el marco de procesos especulativos con las rentas del suelo y su efecto sobre la fragmentación de la propiedad territorial, como es el caso de edificios y casas habitación en la colonia Roma y en otras muchas de reciente renovación, que pudieran ser afectadas en los hipotéticos sismos futuros, etc.

Lo que los sismos cuestionaron fue, en definitiva, una lógica y un patrón social de conformación, funcionamiento y uso de la estructura urbana y sus soportes materiales, sometidos a la libre iniciativa, al mercantilismo y la ganancia individual, sin tener en cuenta ni las regulaciones ni los intereses colectivos.

7. Impacto de los sismos sobre la economía nacional

Los sismos de septiembre de 1985 ocurrieron en medio de la crisis económica más aguda sufrida por México desde la Segunda Guerra Mundial. Aunque es bastante difícil, en estas condiciones, discernir el impacto específico del desastre en la evolución económica del país y la capital, no cabe duda que agravó la delicada situación. Parece necesario iniciar, al menos, un balance sobre estas implicaciones, como parte de una reflexión que sirva de sustento a medidas de previsión, en el indeseable caso de que se repita una tragedia de estas dimensiones.

7.1. Los costos directos del terremoto

Saltan a la vista los elevados costos económicos que tuvieron para el país, hundido en la más profunda crisis económica de la posguerra, los sismos de septiembre de 1985. Entre ellos, destacan los referidos a los "sectores sociales", particularmente en el caso de la vivienda, que tuvieron que ser absorbidos en su mayor parte por los propios damnificados, pertenecientes en su mayoría a los sectores más pobres de la ciudad. Estos costos se incrementarían significativamente, si se incluyeran los de mobiliario, enseres y pertenencias, destruidos junto con las vivien-

das, muchos de ellos de valor intangible e incalculable como documentos de propiedad o documentación legal, muy difícilmente recuperables, etc. Es de lamentar, que posteriormente a la estimación de la CEPAL, no se hayan publicado nuevos balances globales de costos, alimentados con los datos más próximos a la realidad que se fueron acumulando en los meses siguientes y que permitirían un cálculo más riguroso, cuyo resultado, seguramente serían cifras mucho mayores.

CUADRO No. 16.
ESTIMACIÓN DE LOS DAÑOS CAUSADOS POR LOS SISMOS
(Millones de dólares*)

	Total	Directos	Indirectos
TOTAL	**4 103.5**	**3 588.5**	**515.0**
SECTORES SOCIALES	**1 524.0**	**1 524.0**	—
Vivienda	563.4	563.4	—
Salud	553.1	553.1	—
Educación	407.5	407.5	—
INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS	**1 910.4**	**1 736.7**	**173.7**
Edificios Públicos	1 219.7	1 219.7	—
Comunicaciones	328.1	225.0	3.1
Turismo	186.6	161.3	25.3
Acueductos y drenajes	23.8	21.9	1.9
Energía	20.3	9.4	10.9
Transporte	18.1	17.5	0.6
Banca	64.4	63.8	0.6
Recreación	21.3	18.1	3.2
Servicios Personales	28.1	—	28.1
OTROS SECTORES	**669.1**	**327.8**	**341.3**
Industria y comercio	448.4	327.8	120.6
Siderurgia, metalmecánica y fertilizantes	22.5	9.4	13.1
Pequeña industria y comercio	425.9	318.4	107.5
Patrimonio cultural y religioso	—	—	—
Gastos para la emergencia	74.4	—	74.4
Demolición y remoción de escombros	146.3	—	146.3

* Calculado a una tasa de cambio ponderada de 320 pesos por dólar.
FUENTE: CEPAL, 1985, pág. 26.

7.2. La coyuntura económica y los sismos

México había entrado en la *onda larga recesiva de la economía capitalista mundial* desde inicios de la década de los 70s. En 1970-1971 y 1973-1976 había sufrido ciclos cortos recesivos que fueron percibidos solamente como "desaceleraciones" o pérdidas de la velocidad del crecimiento y no como verdaderas crisis. El "boom" petrolero y la afluencia masiva de crédito externo, que sucedieron a la segunda recesión, crearon la imagen de una bonanza sin precedentes y sin fin. La crisis económica estalló, ahora en forma indudable, en 1981, y pareció tocar fondo en 1983, año en el que se registró una tasa negativa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) de -4.2 por ciento. En 1984, la evolución positiva de los sectores económicos y de la economía en su conjunto, reflejada en un crecimiento de 3.6 por ciento del PIB, parecía indicar que la recesión había sido de corta duración y se iniciaba la recuperación (Pradilla y Castro, 1989a). Sin embargo, hacia mediados de 1985, nuevamente la economía viró hacia la recesión, y cuando ocurrieron los sismos, esta tendencia era ya clara, como resultado de la combinación de factores negativos internos y externos (Taller de Coyuntura Urbana, 1989, 11); a pesar de ello, la economía alcanzó a crecer a un 2.6 por ciento.

El acelerón recesivo se produjo en 1986, con una tasa de crecimiento económico negativa de 3.8 por ciento, como resultante de la baja combinada de -2.1 por ciento de la producción en el sector agrario, de -5.9 por ciento en el industrial, y de -10.2 por ciento en la construcción. Es evidente que los daños causados por el sismo y los costos de la reconstrucción (simple reposición), iniciada a fines de 1985 y realizada en gran parte durante 1986, no son los responsables de esta evolución económica, pero también lo es que agravaron las tendencias en curso, particularmente en lo relacionado con la situación de la industria capitalina, el empleo y los ingresos de los trabajadores, el mercado interno, la deuda interna y externa y el gasto público. El alto grado de concentración económica y centralización política en el área metropolitana de la Ciudad de México, señalado reiteradamente por los investigadores (Galindo, 1985), amplificó la magnitud e importancia de los efectos del sismo sobre la economía y la vida social y política del país. Durante 1987 y 1988, las tasas de crecimiento fueron muy bajas (1.7 y 1.2 por ciento respectivamente), y hubo que esperar a 1989 para que se revirtiera la tendencia.

A. Contracción de la demanda de bienes y servicios y de su producción

Como se señaló en un apartado anterior, un número significativo de pequeñas y medianas industrias, sobre todo en la rama textil, fueron destruidas o sufrieron daños más o menos graves; además del impacto directo sobre la reducción de su producción, el efecto se reprodujo y transmitió hacia las empresas abastecedoras de insumos. La parálisis de una parte de la actividad comercial en el Centro Histórico, la destrucción de muchos comercios y, aún, los daños sufridos por el comercio en la vía pública, concentrado en forma notoria en la zona urbana más afectada, tuvieron el mismo efecto multiplicador, disminuyendo sus demandas a la producción, hasta que se restableció el funcionamiento normal. El efecto fue, por tanto, triple: en medio de la recesión industrial y comercial, las empresas se vieron compelidas a invertir en su reconstrucción, a costos elevados debido a las altas tasas de interés imperantes en el mercado financiero interno e internacional y a la especulación de precios del suelo y la construcción desatada por los sismos (Garza, 1985; Pradilla y Castro, 1989b; Bustamante y Delgadillo, 1985); disminuyó la demanda global de bienes y servicios de las empresas afectadas por el sismo, tanto de bienes intermedios para la producción, como de bienes finales (CEPAL, 1985, 45); el desempleo parcial o total y la caída de los ingresos de los trabajadores industriales, comerciales y estatales, acentuó la contracción de la demanda final de bienes y servicios, generada por la crisis económica global.

B. Incremento del desempleo y caída de los ingresos de los trabajadores

El sismo ocurrió en una coyuntura en la que las condiciones de vida de la población se degradaban rápidamente como consecuencia de la recesión económica y las políticas salarial-anticrisis aplicadas por el sector público y el privado, particularmente la drástica aplicación de la austeridad salarial (los "topes salariales") que para entones, había hecho caer el salario mínimo real a un 62.60 por ciento de su valor en 1978 (INEGI, 1992). El desempleo abierto aumentó del 4.7 al 17.8 por ciento de la población económicamente activa entre 1982 y 1986; el índice de sueldos y salarios cayó de 96.6 a 60.4; el PIB por habitante disminuyó -3.0 en 1982, -6.4 en 1983, creció sólo 1.3 en 1984 y 0.3 en 1985, para desplomarse -5.9 en 1986 (CEPAL, 1985, 49); la participación de la fuerza de trabajo en la renta nacional, de 45.2 por ciento en 1981, cayó a 34.6 por ciento en 1985 (Taller de Coyuntura Urbana, 1989, 11; Castro, 1988). Aunque el sismo no fuese responsable de esta caída, la acentuó, al menos para un sector importante de la población capitalina, que de todas maneras debió sobrevivir en estas condiciones críticas.

Las familias damnificadas, en su mayoría integrantes de los sectores más pobres y desprotegidos de la ciudad, ya que el 47.11 por ciento percibían menos de 1 y medio salarios mínimos (Del Valle, 1985, 114), se vieron obligadas a reponer, en una forma u otra, pero en muy corto plazo, sus viviendas perdidas y los muebles y enseres de hogar destruidos o robados a raíz del desastre; este gasto adicional e inesperado vino a agravar las difíciles condiciones de subsistencia generadas por la crisis. Se ha calculado que entre 150,000 y 220,000 trabajadores quedaron desempleados temporal o definitivamente por los efectos directos o indirectos del sismo; ello significó una grave caída de los ingresos de los desempleados (Del Valle, 1985; CEPAL, 1985, 45). En muchos casos, las dos situaciones coincidieron, acumulándose sus efectos.

En 1985, la inflación había vuelto a aumentar su ritmo de crecimiento, después de un corto respiro en el año anterior; todo parece indicar que el sismo y las políticas de reconstrucción posteriores alimentaron de nuevo la espiral inflacionaria, elevando su tasa anual al 105.8 por ciento en 1986 y al 159.2 por ciento en 1987. El alza irrefrenable de los precios, particularmente del suelo, los materiales de construcción y la vivienda en el AMCM, cuyo mercado fue modificado sorpresivamente por los sismos, actuó como un factor más de reducción del ingreso real de la población damnificada y de toda la población capitalina, pues la elevación de los precios no se limitó al área siniestrada, sino que se propagó

especulativamente a toda la ciudad, y en gran medida a otras regiones del país, de donde provenían los materiales de construcción y cuyos mercados locales se vieron afectados por el mayor desplazamiento de estos hacia la Ciudad de México (Schteingart, 1989, 153).

C. Crisis financiera, austeridad en el gasto público y reducción de la masa tributaria

Los sismos y la reconstrucción posterior ocurrieron en medio de una grave crisis financiera del país. La crisis financiera ocasionada por el cambio brusco de las tendencias del financiamiento internacional (cierre de los flujos fáciles de capital extranjero, elevación de las tasas de interés en la banca multinacional, incapacidad para cubrir el servicio de la deuda externa, contracción de la inversión extranjera) y el déficit creciente de la balanza de pagos, acompañaron y aceleraron la entrada de México en la larga fase recesiva iniciada en 1982. La austeridad en el gasto público, sobre todo en el rubro de gasto social, recomendada por el Fondo Monetario Internacional, había sido asumida por el gobierno mexicano como una de las políticas anticrisis básicas. Las necesidades emergentes y posteriormente la reconstrucción exigían gastos excepcionales no presupuestados, mientras que las secuelas del sismo reducían significativamente la masa tributaria (CEPAL, 1985, 23 y 49; DDF-DGRUPE, 1986, 77 y 78; Pérez, 1985). A ello se añadieron los gastos significativos realizados por el gobierno para garantizar la realización del Campeonato Mundial de Futbol de 1986, al cual no quiso o no pudo renunciar, por problemas ideológicos y de prestigio.

Consecuentemente, el gobierno tuvo que recurrir al endeudamiento interno, el cual dió un salto hacia arriba tanto en su monto como en su servicio, por el efecto combinado de su contratación emergente y la elevación de las tasas de interés interno e internacional (Pradilla, Uno más uno, 21-XII-1985). La sumatoria del servicio de la deuda externa y la interna, empezaron a consumir una parte mayoritaria del presupuesto gubernamental. Necesariamente, para responder a las exigencias perentorias de la reconstrucción, se redujo proporcionalmente la inversión federal en otras regiones del país y otras áreas de la Ciudad de México y se transfirieron recursos de unos programas a otros.

7.3. La reconstrucción no dinamizó el crecimiento económico

Los analistas internacionales pensaron que el gasto público y privado en la reconstrucción dinamizaría al crecimiento económico, particularmente a través del sector de la construcción, cuyo crecimiento en 1986 se esperaba del 14.4 por ciento (CEPAL, 1985, 53). No fue así; las determinaciones estructurales de la crisis y, opinamos nosotros, los costos del sismo, hicieron de 1986 un año abiertamente recesivo, particularmente para el sector de la construcción, cuyo PIB cayó un 10.2 por ciento (Taller de coyuntura urbana, 1989, 11). Contradictoriamente, la desgracia de muchos sirvió a la acumulación de unos pocos: las acciones de las grandes empresas constructoras que cotizaban en la Bolsa de Valores registraron un incremento del 8 por ciento entre el 18 de septiembre y el 1o de octubre de 1985 (Centro de Estudios del Trabajo, 1985, 42).

CUADRO No. 17.
ELEVACIÓN ANUAL DEL ÍNDICE DE COSTOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y LA VIVIENDA (Índice 1974 = 100)

Año	Salario mínimo	Precios consumid.	Construc.	Material construc.	Alquiler vivienda
1984	474	751	749	849	514
1985	774	2,118	1,175	1,370	748
1986	1,511	2,605	2,541	3,074	1,768
1987	2,210	3,690	3,974	4,795	2,070

FUENTE: SCHTEINGART, Martha, 1989, **Los productores del espacio habitable,** El Colegio de México. México DF 1989. Pág. 158.

En los meses posteriores a los sismos, en la Ciudad de México se produjo un alza acelerada del precio de los materiales para construcción y de la construcción en su conjunto, mucho mayor que el del conjunto de los precios al consumidor, y sobre todo, de los salarios mínimos, explicable en gran parte por la especulación desatada por las necesidades creadas por el sismo. Los alquileres de vivienda tuvieron una fuerte alza también, aunque menor a los rubros anteriores, en razón de las particularidades de funcionamiento

de este mercado y lo localizado del impacto directo del terremoto.

La reconstrucción de la Ciudad de México en medio de la crisis no podía convertirse en un factor de impulso a la economía entrabada por complejos factores internos e internacionales. Muchos vieron también en el sismo la costosa oportunidad para reordenar y renovar el Centro Histórico de la ciudad y, aún, de lograr la necesaria y ansiada descentralización territorial de la vida económica y administrativa. Creemos que ni una ni otra eran posibles en esa coyuntura, ni el gobierno se lo planteó como una meta, por lo cual, la coyuntura fue desaprovechada.

CAPITULO II

Alcances y límites de la reconstrucción

La reconstrucción de la Ciudad de México dio lugar a un intenso proceso de movilización social y política y de respuesta del gobierno, en sus límites estructurales, que ha sido definido por muchos analistas como un parteaguas en la historia de la ciudad y, aun, del país. Para ellos, además de abrir una nueva etapa del movimiento urbano popular, puso al orden del día la democratización del Distrito Federal y el cambio del régimen político mexicano en crisis. Se afirma también que despertó a la sociedad civil y fue un antecedente de la ruptura política que se produciría en las elecciones de 1988. No es posible analizar todas estas cuestiones en este trabajo, ni es su objetivo. Trataremos sin embargo de aportar elementos empíricos y factuales para este balance. Lo que si intentaremos será evaluar la reconstrucción desde la óptica de la estructura urbana y su funcionamiento, y de los intereses materiales y sociales de los damnificados.

1. La movilización social

Los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 y las tareas posteriores de reconstrucción dieron lugar a un importante proceso de movilización social de la ciudadanía capitalina, y de organización y reivindicación de los damnificados que, parcialmente y con sus necesarias modificaciones, se estructuró y perdura hoy día. Estas organizaciones jugaron un incuestionable papel en el desarrollo de la reconstrucción, logrando un avance sustancial en sus características coyunturas y estructurales, en relación a los anteriores programas estatales de vivienda, conquistando una nueva forma de negociación y participación en las políticas urbanas en la capital, cuya importancia futura es necesario evaluar.

La importancia de su análisis radica en la significación propia de un proceso de esta naturaleza, y en nuestro convencimiento de que las organizaciones sociales de base territorial serán, en la indeseable hipótesis de un nuevo terremoto de alta intensidad y destructividad, o en otras emergencias como la ocurrida en Guadalajara en abril de 1992, las instancias naturales y lógicas de diseño e implementación de un programa de emergencia (organización y puesta en práctica de la prevención, el rescate y la ayuda de emergencia) y los interlocutores más idóneos del gobierno para una reconstrucción democrática y participativa negociada. En sí mismo, el mantenimiento de algunas de estas organizaciones diez años después de la tragedia, su estructura operativa y sus actividades, cuando ya hace mucho que oficialmente se dio por concluida la reconstrucción prevista por el gobierno, dan cuenta de la capacidad objetiva del pueblo capitalino para organizarse, actuar colectivamente, expresar sus necesidades y reivindicaciones y luchar por la ampliación de la participación democrática cotidiana.

1.1. La tradición histórica de la organización inquilinaria

La historia de la organización inquilinaria en la Ciudad de México se remonta a la segunda década del presente siglo. En 1922, el Sindicato Inquilinario del Distrito Federal, cuyos integrantes se ubicaban fundamentalmente en las vecindades de la actual zona central de la ciudad, desarrollaron una lucha defensiva contra los casatenientes, para que realizaran a su cargo las reparaciones de los inmuebles deteriorados, contra los lanzamientos y desalojos que llevaban a cabo, para frenar el incremento exorbitante de las rentas y por una política estatal de construcción de colonias populares. Participaron en la huelga nacional inquilinaria (no pago de

rentas) durante 20 meses, en el marco de un significativo movimiento inquilinario nacional cuyo foco y punto más importante fue Veracruz (García Mundo, 1976; Tamayo, 1987, 124; Ramírez Saiz, 1986a, 33 y ss.; Ramírez Saiz, 1986b, 39; Saucedo, 1986, 186 y ss.). Durante los períodos presidenciales del general Lázaro Cárdenas y de sus sucesores, la movilización inquilinaria fue mantenida bajo control mediante la tolerancia de la formación de colonias populares periféricas irregulares, la integración de los inquilinos a las organizaciones populares del partido gobernante, los decretos de "congelación de rentas" y el discurso ideológico de la aún reciente Revolución Mexicana (Ramírez Saiz, 1986a, 37).

A pesar del acelerado proceso de crecimiento de la Ciudad de México cuya población aumentó de 1 962 278 habitantes en 1940 a 9 066 723 en 1970, determinado por la territorialmente concentrada industrialización sustitutiva de importaciones y su correlato, la descomposición del campesinado parcelario derivada de la parálisis de la reforma agraria y el relativo agotamiento del patrón de producción agraria sustentado en el ejido, hasta la gran crisis política de 1968, no se produjeron en la capital movimientos inquilinarios autónomos e independientes de gran significación. La tolerancia hacia la ocupación irregular de terrenos periféricos, en muchos casos impulsada por las organizaciones populares corporativizadas al partido gobernante y sus dirigentes, y el control semicorporativo ejercido por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) sobre los colonos e inquilinos, garantizaron la tranquilidad urbana.

Posteriormente a la crisis social y política de 1968, el agotamiento del crecimiento económico acelerado y el estancamiento de su sector motriz, la industria, el incremento rápido de la población capitalina y de las necesidades sociales de suelo, vivienda y servicios, la elevación de las rentas del suelo urbano y urbanizable, las contradicciones generadas por la política de tolerancia relativa de los fraccionamientos irregulares en la periferia, la creciente represión a los colonos y las rupturas políticas expresadas y generadas por el movimiento social de 1968, abrieron una fase de multiplicación y extensión del movimiento de colonos pobres, particularmente significativo en la periferia de la capital (Ramírez Saiz, 1986a, 44 y ss.; Ramírez Saiz, 1989, 63 y ss.).

En este marco, empezaron a producirse movimientos inquilinarios aislados y sectoriales en algunas áreas del centro de la ciudad. En 1972, el *Plan Tepito* de vivienda y desarrollo urbano, impulsado por el gobierno capitalino para "renovar" el viejo barrio localizado en pleno corazón del Centro Histórico de la ciudad, convertido en el núcleo básico de venta al mayoreo y al menudeo de "fayuca", abrió un proceso de lucha defensiva de sus habitantes, organizado por la Asociación de Inquilinos, las 25 organizaciones gremiales de comerciantes y animada por el grupo cultural Tepito Arte Acá (Hernández, 1986); una de las particularidades de este movimiento fue la presentación por parte de los inquilinos de un proyecto técnico alternativo al del gobierno capitalino. En 1974, se inició la organización de los habitantes del barrio de Los Ángeles, en la colonia Guerrero, muy afectado por la "renovación urbana" que acompañó la construcción del conjunto habitacional Nonoalco-Tlatelolco, primero bajo la forma de una cooperativa de vivienda, y luego con la creación de la Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero, las cuales presentaron, quizás por primera vez, planes alternativos de vivienda y mejoramiento urbano, a los propuestos por el gobierno capitalino (Coulomb, 1986).

A finales de 1973, se abrió un largo proceso de organización y reivindicación de los residentes del Conjunto Habitacional Nonoalco-Tlatelolco, que se mantuvo hasta que los sismos de 1985 le dieron en forma dramática, un nuevo impulso, nuevas determinaciones y demandas, íntimamente relacionadas con las que le dieron origen (Mendizábal, 1984). Concluyendo 1979, el proyecto gubernamental de renovación urbana del sector de la plaza de La Ciudadela, que requería de la demolición de varias manzanas de inmuebles de habitación, incluyendo el Edificio Gaona, dio lugar a la movilización de los inquilinos y pequeños comerciantes encuadrados por 4 organizaciones, entre ellas la más importante, la Asociación de Residentes del Edificio Gaona (Pérez

Campos, 1986). Las expropiaciones y desalojos motivados por la construcción de los "ejes viales" durante 1979 y 1980, generaron movimientos de resistencia en diferentes puntos de la capital (Mercado, 1986).

Los decretos de congelación de rentas emitidos por el gobierno en la década de los 40s, impidieron el incremento constante de alquileres en una parte, decreciente en términos absolutos y relativos con el correr del tiempo en la medida que sólo estaban vigentes para los inmuebles incluídos en los decretos iniciales; según datos de 1976, en 9 de las 13 zonas de Renovación Habitacional Popular, había 9,164 viviendas de renta congelada, un 21.68 por ciento del total de las vecindades de la zona central de la ciudad (Coulomb, 1987, 69 y Cuadro 3.27, 103); pero generaron un abandono casi total de las labores de mantenimiento de los inmuebles dedicados a esta forma habitacional; el resultado fueron las continuas tragedias humanas y sociales derivadas del derrumbe de los edificios y de las cada vez peores condiciones de habitabilidad e higiene imperantes en ellas. Estos decretos fueron abrogados como parte de la "reforma inquilinaria" del gobierno de Carlos Salinas, con grave impacto económico negativo para los inquilinos del centro de la ciudad, que dio lugar a un importante movimiento popular cuyo logro fue el aplazamiento temporal de algunas de sus medidas; sin embargo, las condiciones materiales y sociales de la vivienda en el centro no han mejorado sustancialmente (Pradilla Cobos, 1993b; UVyD 19, 1992).

A este factor histórico se sumaban los continuos lanzamientos y desalojos llevados a cabo por los caseros y las autoridades, con uno u otro motivo real o imaginario, para liberar los inmuebles de la congelación de rentas, demolerlos y/o cambiar su uso a estacionamientos, comercios y bodegas o nuevos inmuebles más rentables, lo que causó (y sigue causando) permanentes conflictos localizados, en los que se originaron algunas organizaciones que jugaron un papel importante en la lucha por la reconstrucción. El estallido de la crisis económica de 1982, el creciente desempleo generado por la recesión, la caída continua del poder adquisitivo real del salario en razón de la austeridad salarial y los pactos económicos, y la contracción del mercado interno, que afectó también a quienes obtienen sus ingresos de la realización de actividades de subsistencia como la venta callejera o los servicios personales, generaron nuevas tensiones en el conjunto de las vecindades del área central de la ciudad, detonadas por el incremento de los juicios de desalojo y los lanzamientos convalidados por las autoridades respectivas.

En febrero de 1982, por iniciativa de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, CONAMUP, constituida el año anterior a partir esencialmente de las organizaciones de colonos y solicitantes de vivienda de la periferia (en el caso de la capital), se realizó la Primera Reunión Inquilinaria del Valle de México, en la que participaron la Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Morelos, la Unión Popular Martín Carrera, la Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero, la Asociación de Residentes del Edificio Gaona, la Unión de Inquilinos de Copilco A.C. y la Coordinadora de Asociaciones de Residentes de Tlatelolco. De ella surgió la Coordinadora Inquilinaria del Valle de México, cuyas reivindicaciones fundamentales fueron: una legislación inquilinaria de carácter federal y orden público; la preferencia del inquilino en caso de venta del inmueble o nuevo arrendamiento; la regulación de los aumentos de rentas y un nuevo decreto de congelación y la detención de los desalojos masivos de inquilinos, incrementados por la crisis. La coordinadora y sus organizaciones obtuvieron cierto prestigio a partir de su oposición a los frecuentes desalojos de vecindades. Sin embargo, las reformas a la legislación inquilinaria expedidas el 5 de febrero de 1985, unos meses antes de los sismos, no significaron un avance importante desde el punto de vista de los intereses y demandas de los inquilinos; lo más importante, quizás, fue el condicionamiento de las alzas de rentas a los incrementos del salario mínimo (Saucedo, 1986; Coulomb, 1988, 160).

Hasta los sismos del 85, el eje de la lucha reivindicativa de colonos e inquilinos en el área metropolitana de la Ciudad de México, conti-

nuaba localizándose en las colonias periféricas, mientras que el movimiento inquilinario mantenía su carácter local, aislado y descordinado, sin un crecimiento cuantitativo y cualitativo importante. Aunque existían las condiciones objetivas para su desarrollo, no se presentaban las subjetivas; serían los sismos de septiembre de 1985 los que las crearían, produciendo el desplazamiento del eje de la movilización urbana en la Ciudad de México de la periferia al centro de la ciudad.

1.2. Determinaciones sociales de la destrucción causada por los sismos

En marzo de 1985, Jorge Coo Grajales, habitante del edificio Nuevo León en la Unidad Tlatelolco, declaraba a los reporteros de Uno más Uno: "Si en este momento hubiera un temblor trepidatorio, el Nuevo León se vendría abajo. Falta mantenimiento a los pilotes controlados, por ello el inmueble ha bajado medio metro. Ahora los sótanos se han hundido por la filtración y todo es exactamente igual que un pozo"; unos meses más tarde, su premonición, por lo demás obvia, se cumplía debido a la irresponsabilidad de los organismos públicos administradores de la unidad que, para desgracia de sus habitantes, no llegaron a concluir los trabajos de reparación del edificio.

Este ejemplo, entre otros muchos, comprueba que la gran destrucción causada por los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, que detonó un proceso masivo de organización social de los sectores populares y medios del centro de la Ciudad de México, no es atribuible solamente a las fuerzas naturales. Tuvo como soporte, las condiciones económicas y sociales imperantes en las áreas siniestradas, la naturaleza y límites de las políticas habitacionales del Estado, la irresponsabilidad de los constructores y propietarios movidos por el interés individual estrecho, las prácticas de uso inadecuado de los inmuebles desarrolladas por instituciones, empresas y usuarios individuales, y sus efectos sobre las estructuras físicas de los inmuebles escolares, del sistema de salud, de oficinas administrativas, fábricas y talleres y vivienda.

Las grandes unidades habitacionales Nonoalco-Tlatelolco y Juárez, total o parcialmente destruidas por el sismo, construidas en la década de los 60's con base en los modelos urbanos y arquitectónicos del movimiento funcionalista internacional de Le Corbusier y los Congresos de Ingeniería y Arquitectura Moderna (Le Corbusier, 1942), no correspondían a la naturaleza blanda de los suelos sobre los que se localizaban. Su gran altura, su heterogeneidad en dimensión y peso, los bajos coeficientes de seguridad y la utilización de sistemas de cimentación y estructura inadecuados, experimentales y no suficientemente probados, los habían convertido en muy vulnerables y vulnerados por movimientos telúricos anteriores, lo cual había sido puesto de manifiesto por los técnicos antes de la tragedia, y habían sido motivo de demandas y propuestas de sus habitantes. El gran crecimiento de la penuria de vivienda en la capital había llevado a una sobresaturación en su ocupación, muy por encima de lo previsto en los planes originales. La usura o la necesidad de algunos propietarios había llevado a prácticas lamentables como la venta o renta de los estrechos cuartos de servicio en azotea, planeados para una persona, a familias que se hacinaban en ellos. Los sismos anteriores a 1985 habían afectado y debilitado las construcciones y los organismos gubernamentales encargados de su administración habían incurrido en graves omisiones y descuidos en su mantenimiento, lo cual dio lugar a la protesta organizada de sus habitantes desde la década anterior, sin que ella hubiera sido escuchada (Pradilla Cobos, 1985).

En colonias céntricas y del perímetro aledaño (colonia Roma en particular), el modelo de construcción seguido en el proceso de "modernización" arquitectónica desde los años cincuenta, fragmentada en pequeños lotes, de alturas, cargas y sistemas estructurales y de cimentación distintos, diseñados de acuerdo a los intereses y recursos de los propietarios e inversionistas, generó procesos diferenciales de asentamiento sobre el terreno y permitió la destrucción de inmuebles seguros, como resultado del empuje y arrastre de inmuebles altos siniestrados colindantes. A ello se añadieron los bajos coeficientes estructurales de seguridad usados en las

construcciones, aun si se ajustaban a las insuficientes normas del reglamento de construcción vigente y, en muchos casos, la irresponsabilidad y las prácticas dolosas de los constructores y propietarios; el derrumbe de un número excesivo de inmuebles del sistema educativo público, de construcción reciente y baja altura, ha sido atribuido a esta irregularidad, muy frecuente en los contratos oficiales realizados hasta entonces. Otras causas de derrumbes, cuya responsabilidad recae sobre los propietarios y usuarios y no sobre la naturaleza, fueron: la combinación de la vivienda con usos no previstos originalmente, como industria o bodegas, sobre todo en edificios muy antiguos; la sobrecarga de edificios en altura con pesados archivos y papelería, en pisos altos; o el uso como fábricas y talleres de edificios previstos para vivienda u oficinas, que implicaban grandes cargas físicas adicionales. En muchos casos, los inmuebles carecían de los medios básicos de prevención de desastres y emergencias.

Las vecindades ruinosas del centro, hacinadas y sobrecargadas, inestables estructuralmente, carentes de resistencia aun a fuerzas naturales normales como las lluvias torrenciales, no tenían (ni tienen todavía) el mínimo de seguridad en caso de un terremoto de alta intensidad; sus habitantes se veían (y se ven aún) obligados a vivir en estas condiciones por la carencia de ingresos suficientes para acceder a una vivienda adecuada y segura, y eran víctimas de la usura de los casatenientes y el abandono total de los inmuebles; eran los "damnificados de siempre" y pagaron un alto costo adicional por los sismos. Desgraciadamente, a pesar de la demanda reiterada de diversos sectores de la opinión pública, no se llevó a cabo un juicio de responsabilidades civiles y administrativas que, más allá de las implicaciones de corto plazo, hubiera sido de gran importancia para prever la forma de responder en el futuro a estas determinaciones y procedimientos, y evitar sus altos costos humanos y materiales; a ello se opusieron los grandes intereses individuales públicos y privados involucrados, y la cultura del ocultamiento.

Para los damnificados, además de las fuerzas naturales, hubo otros responsables de la tragedia: los casatenientes usureros, los constructores venales, las instituciones irresponsables, las instancias gubernamentales que no dieron soluciones al grave problema de vivienda urbana, infraestructuras y servicios sociales, o las estructuras económicas, políticas y de clase que causan la grave situación social de la mayoría de la población capitalina. Esta visión subjetiva de los problemas objetivos fue suficiente para llevar a los damnificados a organizarse rápidamente, para elevar sus demandas y reivindicaciones y luchar por ellas. Las fricciones y enfrentamientos entre los damnificados y los voluntarios rescatistas locales de un lado, y las fuerzas armadas de otro, derivadas de los acordonamientos, las limitaciones a la circulación, los desalojos y la rapiña, durante los días siguientes a los sismos, fueron otro ingrediente detonador de la movilización social.

1.3. Los procesos organizativos de los damnificados

En medio de la movilización masiva de los habitantes de la Ciudad de México para el rescate de los damnificados, su reubicación en albergues y campamentos de emergencia y su aprovisionamiento básico, estos últimos iniciaron su proceso de organización y reorganización. Mientras los movimientos inquilinarios previamente existentes se reorganizaban en función de la nueva situación, empezaron a crearse nuevas asociaciones en distintos lugares del centro siniestrado de la ciudad. El 24 de septiembre, la CONAMUP, algunos partidos políticos, el sindicalismo independiente, el autogobierno de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México, otras instituciones universitarias y grupos de apoyo al movimiento urbano popular (organizaciones no gubernamentales) convocaron a la formación del Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción (COPOSOR) en el que participaron 32 organizaciones, incluyendo las de las colonias Morelos, Roma, Guerrero, Asturias, Tránsito, Doctores, Valle Gómez, Centro, Santa María La Ribera y Puebla y los residentes de Tlatelolco.

Su plataforma mínima planteaba: impulsar un programa de reconstrucción con la participación

democrática de las organizaciones populares y que atienda prioritariamente las necesidades de vivienda popular, educación y salud pública. No a los desalojos y por el derecho a permanecer en las zonas de arraigo. Indemnización a las familias afectadas. Deslinde de responsabilidades en los derrumbes y castigo a culpables. Suspensión de juicios contra inquilinos; congelación de rentas y de precios de materiales de construcción. Contra despidos arbitrarios; por la preservación de las fuentes de empleo. Suspensión del pago de la deuda externa y sus intereses, para canalizar dichos recursos a la reconstrucción. Retiro del ejército de las zonas acordonadas. Aunque fue efímero y poco significativo, el comité constituyó una primera forma de coordinación de la acción de los damnificados, otros movimientos de colonos e inquilinos y diversas organizaciones sociales, y propuso las primeras reivindicaciones de los damnificados organizados (Llorens, 1986; Ramírez Saiz. 1986b, 47).

Durante los últimos días de septiembre y los primeros de octubre, se llevó a cabo un rápido proceso de organización espontánea de los damnificados, surgiendo un gran número de asociaciones y uniones de inquilinos y damnificados, con amplia representatividad de sus bases territoriales. El 5 de octubre surgió la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, UVyD, en la colonia Roma y con influencia en otras colonias aledañas. Este proceso incluyó tanto a los sectores de más bajos ingresos de las vecindades y otras formas de vivienda popular del centro, como a integrantes de los sectores medios que habitaban en las grandes unidades habitacionales y en los edificios individuales de las colonias del segundo perímetro central. Desde sus inicios, el movimiento de damnificados optó por el método de la movilización de masas, combinándolo con las labores de propaganda y la negociación con las autoridades responsables, desde la Presidencia de la República hasta los delegados políticos. Realizó múltiples marchas y mítines en los cuales enarboló sus primeras demandas: la expropiación de los lotes e inmuebles afectados por los sismos; el embargo de los inmuebles de vivienda en el centro, no habitados por sus propietarios, para alojar a damnificados; la participación popular en la reconstrucción; y el respeto al arraigo, es decir, el mantenimiento de los damnificados en sus sitios o colonias de residencia (Ortega Valadéz, 1988, 150).

En la opinión pública se había formado un consenso en torno a la necesidad social y política y la justificación legal de la expropiación de terrenos afectados por el sismo o baldíos en las áreas más golpeadas; hasta los representantes ante la Cámara de Diputados pertenecientes al partido oficial en el Distrito Federal la habían solicitado (Pradilla Cobos, Uno más Uno, 19-X-1985). El 11 de octubre se publicó el decreto de expropiación de predios afectados por el sismo, modificado el día 14 del mismo mes, que a pesar de su limitación cuantitativa (4,323 predios con superficie de 2 122 600 metros cuadrados) y sus errores, omisiones, amparos y revocaciones (el 20.5 por ciento de los predios y el 20.19 de la superficie), creaba una condición básica de la reconstrucción: la capacidad de los organismos públicos de disponer del suelo urbano en las áreas afectadas (Coulomb, 1991, cuadros 3.29 y 3.30, 105 y 106).

El 19 de octubre, a un mes del desastre, después de varias movilizaciones callejeras, se constituyó la Coordinadora Única de Damnificados, CUD, con participación de 12 organizaciones; una semana más tarde agrupaba a 25 y un tiempo después a 40 (Ramírez Saiz, 1986b, 48): Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero, Unión de Lucha Inquilinaria del Centro, Albergue José María Pino Suárez, Unión de Vecinos E. Zaragoza, Unión Vecinal Porfirio Parra, Campamento Suburbia, colonia San Simón, Coordinadora Nicolás Bravo, colonia Obrera "Mudi", Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, Unión de Vecinos de la Colonia Tránsito, Unión Popular Valle Gómez, Multifamiliar Juárez, Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Morelos-Peña Morelos, Unión de Inquilinos de la Colonia Pénsil, Unión Centro Morelos, Unión de Inquilinos de Lucha: colonia Magdalena Mixhuca, Unión de Vecinos de la Colonia Doctores, Movimiento de Solicitantes de Vivienda: Cananea, Unión de Inquilinos de Lucha, Unión de Vecinos Damnificados de la Colonia Faja de Oro y Adyacentes,

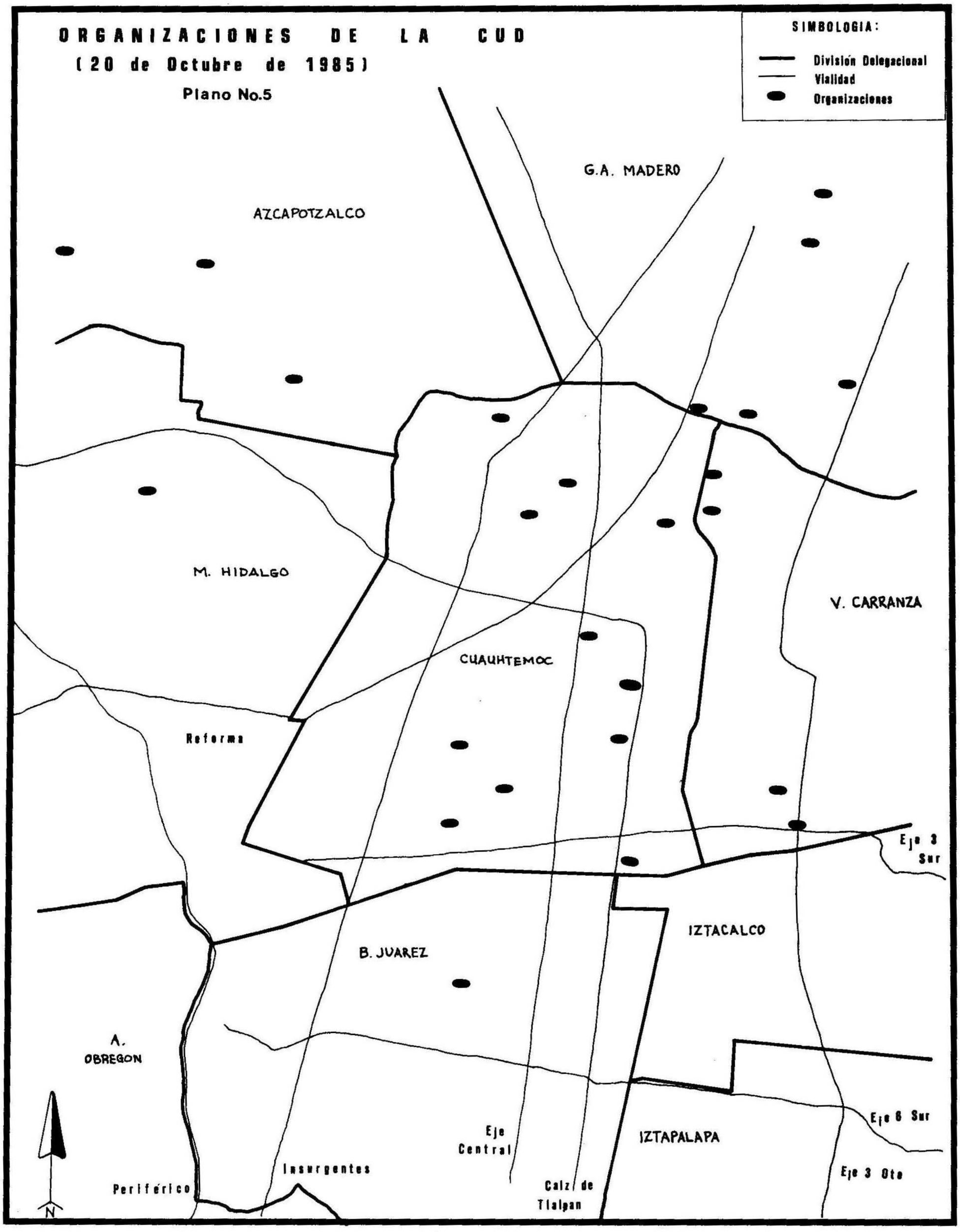
Unión de Inquilinos de Martín Carrera, Albergue Unidad Santa Fé, Frente Único de Colonos, colonia Emilio Carranza, Centro Cultural Tepito, Unión de Colonos Asturias, Grupo Azcapotzalco, Asociación Civil de San Miguel Amantla, Frente de Familias Damnificadas de la Colonia Narvarte, Fuerza Unidad del Centro, Asociación de Inquilinos 1413 de la Colonia Aeronáutica Civil, Comité Promotor de la Asociación de Vecinos e Inquilinos de la Colonia Alvaro Obregón, Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco, Asociación de Padres de Familia de la Gustavo A. Madero, Unión de Vecinos de la Colonia Centro, Unión de Inquilinos y Damnificados del Centro, Coordinadora de Residentes del ISSSTE de Tlatelolco, Frente de Residentes de Tlatelolco, Asociación de Residentes de Tlatelolco, y Organización de Unión de Soliciantes y Colonos de Vivienda Popular.

Independientemente del análisis de la magnitud de la base social representada por cada organización, es notorio su número, su distribución geográfica y, sobre todo, el ritmo al que se reprodujo la organización de los damnificados en menos de un mes (Ver plano No. 5), lo cual da cuenta de la vitalidad de la comunidad para enfrentar la tragedia y luchar por lo que consideraba sus derechos y necesidades inaplazables.

Desde el primer momento de la tragedia, las autoridades delegacionales y los integrantes del partido gobernante trataron por todos los medios de mantener o lograr el control político y organizativo de los damnificados, mediante la presencia de sus empleados o activistas, el condicionamiento de la ayuda a la militancia en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la oferta de gestoría privilegiada, etc. Ante la importancia del proceso organizativo autónomo e independiente de los damnificados, que significaba una ruptura del control del PRI, su sector popular corporativizado, la CNOP y su filial capitalina la Federación de Organizaciones Populares (FOP), apoyándose en las posibilidades de negociación que le ofrecía el Programa de Renovación Habitacional Popular (RHP) y los organismos encargados de realizarlo, puso en marcha la creación de los Comités de Reconstrucción, centralizados en la Federación de Comités de Reconstrucción, formalmente muy numerosos, pero de muy poca representatividad cuantitativa y cualitativa (Ortega Valadéz, 1988, 154-158). Terminada la entrega de las viviendas de RHP a los damnificados, esta organización corporativa se transformó en la Federación de Condóminos Sociales, asumiendo la denominación dada legalmente a la propiedad resultante de la entrega a los damnificados del título de propiedad del suelo y la vivienda expropiada y reconstruida; esta federación es igualmente poco significativa.

El 4 de mayo de 1986, a más de 7 meses de ocurridos los sismos, la CUD y el gobierno suscribieron el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción, que significó el reconocimiento formal por el gobierno de la Coordinadora como interlocutor válido y representativo, e integró algunas de las reivindicaciones fundamentales levantadas y defendidas por los damnificados (Renovación Habitacional Popular, 1987, 58). La lucha reivindicativa de los damnificados continuó a lo largo del desarrollo de las dos fases de la renovación habitacional; aún hoy día, concluida formal y oficialmente la reconstrucción, a pesar del tiempo transcurrido y el cambio sustancial de las circunstancias, bajo distintas modalidades de organización y reivindicaciones diferentes, sigue actuando tanto en sus niveles de base, como de centralización en la Asamblea de Barrios, el Frente del Pueblo y la Asamblea Nacional del Movimiento Urbano Popular.

En los primeros meses de 1987, Año Internacional de los Sin Techo, la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco y el Comité de Lucha Inquilinaria del Centro, convencidos de que los logros de los damnificados de 1985 eran sólo un avance parcial en el camino de la solución del problema habitacional de la ciudad, iniciaron un censo de los demandantes de vivienda que en pocos días llegó a registrar a 4,000 familias. El 4 de abril de ese año se celebró en la capital la Primera Asamblea General de los Barrios de la Ciudad de México, germen de la actual Asamblea de Barrios, que para 1988, según sus integrantes, aglutinaba a 45 mil familias (Tirado Jiménez, 1990, 23-24; Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, 1991) mostrando así que en la ciudad


ORGANIZACIONES DE LA CUD
(20 de Octubre de 1985)
Plano No.5
SIMBOLOGIA:
División Delegacional
Vialidad
Organizaciones
AZCAPOTZALCO
G.A. MADERO
M. HIDALGO
V. CARRANZA
CUAUHTEMOC
Reforma
Eje 3 Sur
IZTACALCO
B. JUAREZ
A. OBREGON
IZTAPALAPA
Eje 6 Sur
Eje Central
Insurgentes
Periférico
Calz. de Tlalpan
Eje 3 Ote
N

existen miles de "damnificados de siempre", que Renovación Habitacional Popular, Fase II y la reconstrucción sólo enfrentaron una parte mínima del problema, la agudizada y evidenciada por los sismos de septiembre de 1985.

1.4. Las reivindicaciones de los damnificados

En su pliego petitorio del 26 de octubre de 1985, y en los documentos resultantes del II y III Foro de Damnificados de noviembre de 1985 y febrero de 1986, la Coordinadora Única de Damnificados presentó el conjunto de las reivindicaciones que levantaba, utilizando como formas de lucha, la movilización en las calles, la propaganda en los medios de comunicación de masas y en órganos locales (pintas, boletines, periódicos, murales, etc.) y la negociación con las autoridades. Sintetizadas, sus demandas eran:

A. Sobre la reconstrucción:

* Participación de las organizaciones representativas de damnificados en todos los procesos relacionados con la reconstrucción
* Descentralización de complejos industriales e instalaciones que signifiquen peligro para la seguridad ciudadana o contaminen el ambiente
* Canalización directa a los damnificados de toda la ayuda nacional e internacional

B. Sobre la expropiación de predios:

* Ampliación del decreto expropiatorio a otros predios afectados o baldíos, no incluidos en los primeros decretos
* Entrega en propiedad (comunitaria, colectiva, u otra forma) de los predios expropiados a los damnificados que habitaban en ellos, evitando su regreso a manos de los casatenientes anteriores. Los baldíos expropiados deben servir para dotar de vivienda a los damnificados cuyos predios no fueron expropiados
* Reconocimiento, para tal efecto, de las listas de damnificados expedidas por la CUD

C. Sobre la vivienda:

* Programas populares de restitución o reconstrucción de viviendas, garantizando formas de propiedad social de ellas
* Respeto al arraigo y formas de vida de los damnificados en sus lugares, incluyendo Tlatelolco
* Otorgamiento de créditos colectivos, de acuerdo a las condiciones económicas reales de los afectados
* Programa de vivienda provisional, que cumpla con los requisitos indispensables de seguridad, higiene y dotación de infraestructuras y servicios
* Edificación de conjuntos habitacionales en las reservas territoriales de organismos como INFONAVIT y FOVISSSTE, con asignación de partidas presupuestales de los organismos financieros de vivienda y del Fondo de Reconstrucción
* Canalización de los recursos destinados al pago de la deuda externa hacia los programas de vivienda
* Aumento del 10 por ciento al encaje bancario legal y creación de un impuesto fijo a las actividades financieras, industriales y comerciales más rentables, con destino a los programas de vivienda para damnificados
* Promoción de una ley inquilinaria, que beneficie los intereses reales de los inquilinos
* Creación de bancos de materiales de construcción, con participación de los damnificados
* Mantenimiento de la congelación de rentas y ampliación a las áreas afectadas por el sismo
* Suspensión de juicios de desahucio y lanzamiento contra inquilinos
* Dictámenes técnicos responsables y serios sobre inmuebles afectados y deslinde de responsabilidades
* Apoyo financiero a proyectos de desarrollo comunal impulsados por los propios damnificados
* Respeto y aval a la formación de cooperativas o asociaciones civiles dirigidas a la solución del problema de la vivienda
* Reorientación de la producción masiva de vivienda de la industria privada de la construcción, suspendiendo los mecanismos de funcionamiento del mercado inmobiliario
* Que la vivienda en las zonas afectadas funcione como elemento articulador de las demás funciones urbanas

* Coordinación conjunta de proyectos de vivienda entre gobierno y damnificados
* Reconstrucción de inmuebles considerados del patrimonio histórico, con participación de los inquilinos y supervisión del Instituto Nacional de Antropología e Historia

D. Sobre el empleo:
* Respeto a los derechos laborales de los damnificados
* No al cierre de empresas y despidos injustificados, aprovechando los sismos
* No a la desconcentración autoritaria, violatoria de los derechos de los trabajadores
* Actualización jurídica de los derechos laborales
* Generación de empleos en áreas productivas y de construcción, dando prioridad a los damnificados
* Integración de los damnificados desempleados a actividades de la reconstrucción, evitando la intermediación de empresas contratistas
* Creación de cooperativas de producción y consumo
* Pago de un seguro de desempleo equivalente al salario percibido al perder el empleo, o restitución de éste
* Planes de capacitación y apoyo a los pequeños empresarios

E. Sobre la salud:
* Reconstrucción de la red hospitalaria afectada por el sismo
* Incremento del presupuesto destinado al sector salud
* Decreto de emergencia que imponga a las instituciones privadas de salud la apertura de por lo menos el 20 por ciento de su capacidad instalada a la atención gratuita a la población, o expropiación de los hospitales privados
* Participación amplia y democrática de la población atendida en la modificación de la estructura del primer nivel de atención a la salud
* Fomento y desarrollo de la industria química nacional y de la investigación médica
* Prioridad a la medicina preventiva y del primer nivel
* Creación de centros de atención para minusválidos
* Fomento y desarrollo de sistemas de atención médica alternativa (herbolaria, acupuntura, homeopatía)

F. Sobre la educación:
* Regularización de los servicios educativos
* Peritajes en todos los establecimientos educativos y definición de medidas de seguridad
* Aplicación del 15 por ciento del presupuesto del DF y del 8 por ciento del PIB nacional a la educación
* Que las instituciones privadas de educación destinen el 20 por ciento de su inscripción a becas para alumnos de bajos recursos
* Programas de educación no formal con participación democrática de los maestros y la población en general
* Nacionalización de los medios masivos de comunicación

G. Sobre la deuda externa:
* Declaración de la moratoria del pago de la deuda externa y canalización de los recursos destinados a su pago, a la reconstrucción

H. Sobre la organización:
* Búsqueda de canales externos de apoyo a la lucha de las organizaciones de la CUD
* Crear planes de trabajo que impidan la dispersión y busquen la organización de las colonias que aún no la tienen
* Elaboración de censos socio-económicos en las organizaciones de la CUD
* Transmisión de experiencias y mayor identificación de las organizaciones de la CUD
* Implementar una organización zonal y una general de la CUD y periodizar sus reuniones
* Establecer comisiones permanentes de organización, enlace interno, relaciones externas, prensa y propaganda
* Publicación de boletines y periódicos de las organizaciones y de la CUD
* Ampliación de las formas participativas y de relación externa

Todas estas demandas llevaban implícita la conquista del reconocimiento de la CUD y de sus

organizaciones miembros como interlocutores directos del gobierno en todo lo relacionado con la reconstrucción de la ciudad (El Cotidiano No. 11, 1986. 50-51). El lema "Reconstrucción con un gobierno electo, no con un regente impuesto", sintetizaba la demanda democrática fundamental de la CUD: la democratización del gobierno del Distrito Federal en sus distintos niveles, mediante su elección por voto popular, universal, secreto y directo, como ocurre en todas las demás entidades federativas del país (Ramírez Saiz, 1986b, 55). Esta reivindicación dio lugar más tarde a la Asamblea de Anáhuac, donde participaron otras organizaciones sociales como sindicatos, partidos políticos de oposición e intelectuales independientes, en la que se formuló la propuesta de creación de un nuevo estado federativo, el Estado de Anáhuac, con base en el área metropolitana de la Ciudad de México.

Salta a la vista que este programa reivindicativo superaba ampliamente las demandas coyunturales de los damnificados, para alcanzar el nivel de proyecto social y político para todos los sectores populares urbanos de la capital y el país. Como se ha señalado (Ramírez Saiz, 1987, 41), las reivindicaciones de la CUD no constituían un proyecto urbano alternativo para la capital. Sin embargo, tampoco se limitaban a las demandas mínimas, inmediatas y restringidas de la vivienda para los damnificados; incluían también planteamientos que a pesar de referirse a condiciones para la reconstrucción, conducían a cambios a veces profundos, en la política económica del Estado, en el papel del Estado en la sociedad, muchos aspectos de interés para el conjunto de los sectores populares, en ámbitos como el empleo y los servicios; y algunas demandas prefiguraban cambios estructurales en el funcionamiento de la ciudad.

En el ámbito político, se postulaba la democratización del gobierno de la capital, y al exigir la participación democrática de los damnificados en la planeación y ejecución de los programas de reconstrucción, particularmente de la vivienda, se prefiguraba un sistema de planeación democrática, popular y participativa, incluyendo el aspecto crucial de la descentralización territorial. Con las propuestas de expropiación de baldíos y viviendas siniestradas, el control de rentas, la legislación inquilinaria nacional y las formas sociales de propiedad de la tierra y la vivienda, se prefiguraba una forma específica de intervención del Estado en la regulación de la vida urbana, en su componente de la vivienda. La desconcentración de industrias peligrosas y contaminantes y el apoyo a formas de producción en pequeña escala y talleres artesanales y cooperativas, señalaba una característica negativa de la actividad industrial en la ciudad, su carácter destructor del medio ambiente y una forma alternativa para reemplazarla, que de haber sido aplicada a fondo, hubiera evitado en parte la situación de emergencia hoy conocida. En las propuestas de nacionalización de la salud o la fijación de porcentajes de educación o salud gratuita para sectores de bajos ingresos y la nacionalización de la industria químico-farmacéutica, se exigía una mayor atención social a los sectores populares, a contracorriente de su creciente privatización en el marco del emergente proyecto neoliberal de modernización.

La defensa del arraigo en sus colonias en el Centro Histórico significaba la exigencia de una renovación urbana coyuntural y estructural en beneficio de los sectores populares, como sus actores privilegiados, oponiéndose a lo que ya constituía el modelo estatal y empresarial de privatización para el turismo, la cultura de élite y la administración pública (UVyD 19, 1992). Se interpretaban las causas y efectos de la crisis económica en curso y se proponían alternativas, incluso estructurales, a la difícil situación de los trabajadores en su conjunto y, particularmente los damnificados por el sismo. Finalmente, interpretaba los problemas más graves que aquejaban a los más directamente afectados por el sismo, en términos de sus condiciones materiales de vida. Se partía claramente de identificar el hecho ya señalado de que en la destrucción causada por el sismo, estaban presentes las gravísimas condiciones económicas y sociales de vida de la población de las áreas más afectadas.

Diez años después, salta a la vista que la mayor parte de las demandas coyunturales fueron rechazadas por el Estado, que en muchos de los aspectos abordados, el proyecto neoliberal apli-

cado desde 1983 ha ido en el sentido contrario al propuesto por la CUD (rentas congeladas y legislación inquilinaria, por ejemplo), que la mayoría de las reivindicaciones sociales y urbanas siguen pendientes o se han agravado como problemas, y que los defeños aún esperan o luchan por la democratización de la entidad, la cual sigue postergada (Pradilla Cobos, 1993b y 1995).

1.5. La respuesta gubernamental a la movilización de los damnificados

Con anterioridad a los sismos de septiembre de 1985, el proyecto gubernamental para el Centro Histórico de la ciudad, explicitado en planes de desarrollo urbano generales y en planes parciales para el área, consistía fundamentalmente en su "renovación" para convertirlo en soporte privilegiado de la actividad turística (hoteles, restaurantes, comercio en general y de artesanías, etc.), aprovechando la gran concentración de monumentos históricos (precolombinos y coloniales), museos, teatros y centros de cultura, y en el centro funcional y simbólico del poder político federal y del Distrito Federal (UVyD 19, 1992, Segunda Parte, Cap. II). El Programa de Reordenamiento y Protección Ecológica del Distrito Federal (PRUPE) presentado con anterioridad al sismo, así lo consagraba. Evidentemente, este proyecto implicaba importantes cambios de uso del suelo y los inmuebles, particularmente de vivienda popular, pequeño comercio y artesanía a hoteles, museos, restaurantes y comercio de lujo o especializado, y el reemplazo del sector social ocupante, de sectores populares de bajos ingresos (artesanos, pequeños comerciantes establecidos, tianguistas, obreros, empleados públicos y comerciales, vendedores callejeros, cargadores, prostitutas, delincuentes, etc.) a turistas nacionales y extranjeros de altos ingresos y empresarios explotantes de las ubicaciones y los inmuebles dotados de alto valor ideológico y cultural y localización estratégica en la centralidad. Suponía, por tanto, la reubicación periférica de los sectores populares que lo habitaban y usaban entonces, y en la emergencia debería aplicarse la reubicación periférica de los damnificados.

Los sismos y la posterior movilización y organización ciudadana, pusieron en entredicho este proyecto, convirtiendo el PRUPE en obsoleto e inadecuado, aunque al mismo tiempo, creaba condiciones excepcionales para reconstruir renovado el Centro Histórico. La respuesta del Estado a los estragos del sismo y a la movilización inquilinaria combinó desigualmente en el tiempo dos políticas distintas: la autoritaria, opuesta a las demandas de los damnificados; la concertadora, aceptando la participación de las organizaciones sociales (Ramírez Saiz, 1987, 37 y ss. y 1988). La primera tendía a aprovechar la coyuntura para aplicar el proyecto de renovación urbana preexistente: no reconocer los derechos legales, consagrados en los Certificados de Participación Inmobiliaria de los habitantes de las unidades habitacionales administradas por organismos públicos (Nonoalco-Tlatelolco y Benito Juárez); demoler rápidamente los inmuebles afectados total o parcialmente, convirtiendo los terrenos en jardines; demoler la mayor parte de los edificios de las grandes unidades habitacionales, para darles a los restantes o reemplazar los demolidos por usos mas rentables empresarialmente; reubicar a los damnificados en áreas urbanas periféricas de la ciudad; no reconstruir las vecindades centrales; ofertar nuevas viviendas a los damnificados en la periferia, particularmente en los municipios conurbados del Estado de México; tomar decisiones "de autoridad", sin consultar a los involucrados; tratar de mantener y ampliar el control corporativo de los inquilinos y damnificados mediante la acción de la FOP-CNOP del PRI; no reconocer la representatividad de las organizaciones de damnificados, ni ceder a sus demandas.

La segunda, que se hizo más evidente con el cambio del secretario de Desarrollo Urbano y Ecología y del director de Renovación Habitacional Popular, se centró en el reconocimiento de la representatividad de la CUD y su aceptación como interlocutor real; la aceptación de algunas de sus demandas fundamentales; el reconocimiento de los derechos legales de los habitantes de las unidades multifamiliares Tlatelolco y Juárez; la reconstrucción de una parte importante de los edificios de Tlatelolco;

el respeto al arraigo de los damnificados y la reconstrucción en el sitio de los inmuebles y vecindades destruidas, con la participación más o menos activa de sus habitantes; y el otorgamiento de condiciones de pago al alcance de sus ingresos. Esta segunda postura se materializó en la firma del Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción, aunque se había manifestado previamente en los decretos de expropiación, la creación de Renovación Habitacional Popular y la entrega de certificados de derecho (Ziccardi, 1986, 172).

Sin embargo, es necesario analizar más en detalle algunos de estos procesos. El reconocimiento de las organizaciones sociales de damnificados y la CUD, fue el resultado de: el fracaso de las tentativas de control corporativo de los damnificados y la poca significación real de los comités de reconstrucción cenopistas; la presión de amplios sectores de la opinión publica, incluyendo organizaciones no gubernamentales internacionales; el impacto contradictorio creado por la realización del Campeonato Mundial de Futbol, en el escenario de la ciudad quebrada y de la permanente movilización de los damnificados, y bajo la mirada de periodistas del mundo entero; la continua y amplia movilización y propaganda de las organizaciones de damnificados, en combinación con una postura abierta a la negociación; y la presentación de propuestas técnicas alternativas, lógicas y estructuradas, con participación de las organizaciones sociales y los grupos técnicos de apoyo.

El decreto de expropiación de inmuebles afectados y baldíos, la medida más radical tomada en el período, perfectamente tipificada en la legislación mexicana, aunque aparentemente opuesta a la política de redimensionamiento del Estado, reducción del intervencionismo estatal y privatización puesta en marcha desde 1983, creó una condición básica para cualquier proyecto de renovación del centro: el control estatal de una parte significativa de la propiedad del suelo y lo que quedaba de los inmuebles del Centro Histórico. De no ser por la movilización de los damnificados, hubiera podido ser utilizada para el proyecto de renovación previo, es decir, para el desalojo de los damnificados del Centro Histórico y su transformación en lugar administrativo, simbólico y turístico.

La expropiación fue limitada. Afectó sólo al 2 por ciento de las vecindades existentes en las delegaciones centrales (Ramírez Saiz, 1987, 38) y el 38 por ciento de las existentes en Los Ángeles, La Merced, Tepito y Doctores (Coulomb, 1991, cuadro 4.4, 103); no incluyó a todos los inmuebles y terrenos afectados, ni a todos los baldíos del área; presentó muchas irregularidades en su texto y su aplicación; reconoció a los propietarios precios superiores a los reales; permitió a estos salir del régimen de renta congelada que les impedía transferir su propiedad o desalojar a sus inquilinos; por sus limitaciones cuantitativas, no impidió los procesos especulativos con el suelo, agudizados por la crisis económica y la escasez de vivienda generada o agravada por el sismo. La transferencia posterior, después de la reconstrucción de las viviendas, en propiedad privada a los damnificados, sin tener en cuenta las propuestas de "propiedad social", "comunitaria" o "cooperativa" hechas por estos, fue efectivamente una privatización, la transformación de "inquilinos a propietarios", fórmula más acorde con el proyecto de reforma neoliberal global, y a sus organizaciones, "de organizaciones de defensa inquilinaria, a promotores inmobiliarios de interés social" (Coulomb y Duhau, 1988, 155), cambio con amplias implicaciones ideológicas. La fórmula de "condominio vecinal", acuñada en la reforma de la legislación sobre condominios, no deja de ser una figura retórica en la medida que ante la ley no se constituyó una nueva relación de propiedad, sino que se dio un sobrenombre ampuloso a los "condóminos pobres", sin que nada los diferencie de los otros (Azuela, 1988b, 144; Azuela, 1989, 159 y ss.). A mediano o largo plazo, el resultado final será la reintegración de este suelo y las viviendas construidas sobre él, al mercado privado, capitalista de la tierra y a la especulación que le es inherente.

La participación de los damnificados en los procesos de reconstrucción de sus viviendas, fue uno de los cambios más significativos de la segunda línea política, permitió la presencia de

grupos no empresariales de diseño y la creación de prototipos innovadores. Sin embargo, esta participación fue limitada; no se dio en las viviendas incluidas en la Fase I del Programa de Renovación Habitacional; fue limitada en la reconstrucción de las grandes unidades habitacionales, por la naturaleza de ésta; y en la reconstrucción de las vecindades del centro, fue entorpecida por la rapidez impresa al proceso y por la presencia de grandes constructoras privadas contratistas, acostumbradas a los procesos constructivos "sin dueño" y a la práctica autoritaria de dirección de los procesos de trabajo.

Aunque en la reconstrucción de las vecindades del centro se logró conservar el arraigo de los habitantes en sus terrenos y colonias tradicionales, sin romper la unidad contradictoria de las vecindades, transformó éstas en pequeñas unidades de departamentos; desde luego con el acuerdo relativo de sus habitantes, cansados de las míseras condiciones de vida en las estrechas y poco higiénicas vecindades y deseosos de cambiar la figura, llena de connotaciones negativas por la ideología dominante en torno a la vivienda. La restricción de la labor de reconstrucción a las vecindades destruidas o fuertemente dañadas, dejando intactas a la mayoría de las existentes o a otras formas tan precarias de habitación como las vecindades, sin tocar el entorno ni la compleja trabazón de otras actividades urbanas de las colonias, limitó excesivamente la importancia a escala urbana de la renovación y su impacto real sobre las condiciones materiales de vida de la población y sobre el funcionamiento global del Centro Histórico (UVyD 19, Primera Parte, Caps. III y IV).

Es necesario enfatizar el hecho de que la reconstrucción se llevó a cabo en forma sectorial y desarticulada entre sí. RHP se limitó a las acciones en vivienda; otras dependencias distintas, sin integración planeada ni coordinación interna, llevaron a cabo las tareas en otros sectores, sin que en ellos se diera la presencia participativa de los damnificados y usuarios, a pesar de su evidente relación como condiciones materiales de vida cotidiana y partes integrantes de la totalidad urbana. En este sentido, no es posible hablar de una reconstrucción global, ni plenamente participativa, para los damnificados.

En ningún caso, las indemnizaciones otorgadas a los habitantes de las unidades habitacionales administradas por el Estado cubrieron todas las pérdidas humanas y materiales causadas por el sismo. Los inquilinos pobres no recibieron indemnización alguna y adquirieron deudas significativas con los organismos financieros de vivienda. Los inquilinos de ingresos medios, que no recibieron apoyo económico ni fueron sujeto de la expropiación, la renovación habitacional ni la participación, debieron cubrir todas las pérdidas y el costo total de su reubicación, recurriendo al saturado y especulativo mercado de vivienda en renta o venta, complicado por la escasez repentina de viviendas. Muchos no lograron acceder a las indemnizaciones de los seguros por falta de documentación o trabas burocráticas; otros muchos carecían de ellos. Los que pudieron recuperar adecuadamente lo perdido fueron, como siempre, los propietarios empresariales de inmuebles, cuidadosos protectores de su propiedad.

Los juicios de responsabilidad contra constructores y propietarios, reiteradamente solicitados por los damnificados, particularmente por los de Tlatelolco y Juárez, nunca se llevaron a cabo. Quedaron así ocultas las irresponsabilidades, errores, negligencias y corrupción de diseñadores, constructores y propietarios, que violaron las normas constructivas, no se atuvieron a las especificaciones de ingeniería, no contaban con los medios de seguridad en emergencias, o los mantenían irresponsablemente fuera de funcionamiento. Paradójicamente, al año siguiente se otorgó el Premio Nacional de Arquitectura al diseñador de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, quizás un increíble premio de consolación al arquitecto del "establecimiento" por las críticas virulentas hechas por los damnificados y otros sectores de la opinión pública. Tampoco se castigó a las autoridades venales que, responsables de la vigilancia de las normas de construcción y funcionamiento, corruptamente toleraron o encubrieron sus violaciones. La sociedad y el gobierno de la capital perdieron una

ocasión excepcional, aunque trágica, de crear la conciencia y la responsabilidad colectiva, mediante el control ejemplar administrativo y social, de la necesidad y la inevitabilidad del cumplimiento de normas tan importantes y tan riesgosas.

Finalmente, es necesario señalar que todas las demás medidas reivindicadas por los damnificados no fueron aceptadas; no se avanzó un paso en la democratización de la administración del DF, hoy día aún en debate, ni se tomaron medidas en el aspecto del empleo y las relaciones laborales de los damnificados, ni se democratizó la educación y la salud, ni se permitió la participación ciudadana en la formulación de un plan global de reconstrucción, ni en las decisiones en sectores distintos a la vivienda. Ni la política general, política y económica, ni el proyecto de ciudad y de Centro Histórico fueron modificados; la nueva versión posterior del Plan de Desarrollo de la Ciudad, siguió manteniendo las mismas estrategias y casi las mismas propuestas concretas del derrumbado PRUPE.

1.6. Un caso particular: la Unidad Habitacional Tlatelolco

Desde el punto de vista de las características arquitectónicas y urbanas del conjunto, sus problemas previos al sismo de 1985, la composición social de los damnificados, su proceso organizativo y las demandas planteadas, la unidad habitacional Nonoalco-Tlatelolco es un caso particular (Terrazas García, 1988; Gallert y Ramos, 1986).

Antes de los sismos de 1985, ya se había llevado a cabo un proceso de organización y movilización de los habitantes de la unidad. En 1974 se formó el Consejo de Edificios en Autoadministración, para asumir la gestión de los inmuebles, en sustitución de la Administradora Inmobiliaria S.A., contratista de BANOBRAS, que había demostrado graves fallas en esa labor. En 1979 se constituyó la Asociación de Residentes de Tlatelolco, para gestionar ante las autoridades los asuntos relacionados con la unidad. En 1983, se creó la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco, como órgano representativo de los intereses de las familias de bajos ingresos que habitaban, como propietarios o inquilinos, los cuartos de servicio en las azoteas o los existentes en los estacionamientos de la unidad. Los determinantes del surgimiento de estas organizaciones y sus luchas, habían sido los procesos para lograr la autoadmnistración de los edificios, para enfrentar la política de FONHAPO de reemplazar la fórmula de los certificados de participación inmobiliaria por títulos de propiedad en condominio, para lograr la reparación de los daños causados por los sismos anteriores a 1985 y otras fallas estructurales y funcionales de los edificios, particularmente el fatídico Nuevo León, siempre aplazada e inconclusa, y de defensa de los habitantes de los cuartos de azotea ante los desalojos impulsados por organismos estatales administradores y propietarios.

El régimen de propiedad de los apartamentos se encontraba regido por los certificados de participación inmobiliaria, CPI, que mantenía en manos del Estado y sus organismos fideicomisarios, la propiedad jurídica de la vivienda durante el plazo de 15 años en que se amortizaba su precio de venta (Azuela, 1989, 141 y ss.). En 1985, estaba en marcha la contradicción generada por su transformación en la forma jurídica de la propiedad en condominio, rechazada por muchos de los posesionarios de viviendas de la unidad. Los CPI, aún vigentes, consagraban legalmente, en forma explícita la obligación de los organismos estatales fideicomisarios de asumir las obras de mantenimiento y reparación de los edificios, la indemnización por daños y la reparación y reconstrucción en caso de sismo u otro desastre natural. En estas circunstancias, los grandes daños causados por los sismos de septiembre de 1985 y, particularmente, el derrumbe estrepitoso y mortífero del Nuevo León, cuya interminable reparación se encontraba en el centro de los conflictos con los organismos estatales, generó en forma inmediata una reacción de sus habitantes, sobre todo de los 23 edificios desalojados por la fuerza pública, enmarcada por sus organizaciones representativas. En una movilización el 27 de septiembre, se presentó al gobierno un primer pliego de demandas: restitución y reparación de las viviendas; indemnización a los afectados por el derrumbe del Nuevo León;

investigación judicial sobre el derrumbe del Nuevo León; solución a los comerciantes del área comercial de la unidad, que perdieron sus fuentes de trabajo; y peritajes responsables y seguros por parte de peritos independientes en todos los edificios de la unidad.

La movilización condujo rápidamente a la conformación de la Coordinadora de Residentes de Tlatelolco, que jugó un papel importante en la lucha por la reconstrucción de la unidad y el movimiento de la CUD. En su actividad y desarrollo, fue de gran importancia la labor de propaganda entre los residentes de todos y cada uno de los procesos que fueron acompañando la movilización y negociación, mediante la publicación de varios periódicos: El Tlatelolca que aparecía varias veces a la semana con tiraje de 12 mil ejemplares, El Tlatelolca Semanal y un suplemento de fotocopias de recortes periodísticos, todos ellos repartidos instantáneamente puerta a puerta, garantizando una adecuada información a los residentes. Este fue uno de los medios de conducción democrática del movimiento y de respuesta a la desinformación general y a las maniobras de quienes pretendían dividir y desmovilizar a los damnificados.

Para entonces, la respuesta gubernamental era: la demolición inmediata de 23 de los edificios de la unidad; el pago de un seguro mínimo equivalente a una cuarta parte del valor comercial de los departamentos; y el otorgamiento de créditos individuales a bajas tasas de interés, para adquisición de vivienda en lugares periféricos, particularmente en los municipios conurbados del Estado de México; no se contemplaba la indemnización de los habitantes por las pérdidas de familiares, enseres domésticos ni pagos de amortización de la vivienda; los habitantes de cuartos de azotea no estaban incluídos en los programas. Se llegó a rumorar que el gobierno pretendía convertir los inmuebles en sedes de oficinas lucrativas y un centro de convenciones. Los tlatelolcas rechazaron el planteamiento, así como las prácticas divisionistas y corporativizantes del partido oficial, y basándose en la legalidad de los CPI, exigieron: no a la negociación individual intentada por el gobierno; no al desalojo de los departamentos y edificios; exigencia de responsabilidades a Banobras; que se aplique en Tlatelolco el espíritu del decreto expropiatorio de octubre: respeto al arraigo vecinal; y reconstruir y restituir la vivienda de acuerdo a la legalidad de los CPI.

El movimiento se amplió y fortaleció en noviembre con la constitución de la Coordinadora de Residentes de los edificios del ISSSTE. Los habitantes de cuartos de azotea, de las "Suites Tecpan" (especulativo negocio privado de vivienda en renta en edificios de la unidad rentados a un particular) que exigían la expropiación de estos edificios, y locatarios de locales comerciales, excluidos de todas las propuestas por no ser propietarios, se unieron al movimiento, para adquirir condiciones para el logro de sus demandas. Ese mismo mes, el director de BANOBRAS reconoció los derechos consignados legalmente en el CPI. Logrado este reconocimiento básico, los tlatelolcas especificaron sus demandas para la reconstrucción: formación de una comisión tripartita (gobierno, residentes y organismos profesionales) para supervisar peritajes y asesorar proyectos de reconstrucción; BANOBRAS cubrirá los costos de la reconstrucción; se otorgará a los damnificados una cuota diaria de indemnización por departamentos, cuartos y locales, y se les dará a los desplazados por las obras, vivienda provisional; BANOBRAS y FONHAPO cubrirán las indemnizaciones por mobiliario, otros daños y perjuicios y seguros; quienes no deseen seguir en la unidad, podrán optar por viviendas nuevas en otros lugares, previa la indemnización al valor comercial de la pérdida y pago del costo de mudanza; se suspende el cambio de régimen de propiedad y se suministran servicios básicos a la unidad, cortados desde el sismo; la secretaría de Educación Pública asegurará los servicios educativos a los damnificados; expropiación de las "Suites Tecpan" y entrega en comodato a los damnificados de Tlatelolco y luego a otros de la ciudad; y respeto al régimen de renta en los edificios del ISSSTE.

El 17 de diciembre de 1985 se logró el primer acuerdo significativo con representantes del gobierno, aunque sólo varios meses después se institucionalizaría; el gobierno dio un giro

sustancial a la política planteada hasta entonces por la SEDUE, al aceptar: reconocimiento de que el problema de Tlatelolco no está resuelto y hay que encontrar soluciones; participación de residentes en peritajes de edificios mediante comisiones técnicas; si los peritajes son favorables, se reconstruirán los edificios y podrán ser rehabitados por sus habitantes; posibilidad de construcción de nuevos edificios, con diseño adecuado en el lote contiguo de La Ciudadela; crear una bolsa de departamentos en los edificios habitables de la unidad, para quienes los perdieron totalmente; uso de viviendas de renta baja mientras duran las remodelaciones; participación gobierno-residentes en un plan de vivienda para quienes la perdieron definitivamente; y se mantienen abiertos los canales de diálogo y el gobierno promete no reprimir ni atacar al movimiento de residentes.

El 13 de marzo de 1986, seis meses después del sismo, se publica el Programa Oficial de Reconstrucción de Tlatelolco en los siguientes términos: la reconstrucción se hará con cargo a los seguros contra daños y al erario federal, sin costo para los residentes; la reconstrucción no estará condicionada al cambio de régimen de propiedad; habrá participación de la comunidad en todas las etapas del proceso; 71 edificios se repararán en sus acabados e instalaciones, sin que los residentes los desocupen, 18 edificios serán sometidos a reparaciones mayores y 11 edificios serán demolidos; habrá programa de bolsa de vivienda para todos los que lo requieran por necesidad de desocupar su edificio durante las obras; habrá una comisión técnica asesora que contará con la participación técnica de un representante de la coordinadora; las obras durarán 15 meses con un costo de 338,103 millones de pesos; los residentes y locatarios que no firmaron la venta de sus derechos, de los edificios que sean demolidos, prioritariamente tendrán acceso a la bolsa de vivienda, respetando en todos los casos su derecho a la restitución de vivienda, sin costo para ellos.

En la reunión de la CRT con el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología del 7 de abril de 1986, se lograron los últimos acuerdos: integración de un Comité de Vigilancia Financiera de las obras de reconstrucción de Tlatelolco para garantizar el manejo honesto de los fondos; suspensión, durante las obras de reconstrucción, de los trámites de cambio de régimen de propiedad así como de la demolición de algunos edificios más; entrega a cada edificio una copia de la póliza de seguro actualizada; investigación de los pagos pendientes por daños en sismos anteriores para que sean cubiertos; los que individualmente cedieron sus derechos y vendieron a los organismos estatales sus departamentos podrán devolver el dinero y recuperar su derecho, pero tendrán que esperar a que todos los que no lo hicieron resuelvan su problema de vivienda y hasta que concluya la reconstrucción.

La recapitulación de los procesos de negociación entre el gobierno y los residentes de Tlatelolco y de los logros obtenidos por su movilización, es de vital importancia pues prefiguran las posibilidades reales de acuerdo sobre emergencia y reconstrucción en caso de otros sismos de similares consecuencias sobre unidades habitacionales con responsabilidad estatal.

1.7. La organización y movilización de las costureras

Como lo habíamos señalado en la primera parte de este trabajo, el caso de las costureras de las empresas maquiladoras de ropa del centro de la ciudad, que se derrumbaron durante los sismos, aplastando bajo sus escombros a muchas de ellas, es otra de las contradicciones sociales graves que sacó a la superficie, involuntaria y dramáticamente el terremoto de 1985.

Durante años tuvieron que enfrentarse individual y aisladamente a la explotación de los empresarios maquiladores, a la extorsión y la manipulación de los sindicatos fantasmas integrantes del movimiento obrero corporativizado y sus líderes, y al silencio de los organismos laborales gubernamentales. El sismo abrió el camino para un rápido proceso de organización laboral de las costureras, que las llevó de la Promotora de Costureras Damnificadas a la Unión de Costureras en Lucha, la Organización de Costureras del Centro, el sindicato nacional, la

obtención del registro sindical, ante el clamor favorable y horrorizado de la opinión pública, y la Cooperativa Mexicana de la Industria de la Confección. Sin embargo, ni los empresarios, ni el gobierno aceptaron las demandas de indemnización por los daños del sismo y el mejoramiento de sus condiciones laborales, salariales y de vida, planteadas por estas víctimas continuas de la explotación y opresión casi semifeudal a la que se les somete (Lovera, 1985).

1.8. La situación actual de las organizaciones sociales surgidas del sismo de 1985

En medio de la movilización y la lucha reivindicativa, las organizaciones de damnificados crearon una estructura de funcionamiento cuyas características fundamentales fueron: a) formación y funcionamiento de estructuras democráticas de organización, funcionamiento, dirección y gestión; b) mantenimiento de la autonomía y la independencia en relación con el Estado, el partido en el poder, los gremios corporativizados y las diferentes organizaciones políticas; c) combinación de petición, movilización, propagandización, propuesta de alternativas y negociación con el Estado y sus instituciones; d) integración a la lucha de las propuestas técnicas alternativas, realizadas por grupos de profesionales autónomos o de organismos no gubernamentales o instituciones académicas, con participación de los damnificados; e) búsqueda de recursos y financiamiento directo de organismos nacionales e internacionales de todo tipo, sin exclusiones ni dogmatismos, para realizar obras de vivienda, educación, salud, producción de manufacturas, consumo y cultura; f) incursión en el desarrollo de actividades íntimamente ligadas a su lucha, pero en ámbitos hasta entonces muy descuidados por las organizaciones sociales de base territorial: el trabajo con la mujer, los jóvenes y los vendedores ambulantes, como nuevas formas de representación de sus intereses y de combinación de las actividades laborales, de reproducción de la fuerza de trabajo y de habitación de los ciudadanos, las acciones concretas en el campo de la educación, la salud y la capacitación, la promoción y creación de formas asociativas de producción artesanal y consumo, las labores de propaganda amplia, y las actividades culturales (además de la bibliografía antes citada, Tamayo, 1986; Bohorquez, 1989).

Si bien el carácter coyuntural de las organizaciones, muy determinado por los efectos del sismo y las tareas de reconstrucción, llevó a que concluidos en su parte fundamental los programas de Renovación Habitacional Fases I y II, se produjera una cierta dispersión y debilitamiento o aun desaparición de algunas de ellas, las características organizativas construidas por las más importantes crearon las condiciones para que permanezcan, hayan adquirido otra naturaleza más estructural, menos coyuntural. Su apertura hacia la participación política, individual y libre de sus integrantes o como organizaciones, explícita en el desarrollo de los procesos electorales de 1988 y 1994 e implícita en su participación en foros como la Asamblea de Anáhuac, de claro carácter democrático, o en su acción en frentes y coordinaciones amplias del Movimiento Urbano Popular o con el movimiento sindical independiente (por ejemplo, la Coordinadora Sindical 1º de Mayo creada el día del trabajo de 1995 o en las acciones de apoyo al Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la lucha por la paz con dignidad) les ha dado una significación en este ámbito y un peso mayor en el desarrollo de la vida ciudadana de la Ciudad de México.

Por estas razones, las organizaciones de damnificados e inquilinos surgidas de los sismos de 1985 y los posteriores procesos de reconstrucción y otras organizaciones de colonos, inquilinos y solicitantes de vivienda de la periferia y otras áreas de la ciudad, surgidas en distintas circunstancias y por diferentes reivindicaciones, con historias más amplias en el tiempo, constituyen en este momento una representación objetiva y democrática de las necesidades, los intereses y las potencialidades de los sectores populares de la sociedad capitalina. Por ello, reunen las condiciones objetivas necesarias para ser uno de los interlocutores más idóneos y eficaces para la concertación de un Programa de Emergencia que prepare a la ciudadanía para un eventual movimiento telúrico futuro de igual o mayor

intensidad y destructividad que el de 1985, u otra cualquiera macroemergencia natural o socio-organizativa como la ocurrida en Guadalajara en 1992 (Ciudades, núm. 17, 1993), tendiente a minimizar sus costos humanos, económicos y sociales y a salvar el máximo de vidas y bienes materiales de los habitantes, en una emergencia global, o en emergencias parciales derivadas del desboque de fuerzas naturales (inundaciones, incendios, etc.) o sociales como explosiones, desastres industriales, fugas peligrosas, etc.

2. La reconstrucción de la Ciudad de México

La Comisión Metropolitana de Emergencia, de carácter gubernamental e intersecretarial, creada a raíz de los sismos, concluyó sus labores el 4 de octubre de 1985, para ser reorganizada por decreto presidencial en la Comisión Nacional de Reconstrucción, creada el 3 de octubre de ese año. Al igual que la primera, ésta tampoco integró a las organizaciones de damnificados, lo cual fue para la opinión pública un error muy grande, ya que en la reconstrucción y descentralización no se hacía presente la democratización. En su seno se formó el Comité de Auxilio Social, del cual a su vez dependía la coordinación de Vivienda; la secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se responsabilizaba de ella, y se encargaría de supervisar las labores de reconstrucción y la canalización de recursos a los diferentes programas, dando prioridad a la atención de las clases populares. Los programas deberían apoyar la "descentralización de la vida nacional" (Suárez y Jiménez, 1986a, 8 y 9; Ziccardi, 1986, 157, 181, 182; Mecatl, Michel y Ziccardi, 1987, 15-16, 20).

1. La reconstrucción de la vivienda

La vivienda fue uno de los aspectos a los que el programa de reconstrucción tuvo que hacer frente con mayor prontitud, dado el problema social y político que representaba tener en la calle a casi 500 mil damnificados, cuyas viviendas sufrieron desde daños menores hasta el derrumbe total; sus condiciones inmediatas de vida estaban gravemente deterioradas y la incertidumbre de su presente y futuro tendía a aumentar; se requería una acción de rehabilitación social que las alejara del estado de alerta y desaliento que dejó la destrucción de sus condiciones físicas de alojamiento, trabajo, cotidianidad, etc., y les diera, en un plazo breve, la posibilidad de retornar a una vida cotidiana normal.

Las viviendas y accesorias nuevas, reconstruidas o rehabilitadas, asignadas a los damnificados del terremoto, fueron aproximadamente 100 mil, cifra que solamente incluye a las familias ocupantes de viviendas y accesorias dañadas por el sismo y cuya reconstrucción pudo tener cabida en algún programa de financiamiento, ya fuera gubernamental o privado. Sin embargo, hay que considerar que un gran número de familias, que habitan aún inmuebles dañados por el sismo, no fueron atendidas al quedar fuera de los programas porque el costo de su reconstrucción excedía los topes financieros determinados por los programas o por problemas legales, judiciales, económicos, o administrativos. Muchísimas familias más, las "damnificadas de siempre", quedaron también por fuera de la reconstrucción porque el sismo no agravó el daño que ya tenían los inmuebles en sus estructuras, muros, cimientos, techos; ningún dictamen negaría su deterioro y grado de inseguridad, pero los programas de reconstrucción dejaban fuera a los inmuebles dañados por el abandono en el tiempo y la pobreza de sus moradores; de haber sido dañados por el sismo, en forma obvia o no, hubieran tenido la posibilidad, aunque no la garantía de ser incluidos en algún programa de reconstrucción. Finalmente, quedaron por fuera de la reconstrucción oficial muchas familias de estratos medios, residentes en colonias afectadas pero excluidas de la expropiación, particularmente los inquilinos.

El daño ocasionado por los sismos puso de manifiesto la vulnerabilidad de la población de escasos recursos, que era mayoritaria en la zona de desastre (el 47.2 por ciento ganaba menos del salario mínimo mensual), habitaba en edificaciones ruinosas por falta del mantenimiento indispensable en toda construcción, se ubicaba en las zonas con condiciones geofísicas más difíciles, donde el capital inmobiliario no deseaba invertir mientras no cambiara sustancialmente el uso del

suelo y la ocupación por sectores populares, y la infraestructura y equipamientos urbanos eran escasos o presentaban un alto grado de deterioro físico y operativo. Sin embargo, la magnitud del problema y la movilización social permitió que se gestaran nuevas relaciones entre los estratos sociales populares y de ingresos medios y sus organizaciones, y las instituciones gubernamentales que se encargan de promover o administrar el financiamiento y la producción de la vivienda popular y las estructuras urbanas correspondientes.

La reconstrucción de vivienda realizada por los programas gubernamentales se dio en forma diferenciada, de acuerdo con la distinta ocupación territorial y los intereses y condiciones económicas de los estratos sociales residentes en las áreas afectadas, por lo que la temporalidad, alcance y limitaciones de cada uno de éstos, caracterizan su función social y política específica, en el marco de la política económica global en esta coyuntura marcada por la crisis económica iniciada en 1982 y los sismos de 1985. Los programas de vivienda en orden de aparición fueron: *Programa Emergente de Vivienda Fase I*; *Programa de Renovación Habitacional Popular*; *Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Adolfo López Mateos Nonoalco-Tlatelolco*; *Programa Emergente de Vivienda Fase II*; y *Programa de Vivienda de Organismos No Gubernamentales*. Los programas se fueron formulando de acuerdo a la presión social generada por los grupos de damnificados en el tiempo, el grado de organización previa y posterior a los sismos y la imagen que representaban para la opinión pública local y extranjera, vehiculada por la prensa internacional, en la antesala y escenario del mundial de futbol de 1986.

1.1. Programa Emergente de Vivienda Fase I

De los programas, el primero en implantarse fue el Programa Emergente de Vivienda Fase I, en base a la disponibilidad de vivienda terminada y progresiva de los diferentes organismos financieros y operativos de vivienda (sector paraestatal, gremios profesionales, sindicatos, etc.). SEDUE, con la coordinación del DDF, pidió a éstos, trabajar dentro de la Comisión Metropolitana de Emergencia, suspendiendo temporalmente la entrega de vivienda construida en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, para así formar la bolsa de vivienda del programa que inició sus trabajos el 1º de octubre de 1985, al tiempo que se preparaban los instrumentos financieros y operativos para solucionar el problema de vivienda de los demás grupos de damnificados.

El primer objetivo del programa era reponer viviendas destruidas con unidades terminadas o a punto de terminarse al ocurrir los sismos y que aún no hubieran sido adjudicadas, así como créditos para vivienda en el mercado privado para destinarlas a los damnificados de ingresos medios. En el primer caso, la oferta era limitada cuantitativamente en relación a las necesidades generadas. "La adjudicación de vivienda y créditos pudo ser enfrentada por los organismos de vivienda sin que ello alterara sustancialmente sus programas de acción anual". La SEDUE estableció cuatro centros de atención y asumió un carácter de organismo coordinador que antes no había tenido, concentrando la oferta habitacional de los organismos de vivienda, estableciendo disponibilidad, adjudicación y requisitos a los destinatarios de la acción gubernamental (Ziccardi, 1986, 162 a 169).

Dada la normatividad de estos organismos, el programa destinó sus recursos a la atención de los siguientes grupos de damnificados:

1) Los trabajadores afiliados a algún sistema de seguridad social. Familias de ingresos medios-bajos fundamentalmente, que habitaran en condominios construidos por el sector privado, independientemente de que en el momento del sismo tuvieran la propiedad o rentaran; a estos beneficiarios se les denominó "población abierta". A los derecho-habientes se les canalizó al INFONAVIT o al FOVISSSTE, y si lo preferían se les ofrecieron créditos hipotecarios para compra a terceros o construcción en terreno propio. A la población no derechohabiente se le ofrecieron diversas opciones de financiamiento posibles en el sistema bancario, FOVI, AURIS o FIVIDESU; los miembros de las fuerzas armadas fueron atendidos por sus propios organismos de

seguridad social o fondos de vivienda; los trabajadores de Pemex y la CFE recibieron apoyo directo de estas paraestatales. Para aquellas viviendas que sufrieron daños menores, SEDUE, el DDF y CANACINTRA constituyeron parques de materiales de construcción con precios inferiores a los que se ofrecían a través de canales normales de distribución en el mercado; si los habitantes eran propietarios podían contar con un crédito para la adquisición. En caso de ser inquilinos de inmuebles susceptibles de ser reparados, la Procuraduría Federal del Consumidor ayudó a conciliar ambas partes, inquilinos y propietarios para acordar la reparación a cuenta de renta o la compra-venta o lograr otro acuerdo satisfactorio.

Como acuerdo extraordinario, la banca nacionalizada difirió el pago del enganche en las viviendas que financió, mediante un crédito adicional a 5 años con tasa de interés anual del 4 por ciento; el DDF y el gobierno del Estado de México exoneraron de impuestos y derechos en la adjudicación; los Colegios de Notarios se comprometieron a escriturar gratuitamente, pero los diferentes programas terminaron pagando estos servicios (Mecatl y otros, 1987, 26, 30 y 37). En la "población abierta", el 85 por ciento rentaba y sólo el 10.4 por ciento tenía la propiedad del inmueble que habitaba. Este rubro representaba a un total de 13,585 familias a las que el programa otorgó vivienda terminada y créditos hipotecarios.

2) Inquilinos del Conjunto Habitacional Presidente Benito Juárez. Era administrado por el ISSSTE, inaugurado el 16 de septiembre de 1952, contaba con 1,024 departamentos asignados en renta en un 99.8 por ciento y el resto era prestado; con 35 edificios agrupados en 4 módulos, albergaba aproximadamente a 5,000 personas, y sus titulares en su mayoría eran pensionados y jubilados con ingresos muy bajos. Los sismos destruyeron seis edificios con 212 departamentos y dejaron graves daños en varios más que hacían imposible su recuperación, por lo que otros 11 edificios tuvieron que ser demolidos, perdiéndose 736 departamentos en total. El programa atendió a 717 familias del conjunto, mediante la asignación de 309 viviendas y 406 créditos otorgados por los organismos del Estado. Un número considerable de familias tuvo que aceptar ser ubicadas en la periferia. Dado que la mayoría de estos damnificados eran personas de escasos recursos, jubilados o pensionados sin ingresos económicos suficientes para adquirir la vivienda en las condiciones crediticias ofrecidas por los organismos, se permitió que los pagos de amortización fuesen cubiertos por otro miembro de la familia. En algunos casos se utilizó vivienda desocupada de unidades habitacionales del ISSSTE para asignarla en renta, o se contó con ayuda de instituciones de beneficencia u organizaciones cívicas que proporcionaron todos o parte de los recursos necesarios para obtener una vivienda (Mecatl y otros, 1987, 7, 17, 36 y 42).

3) Residentes del Conjunto Habitacional Adolfo López Matéos Nonoalco-Tlatelolco. Se atendió sobre todo a los habitantes de los edificios que tuvieron que demolerse o que se desplomaron por causa de los sismos.

Para las reparaciones mayores y menores, se tuvo que elaborar un programa especial conocido como Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco. La unidad habitacional Adolfo López Matéos Nonoalco-Tlatelolco albergaba a un número importante de familias pertenecientes a las capas medias de la población (casi 70,000 personas habitaban la unidad en 1985, 90,000 contando a los habitantes de cuartos de azotea y estacionamientos), básicamente profesionales, de los cuales 51 por ciento eran propietarios y 37 por ciento rentaba. Como resultado de las difíciles y agotadoras negociaciones, 1,726 familias que habitaban edificios que tuvieron que ser demolidos, recibieron atención de este programa, 1,205 aceptaron una vivienda y 521 un crédito. Incluyendo los sobrevivientes del Nuevo León. A estos últimos FONHAPO-AISA otorgó un pago diario por mantenimiento. El resto reivindicaba la reconstrucción de la unidad habitacional (Ziccardi, 1987, 130; Mecatl y otros, 1987, 43 y 46).

En general, se entregó vivienda en unidades habitacionales localizadas en la periferia de la Ciudad, en el DF, y en el Estado de México, como las unidades Coacalco I y II, Tultitlán y unidad INFONAVIT-CTM, en Ecatepec, en el Estado de

México. Hubo grandes reclamos y rechazos al programa dado que esta población tenía varias generaciones viviendo en una localización central y la nueva localización imponía largos recorridos hacia sus trabajos y lugares de recreación, pues en las nuevas unidades los servicios y equipamiento habitacional y urbano eran muy deficientes o inexistentes, había escasez en el suministro de agua, transporte y escuelas insuficientes, etc. Además, muchas viviendas estaban aún sin terminar, algunas presentaban inclinaciones y hundimientos, evidenciando que el ser propietario de una vivienda con las características antes mencionadas no necesariamente compensaba las ventajas que ofrece ser inquilino y habitar un medio adecuado a sus expectativas y hábitos de vida. Otro factor de reclamo de los damnificados fue que las solicitudes requerían un gran número de documentos, que exigían en su tramitación un largo tiempo que prolongaba su deteriorada condición de vida. En la Ciudad de México, miles de predios estaban en situación de ilegalidad jurídica, sobre todo en las colonias populares, pero también en las de clase media; en los procesos de escrituración, traspaso de bienes, contratos de renta, planos y licencias de construcción y todo permiso burocrático para realizar obras, se utilizan documentos privados sin que medie en la mayoría de los casos la presencia de notarios o institución alguna.

Las organizaciones sociales de sectores medios reiteraron sistemática y enfáticamente que para ellos no existían programas acordes con sus necesidades y expectativas habitacionales, aclarando que no podían acceder facilmente a una vivienda de la calidad que obtenían en el mercado privado, la lejanía de la ofrecida por el sector público y las condiciones precarias del medio, así como el bajo monto de los créditos de interés social para optar por una unidad del mercado privado, lo que limitaba sus posibilidades (Rodríguez Suárez, 1985, 89; y Sin Autor, 1985, 117).

Las viviendas asignadas en Fase I fueron 14,146 pero un año después de iniciado el programa y declarado concluido (diciembre de 1986) la asignación se encontraba de la forma que señala el Cuadro No. 18-A.

CUADRO No. 18-A
PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA FASE I
DICIEMBRE 1986

Organismo	Viviendas	Créditos	Total	%
INFONAVIT	3,802	461	4,263	26,5
FOVISSSTE	2,569	6,596	9,165	57,0
FOVI/BANCA	889	175	1,064	6,6
AURIS	807	—	807	5,0
PEMEX	169	66	235	1,5
CFE	23	41	64	0,4
FOVIMI/ISSFAM	13	—	13	0,1
OTROS	357	110	466	2,9
TOTAL	**8,629**	**7,449**	**16,077**	**100,0**

FUENTE: MECATL, MICHEL y ZICCARDI, 1987, **Casa a los damnificados,** IIS-UNAM, México D.F., Pág.30

1.2. Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Habitacional Adolfo López Matéos Nonoalco-Tlatelolco

De los 144 edificios de la unidad, 102 eran de vivienda; los demás de servicios varios. Las construcciones iniciadas en 1961 y concluidas en 1969, fueron financiadas con fondos del actual BANOBRAS, el ISSSTE y algunas compañías de seguros privadas. Contaba con 11,956 departamentos para 69,344 habitantes originalmente, cifra que no contemplaba a los habitantes de los cuartos de azotea y estacionamientos que rentaban a quienes poseían la tenencia de los departamentos, caracterizada como población de muy bajos ingresos.

La mayoría de la población poseía certificados de participación inmobiliaria (CPI), a excepción de los moradores de cuartos de azotea; sin embargo un alto porcentaje de la población inicial había traspasado la propiedad o rentaba a terceros. Estos CPI fueron resultado de un proceso de cambio de tenencia, de alquiler en el inicio del proyecto de la unidad hacia la adquisición en propiedad de la vivienda, en el cual el Estado era propietario durante 15 años, mientras los habitantes pagaban mensualmente las amortizaciones correspondientes. En el momento del sismo, los CPI estaban vigentes y los moradores exigían se cumplieran las obligaciones que se estipulaban en el contrato, donde el Estado se encargaría de la reconstrucción y rehabilitación de la vivienda

dañada, según las cláusulas 8 y 13 (Terrazas García, 1990, 100 a 135).

Desde 1964 se sabía que el terreno tenía hundimientos diferenciales por compresibilidad no homogénea, lo que había dado lugar a fisuras y desplomes apreciables en los experimentales y esbeltos edificios, que no contemplaron el factor de seguridad suficiente contra fallas de la arcilla en esfuerzo cortante y cuya cimentación a base de pilotes de fricción no pudo evitar el desplome. En 1980, BANOBRAS decidió contratar a la empresa que aplicaba el sistema de *pilotes de control* para nivelar la edificación y evitar los hundimientos, acción preventiva pero que igualmente requería de mantenimiento posterior que no se volvió a dar, por lo que nuevos edificios sufrían desplomes por fallas en la cimentación y un mantenimiento mínimo o nulo en la mayoría de ellos. Desde 1983, cuando FONHAPO asumió la administración junto con AISA (Administradora Inmobiliaria Sociedad Anónima), se sabía que de los 84 edificios a su cargo, 25 tenían problemas graves en sus cimientos, así como hundimientos peligrosos; sin embargo no se resolvió el problema, se asignó a las empresas IDEURBAN Y DIRAC, cuyo propietario el arquitecto Mario Pani y asociados fueron responsables del proyecto y dirección arquitectónica de la obra, como responsables de hacer los peritajes de los edificios, mismas que dijeron —dos meses antes del sismo— que el Nuevo León era uno de los edificios más seguros de la ciudad (Terrazas García, 1990. 104).

Aún con los estragos que sufrieron los edificios con los sismos de 1985, a un mes de ocurridos, ni FONHAPO —responsable de la administración de la unidad— ni SEDUE, habían dado respuesta a los habitantes; su acción se resumía en la declaración de inhabitabilidad de 23 edificios, con base en lo cual iniciaron el desalojo de la unidad, aún sin tener ningún programa formal de reconstrucción. El rescate de sobrevivientes del edificio Nuevo León produjo un movimiento vecinal, reforzado por las organizaciones de residentes previas al sismo, que generó, gracias a la movilización, la presión necesaria para llevar al gobierno a cumplir con sus responsabilidades contenidas en los CPI. La primera propuesta de SEDUE, fue otorgar créditos con bajas tasas de interés, sobre todo a los habitantes de los edificios inhabitables y a los que se debieran demoler. El ISSSTE por su parte ofreció créditos con montos insuficientes para adquirir una vivienda como la que tenían. El PRI promovía la venta de edificios a SEDUE, y de esta forma desligar a la secretaría de sus obligaciones.

En Tlatelolco existían varias organizaciones antes de 1985: los Consejos de Edificios en Autoadministración (CEA) creados en 1974; la Asociación de Residentes de Tlatelolco (ART) de 1979; el Frente de Residentes de Tlatelolco (FRT) y la Coordinadora de Cuartos de Azotea (CCAT) formadas en 1983. Ante la necesidad de reclamar globalmente sus derechos, surgió la Coordinadora de Residentes de Tlatelolco (CRT) la cual exigía el deslinde de responsabilidades en el caso del edificio Nuevo León, la realización de peritajes profesionales serios, la indemnización a residentes titulares, habitantes de cuartos de azotea y locatarios de los 23 edificios ahora desalojados, preservar los derechos de residentes en caso de desalojo, expropiación de las suites Tecpan (especie de hoteles en concesión a un particular) para entregarlas a sus moradores, eliminación de otros acaparamientos por particulares dentro de la unidad, detener la negociación individual o por edificio y considerar a la Coordinadora como representante negociadora, entre otras cuestiones. Debido al retardo de las soluciones, las organizaciones que formaron la Coordinadora, posteriormente integrada a la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), lograron una movilización importante y el apoyo de la sociedad que llevó a la elaboración de un programa especialmente diseñado para la rehabilitación de esta unidad.

El 14 de marzo de 1986, el DDF y SEDUE pusieron en marcha el Programa de Reconstrucción de Tlatelolco, el cual se pensaba concluir en dos años. Después de dos meses de operación, el 26 de mayo de 1986 se publicó en el Diario Oficial el acuerdo donde SEDUE creó el órgano administrativo denominado *Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional Adolfo López Mateos Nonoalco-Tlatelolco*, cuyo objetivo era restituir las condiciones de habitabilidad y

estabilidad a los inmuebles de la unidad. El programa original de obras sufrió algunas modificaciones; el 28 de abril de 1986 se informó que sólo se demolerían 8 de los 11 edificios programados, en 60 se realizarían reparaciones de acabados e instalaciones en vez de los 71 considerados inicialmente, y en 32 se realizarían reparaciones estructurales y de cimentación en vez de los 18 originales, en 9 se reducirían sus pisos (en 5 de 14 a 7 niveles, en 4 de 14 a 10 niveles). Además de las viviendas nuevas asignadas, se rehabilitarían 9,744 departamentos (Ortega Valadéz, 1988, 148; Fideicomiso, 1988, 15; Mecatl y otros, 1987, 43 y 47 a 50). Los fondos para el financiamiento de este programa provinieron de la aseguradora que amparaba a los residentes de la unidad (25 por ciento) y de los recursos fiscales que fueron aprobados por el Congreso de la Unión, como parte del Programa de Reconstrucción (75 por ciento). De los 16 edificios administrados por el ISSSTE, asignados en renta, dos resultaron dañados; los representantes de éstos, tramitaron con menos dificultades directamente en las oficinas de SEDUE, dada su acreditación en el ISSSTE; en diciembre de 1985, el 92 por ciento de los casos (576) tenía en curso la solución de vivienda o crédito (Terrazas García, 1990).

Los integrantes de la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco, pese a la discriminación y hostilidad hacia ellos tanto de los propios residentes de la unidad como de los funcionarios, lograron formar una comisión junto con SEDUE para canalizar sus casos, aproximadamente 500 familias damnificadas, hacia los programas de vivienda popular manejados por AURIS y FONHAPO. El 2 de abril de 1987 se reportó que los habitantes de cuartos de azotea y estacionamientos de Tlatelolco eran en total 700 familias, y que a esa fecha 220 habían recibido financiamiento del PRHP y 480 familias restantes serían atendidas por el PEV II, o terminarían formando grupos de solicitantes de vivienda; hasta 1990 seguían tramitando un crédito de vivienda popular. Desgraciadamente, muchas de las propuestas hechas a estos pobladores de azoteas estaban fuera de su alcance económico, como a quienes se les ofreció vivienda en una unidad del Estado de México, Tórtolas, Huehuetoca, muy alejada de su zona laboral (Martín y Ballinas, La Jornada, 18-IX-1990): "No queremos irnos de la ciudad, preferimos quedarnos aquí en estos reducidos cuartos (16 metros cuadrados) con todas nuestras cosas amontonadas."

Para alojar provisionalmente a las familias que habitaban edificios que requerían reparaciones mayores (4,488), se contó con una bolsa de vivienda constituida por departamentos ubicados dentro de la unidad cuyos propietarios habían vendido a SEDUE vía AISA, y viviendas fuera del conjunto. Ubicaciones temporales que se realizarían en forma gradual, al mismo ritmo que se hicieran las reparaciones; así se reubicaron 575 familias dentro de la unidad, 122 fuera, 900 con ayuda de renta, 788 mudanzas, 3,100 metros cuadrados de mobiliario almacenado y 13 plazas comerciales provisionales que albergaron a 189 comercios (Mecatl y otros, 1987,50). En relación a los locales comerciales provisionales, en septiembre de 1990, los ocupantes se negaron a abandonarlos, pues argumentan no tener recursos suficientes para mudarse a los definitivos.

Informaciones de 1990 mencionaban que faltaban por terminar obras en 700 departamentos de la unidad y, posiblemente en 1992, estarían concluidas; en la reconstrucción de edificios de estacionamientos, se preveía la eliminación de los cuartos de servicio que antes se ubicaban en esas áreas, para que no sean rentados a nuevas familias; por su parte, la concertación se realiza con los representantes de las mesas directivas de cada edificio, las cuales no intervienen en la asignación de vivienda ni en detalles de obra, sólo en la supervisión técnica; los residentes aún continúan la lucha por recuperar los espacios de los edificios demolidos, para crear áreas verdes y zonas de recreo (Martín y Ballinas, La Jornada, 18-IX-1990). Aún en la actualidad (1990), son frecuentes las denuncias de los que permanecieron en Tlatelolco, de que no han sido concluidas las obras de restauración de los edificios habitados.

1.3. Programa de Renovación Habitacional Popular

A. La expropiación de inmuebles y predios afectados

Luego de los sismos, la presión social creció día a día, al igual que las víctimas; la población damnificada sufrió nuevas pérdidas y despojos; no hubo respuesta a sus demandas y necesidades; por el contrario, resurgían los conflictos entre propietarios e inquilinos; se incrementaban los desalojos pues muchos propietarios iniciaron la demolición de viviendas sin que estas tuvieran grandes daños con tal de expulsar a sus inquilinos; miles de habitantes no tenían un lugar donde habitar fuera de los improvisados campamentos al aire libre frente a los restos de sus viviendas derruidas, temiendo perder sus predios y no conseguir que les rehabilitaran sus viviendas, sin tener recursos económicos suficientes para rehabilitarlas ellos mismos. La organización y movilización de los damnificados iba en ascenso, y la primera propuesta del gobierno para reubicar a los damnificados fue claramente rechazada por éstos.

El gobierno corría el riesgo de que el movimiento se politizara y fortaleciera aún más. El 1 de octubre de 1985, representantes de colonias populares fueron recibidos por el Presidente; pidieron la expropiación de las viviendas e inmuebles dañados por los sismos. El 11 de octubre se publicó el primer decreto de expropiación de inmuebles y terrenos afectados por el sismo, modificado días más tarde, y "aclarado" el 21, 22 y 23 de ese mes. El 26 de octubre se realizó una manifestación con 30 mil damnificados de la CUD hacia Los Pinos, sin que fueran recibidos dada la ausencia del Presidente; el 29 de octubre fueron recibidos por el regente del DDF, el secretario general de gobierno del DDF, el secretario de SEDUE y el subsecretario de Gobernación (Massolo, 1986, 205; RHP, 1987, 37). El gobierno tuvo que considerar las múltiples denuncias y demandas, así como las peticiones de ayuda para reconstruir y mantener el arraigo de todos los damnificados, por lo que optó por la expropiación selectiva de predios situados en las zonas con más daños, donde se localizaba el grueso de las vecindades y casas con renta congelada. Así resolvía en gran parte este viejo problema, otorgando una ventajosa indemnización a los propietarios urbanos que pudieron vender a precios por arriba del valor comercial, sus predios que durante décadas (desde 1947) permanecieron fuera del mercado, y a la vez aminoraba el conflicto urbano que amenazaba con extenderse e incorporar al movimiento nuevas áreas de la ciudad y otros sectores de la población fuera de los que vivían en vecindades; por otro lado depositaba el papel rector de la reconstrucción en el Estado.

El gobierno capitalino contaba con antecedentes y facultades para realizar la expropiación y atender los problemas inaplazables de los damnificados; la experiencia más inmediata era la expropiación que se decretó para realizar las obras de los ejes viales. El 24 de septiembre de 1985 se inició el listado que integraría el padrón de expropiación, elaborado por las delegaciones políticas del DDF, en el cual se integraron predios abandonados y baldíos, predios con vivienda plurifamiliar con evidencia de daños por sismo, altos niveles de deterioro, ausencia de servicios o uso comunal de los mismos, bajo régimen de arrendamiento, etc. El 7 de octubre, el gabinete presidencial aprobó el *Programa de Regeneración Urbana en Zonas Marginadas y Populares Afectadas por los Sismos de 1985 en el DF*; la expropiación permitiría el acceso rápido al suelo, lo cual posibilitaba potencialmente la ejecución de programas integrales de regeneración urbana. El 11 de octubre de 1985, el Presidente decretó la expropiación de 7 mil inmuebles emplazados en 5,495 predios, en las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Benito Juárez, con un alto porcentaje de viviendas con renta congelada (Moreno y Ruiz, 1986, 164 y 165; RHP-SEDUE, 1988, 14 y 119).

Pese a que la mayoría de los países capitalistas desarrollados han utilizado desde hace más de un siglo procesos de expropiación o compra masiva de predios urbanos por causas de utilidad pública para atender problemas de desarrollo y planeación urbana y regional, los partidos y agrupaciones de derecha, las cámaras patronales y empresariales y los pequeños propietarios

inmobiliarios, reaccionaron violentamente ante la expropiación, unos al creer ver un cambio en la orientación del proceso político y económico del país, que tendía a la trasnacionalización, privatización, librecambismo, contracción del intervencionismo estatal y reducción del gasto social, otros por sentirse afectados en su patrimonio. Curiosamente, las protestas y críticas encontraron bases en los errores que exhibía el decreto expropiatorio: duplicidades y omisiones, confusos criterios en la definición de las características de los predios a expropiar, errores que en gran parte tenían su origen en los sorprendentes atrasos del registro catastral y público de la propiedad en la ciudad. Fallas donde aparecían miles de predios como "únicos", cuando en realidad habían sido lotificados desde hacía veinte, treinta o más años, numeración oficial errónea, entre otros. La corrupción como modelo constructor y la irregularidad en la tenencia y uso del suelo que caracterizan a nuestra ciudad, también se manifestaron.

En lugar de asumir una postura firme en torno a la expropiación, el gobierno del DDF comenzó a ceder a las presiones de los grupos empresariales, inmobiliarios y políticos de derecha y no tardó en anunciar una revisión a fondo del decreto expropiatorio. Mencionando que la política del gobierno no cambiaba con el decreto, ni que se convertiría en *casero*, que tan sólo coordinaría las acciones para que los damnificados aceptaran, en un ambiente sereno, una solución en el mercado inmobiliario. Finalmente, el 21 de octubre de 1985 se dio a conocer el decreto de rectificación; en él se redujo el número de predios expropiados de 5,495 a 4,323; las viviendas de siete mil a seis mil, quedaban fuera los terrenos ubicados en la delegación Benito Juárez y en colonias de clase media, y se excluyó a casi todas las viviendas unifamiliares en las colonias Roma, Juárez, San Rafael, Hipódromo Condesa y Revolución por no asentarse en ellas sectores populares. También el número de colonias expropiadas se reducía de 115 a 80, a las que se incorporaban ochenta y dos vecindades que anteriormente no habían sido tomadas en cuenta. Ahora, se encontraban errores de duplicidad expropiatoria sobre un mismo inmueble, se derogaba la expropiación de muchos inmuebles de renta congelada y vecindades, aunque se mantenía la indefinición sobre la cantidad total de viviendas y predios expropiados. El 22 de octubre, se publicó un nuevo decreto el cual, al igual que los otros, exponía en forma desordenada, poco clara para el ciudadano común, su cálculo global o por delegación, el cual resultaba complicado de realizar, el área expropiada, el número de colonias incluidas, el total de predios expropiados, su ubicación precisa, el monto y clase de inmuebles comprendidos, la población afectada y la beneficiada.

Finalmente, de acuerdo al tercer decreto expropiatorio, este tenía efecto sólo en tres delegaciones de las cuatro más dañadas, abarcaba un total de 4,308 predios ubicados en 83 colonias populares, con un área de 2,130,000 metros cuadrados -213 hectáreas-, y el 1.4 por ciento de la superficie total del DF. De éstos, 68% correspondían a la delegación Cuauhtémoc, la más céntrica especializada en funciones de gobierno y actividades de servicios, 30 por ciento a la Venustiano Carranza y el resto, el 2 por cada ciento a la más populosa delegación de la ciudad, la Gustavo A. Madero. En las tres delegaciones el decreto excluyó los predios con usos comerciales y de servicios, afectando solamente a los de uso habitacional (Moreno y Ruiz, 1986, 171 a 175).

CUADRO No.19
NUMERO DE PREDIOS EXPROPIADOS Y UBICACIÓN POR DELEGACIÓN

Delegación	1er Decreto No.predios	%	3er Decreto No.predios	%	variación %
B. Juárez	96	1.7	0	00.0	-100.0
Cuauhtemoc	3,746	68.2	2,614	60.7	-30.2
G. A. Madero	170	3.1	227	5.3	-33.5
V. Carranza	1,483	27.0	1,467	34.0	-1.1
TOTAL	**5,595**	**100.0**	**4,308**	**100.0**	**-21.6**

FUENTE: MORENO M. Eugenia y Clemente RUIZ DURAN, "Desafíos de la expropiación", en AGUILAR ZINSER A., MORALES C., PEÑA R. (Edit.), **Aún Tiembla. Sociedad Política y cambio social: "El terremoto del 19 de Septiembre de 1985"**, Editorial Grijalbo, México DF, 1987. Segunda Edición. Pág.176

Por interposición de amparos, revisión de duplicidades o inexistencias, fallas administrativas, judiciales, etc. el número total de predios

expropiados quedó en 3,914, 72.1 por ciento del número original (DDF, RHP y SEDUE, 1988, 39). La inexistencia de documentos que acreditaran la propiedad de los inmuebles dificultó las negociaciones, o porque al propietario no le interesaba resolverlo o porque eran trámites muy tardados y complicados. La expropiación facilitaba la transmisión de la propiedad, pero no podía acelerar el pago de indemnización sin los documentos, lo cual desinteresaba al propietario y retrasaba más el inicio de las obras, dado que no se lograba el finiquito de la operación expropiatoria.

Sin informar a la opinión pública sobre las bases para el cálculo del pago por indemnización y sin mediar mayor información, el 22 de enero de 1986 el DDF, a través de la secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitió los denominados "Bonos de Renovación Urbana del DF" (BORES) por 25 mil millones de pesos, que servirían para el pago de vecindades, terrenos, casas y edificios expropiados a consecuencia de los temblores. El plazo de amortización sería a diez años, con tres de gracia y la tasa de interés sería el promedio del rendimiento bancario, características similares a las que se fijaron para el pago de indemnizaciones por la expropiación de bancos privados en 1982. Los pagos de intereses serían trimestrales y retroactivos a la fecha en que se decretó la expropiación. Los BORES se podían vender o comprar en el mercado de la Bolsa Mexicana de Valores, pudiendo tener liquidez inmediata si así lo requerían los expropietarios.

Al comparar las diferentes alternativas de pago que se podían poner en ejecución, resulta que si se hubiese pagado a valor catastral, la cifra hubiera sido de 175 millones de pesos, o 293 millones de pesos a valor de giro, cifras muy por debajo de lo que se considero para los BORES, 25 mil millones de pesos; si se traducen a valor futuro, se alcanza la suma de 16 billones de pesos, 142 y 85 veces más respecto a las dos cifras antes mencionadas. Quizá esto explica por qué de pronto cesaron las manifestaciones y protestas sobre esta cuestión de las fuerzas más conservadoras y los propietarios. La indemnización terminó afectando seriamente las finanzas del DDF y la economía metropolitana, de la federación y por tanto del país entero. Sin embargo, desde el siglo pasado, la ciudad no había visto una dotación tan significativa de tierra y propiedades urbanas (Moreno y Ruiz, 1986, 175 a 180; DDF, RHP y SEDUE, 1988, 45).

Los predios expropiados habitados, se caracterizaban por concentrar familias que residían en una superficie promedio de 22 metros cuadrados; el 69 por ciento carecía de baño propio, 40 por ciento no tenía regadera y tenían que asistir a baños públicos de la zona, un 29 por ciento compartía su cocina, el 50 por ciento de la población pagaba hasta 2,000 pesos de renta mensual y el 57 por ciento recibía ingresos hasta 2 veces el salario mínimo. Los predios concentraban el mayor número de vivienda popular construída antes de 1945: el 69 por ciento de los inmuebles tenían más de 40 años; aunque la dotación de infraestructura abarcaba toda la zona, las redes de agua y drenaje eran insuficientes y estaban muy deterioradas (Ortega Valadéz, 1988, 150; DDF, RHP y SEDUE, 1988, 17, 31 a 36).

B. Programa de Renovación Habitacional Popular, RHP.

La necesidad de reconstruir las miles de viviendas de vecindades dañadas por los sismos, generó el 14 de octubre el decreto por el cual se reconstruirían y reorganizarían las zonas afectadas por los sismos, respetando el arraigo de los habitantes, garantizando la propiedad de las viviendas reconstruidas y deteniendo la especulación con el suelo urbano que ya empezaba a manifestarse con desalojos masivos, alza en las rentas, etc. El ámbito territorial del programa lo delimitaba el decreto expropiatorio, de tal manera que los beneficiarios serían las familias que ocupaban las viviendas de los predios expropiados. Duraría hasta el cumplimiento de sus objetivos iniciales. RHP operó durante 23 meses, de octubre de 1985 a septiembre de 1987, con un período de cierre administrativo y contable de siete meses que terminó en abril de 1988. Trabajó en 13 jefaturas de zona donde se distribuyeron la totalidad de predios expropiados a reconstruir. A pesar de que sólo el 40 por ciento de los predios dañados fue expropiado, hay que

descontar los revocados y amparados, por lo que el número de predios que trabajó RHP fue de 2,985, cifra que incluye los financiados por las ONG's dentro del programa, beneficiando a 259,600 personas, trabajando en 77 colonias (Sandoval y Quintero, 1987, 71; DDF, RHP y SEDUE, 1988, 16 y 100).

La Comisión Ejecutiva del programa fue formada por el DDF, SEDUE, y la secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), presidida por SPP y SHCP, cuyas funciones, básicamente técnicas, fueron: buscar las fuentes de financiamiento para el programa; definir su alcance presupuestal y diseñar el sistema crediticio, evaluar las reglas de operación y controlar que se siguiera la normatividad de la Ley de Obra Pública, que todos los proyectos fueran firmados por los beneficiarios y que RHP efectuara la escrituración (DDF, RHP y SEDUE, 1988, 23). Los recursos financieros del programa se incluyeron en el presupuesto de la federación. En una primera etapa el Banco Mundial otorgó 150 millones de dólares, los cuales se aplicarían de acuerdo a reglas de FONHAPO, y una vez neutralizados los conflictos ocasionados por el caso Tlatelolco que llevaron a la constitución pasajera de RHP, con lo cual se esperaban mejores condiciones en la negociación y relación con los damnificados, la recuperación del crédito otorgado recaería nuevamente en FONHAPO, el cual tenía la experiencia y herramientas financieras y operativas para adjudicar los créditos a la población no asalariada de bajos ingresos, organizada en grupos de no menos de 100 familias; al final del programa se añadieron recursos de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (Ziccardi, 1986, 177).

Los amparos interpuestos al decreto de expropiación retrasaron mucho la reconstrucción, en el mejor de los casos, hasta seis meses tardaba la negociación de compra-venta; antes del decreto de expropiación, por la vía legal se duraba décadas en los trámites y era grande el desgaste social; el decreto y la presión ejercida por las organizaciones de damnificados lo lograron en menos de un año, cuando se logró (Ríos y otros, 1987, 46). En algunos casos de amparo, el crédito con el que contaron los beneficiarios, más una suma extra de su parte, pudo facilitar la compra de los inmuebles que habitaban.

C. El Convenio de colaboración

La participación de organizaciones no gubernamentales iniciada en los días posteriores al sismo, en programas de apoyo comunitario y reconstrucción, se canalizó a los programas de reconstrucción del Estado con la firma de 12 fundaciones y organizaciones civiles del Convenio de Colaboración el 20 de marzo de 1986, en el cual se estipulaban las "Bases para la concertación de acciones entre el gobierno mexicano, representado por SEDUE, el DDF, los organismos y asociaciones civiles que están aportando recursos para la reconstrucción".

La participación de las ONG's era en:

a) acciones en predios expropiados que formaban parte del PRHP: trabajó con aquellos que tuviesen Certificado Personal de Derechos, con los que RHP firmó un convenio para realizar los trabajos correspondientes; se otorgarían las viviendas a crédito con tasas de interés RHP-FONHAPO, con pagos no superiores al 20 por ciento del salario mínimo mensual y anualidades del 10 por ciento del salario mínimo anual; los organismos financiaban directamente con los beneficiarios la compra de tierra, pero en un solo crédito que contemplara la construcción y la tierra, o firma simultánea de dos créditos, uno con el DDF para la compra de tierra y el otro con el organismo que financiara los proyectos y trabajos; la escrituración quedó a cargo de RHP; b) acciones en predios no expropiados: en los inmuebles dañados, el financiamiento sería a ocupantes de escasos recursos para convertirlos en sujetos de crédito; c) acciones consistentes en apoyos económicos otorgados a personas con escasos recursos para convertirlos en sujetos de crédito. Se circunscribía la actuación de las ONG's a los parámetros fijados por la SEDUE y el DDF.

D. Consejos de renovación, federación de comités de reconstrucción y acreditación.

Inicialmente, la Dirección de RHP recayó en el dirigente de una de las organizaciones del partido

gobernante y aunque tenía experiencia en organismos de vivienda popular, el hecho de tratar de capitalizar el esfuerzo del gobierno en el proceso de organización vecinal, buscando subordinar a las organizaciones autónomas, previas o posteriores al sismo (dado que gran cantidad de damnificados ya tenían organización previa), fue motivo de conflicto y retrasó el avance del programa. El programa tuvo que respetar las mesas directivas que ya se habían formado en algunos predios de forma independiente, donde la CUD participó activamente. Se trataba de tener representatividad por vecindad, que se constituyeran mesas directivas o "consejos de renovación", para poder aplicar y procesar los estudios socioeconómicos para la elaboración y expedición posterior de un "certificado de derechos" el cual garantizaría a los titulares la propiedad de una vivienda, respetando en lo posible el arraigo y la vecindad de los pobladores de predios expropiados; y la firma de aceptación de los proyectos de diseño de la vivienda, así como el impulso al alojamiento provisional (Ortega Valadéz, 1988, 152; DDF, RHP y SEDUE, 1988, 29 y 30; Ziccardi, 1986, 163 a 177 y 180).

Por otro lado, el PRI "que se había involucrado tardíamente en la organización vecinal, lo que originó una nula representatividad en los damnificados del centro, optó por emprender la organización desde el PRI capitalino y decidió denominar a los consejos de renovación donde logró la dirección: Comités de Reconstrucción, y así ganar fuerza como principal interlocutor. Para inicios del mes de febrero de 1986, según información de RHP se habían formado 3,838 consejos de renovación, de los cuales en marzo el PRI concentraba a 2,175, incorporando a 28 mil familias al PRHP, más del 50 por ciento de las familias que finalmente fueron beneficiadas. En algunos módulos, los delegados políticos eran los responsables, al igual que diputados del PRI, cuyas acciones propiciaron quejas constantes por parte de los damnificados ya que en los módulos de atención, siendo independientes les pedían su filiación forzosa y les deslegitimaban por no compartir los postulados políticos del PRI, dando preferencia de trato a la Federación de Comités de Reconstrucción (Ortega Valadéz, 1988, 157 y 158).

La cantidad de información necesaria, la falta de claridad en la definición del titular, el número de viviendas, la incertidumbre de los pobladores en cuanto al alcance del programa y que a tres meses del sismo aún no tenían ninguna garantía de ser beneficiarios, dificultaron la formación de los consejos. La meta inicial era terminar en febrero de 1986 la formación de consejos, pero para controlar la presión, se inició la entrega de "certificados personales de derechos" a través de las jefaturas o módulos, careciendo del control adecuado en su elaboración, registro y emisión, debido principalmente a que los consejos aún no terminaban de formarse y el levantamiento de estudios socioeconómicos aún no se procesaba globalmente. Por esto, se cancelaron 900 certificados por duplicidad y errores de acreditación (DDF, RHP y SEDUE, 1988, 19 y 30).

E. Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular

Desde el inicio del programa (14 de octubre de 1985), hasta marzo de 1986, se palpó una evidente incredulidad de las organizaciones de damnificados independientes (adheridos a la CUD). La entrega de certificados de derechos, que contuvo la inconformidad social, se estaba agotando ya desde el mes de noviembre. El cambio de director del RHP cambió las relaciones con las organizaciones independientes, sin dejar de ser mejores las ofrecidas a la Federación de Comités de Renovación avalados por el PRI, pues se habló de anomalías aún de orden administrativo y el condicionamiento de la entrega de campamentos a que las organizaciones dejaran de pertenecer a la CUD y/o se afiliaran al partido del gobierno (Ortega Valadéz, 1988, 150 a 159).

Después de 6 meses de indefinición gubernamental en torno al PRHP, en cuanto a sus condiciones financieras, operativas y jurídicas, se habían diluido las expectativas alentadoras de las organizaciones de damnificados, que la expropiación había logrado. Las infructuosas pláticas e intentos de negociación dieron un giro notorio

al ejecutarse los cambios en la dirección del programa y su táctica hacia los damnificados. El 13 de mayo de 1986, se firmó el *Convenio de Concertación democrática para la reconstrucción de vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular*; más de 80 grupos de damnificados, organismos privados y universidades (las cuales empezaron a realizar acciones en beneficio de los damnificados y de sus viviendas, en un principio en forma aislada y poco acorde con los criterios oficiales), lograron concertar con las nuevas autoridades del programa y de la SEDUE. Este convenio esclareció los alcances del programa y precisó las acciones que realizarían los involucrados, que en los primeros meses de RHP no se habían aclarado y se recogían muchas de las demandas de las organizaciones sociales: ayuda para renta durante la construcción; costo de los tipos de vivienda, cuyo pago sería en mensualidades equivalentes a 30 por ciento del salario mínimo en el DF; y las responsabilidades de los nuevos usuarios de la vivienda como propietarios. La expropiación definió el alcance territorial del programa lo que por medio de concertación hubiera sido sumamente difícil (Cisneros, 1988, 342 y 344; Azuela, 1987, 62).

F. Campamentos y vivienda provisional

Los campamentos construidos por los damnificados, al aire libre en la vía pública, no permitían tener una imagen de ciudad restablecida y lista para asumir los compromisos del Mundial de Futbol próximo a realizarse; los delegados tuvieron fuertes enfrentamientos para tratar de desalojarlos y retirar los campamentos de la vía pública, ayudados por la fuerza pública de granaderos y policías (Rascón, La Jornada, 18-IX-1990). Los damnificados fueron los primeros en recibir propuestas de los programas, pero en la incertidumbre, preferían soportar condiciones de vida con graves carencias a aceptar una vivienda en crédito en la periferia de la ciudad, dado que les significarían gastos extras el tener que transportarse hacia sus empleos o centros de estudios, con mayor desgaste físico y de tiempo.

PRHP inició sus operaciones con préstamos de diferentes dependencias públicas, sobre todo con recursos de la Tesorería del DDF, mientras llegaba el préstamo otorgado por el Banco Mundial. Una vez acordado que los inquilinos se trasladarían a las viviendas provisionales mientras duraran las obras, se inició la producción de éstas por parte de las delegaciones y de algunas de las organizaciones beneficiarias; pero esta oferta era superada dado que más del 50 por ciento de la obra sería vivienda nueva; así, las primeras compras masivas fueron de madera y láminas de cartón y zinc para apoyo al Programa de Vivienda Provisional; éste se inició formalmente en febrero de 1986. La meta inicial era de 12,500 unidades que se irían reciclando a medida que se fueran abriendo los frentes de obra, en intervalos de 4 a 6 meses. Su inicio se vió retrasado por los pocos espacios en la vía pública como jardines, plazas, centros deportivos, camellones, vialidades y finalmente el arrendamiento de predios baldíos particulares en la zona de trabajo. El personal de los módulos se encargó de la asignación de la vivienda en los campamentos, y posteriormente de los convenios para ayuda de renta y gastos de mudanza, para atender a 12 mil familias, como alternativa a los campamentos que resultaban ser más costosos (DDF, RHP y SEDUE, 1988, 25 y 26, 38, 43, 52, 69).

En un principio las viviendas provisionales eran de cartón, estructuras de madera y piso de concreto con superficie de 18 metros cuadrados; se construyeron en 400 campamentos, donde cada 20 unidades disponían de servicios colectivos, sanitarios y regaderas, cocina común, etc. para las cuales hubo un fuerte rechazo de distintas organizaciones y grupos de población, por el material y superficie de las viviendas. La CUD declaró que las instalaciones eran insuficientes en materia sanitaria, al igual que las tomas de agua potable, puestos de salud pública, áreas de lavado y tendido, convivencia infantil, resguardos físicos, señalizaciones viales de seguridad y topes, vigilancia permanente y medidas de seguridad contra incendios u otros siniestros. La CUD solicitó que RHP brindara recursos para que las organizaciones asesoradas por la UAM o UNAM construyeran ellas mismas las viviendas provisionales. Eran "inseguras y de muy mala calidad y empeo-

raban las condiciones de vida de la población ... muchas de ellas se quemaron" entre marzo y mayo; además "la instalación de éstas contó con la oposición de los vecinos cercanos porque afeaban su medio ambiente", aminoraban las ventas de los comerciantes, etc.; algunos campamentos tuvieron que reubicarse (Mecatl y otros, 1987, 71 a 73;).

Las dependencias públicas que firmaron convenios con el PRHP, en apoyo a los campamentos fueron: a) abasto: LICONSA, leche; DICONSA-PRI, tortibonos, CONASUPO, despensas; COABASTO, perecederos; DIF, desayunos infantiles; IMPECSA-PRI, instalación de tianguis; b) salud: IMSS-SSA, apoyo preventivo; DDF-ISSSTE-DIF, apoyo curativo; ISSSTE, vacunas y talleres ocupacionales; CENTROS DE INTEGRACIÓN JUVENIL, problemas de drogadicción; INSEN, apoyo a ancianos; RHP, retiro de basura, fumigación, cobijas, vigilancia; DGCOH, desazolve de redes; c) educación: SEP, corporación y revalidación de estudios; INEA, alfabetización; CREA, talleres y recreación (DDF, RHP y SEDUE, 1988, 62). Las condiciones de vida de las familias que se trasladaron a campamentos de RHP fueron deficientes, "sufren hacinamiento, con el aumento de la agresividad entre las familias, violencia contra los niños y mujeres, mayor consumo de alcohol y otros enervantes, así como numerosos casos de violación de niñas y jovencitas.." (Lara y otros, 1987, 68). Esto se daba por la gran cantidad de población concentrada que no se pudo organizar internamente, con diferentes procedencias territoriales y estratos económicos y culturales, sin espacios suficientes para armonizar las actividades cotidianas y productivas que la población necesitaba ejecutar como forma de vida normal (DDF, RHP y SEDUE, 1988, 115).

Seis meses después de los sismos, en marzo de 1986, se inició la rehabilitación de campamentos construidos por la población y algunas ONG's. Se les conectó a las redes públicas y se les suministró muebles de baño; hasta entonces, la población tuvo que recurrir a lotes e inmuebles desocupados dañados, o pagar baños públicos, mermando sus escasos ingresos. Se sustituyeron materiales perecederos y se introdujeron módulos de servicios. De los 205 campamentos independientes, con 4,288 unidades, RHP sólo rehabilitó 149 campamentos con 3,521 unidades (DDF, RHP y SEDUE, 1988, 43); el resto de los independientes no autorizó la intervención del organismo dentro de los campamentos pues presentaban mejores condiciones que las ofrecidas por el programa. Los campamentos en la vía pública se desalojaron y desmantelaron a medida que las familias se mudaban a las viviendas definitivas (septiembre de 1986); sólo los construidos en predios alquilados y oficiales se conservaron para destinarlos al Programa Fase II; la mayoría de los materiales se reciclaron hacia otros programas de vivienda y asistencia tanto en el área metropolitana como en el interior del país, donándolos a los gobiernos de los estados, delegaciones del DF y a grupos sociales. Se desmantelaron entre 22,026 y 22,103 unidades de campamentos de un total de 26,007, según diversas fuentes. También en ese mes se terminó el programa de ayuda económica para mudanza y renta que en promedio fue de 8 meses, atendiendo a 19,875 familias (DDF, RHP y SEDUE, 1988, 103; RHP, 1987, 35).

Aparentemente, se brindó apoyo a casi 46 mil familias entre campamentos y ayuda de renta; sin embargo el porcentaje de población que debía mudarse temporalmente según los programas no llegaba a tanto, por lo que pensamos que esa cifra se debe a las familias extensas que no se atendieron en este programa y a las que se pospuso la ayuda. En 1990, según información del regente del DDF, aún existen campamentos con aproximadamente 1,000 personas de "familias desdobladas" desde 1985; un miembro de la Asamblea de Representantes del DF asegura, en cambio, que aún había 5,000 familias en esa situación en la Cuauhtémoc y en la V. Carranza (Cano y otros, Uno más Uno, 19-IX-1990; Rivera, El Financiero, 19-IX-1990).

G. Construcción, asignación y financiamiento

Las obras se llevaron a cabo de mayo de 1986 a julio de 1987 de manera lenta y anómala, dada la insuficiente información manejada a los beneficiarios sobre la futura administración y los mecanismos de recuperación del crédito otorgado, las condiciones financieras y del producto

final, por lo que se retrasó la firma de convenios de colaboración con los dueños y por tanto el inicio de obras.

Cuatro fueron los proyectos que RHP desarrolló:

1. Reconstrucción y Construcción de Vivienda Nueva. Cuando las viviendas estaban en tan malas condiciones que sólo ameritaban demolición, las que se derrumbaron por los efectos del sismo, y aquellas que se construyeron en terrenos baldíos. El uso de 4 prototipos base y 12 variantes, producto del cambio de ubicación de las escaleras y el uso de prototipos de uno o dos niveles, todos con una superficie aproximada a los 40 metros cuadrados.

2. Rehabilitación de vivienda. Cuando las condiciones de la vivienda lo permitían. La rehabilitación abarcaría un área mínima de 24 metros cuadrados, con áreas mínimas de habitabilidad de 2 metros cuadrados, Remodelación con el mínimo desfasamiento de muros en sus ejes estructurales originales, evitando el uso de la azotea como extensión de la vivienda. En el caso de los monumentos históricos, a veces se reacomodó a las familias cuando el costo de la reconstrucción rebasaba los topes y características establecidas por RHP.

3. Reparación menor.

4. Vivienda Prefabricada. Dado que no se podían construir más campamentos en la vía pública, se firmó un convenio entre Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), SEDUE y RHP para disponer de un terreno en forma temporal de 28 hectáreas, y adquirir otros 10 predios más y vivienda prefabricada, iniciándose las obras en junio de 1986. Originalmente, estas viviendas fueron diseñadas como transitorias, temporales, con 23 metros cuadrados, pero como las transitorias en campamentos se reciclaron y se dio además ayuda de renta, estas prefabricadas directamente se vendieron a las "familias adosadas o desdobladas" calculadas en 2,000, sin haber sido utilizadas como transitorias, quedando como condominios de "vivienda progresiva".

El conjunto mayor de vivienda prefabricada fue el "Arenal", con 1,200 viviendas, pero en cuyo diseño no se consideraron suficientes áreas de lavado y tendido, hubo falta de delimitación física entre condominios y deficiencias en los sistemas constructivos (deformación de techos, filtraciones y humedad por la lluvia, etc.); hasta enero del 87 se delimitó con malla ciclónica cada conjunto. En la segunda etapa, los conjuntos no fueron mayores a 150 viviendas, como el tamaño máximo de los condominios de PRHP, y se construyeron 797 viviendas en 10 predios más. Se buscó alojar a las "familias adosadas" más numerosas en viviendas remanentes en predios de RHP, pero la mayoría fueron ubicadas en 11 conjuntos de vivienda prefabricada. El 31 de diciembre de 1987 se terminó la adjudicación de este tipo de vivienda (DDF, RHP y SEDUE, 1988, 29, 63 a 65, 84 y 109).

CUADRO No. 20
VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR
RENOVACIÓN HABITACIONAL POPULAR

Tipo de obra	Viviendas	Accesorias	Total	%
Reconstrucción y rehabilitación	35,897	2,459	38,356	78.6
Rehabilitación	4,770	730	5,500	11.3
Reparación menor	397	75	472	1.0
Vivienda prefabricada	2,030	—	2,030	4.1
Vivienda financiada por ONG's	*	*	2,437	5.0
Total	—	—	48,795	100.0

* No hay información desglosada para cada tipo de obra.
FUENTE: DDF, RHP, SEDUE, **Memoria de la Reconstrucción. Renovación Habitacional Popular,** México DF, Agosto de 1988. pág.110 y MECATL J.L., MICHEL M.A., ZICCARDI A., **Casa a los damnificados.** Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México DF, 1987. Pág. 21,68.

El grado de participación de los beneficiarios fue muy limitado cuando los proyectos se basaban en prototipos, reduciéndola a la administración y supervisión de obra, a diferencia de algunas organizaciones de la CUD que se apoyaron en proyectos independientes elaborados por ONG's que el comité técnico de RHP aceptó, sobre todo uniones vecinales con larga experiencia organizativa, con mayor participación vecinal, aportando sugerencias desde el diseño del conjunto de viviendas hasta la construcción misma; fueron los proyectos "atípicos" (Ortega, Valadéz, 1988, 158 a 150; Ríos y otros, 1987, 45). En algunos predios, el número de viviendas construidas fue distinto al original, por el grado de

hacinamiento preexistente; la reubicación obligada de una o varias familias a uno o varios predios la decidían entre los vecinos.

H. El crédito

La documentación de los créditos otorgados a los beneficiarios se inició en octubre de 1986; para febrero de 1988 ya se había integrado el total de la cartera. El primer cobro se efectuó al segundo mes de ocupación de la vivienda. Para mantener las tasas de recuperación planteadas y la relación original del subsidio se manejaron los pagos de amortización como porcentaje del salario mínimo, y de acuerdo a las reglas de operación de FONHAPO, se contrató un seguro de vida y daños que garantizara la recuperación del crédito en caso de fallecimiento del beneficiario o siniestro, en forma de seguro colectivo para aminorar su costo. La recuperación se realizaría a través de un Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE), pues el PRHP, pronto dejaría de existir (DDF, RHP y SEDUE, 1988, 53, 54, 111, 119).

CUADRO No. 21
CONDICIONES DE CRÉDITO, SUELO Y VIVIENDA
RENOVACIÓN HABITACIONAL POPULAR

Programa	Valor Venta (miles)	Enganche (% 1 vsm anual)	tasa interés	mens. (% 1 vsm)	anualidad (% 1vsm anual)
Reparación menor	1,160.0	Opcional	13.0	20.0	10.0
Rehabilitación	2,225.7	Opcional	16.0	25.0	10.0
Reconstrucción o vivienda nueva	2,896.0	10.0	30.0	30.0	10.0

FUENTE: DDF, RHP, SEDUE, **Memoria de la reconstrucción,** México D.F., Agosto de 1988, pág.26, 59.

I. Tipología y Monumentos Históricos

De los predios expropiados, un gran número construido antes de 1900 estaba catalogado como monumentos históricos por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); otro tanto correspondía al inventario de inmuebles con valor artístico del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), construidos a partir de 1900. La falta de inventarios acabados y precisos sobre ambos tipos de inmuebles creó incertidumbre sobre si lo eran o no, dificultando el diseño de anteproyectos, pues en el proceso de concertación y aprobación en el PRHP se requería cumplir con la normatividad del INAH y el INBA. Por la imprecisión de la normatividad del INAH, no se tenían criterios homogéneos y claros sobre como debía tratarse la recuperación de los monumentos históricos; estos criterios de conservación de pronto se volvieron muy rígidos, cuando anteriormente nunca se presionó a los propietarios para su mantenimiento, ni se pensó en recuperar la propiedad para conservarlos y evitar su deterioro; ahora implicaban costos por arriba de los contemplados por RHP y que el INAH tampoco financiaría, con lo cual se obstaculizó la reconstrucción del centro histórico, porque dejó fuera muchos inmuebles de éste y otros programas (Tamayo, 1989, 37; Comisión Femenil, 1987, 36).

Este problema fue resuelto parcialmente gracias a las insistentes demandas de la CUD, y en el convenio de concertación se logró que los costos adicionales que implicaban las normas de rehabilitación del INAH serían cubiertos por RHP, con un costo adicional a los vecinos cuando la superficie de la vivienda rehabilitada fuera mayor a lo acordado en el programa (40 metros cuadrados); las superficies iban de 30 a 150 metros cuadrados, el promedio rehabilitado fue de 61.7 metros cuadrados. Las dificultades en la ejecución de obras fueron: retardo por la definición de costos y soluciones técnicas hasta octubre de 1986; topes financieros por vivienda insuficientes; criterios variables de predio en predio y que no estaban considerados en el tabulador de precios unitarios del DDF; e imposibilidad de construir campamentos en la vía publica en pleno Centro Histórico (DDF, RHP y SEDUE, 1988, 57, 70 y 71). Los inmuebles de carácter monumental, liberados y no atendidos por el programa dentro de la zona histórica, fueron transferidos al DDF; cambiarían su uso habitacional por institucional o ciudadano para garantizar su rehabilitación y preservación; a sus ocupantes se les reubicó en el programa Fase II o en las viviendas reconstruidas (RHP, 1987, 71).

De las acciones del programa, el 8.7 por ciento fueron rehabilitaciones y reconstrucción en inmuebles de valor histórico. Del inventario del INBA, se trabajaron 102 predios, del inventario del INAH, 104 inmuebles; en ambos casos se utilizó la normatividad del INAH, dado que la primera carecía de ella. En los proyectos se hizo demolición total y reconstrucción, demolición parcial conservando fachadas y en algunos conservando la primera crujía, y rehabilitaciones totales (DDF, RHP y SEDUE, 1988, 73 y 109). En el Primer Foro de Defensa del Centro Histórico y Vivienda en Monumentos, si algo quedó claro en la reconstrucción y rehabilitación de los monumentos históricos fue una visión estética contemplativa, de atracción turística especulativa que atiende más a criterios políticos estatales que sociales, sin ser acordes con las tradiciones, usos y costumbres de los pobladores. En este foro de damnificados, a las conclusiones a las que se llegó fueron: el carácter político institucional prevaleció sobre las necesidades sociales, dando prioridad a una imagen urbana estética contemplativa, atractiva turísticamente, pero que olvidaba tradiciones en los usos y costumbres de los pobladores, como fue el mantenimiento de la fachada y primera crujía con la reconstrucción del resto con criterios poco acordes con la forma de utilización del espacio previa al sismo (Tamayo, 1989b, 37 y 38; Guerrero, 1989, 13).

J. Transferencias de vivienda de RHP a PEV fase II
A punto de concluir el PRHP, este contaba con adquisiciones excedentes de productos para la construcción, resultado de la falta de planeación, las cuales fueron vendidos a Fase II; en igual forma existían 1,832 viviendas y accesorias terminadas y no ocupadas, lo cual generó expectativas para lograr la acreditación por parte de familias desdobladas y otras ajenas al programa, originando una serie de invasiones. En las negociaciones con los grupos invasores, frecuentemente se concertó la adjudicación de las viviendas si estos comprobaban su calidad de damnificados y si aceptaban el esquema crediticio y costos del programa Fase II, ya que las viviendas pasarían a formar la oferta de este programa (DDF, RHP y SEDUE, 1988, 83).

1.4. Programa Emergente de vivienda Fase II
La movilización permitió que el gobierno federal retomara las demandas de la CUD, para ampliar el programa de RHP a través de la creación del Programa Emergente de Vivienda Fase II, en julio de 1986. Este programa se diseñó para atender a los damnificados cuyos inmuebles no hubiesen sido expropiados y otros programas no los hubieran beneficiado. Las viviendas individuales y no colectivas se rechazaron. En lugar de ampliar el decreto expropiatorio, se creó este programa, cambiando las condiciones crediticias y operativas, más similares a los programas de financiamiento tradicionales (FONHAPO) que al PRHP. El programa concluyó en agosto de 1990.

La relación con los beneficiarios se modificó, al convocar por la prensa a los damnificados interesados en incorporarse al programa; se registraron más de 6 mil solicitudes, de las cuales aparentemente sólo 56 por ciento habían sufrido daños causados por sismo. Al final del proceso, en abril de 1987, el universo de inmuebles por atender se redujo a 693 predios, un décimo de los solicitados; de éstos, posteriormente el 52 por ciento (360) fueron dados de baja del programa por no resolverse las irregularidades de la tenencia de la tierra y la negativa a vender de los propietarios, sobre todo por no llegar a acuerdos en el precio de las operaciones, quedando sólo 367 predios dentro del programa, casi el 6 por ciento de los originalmente registrados (Fideicomiso, 1988, 22, 46 y 51). Los alcances territoriales del programa no los delimitó la expropiación, sino el grado de organización de los inquilinos y la presión y negociación que lograran en la compraventa de los terrenos con los propietarios de los inmuebles dañados. Primeramente se pretendía otorgar el crédito a grupos de arrendatarios organizados en sociedades cooperativas, asociaciones o sociedades civiles, pero por lo tardado de los trámites y la oposición de las organizaciones ya establecidas, FONHAPO autorizó hacer los contratos individuales.

Al inicio del programa, este sólo era intermediario entre los inquilinos y el propietario. En un ambiente inflacionario fuertemente marcado por la crisis económica, los propietarios se negaban

a realizar negociaciones que depreciaran sus pertenencias; el factor que permitió lograr el acuerdo con los propietarios fue el compromiso de pago en el corto plazo, para lo cual el programa se tuvo que transformar en fideicomiso el 27 de abril de 1987; con patrimonio propio y autonomía administrativa podía adquirir temporalmente inmuebles y construir vivienda. Así se aceleraron las compras inmobiliarias que tanto se habían retrasado y comprometían la continuación del programa. A los propietarios se les daba un pagaré con el 50-85 por ciento del monto de la adquisición y en contrapartida el programa podía demandarlo si no cumplía con los trámites de legalización ya que muchos inmuebles estaban intestados, en litigio, con adeudos hipotecarios o fiscales, con invasiones o diferencias en los levantamientos reales de las dimensiones a lo que decían las escrituras, etc., o por retiro injustificado de su oferta como había estado sucediendo antes de la creación del fideicomiso (Fideicomiso, 1988, 20 a 31, 43 y 93).

A. Vivienda provisional

Tampoco hubo apoyos económicos para el arrendamiento de vivienda durante el tiempo que duró la reconstrucción; a partir de junio de 1987, sólo se contó con 4,365 viviendas provisionales ubicadas en 40 campamentos construidos por RHP, las cuales se asignaron en asambleas a aquellas familias con menos posibilidades de resolver ellas mismas su problema de alojamiento, ya fuera con familiares u otros.

Para iniciar obras, se requería la desocupación de los predios y se entregó a cada familia una constancia expedida por el programa, lo que disminuyó la incertidumbre de la gente, sobre todo la que por el alto nivel de hacinamiento en los predios tendría que ser reubicada; en ella aceptaban no ejercer el "derecho al tanto" y las condiciones crediticias. Antes de asignar las viviendas transitorias, se repararon, fumigaron y limpiaron. La población vivió incomodidades en los escasos 18 metros cuadrados, al igual que sus anteriores ocupantes, sumando dos años más en condiciones difíciles y denigrantes; aunque las delegaciones políticas les proporcionaron algunos servicios sociales de abasto, salud, educación y otros (Fideicomiso,1988, 74 a 78; Mecatl y otros, 1987, 80 a 84). La desocupación de las viviendas provisionales se efectuó en forma simultánea a la recepción de las viviendas nuevas, para evitar las invasiones por parte de "adosados o desdoblados" como en programas anteriores había ocurrido, y a los cuales o se les desalojó violentamente o se les dió crédito de vivienda.

Las condiciones financieras ya no eran tan benévolas como en el PRHP; los beneficiarios tenían que pagar el costo del suelo, cuyo monto se incluía en los pagos mensuales de amortización, y un enganche equivalente al 10 por ciento de la obra, a lo cual todas las organizaciones se opusieron fuertemente; sin embargo, gracias a que existía aún ayuda internacional y nacional de organizaciones no gubernamentales, que donaron considerables sumas que se canalizaron para cubrir enganches y suelo, un gran porcentaje de beneficiarios se evitó este desembolso. Ahora en vez de pagar un total de 1,200 veces el salario mínimo del DF, tendrían que pagar un crédito de 1,500 veces el salario mínimo, con condiciones similares al PRHP. La Cruz Roja y otras fundaciones aportaron 21 mil millones de pesos para acciones de vivienda del programa fase II, aproximadamente mil dólares para cada vivienda. (Fideicomiso, 1988, 27).

Por la gran cantidad de requisitos exigidos a los posibles beneficiarios (60), documentos y comprobantes difícilmente adquiribles, el proceso burocrático de operación de los programas habitacionales que parecía haber cambiado con respecto a los otros dos programas de carácter emergente del PEV Fase I y PRHP, se instaló de nuevo. Las negociaciones se tornaron dificultosas debido a la irregularidad catastral, jurídica, fiscal y desinterés e incomunicación con los propietarios, múltiples reuniones desgastantes con funcionarios de fase II, inquilinos y propietarios; pero en respuesta a la CUD, se eliminaron alrededor de 15 de estos requisitos (Connolly, 1987. 101 a 120; Comisión femenil, 1987, 37).

Los grupos acreditados en cada inmueble, aprobaron los proyectos elaborados por contrato para fase II; una vez firmado el anteproyecto se procedía al proyecto ejecutivo; la firma impedía

reclamaciones o modificaciones posteriores. La atención a los acreditados se realizó en tres módulos y una oficina central. La densidad de población en la mayoría de los predios del programa era muy alta, de 1,500 a 2,100 habitantes por hectárea. Pese a que los programas de desarrollo publicados en julio de 1987, no permitían más de 800 habitantes por hectárea., se logró un acuerdo para mantenerlos en 1,800 habitantes por hectárea y no tener que reubicar a más de la mitad de la población, compensándose con el incremento de niveles en las construcciones nuevas, las cuales en su mayoría quedaron con tres niveles.

Para las familias acreditadas, desdobladas o cuyas negociaciones de adquisición se cancelaron, una vez saturadas las opciones de reubicación en los predios originales, se optó por seguir las reubicaciones dentro del Subprograma de Bolsa de Tierra, con terrenos fuera del área central, deshabitados y generalmente grandes pero carentes de equipamiento, lo que originó muchas protestas por parte de los beneficiarios; en ellos se construyó vivienda nueva, sin tener que acreditar a otras familias más. 27 predios fueron incorporados a la Bolsa de Tierra, 13 ubicados en la zona céntrica, con dimensiones pequeñas, 14 en delegaciones periféricas al centro. Algunos de los predios de la Bolsa de Tierra, provinieron de transferencias del DDF y de la beneficencia pública (Fideicomiso, 1988, 45, 53 a 55).

B. Tipos de programas

1. Vivienda nueva. En este programa, la vivienda nueva tuvo una superficie mayor a las de RHP, con un mínimo de 45 metros cuadrados, y cuatro prototipos.

2) Rehabilitación total o parcial. Se realizó en inmuebles cuya reparación fuera económica y técnicamente factible, también en aquellos en que el INBA o INAH hubieran dado el dictamen para conservarlos. Casos difíciles por requerir investigación previa, personal técnico especializado y cuyos costos no son determinables de antemano.

Los tipos de intervención fueron el 79 por ciento de construcción nueva, el 5 por ciento de construcción nueva y rehabilitación y el 16 por ciento de sólo rehabilitación. 227 inmuebles no dictaminados por el INAH ó INBA y 140 dictaminados por ellos; un total de 12 670 viviendas (Fideicomiso, 1988, 15, 33, 37 y 47).

C. Monumentos históricos

El programa canceló el proceso de trabajo en inmuebles cuya rehabilitación, incluso incompleta, representara costos por encima de los cotizados, dejándolos para otros usos y fines no habitacionales. La gran mayoría mostraba condiciones de hacinamiento extremo, falta de servicios sanitarios dentro de las viviendas y daños estructurales y constructivos. En algunos se eliminaron pisos para aliviar cargas al terreno y evitar hundimientos diferenciales. Se redujo al mínimo, las intervenciones en fachadas, sólo se aseguró su estabilidad, dejando muestras o ejemplos de la ornamentación, fáciles de continuar en un futuro por los próximos propietarios (Fideicomiso, 1988, 64, 80 y 103), lo cual era muy poco probable, dada la incapacidad económica y poca educación para mantener los inmuebles que tiene la mayoría de estos habitantes.

Justo antes del término de obras y entrega final, a las viviedas de otros programas las invadieron damnificados y personas sin vivienda, las cuales negociaban con las autoridades para lograr su integración en algún programa, por lo que en éste se hizo una preentrega donde comprometían a los beneficiarios a vigilar los departamentos hasta la entrega definitiva.

2.2. Infraestructura urbana

De acuerdo con el informe del Comité de Reconstrucción de la Ciudad de México, el Subcomité de Modificación y Adecuación de los Modos de Vida plantea que las acciones realizadas para restituir las vialidades de la ciudad fueron las siguientes:

A. "Se retiraron 776 mil 862 metros cúbicos de escombros de la vía pública, y se recolectaron 69 mil 448 metros cúbicos de deshechos sólidos: 68 mil 683 metros cúbicos en albergues y hospitales y 765 en la zona de Tepito. Se trabajó así mismo, en el destino final de 2 millones 388 mil 144 metros cúbicos de escombro, depositándolos en 6 socavones de Iztapalapa, el Bordo

Poniente, Santa Fe, INAP I y II, Los Reyes, Coyoacán y Barranca Becerra".

B. Se bachearon 516 mil 87 metros cuadrados de calles y avenidas; se reconstruyeron 85 mil 610 metros cuadrados de banqueta y 37 mil 744 de guarniciones; se rehabilitaron 180 semáforos, atendiendo a un total de 103 vialidades en las 6 principales vías rápidas de la ciudad, 15 ejes viales, 13 avenidas principales, 14 vías secundarias del primer cuadro, 8 de la colonia Roma, 9 de la Doctores, 9 de Santiago Norte y Sur, 5 de la Obrera, 5 de Polanco y 19 en diversas colonias de la ciudad. En la parte central de la ciudad se implementó el nuevo sistema vial, que significa que el 15 por ciento de esta área se destinó al uso exclusivo de peatones, el 43 por ciento a dar apoyo con los servicios de estacionamiento en vía pública, y para operaciones de carga y descarga el 42 % restante.

C. Para restablecer el servicio de alumbrado público, se iluminaron provisionalmente 70 sitios, se repararon 246 circuitos y se rehabilitaron 137 postes de luz.

Como se puede observar, la labor en el campo de la reconstrucción de infraestructura se limitó a retirar de las calles los escombros resultantes del sismo y las demoliciones, reparar los daños causados por el sismo en las vialidades y poner nuevamente en funcionamiento el sistema, sin emprender modificaciones substantivas en su estructura. Esto es particularmente significativo en el caso del sistema vial, sometido desde hace años a un crecimiento acelerado del tránsito vehicular y, en muchos casos, ya saturado. (Comisión Nacional de Reconstrucción, s/f, 4 y ss.)

2.3. Educación

El sector educativo fue uno de los más afectados por el sismo. A pesar de las características formales de los inmuebles, que hacían suponer un bajo nivel de riesgo, el daño fue mucho mayor que en otros usos sectoriales y características arquitectónicas más riesgosos, como los edificios de vivienda y oficinas en altura; ello indica que las características de diseño y construcción de los inmuebles del sector educativo no respondían a las necesidades de seguridad en caso de sismos de alta intensidad; afortunadamente, el siniestro ocurrió en un momento previo al inicio de clases, lo que salvó a miles de niños de la muerte o de ser lesionados. En estas condiciones, la rehabilitación de las escuelas afectadas era una prioridad inmediata, pues muchos niños y jóvenes quedaron sin locales para recibir clases, o tuvieron que laborar en instalaciones de emergencia y provisorias, inadecuadas totalmente para sus actividades. Por otra parte, parecía necesario revisar el conjunto de edificios del sector, para verificar su estado y llevar a cabo trabajos de reestructuración, ya que fueron afectados locales educativos en áreas muy alejadas del epicentro de los daños, con suelos más resistentes, lo que reafirmaría la hipótesis de su insuficiencia estructural.

Con el crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el gobierno pretendió financiar la recuperación del 90 por ciento de la capacidad instalada del sector educativo, previa a los sismos, y que sólo el 10 por ciento restante fuera cubierto con aportaciones del Fondo Nacional de Reconstrucción. A pesar de los importantes recursos existentes para la reconstrucción de este sector, la rehabilitación de escuelas no fue acelerada. La secretaría de Educación Pública dio a conocer a principios del mes de enero de 1986, que se reanudarían clases en 304 escuelas rehabilitadas durante vacaciones en el DF; sin embargo, corresponsales del diario El Universal aclararon que las listas proporcionadas por esta secretaría tenían fallas: nombres cambiados, direcciones incompletas, escuelas no reportadas como rehabilitadas y planteles donde se suspendieron trabajos inexplicablemente (SIPRO, 1986a, 5).

Ese mismo año, la SEP anunció la rehabilitación de 519 planteles; sin embargo, señaló que desde los sismos había rehabilitado un total de 805 planteles, lo cual significaría que de septiembre a diciembre se rehabilitaron sólo 286. En 1989, se reportó la reparación de 392 escuelas, dato discrepante con el anterior, señalando que en 1987 había concluido esta labor; pero las estimaciones de daños causados por el sismo en locales educativos había sido de 450, lo cual

dejaría en la indefinición la situación de 52 escuelas. El último dato disponible sobre edificios dañados por el sismo, señala que los locales educativos afectados fueron 1,657, un 13 por ciento del total, cifra no coincidente con las anteriores (RHP, 1988, 13); en relación a esta cifra, parecería que hay, para agosto de 1988, un gran número de escuelas aún sin reparar. Esta incompatibilidad de las cifras oficiales dificulta notoriamente el balance que intentamos. Por otra parte, la Coordinación de Educación del Comité de Auxilio de la Comisión Nacional de Reconstrucción anunció que para el siguiente ciclo escolar (1986-1987), se pondría en marcha un programa de emergencia escolar para reeducar a los estudiantes y enseñarlos a actuar en casos de desastre; cabe aclarar que este "proyecto", sin educar a fondo a los colegiados sobre el porqué y cómo se producen este tipo de fenómenos, se reduce a un simulacro: en el momento en que inicia el movimiento de la tierra, timbra una chicharra, que anuncia que hay que salir corriendo de las aulas (SIPRO, 1986b, 4).

Sobre el proceso de reconstrucción, las autoridades del sector educativo mantuvieron una situación de desinformación. Reporteros de El Sol en un recorrido detectaron que las autoridades de la SEP tenían prohibido proporcionar información (ejemplos de casos: Dirección # 1 SEP, a los alumnos de la Secundaria No. l se les daría de baja si proporcionaban información). En cuanto a la calidad de la educación para este ciclo escolar, las dificultades para alcanzarla fueron: reducción del período por trabajos de rehabilitación de escuelas y la readecuación de los programas para terminar y evitar el retraso. Estos problemas se confirmaron con las declaraciones del subsecretario de Educación Media quien afirmó que "a pesar del tiempo perdido por los sismos, se hicieron readaptaciones al programa en sus puntos centrales" (SIPRO, 1986c, 7). En el mes de marzo de 1986, el director general de Incorporación y Revalidación de la SEP afirmó que la reubicación de 650 mil escolares "terminará en unos días" y a pesar del retraso de cinco meses en el programa de estudios y la "calidad de educación" tendiendo a bajar, ratificó la decisión de no modificar el calendario escolar. También se anunció un recorte de subsidio a las universidades y la línea a seguir de "máximos ahorros". Mientras tanto los arquitectos encargados de escuelas denunciaron que las causas del derrumbe fueron falta de castillos y trabes, y que las construcciones estaban detenidas, por falta de planos (SIPRO, 1986d, 5). Posteriormente se firmaron convenios de colaboración para la construcción del edificio CONALEP-SEP con el Consorcio Intercolegial de Desarrollo en Educación de Canadá (CIDE) quien aportaría 1 millón 7 mil dólares canadienses, de los cuales 500 mil se destinaron a la construcción a cargo de CAPCE, y el resto para equipamiento, capacitación y adiestramiento del proyecto de enseñanza (SIPRO, 1986d, 6).

Este intento limitado de balance, deja por lo menos un problema planteado. En los sismos de 1985 se observó claramente la deficiencia del diseño y las normas constructivas aplicadas a la arquitectura escolar, así como la carencia de medios de seguridad como escaleras de emergencia, señales, equipo contra incendio, etc. La situación es aparentemente más grave aún en el caso de escuelas privadas, no sometidas a control de normas ni revisiones periódicas del estado del local y el equipo; muchas de ellas se encuentran en inmuebles antiguos, construidos para otros usos y mal adecuados a su función, lo que pone en peligro la vida de los estudiantes en casos de sismos y otros desastres. Sería necesario realizar un proceso múltiple y concertado de: a) revisión detallada del estado de las construcciones educativas oficiales, en su conjunto, si no mostraron daños aparentes en la coyuntura de 1985; b) revisión detallada de las normas de diseño, construcción y equipamiento de emergencia en los locales escolares, públicos y privados, para los desarrollos futuros; c) evaluación estricta del estado de las construcciones antiguas usadas por planteles educativos, públicos y privados, sobre todo de las áreas urbanas más riesgosas, emprendiendo, si es el caso, procesos de reubicación o reconstrucción y reforzamiento de los actuales, incluyendo la instalación obligatoria de equipos de seguridad y emergencia; d) desarrollo y aplicación de un programa especial de información,

formación y entrenamiento en profundidad sobre la prevención de emergencias, y de organización de brigadas voluntarias de socorristas, a aplicar en todos los niveles educativos, ya que los estudiantes son los mejores retransmisores de esta formación a los padres y familiares, y los más entusiastas y solidarios en caso de emergencia.

2.4. Sector Salud

La Secretaría de Salubridad elaboró un Programa de Reconstrucción y Reordenamiento de los Servicios de Salud en la Zona Metropolitana, cuyas acciones se agruparon en los cuatro siguientes conceptos: a) Habilitación: adaptación y equipamiento de unidades perdidas, en sitios distintos a la sede original; b) Rehabilitación: adaptación y equipamiento de unidades dañadas por el sismo, para restituir su capacidad de operación; c) Obra en proceso: aceleración de los trabajos para la conclusión de unidades que estaban en construcción previa al sismo y que contribuyeran a la reordenación de los servicios; d) Obra Nueva: construcción y equipamiento de nuevas unidades para restituir la capacidad perdida y para reorganizar la oferta de servicios de salud (Soberón y Valadéz, 1987, 454).

Se estableció como premisa que el programa permitiera resolver los problemas de un desarrollo histórico desequilibrado de la atención a la salud, particularmente en lo que se refiere a la concentración territorial de las unidades hospitalarias en el área central de la ciudad; para ello fue necesario concentrar las acciones preventivas, individuales y colectivas en paquetes de atención conforme a necesidades básicas, al mismo tiempo que se reubicaban los recursos de atención hospitalaria de segundo nivel y se rediseñaban los recursos de alta especialidad. Además de contemplarse la recuperación de los elementos de enseñanza e investigación, perdidos con el sismo, y el mejoramiento en la calidad de los servicios (Martínez y Lechuga, 1987, 382). Las acciones de reordenamiento de los servicios tuvieron como base los elementos del proceso de regionalización, cuya finalidad fue lograr una adecuada conformación de regiones y jurisdicciones de salud autosuficientes, todo ello enlazado mediante un sistema administrativo, de tal manera que la regionalización fuera un instrumento técnico-administrativo que permitiera la consolidación de los programas de salud, facilitando la solución de su problemática a nivel local. Tomando en cuenta estos lineamientos de regionalización, se diseñaron acciones programáticas, que tenían como objetivo reponer la infraestructura perdida y conformar un sistema de salud en la ZMCM que permitiera la integración de agrupamientos poblacionales que justificaran la existencia de servicios de diversos grados de complejidad relacionados entre sí, vinculados jerárquicamente para garantizar la atención integral de la población.

Las tareas de reposición y reordenamiento de los servicios de salud de la SSA, en la capital y áreas circunvecinas, se desarrollaron de acuerdo a las siguientes líneas de acción: a) para reponer de inmediato la capacidad hospitalaria perdida por la destrucción total del Hospital Juárez y la pérdida parcial del Hospital General, se habilitaron cuatro unidades con un total de 254 camas "estratégicamente" situadas en la capital; estas unidades se implementaron para proporcionar servicios de consulta externa y hospitalización de medicina interna, pediatría, cirugía, ginecobstetricia, traumatología, ortopedia y otras especialidades; para llevarlo a cabo, se aprovecharon los recursos humanos y materiales tanto del Hospital Juárez como del Hospital General que quedaron disponibles; b) se dispuso la construcción de 6 hospitales generales con una capacidad de 144 camas cada uno; la dimensión de estos se determinó en base a las experiencias sectoriales y a estudios demográficos y de la red de servicios existentes en el área, de tal manera que su ubicación permita el establecimiento de un sistema de atención acorde con la regionalización, procurando que estos servicios fueran más accesibles a la población abierta residente en la zona conurbada y sirvieran de apoyo a la red de unidades de primer nivel de atención; estos hospitales se construyeron en los municipios de Atizapán, Cuautitlán, Ecatepec, Toluca, Nezahualcóyotl y Naucalpan del Estado de México. A mediados de 1987 ya estaban en operación los cuatro

primeros, y se planteaba la posibilidad de que antes de terminar ese año se pusieran en marcha los 2 últimos.

Bajo estos lineamientos se conformaron 8 jurisdicciones sanitarias compuestas por 39 municipios, dentro de los cuales se incluyeron 15 de la zona conurbada. La población total de las jurisdicciones ascendía a 8.6 millones de habitantes (datos de 1986) de los cuales 4.3 correspondían a población abierta. Las jurisdicciones reordenadas fueron:

1. Atizapán: en la que se tenía una población de 400,000 habitantes, disponía para el primer nivel de atención de un total de 17 centros de salud de diferentes tipos. Estas unidades contaban como centro de segundo nivel con el nuevo hospital general "Salvador González Herrejón", de 114 camas, localizado en la cabecera municipal de Atizapán; éste, a su vez referiría los pacientes que ameritaban atención de alta especialidad al nuevo Hospital Benito Juárez.

2. Ecatepec: con 884 000 habitantes de población abierta, disponía en el primer nivel de 14 centros de salud y como unidad de referencia de segundo nivel, con el nuevo hospital "Doctor Francisco Javier Balmis" de 144 camas; el tercer nivel de la jurisdicción correspondería al nuevo Hospital Juárez.

3. Nezahualcóyotl: con más de un millón de habitantes, contaría con el nuevo hospital general "Gustavo Baz Prada", de 144 camas y el hospital general Nezahualcóyotl de 279 camas para la atención del segundo nivel; estas unidades serían el centro de referencia de la red de atención primaria consistente en 20 centros de salud de diferente tipo. La referencia al tercer nivel de atención de los pacientes de esta jurisdicción que así lo ameritaran, se realizaría en el Hospital General de México.

4. Texcoco: con 260 000 habitantes, contaría con 38 centros de salud, los cuales se apoyarían para la referencia de pacientes en el Hospital General de Nezahualcóyotl y en el centro de salud "B" con hospital "D" ubicados en la población de Texcoco. Para la atención de alta especialidad de tercer nivel, los pacientes serían referidos al Hospital General de México.

5. Cuautitlán: con 493 000 habitantes, contaría con un primer nivel de atención compuesto por 17 centros de salud. Para el segundo nivel dispondrían del nuevo hospital general de 144 camas de Cuautitlán "Doctor José Vicente Villada", y como referencia de tercer nivel de atención el Hospital General Benito Juárez.

6. Naucalpan: con 424,000 habitantes, en el primer nivel contaría con 15 centros, los cuales referirían a sus pacientes al Hospital General de Valle Ceylán que contaba con 131 camas y a los pacientes con atención especializada al Hospital Benito Juárez.

7. Amecameca: con 342,000 habitantes, contaría con 48 unidades de primer nivel las cuales referirían sus pacientes a los hospitales generales de Chalco (con 60 camas) y Amecameca (30 camas). El tercer nivel se referiría al Hospital General Juárez (Martínez y Lechuga, 1987, 384).

Está aún pendiente el balance de lo realizado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del ISSSTE, lo cual completaría el panorama de la reconstrucción del sector salud, por ahora incompleto. Sería también necesario analizar los daños causados por el terremoto en los centros de atención médica privada y en la atención médica individual; aunque es presumible que los centros privados mayores, los más significativos, hayan logrado su reconstrucción mediante el sistema de seguros, sería conveniente, aunque difícil por la falta de información, realizar este balance. De otra parte, para los pequeños establecimientos y los consultorios médicos y odontológicos individuales, es presumible que no hayan sufrido grandes problemas para su restablecimiento, en la medida que no hubo programas estatales de apoyo para ellos.

El doctor Ignacio Almada de la secretaría de Salud hace un recuento de las ineficiencias en el servicio de salud en México en el que indica que el modelo de atención privilegia lo curativo frente a la prevención, lo urbano y la atención del tercer nivel sin grandes beneficios tangibles y cuantificables para la población. No existe una asociación positiva entre los recursos convencionales de atención médica y los indicadores de salud. El descrédito de este modelo obedece a su incon-

gruencia con las necesidades de salud de la población y por prestar servicios que no reúnen los requisitos de accesibilidad geográfica y económica, aceptabilidad, disponibilidad, suficiencia y continuidad; se ha reducido la relación médico-paciente a un encuentro anónimo y de brevedad exagerada, "la receta automática"; y hasta antes del temblor se disponía de un superávit en el tercer nivel de atención debido a la desproporción de los niveles (Coordinación de Salud, 1985, 39). Una de las causas de la enorme concentración de pacientes, es que sus problemas no son resueltos en el área donde viven; en el caso de los accidentes que representan uno de los renglones más importantes de la patología mexicana, el retardo produce incapacidades cuya corrección es enormemente costosa o las hace irreparables. Por otra parte, la rehabilitación de unidades hospitalarias o la construcción de otras nuevas en el país no resuelve por si sola el problema. En la enseñanza del posgrado en medicina se ha logrado un nivel elevado, pero los modelos adoptados, que tienen buenos resultados en otros países, no siempre producen el tipo de médico que México necesita; también, por ejemplo, el producto final de las residencias médicas, avaladas por las instituciones médicas de enseñanza superior que implicaban 200,000 millones de pesos anuales (calculado en 1987) por parte del Sector Salud, es un especialista de alto nivel pero no necesariamente el médico que México necesita (Coordinación de Salud, 1985, 64).

Aún si la reconstrucción realizada sustituyó lo perdido en el sismo y mejoró la situación precedente de atención a la salud, habría que tener en cuenta: que existen aún importantes niveles de déficit, tanto cuantitativo como cualitativo, en la atención a la salud, particularmente de los sectores populares no derechohabientes de los institutos de seguridad social; que las diferencias existentes entre el ritmo de crecimiento de la atención pública y las necesidades, son cubiertas por la medicina privada, a más alto costo, inaccesible para los sectores más pauperizados del país, remitiéndolos a la automedicación o al abandono del uso de servicios médicos, muy peligrosos sobre todo para los niños y los ancianos. Aún con los cambios enlistados, no parece posible suponer que se haya logrado una adecuada distribución territorial de los servicios en la ciudad, lo que determina una desigualdad en la atención, muy acentuada por el impacto puntual de pacientes resultantes de desastres naturales y sociales. Finalmente, parece necesario planear el desarrollo de unidades móviles de atención médica, para casos de emergencias parciales o globales, y un mecanismo ágil que permita la coordinación de servicios e información en casos de emergencias tales como un nuevo sismo.

2.5. Medio ambiente y ecología

Para formular propuestas relacionadas con la ecología y materializarlas en acciones, el Subcomité de Mejoramiento Ecológico trabajó en cuatro áreas principales: contaminación del aire, el agua, el suelo y promoción y difusión popular.

En materia de contaminación del aire, en virtud de que se consideraba que la mayor parte de la contaminación provenía de los vehículos automotores (afirmación relativa, ya que la contaminación atmosférica causada por las empresas industriales, aunque cuantitativamente menor, puede ser más peligrosa por la composición química de los gases y polvos arrojados al aire), se propuso vigilar que los vehículos de R-100 recibieran el mantenimiento adecuado para reducir su nivel de contaminación e incrementar la incorporación a la circulación de unidades con motores menos contaminantes. Para el área del centro histórico, se propuso: a) vigilar que los vehículos pesados de carga sólo entraran en horario nocturno, y que se reubicaran fuera del primer cuadro las terminales de transporte colectivo y de R-100, debido a los problemas de congestionamiento que propician; b) reforzar las tareas de verificación de contaminantes a vehículos e industrias; c) considerar la posibilidad de promover entre la población, que una vez por semana en forma voluntaria y únicamente en lunes y viernes, dejara de circular cada vehículo de la zona metropolitana (Comisión Nacional de..., s/f, 42 a 44). Este último proyecto se empezó a llevar a cabo, como campaña, pero la respuesta voluntaria fue

casi nula por lo que se abandonó, sin un balance de las causas de su fracaso; en diciembre de 1989, se volvió a implementar con ciertas modificaciones, ahora obligatoriamente bajo el nombre de *Hoy no circula*, para todos los vehículos excepto los de transporte en general, ordenados de acuerdo a la terminación numérica de las matrículas. Se propusieron también acciones adicionales que incluyeran la reglamentación para sancionar a las industrias que contaminen, mejorar la calidad de los combustibles y aditivos en el sistema de combustión, eliminando el tetraetilo de plomo en la gasolina y disminuyendo el contenido de azufre del diesel.

El programa *Hoy no circula*, aunque con resultados positivos, se enfrenta a la competencia con el crecimiento del parque automotor y la saturación vial, por lo que tarde o temprano tendrá que recurrirse a la ampliación del número de días de suspensión de circulación. Cinco años después de los sismos, se introdujo la gasolina sin plomo *Magna Sin*, utilizable en los automóviles de modelo 1991 y posteriores, equipados con convertidor catalítico que empezó tardíamente a ser integrado como equipamiento estándar en los vehículos producidos por las transnacionales automotrices; todo el resto del parque automotor sigue utilizando la gasolina con plomo, ahora de peor calidad, pues la eliminada no fue la "nova", la peor, sino la "extra", de mejor calidad. La proliferación de peseros, combis y microbuses, altamente contaminantes y saturantes del tránsito, ante la insuficiencia de medios de transporte racionales y menos contaminantes y la no reversión de la tendencia al uso irracional del automóvil privado, contrarrestan en parte los avances logrados.

Se decidió continuar con la creación de áreas verdes como parques, jardines y ciudades deportivas forestadas, utilizando inicialmente todas las áreas liberadas de los inmuebles afectados, y luego de la aceptación de las propuestas de reconstrucción de viviendas en los mismos lotes y zonas, las restantes. Esta fue una medida inmediata ya que en los días posteriores al sismo, lo que antes eran masas de escombros (casos de la cafetería Superleche, el hotel y el cine Régis y otros) se convirtieron en jardines como el Parque de la Solidaridad (continuación de la Alameda Central) y otros más pequeños, dado que la imagen urbana era muy importante para los preparativos del Mundial de Futbol y su consecuente afluencia turística y había que mostrar que México estaba en pie y no era una ciudad en caos. Aunque estas acciones mejoraron notoriamente la muy baja disponibilidad de parques y áreas verdes en el Centro Histórico y su periferia cercana, no han sido suficientes para alcanzar las normas internacionales y así mejorar la calidad de vida en el área.

Por lo que se refiere a la contaminación del agua, se manifestó la necesidad de promover el uso de agua residual tratada para destinos que no la requieran con calidad potable, así como fomentar la instalación de sistemas de captación y tratamiento de agua en la construcción de nuevas unidades habitacionales. Así mismo se apoyó la iniciativa de promover el uso de equipos ahorradores de agua y la fabricación nacional e instalación de muebles sanitarios de bajo consumo; esta última medida se ha iniciado ya en los edificios públicos y de nueva construcción, una minoría, pero parece avanzar muy lentamente en el resto del parque inmobiliario existente, lo que limita sus efectos positivos.

En relación a la contaminación del suelo, se propuso promover el manejo adecuado de los deshechos altamente contaminantes de hospitales, clínicas e industrias, así como vigilar la recolección y disposición del escombro producto de los sismos. De manera paralela se planteó promover la selección de las basuras domiciliarias de la población (orgánica e inorgánica), con el propósito de reciclar los productos que lo permitan, reduciéndose así la generación de desperdicios. Esta propuesta quedó en propaganda ya que no se llevó a cabo, ni tampoco se hizo ninguna reglamentación al respecto, faltó una real difusión para que la gente entendiera cómo y porqué debiera llevarse a cabo. La insuficiente recolección de basura debida a carencia de recursos públicos para ello y la correlativa existencia de innumerables tiraderos clandestinos inadecuados, o su dispersión en lotes baldíos, sigue siendo uno de los problemas mayores de

contaminación, particularmente en lo referente a los desechos industriales de alta peligrosidad. El grupo de promoción y difusión popular del Comité de Reconstrucción, propuso la creación de un programa permanente de promoción para la participación activa de la ciudadanía en labores de protección ecológica, así como impulsar la orientación y capacitación de la población sobre el uso de ecotécnicas que representan grandes ahorros de energía.

Diez años después del sismo, el problema de la contaminación del medio ambiente sigue siendo uno de los talones de Aquiles de la Ciudad de México, una de las más contaminadas del mundo; el movimiento ecologista mexicano e investigadores universitarios y de organismos públicos y privados han señalado que las medidas puestas en práctica son insuficientes ante un desmesurado ritmo de crecimiento de las fuentes contaminantes y la magnitud acumulada de contaminación; con frecuencia se habla de que la ciudad está llegando a un umbral crítico en este aspecto y que ya son múltiples los daños causados a la salud de la ciudadanía, como consecuencia de la destrucción del medio ambiente.

2.6. Descentralización y desconcentración

En el ámbito político y gubernamental en los últimos 15 años se habla indistintamente de los conceptos de *descentralización* y *desconcentración* y en este texto se manejará de esta forma. Pero es necesario señalar la connotación de cada una de estos conceptos para no causar confusiones teóricas en su comprensión. Descentralizar es la acción político-administrativa de transferir a diversas corporaciones, parte de la autoridad y funciones que antes ejercía el Estado o el poder federal de manera central y única, es decir transferir autoridad, responsabilidad y funciones de la administración pública, del capital y del poder político. Desconcentrar es el acto contrario de concentrar o reunir físicamente en un solo centro o punto, la administración, las actividades económicas, los servicios, el poder político, la población, etc. La diferencia es pues, que descentralizar no tiene necesariamente una connotación espacial o territorial sino más bien cualitativa y la segunda sí obligadamente. (Bustamante y Delgadillo, 1986, 78 a 85)

Desde el punto de vista oficial, los problemas internos de la Ciudad de México, tales como la elevada concentración en la distribución del ingreso, las dificultades de la población en el acceso a los servicios público (en cantidad y costo), el déficit de vivienda, el congestionamiento vehicular, la contaminación, la invasión de predios y sobretodo la falta de empleos, se derivaban de la sobrepoblación en un área limitada, según el punto de vista del Partido Revolucionario Institucional sobre la Ley General de los Asentamientos Humanos en 1976: "Todos conocen los agudos problemas que el área metropolitana padece debido a la concentración del principal núcleo humano del país, de tal forma que todos los servicios urbanos son caóticos y representan un obstáculo para el correcto desarrollo de la Ciudad de México y sus alrededores". Esta misma opinión ha sido reiterada desde entonces por el discurso político y los planes de desarrollo urbano, nacional, para el AMCM y el DF, por los técnicos y los administradores públicos. Esta visión no toma en cuenta el aporte económico y productivo de dicha zona. La aglomeración del AMCM genera una mayor porción del producto interno bruto nacional que cualquier otra metrópoli del país; para ello se apoya en economías de aglomeración y escala que se derivan de la concentración espacial de la población como factor de producción y consumo, de la producción industrial, la circulación mercantil y monetaria, que hasta ciertos niveles hacen posible ampliar la capacidad de producción de bienes y servicios e incrementar su diversificación y la calidad productiva en ramas enteras de actividad económica. Por otra parte, explicar las razones históricas y sociales por las que hay una distribución territorial tan desigual de la riqueza generada, o de la incapacidad de la planta productiva para ser más eficiente y competitiva, pondrían al descubierto una compleja trama de procesos económicos, políticos y sociales relacionados con la problemática urbana, que incluyen pero superan ampliamente la cuestión demográfica, que no es la causa, sino el efecto de la concentración económica. Pero

este no es ni el momento ni el contexto para esta discusión (Bustamante y Delgadillo, 1986, 78 a 83; Pradilla Cobos, 1993a, Cap. II).

Como parte del discurso descentralizador del presidente Miguel de la Madrid, se consideraba que la reconstrucción posterior al sismo era una ocasión propicia para actuar contra la concentración, y se planteó la creación del Comité de Descentralización de la Comisión Nacional de Reconstrucción coordinado por la secretaría de Programación y Presupuesto. La política explícitamente adoptada fue: "La descentralización de la vida nacional requiere ser apoyada en una reorganización de la administración pública federal donde se mantengan las sedes de las secretarías de Estado en la capital, pero se descentralicen recursos, oficinas, y, sobre todo facultades como parte de un proceso más amplio.

Requiere prever posibilidades de absorción de las distintas ciudades de la república e ir acompañado de un desarrollo regional que sea estímulo de nuevas fuerzas dinámicas de producción, empleo y bienestar" (Presidencia de la República, 1986c). "Evitar la desconcentración de oficinas públicas hacia ciudades contiguas a la ZMCM y descartar a las ciudades de Guadalajara y Monterrey como posibles receptoras de la descentralización; concentrar los programas de vivienda para los trabajadores del sector público en las ciudades receptoras de la descentralización, dando prioridad a aquellas con capacidad de absorción de población; respeto a los derechos de los trabajadores, concertando con sus organizaciones las acciones de descentralización, y garantía de ubicación en el nuevo lugar de trabajo de acuerdo con lo convenido por las partes en el momento de la decisión y no estar sujeta a modificaciones arbitrarias" (González Gamio, 1988). En la práctica se entendió erróneamente como "descentralización" a la desconcentración administrativa (oficinas públicas) y del desarrollo industrial hacia *ciudades medias* (SIPRO, 1986a, 1). Esta tarea es más que un ejercicio de planeación física, ya que existen variables políticas, económicas y sociales que la determinan. Pensar en descentralización sin referirse por lo menos a la redistribución territorial del poder político y económico sería un ejercicio estéril, ya que no es viable la "descentralización por decreto" (Lezama, Preciat y otros, 1985, 21).

Las acciones reales del Estado para la descentralización, generaron procesos contradictorios y oposiciones por parte de los receptores de lo descentralizado: a) la resistencia de los estados y ciudades receptores, como Guadalajara, Jalisco, que denunciaron el desequilibrio que ocasionaba la llegada de capitalinos en la disponibilidad de vivienda, los costos de dotación de servicios, la contaminación ambiental, etc.; b) el elevado monto de las inversiones públicas necesarias para cubrir el déficit que ocasionó la llegada de 100 mil capitalinos, como en el caso de Cuernavaca que requirió la apertura de 13 nuevos pozos de agua, obras que eliminaron la posibilidad de utilizarla en la producción y consumo en el campo; c) las migraciones del campo a los centros urbanos por falta de alternativas de desarrollo para los campesinos (SIPRO, 1986c, 9).

La política estatal en su conjunto, impulsaba (y sigue haciéndolo) el cambio estructural neoliberal del régimen económico, orientándolo como estrategia global a la industrialización exportadora del país, y favoreciendo la acumulación del capital apoyando nuevos polos de desarrollo en *ciudades medias* (frontera maquiladora, polos turísticos, areas agropecuarias de exportación, etc.), pero al mismo tiempo propiciaba (y sigue propiciando) la conurbación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con los estados vecinos y mantenía la tendencia concentradora en el Distrito Federal y su zona metropolitana (SIPRO, 1986c, 10; Pradilla Cobos, 1993a, Cap. I). Este movimiento contradictorio ha producido, a la vez, la generación de nuevas concentraciones urbanas periféricas que acumulan graves problemas sociales, y el mantenimiento de la tendencia concentradora en el AMCM y su expansión hacia la formación de una megalópolis en la región centro del país.

A. La desconcentración industrial

Para al apoyo del Estado a la desconcentración industrial, se estableció un esquema de estímulos fiscales tanto a la inversión y la creación de

empleo para apoyar la relocalización de industrias y de ramas de actividad prioritarias para el cambio estructural, como para las empresas ubicadas en provincia, y se planteaba la eliminación de éstos estímulos y subsidios a empresas del Distrito Federal (Decreto del 22 de enero de 1986) (SIPRO, 1986a,6 y 1986b, 2). En Cuernavaca, con la creación de parques industriales de maquiladoras y la acogida de industrias no contaminantes. En Guanajuato, con estímulos fiscales a pequeñas y medianas industrias en ocho municipios (ciudades medias) de entre 30 y 40 por ciento de su valor inicial y con apoyo tecnológico. En Hidalgo, con la futura llegada de 18 industrias metalmecánicas del DF a las cuales el gobierno otorgó estímulos fiscales para su traslado y para la adquisición de equipos anticontaminantes. Conviene destacar dos tendencias en esta política: la posibilidad de conurbación de Morelos, Puebla, México e Hidalgo con el DF, reforzando la tendencia a la megalopolización; y un cambio en la política estatal en relación a las industrias (SIPRO, 1986c, 4).

Según acuerdos del comité, el crecimiento se orientaría a las siguientes zonas: 1) zona centro-occidente, San Luis Potosí, Aguascalientes, corredor industrial del Bajío hacia Guadalajara y Manzanillo; 2) costa del Golfo de México, Altamira, Tamaulipas y Villahermosa; 3) noreste, ciudades fronterizas de Tamaulipas y su integración al corredor Monterrey-Saltillo, con ampliación a Linares (SIPRO, 1986a,2). Es decir, se orientaba hacia un desarrollo industrial a partir del traslado de industrias, la creación de parques industriales para la maquila y la formación de nuevas industrias con capital extranjero (SIPRO, 1986c, 5). En este aspecto, la desconcentración estaba subordinada a las decisiones empresariales, sobre todo del capital foráneo, a la rentabilidad y al libre juego de las fuerzas del mercado.

B. La descentralización administrativa

Las declaraciones y las demandas de Miguel de la Madrid al Comité de Descentralización y la información de la secretaría de Programación y Presupuesto señalaban la descentralización administrativa como algo fundamental, "necesario e irreversible" (SIPRO, 1986a, 1). Los planes en tal sentido, dados a conocer en el mes de enero de 1986 dan cuenta de la salida de 14 dependencias de la SARH, 3 de CONASUPO y 1 de SPP a capitales de los estados y a zonas cercanas al Distrito Federal; en total suman 55,186 personas reubicadas. Pero la falta de recursos para la descentralización, íntimamente relacionada con la crisis financiera en curso, y la austeridad en el gasto público para superarla, restringieron el apoyo gubernamental a los estados receptores, lo cual fue evidente. La SARH señaló que su programa estaba detenido por falta de presupuesto y la carencia de viviendas y servicios en los estados. El CRT y la CROC de Chihuahua se manifestaron en contra de la llegada de burócratas capitalinos porque desplazaban la solución al problema de vivienda de 35,000 trabajadores locales, y 80 trabajadores de la SARH trasladados a Ensenada regresaron por derechos laborales y promesas de vivienda y servicios públicos no cumplidas (SIPRO, 1986a, 2).

A fines de febrero de 1986 se anunció el traslado de las siguientes dependencias: SECPESCA, dependencia de la SEMIP, de la SARH (sin especificar cuales y a donde), la secretaría de Turismo y el DDF (sin especificar). En este sentido la FETSE afirmó que en 1986 se trasladarán a provincia 46,000 burócratas. Ante esto se pueden observar tres problemas a los que tuvieron que enfrentarse los sindicatos: 1) el traslado obligatorio a provincia o el consecuente desempleo en caso de negarse; 2) el déficit de vivienda en las nuevas localizaciones; y 3) debilitamiento del sindicato con la descentralización a provincia de los comités ejecutivos sindicales (SIPRO, 1986d,4). Así mismo, en abril el IMSS confirmó la reubicación de ocho mil burócratas al Estado de México, Puebla, León, Ciudad Obregón, Guadalajara, Monterrey y Torreón. En respuesta, el secretario del Ayuntamiento de Ecatepec advirtió que el municipio tenía demasiados problemas con asentamientos irregulares; y, en Guadalajara el alcalde amenazó con aumentar los cobros de servicios públicos si seguían llegando defeños (10,500 al mes) (SIPRO, 1986d, 2).

Esta descentralización administrativa logró implantarse y originó una especie de condición sin la cual no se podía iniciar el proceso de limitación de crecimiento de la Ciudad de México; sin embargo, es evidente que no fue suficiente para lograrlo, ni para transferir las fuerzas de crecimiento económico y poblacional a otros lugares y regiones del territorio nacional (Frenk, 1986, 5).

2.7. El Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal expidió el Reglamento Nacional de Protección Civil para el Distrito Federal. Las bases para su establecimiento fueron aprobadas por decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de mayo de 1986. Entró en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, es decir, el 20 de agosto de 1990. Este reglamento tiene por objeto regular las acciones de Protección Civil relativas a la prevención y salvaguarda de las personas y sus bienes así como el funcionamiento de los servicios públicos y equipamiento estratégico en el caso de alto riesgo o desastre.

A. Disposiciones

Corresponde al Departamento del Distrito Federal la aplicación del reglamento y sus disposiciones son obligatorias para las autoridades, organizaciones e instituciones de carácter público, privado y social del Distrito Federal. Se pretende agrupar los siguientes elementos para aplicar el reglamento: el Sistema Nacional de Protección Civil, el DDF, la secretaría general de Gobierno, las delegaciones, el Consejo de Protección Civil, los Consejos Delegacionales, las brigadas de rescate, los grupos voluntarios, el inspector honorario (ciudadano que sin tener función administrativa y remuneración prestará colaboración para el cumplimiento del reglamento) y el Programa General DDF-ARDF de Protección Civil, Prevención de Alto Riesgo, Siniestro, Desastre, Auxilio y Restablecimiento.

Establece que cada persona física o moral podrá:

* Informar a las autoridades competentes de cualquier alto riesgo
* Cooperar para programar las acciones a realizar
* Colaborar para el debido cumplimiento del Programa General de Protección Civil

Los administradores, gerentes, poseedores, arrendatarios o propietarios de inmuebles que por su propia naturaleza o por el uso al que sean destinados, reciban una afluencia masiva y permanente de personas, están obligados a preparar un programa específico de protección civil, conforme a las disposiciones del Programa General, contando para ello con la asesoría técnica del Departamento a través de la delegación. El Departamento podrá señalar cual de los sujetos mencionados deberá cumplir con la preparación del programa específico. Aquí, cabe preguntarse en base a que, o cuales son los requisitos que debe cumplir el posible candidato para la elaboración de dicho programa.

Atribuciones en materia de protección civil: le corresponde al Departamento a través de la dirección general de Gobierno:

* Elaborar, difundir y ejecutar el Programa General de Protección Civil
* Coordinar y supervisar su ejecución
* Coordinarse con las demás dependencias de la administración pública y entidades federativas para llevar a cabo las acciones que se "estimen pertinentes"
* Fomentar en la población capitalina la formación de una cultura de protección civil, para motivar en los momentos de alto riesgo una respuesta eficaz
* Disponer de las acciones de auxilio y rehabilitación de personas y servicios públicos para aminorar los efectos destructivos
* Informar a la población de la existencia de una situación probable o inminente de alto riesgo a efecto de tomar "medidas de protección civil adecuadas"
* Convocar a las autoridades, organizaciones e instituciones de carácter público, privado y so-

cial, grupos voluntarios, brigadas vecinales y en general a "participar en la acción de auxilio"
* Participar activamente con las dependencias federales y entidades federativas, instituciones del sector privado y social en la aplicación y distribución de la ayuda nacional y extranjera que se reciba en caso de alto riesgo
* Promover la celebración de convenios de colaboración en materia de protección civil con entidades federativas e instituciones públicas y privadas

Corresponde a la Secretaría General:
* Coordinar la elaboración de los proyectos relacionados con el Programa General y los Programas Delegacionales así como vigilar su cumplimiento y ejecución
* Organizar las acciones de las áreas, unidades administrativas y órganos descentralizados del Departamento y sus entidades paraestatales sectorizadas en materia de protección civil
* Disponer la ejecución de los programas de capacitación
* Integrar el inventario de recursos humanos y materiales existentes para casos de riesgo
* Llevar el registro de organizaciones de protección civil

Corresponde a las Delegaciones:
* Establecer su Consejo Delegacional de Protección Civil de acuerdo a lo establecido en el reglamento y demás disposiciones del programa general
* Instalar y operar su unidad delegacional de protección civil de acuerdo a lo establecido en el presente reglamento y demás disposiciones del programa general
* Formular y Ejecutar el Programa Delegacional de Protección Civil

El Consejo de Protección Civil del Distrito Federal será el órgano de consulta del Departamento en materia de protección civil y esta integrado por: el jefe del Departamento del Distrito Federal; el secretario General; el procurador de Justicia del Distrito Federal; los titulares de las áreas administrativas del Departamento; el presidente de la Comisión de Gobierno y el presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; el presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad de México (hoy suprimido); representantes de los sectores social y privado y de las instituciones académicas, quienes serán designados por los miembros del Consejo por consenso. Esta aclaratoria de "designación por los miembros del Consejo por consenso", es importante recalcarla, ya que de esta gran lista de integrantes del Consejo, es la única parte en la que se plantea este medio de designación.

Le corresponde al Consejo:
* Fungir como órgano de consulta
* "Fomentar la participación activa de todos los sectores"
* Constituirse en sesión permanente en caso de producirse alto riesgo
* Aprobar el programa general y evaluar su cumplimiento
* Promover la investigación y capacitación en materia de protección civil, identificando sus problemas y tendencias, proponiendo normas y programas que permitan su solución
* Las demás que le encomiende el jefe del DDF

La declaratoria de emergencia:

El ejecutivo federal hará la declaratoria de emergencia a través de los medios de comunicación social con los siguientes aspectos: identificación del desastre; zonas afectadas; determinación de las acciones que deberán ejecutar las diferentes áreas y unidades administrativas del Departamento, y los organismos privados y sociales que coadyuvarán en el cumplimiento de los programas.

Los grupos voluntarios y las brigadas:

Los habitantes del DF "podrán organizarse de manera libre y voluntaria para participar y apoyar las acciones de protección civil previstas en el Programa", apoyados y coordinados por el DDF. Estos grupos deberán registrarse en la secretaría General, mediante un certificado.

La capacitación de la población:

El Consejo del Programa de Protección Civil coordinará campañas permanentes de capacitación en materia de protección civil. "La Asamblea de Representantes del Distrito Federal podrá participar en estas campañas". Promoverá (el Consejo) ante la SEP programas educativos en materia de protección civil en las instituciones de preescolar, primaria y secundaria. Así mismo, fomentará este tipo de programas en organizaciones sociales y vecinales e instituciones de educación superior. Las escuelas, fábricas, industrias, comercios, oficinas, unidades habitacionales y otros establecimientos en los que haya afluencia de público, en coordinación con las autoridades competentes deberán practicar simulacros, cuando menos 3 veces al año. En todas las edificaciones, excepto casas habitación unifamiliares, se deberán colocar en lugares visibles, señalización adecuada e instructivos para casos de emergencia, en los que se consignará las reglas que deberán observarse, ante, durante y después del siniestro o desastre, así mismo deberán señalarse las zonas de seguridad.

Las inspecciones:

* El inspector deberá contar con orden por escrito que contendrá la fecha y la ubicación del inmueble por inspeccionar, objeto y aspectos de la visita, el fundamento legal y la motivación de la misma, el nombre y la firma de la autoridad que expida el nombre del inspector
* Igualmente deberá identificarse con credencial vigente que para tal efecto expida la Delegación y entregar copia legible de la orden de inspección y practicar la visita dentro de las 24 horas siguientes a la expedición de la orden
* Se requiere de dos testigos (del visitado) en el desarrollo de la diligencia, sino serán propuestos y nombrados por el inspector. De toda visita se levantará acta circunstanciada por triplicado en formas numeradas y foliadas (una copia al registrado y el original y la copia restante se entregarán a la delegación)

Las sanciones:

La contravención a las disposiciones del reglamento da lugar a la imposición de una sanción económica. Para la fijación de la sanción deberá hacerse en el "mínimo y máximo establecido", se tomará en cuenta la gravedad de la infracción concreta, las condiciones económicas de la persona física o moral a la que se sanciona. La infracción de fábricas, industrias, comercios, oficinas, unidades habitacionales y otros establecimientos en los que haya afluencia de público y en todas las edificaciones, excepto casas habitación unifamiliares, se sancionarán con el equivalente de 28 a 50 días del salario mínimo vigente en el DF. En el caso de reincidencia procederá a la clausura temporal de los inmuebles en acuerdo con los artículos antes mencionados.

El Departamento promoverá ante la SEP que se supervise, a través de las unidades que por razón de sus atribuciones resulten competentes, que en las escuelas públicas y privadas se aplique el Programa General de Protección Civil. La infracción a los administradores, gerentes, poseedores, arrendatarios o propietarios de inmuebles que por su propia naturaleza o por el uso al que sean destinados, reciban una afluencia masiva y permanente de personas se sancionará con el equivalente de 50 a 60 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal (SIPRO, 1986e, 3; Sánchez Caballero y Moreno Sánchez, 1987).

El análisis de este reglamento, de sus implicaciones formales y reales, y del Convenio de Concertación para la Prevención y Auxilio en Caso de Desastres, hecho público el 19 de septiembre de 1990, en el 5 aniversario de los sismos, de vital importancia para el diseño de acciones y opciones solidarias y coordinadas de las organizaciones sociales. Significó un avance importante al establecer los marcos legales en los que podría moverse la protección civil en la capital, para prevenir y enfrentar macroemergencias de toda naturaleza. Hasta ahora, a diez años de los sismos, los balances son bastante negativos. Un diputado federal, abocado hoy a la discusión y aprobación de una Ley Federal de Protección Civil, actor en la elaboración del reglamento antes citado en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

señala que "la inseguridad en la capital se debe a indolencia gubernamental puesto que gran parte de lo que mandaba el reglamento (de Protección Civil) no se cumplió... El reglamento se convirtió en letra muerta y es responsabilidad del gobierno hacerlo cumplir y es responsabilidad de la sociedad hacer que el gobierno cumpla con su deber (Sosamontes, 1995). Las causas de este incumplimiento podemos encontrarlas en la naturaleza burocrática y corporativamente politizada de la formación de las instancias responsables; la discrecionalidad y la laxitud de la aplicación de estas y otras normas; la corrupción tradicional en la aplicación de la ley; y la ausencia, por imposibilidad o desconfianza, de una acción ciudadana para exigir su cumplimiento cabal.

3. Las lecciones de la reconstrucción

Hasta ahora, el gobierno federal y el del DF no han llevado a cabo un balance global de la reconstrucción. La importancia de este balance crítico radica en el hecho de que, a nuestro juicio, es el punto de partida lógico para elaborar cualquier propuesta que pretenda, a la vez, aportar en la creación de las mejores condiciones técnicas y sociales para afrontar un nuevo sismo de igual o mayor magnitud y destructividad que el de 1985 y, si fuera el caso, proponer alternativas más adecuadas para las necesarias labores de reconstrucción si esa indeseable situación se produjera. Creemos que es la función del análisis histórico, y una de las pocas lecciones positivas que nos puede dejar un suceso tan dramático como el que vivió la capital. Se trata, pues, de aprender de los errores, para no volver a cometerlos. Las notas que siguen, a manera de conclusión general, tratan de señalar algunos problemas generales de la reconstrucción, derivados del largo y detallado recuento de acciones hechas en este capítulo. Sin embargo, no pretendemos agotar el balance, ni decir la última palabra sobre este tema.

3.1. Los límites de una reconstrucción parcial y conflictiva

El sismo, cargado de sufrimiento para los sectores populares y medios de la población damnificada y lleno de consecuencias negativas para la economía capitalina y nacional, podía haber sido el punto de partida para un proceso positivo de reestructuración urbana, o al menos del Centro Histórico, el área más gravemente dañada. Muchos lo esperaban así. Evidentemente, la situación de profunda recesión económica y de crisis financiera del sector público, incluyendo el agudo problema de la deuda externa, iban en un sentido contrario a la puesta en marcha de un plan global de inversión de gran magnitud; obviamente, no era esto lo que esperaba la mayor parte de la opinión pública, conocedora teórica o prácticamente de la situación. Lo que sí se esperaba era la elaboración democrática y con amplia participación ciudadana de un nuevo Proyecto de Desarrollo Urbano, que sirviera de marco global y referencia a todas las acciones que se llevaran a cabo, que las coordinara e integrara dándoles una direccionalidad positiva en el sentido de una transformación de las estructuras urbanas en beneficio de todos los ciudadanos. La sensibilidad de la ciudadanía y la solidaridad desplegada por ella en los momentos críticos era una fuerza social muy significativa que hubiera permitido echar a andar el proceso y potenciarlo.

No fue así. Varios hechos reales o ideológicos se oponían.

1. La profunda crisis económica y financiera que vivía el país no era un marco adecuado para los planes a largo plazo, ni para proyectos globales de una naturaleza tan intangible y difusa como la "transformación urbana". Sectores sociales como el empresarial, estaban más preocupados por los medios para salir de su crisis; y los trabajadores por como lograr sobrevivir en ella.

2. En medio de tres compromisos económicos de gran envergadura, el pago del servicio de la deuda externa, los costos de lo necesario e impostergable de la reconstrucción básica de las zonas afectadas, y los de la realización del Mundial de Futbol, no se pensó en la viabilidad de un proyecto global de reestructuración, o al menos, no se quiso enfrentar este reto.

3. Aunque el Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica, PRUPE, presentado un tiempo atrás, había sido prácticamente

congelado pues mostraba incongruencias muy marcadas con relación a la situación económica del país y a la política de "cambio estructural", y había sido duramente criticado en los foros de consulta popular donde fue presentado, todavía seguía siendo el modelo de desarrollo urbano para la capital, asumido por el DDF.

4. El proyecto empresarial y gubernamental de un Centro Histórico, núcleo básico de cualquier proyecto global, tendencialmente orientado hacia su transformación en polo turístico, centro cultural-histórico soporte del capital privado en el sector y eje políticoadministrativo del país, sería difícilmente explicable y aplicable en un momento en el cual los sectores populares y medios damnificados por el sismo se movilizaban masivamente, solicitando interlocutores, indemnizaciones, expropiaciones, reconstrucción, participación y arraigo. Parecía mejor táctica responder a lo inaplazable y esperar otras circunstancias y coyunturas para replantear el proyecto futuro.

5. La falta de prevención para desastres de esta magnitud, y de preparación para llevar a cabo una reconstrucción de esta envergadura, luego del asombro y la parálisis inicial, obligó al Estado a concentrar todo su esfuerzo técnico y financiero en responder a la emergencia, postergando para más tarde las tareas que un proyecto más amplio requeriría.

6. Cada vez tomaba más fuerza entre los funcionarios públicos, los grupos hegemónicos del PRI y los grandes empresarios, el proyecto y la ideología neoliberales, que en la práctica niegan tanto los proyectos globales de sociedad y territorio, como el uso de la planeación como herramienta de su elaboración y construcción. La iniciativa privada y el libre mercado tomaban el lugar protagónico en sustitución de la intervención del Estado. La imposición de este proyecto ganaría velocidad en el siguiente sexenio, y hoy, septiembre de 1995, la capital carece aún de una "imagen objetivo" como dirían los planificadores oficiales de esos años.

Sin embargo, se dejaron oír muchas voces, desde intelectuales y técnicas, hasta políticas y populares, que plantearon la necesidad de este proyecto y aportaron, desde muy diversos puntos de vista o intereses, opiniones, reclamos y propuestas que, de haber sido escuchadas desaprensivamente y puestas a la discusión pública amplia, hubieran permitido esbozar la imagen de una nueva Ciudad de México. La cultura política dominante, el criterio de autoridad, la naturaleza tecnoburocrática de la planeación y la creciente separación y desconfianza entre gobierno y sociedad, no lo permitieron. La reconstrucción de la ciudad fue parcial, fragmentaria, pragmática, resultante de la superposición, o en el mejor de los casos, la combinación de acciones-producto del enfrentamiento o la concertación entre gobierno y organizaciones sociales de damnificados. Ahora, transcurrido el tiempo y dejados atrás los malos recuerdos de la tragedia, vuelven a surgir bajo nuevas formas los viejos proyectos de reorganización de la ciudad en su conjunto, o del Centro Histórico, a los cuales se opusieron las fuerzas sociales liberadas por las fuerzas naturales.

3.2. La organización social, el gran avance

Quizás la experiencia más rica, el gran avance dejado por los sismos de 1985 y el proceso de reconstrucción fue la constatación del enorme movimiento solidario de la sociedad capitalina para salvar, apoyar y rodear a los damnificados y, en secuencia lógica, el amplio proceso organizativo, de movilización, confrontación, concertación y participación propositiva que se generó entre los damnificados, que, con todas sus problemáticas y contradicciones, mostró la madurez y decisión de los sectores populares de la capital, para construir o reconstruir una ciudad para sí y para las generaciones futuras.

Este movimiento de la base societaria territorializada del centro de la capital, articulado al de las áreas periféricas de la gran ciudad, aunque en parte dispersado y disgregado por el aparente retorno a la angustiante "normalidad" y por la ausencia de suficientes canales de expresión y espacios de participación, sigue siendo la fuerza capaz de enfrentar nuevas situaciones críticas y, si las condiciones socio-políticas lo permiten, impulsar y apoyar un proceso de transformación urbana significativo. Como lo expresaron en las

palabras y los hechos, la condición necesaria, aunque no necesariamente suficiente de esta transformación, es la real y plena democratización de la producción, la planeación y la gestión de la ciudad capital, la más grande y problemática del mundo. En este campo también se hicieron propuestas concretas, que han tenido eco, pero no han sido escuchadas por los responsables del cambio.

Pero esta fuerza social sigue enfrentándose al peso del conservadurismo político del régimen, que retarda sin fecha la apertura de un proceso de democratización real, cuya manifestación más evidente es el mantenimiento del estatuto político-administrativo de excepción para el Distrito Federal (Pradilla Cobos, 1994). El gobierno y su partido mantienen el control corporativo de las organizaciones sociales empresariales y populares, el manejo patrimonial y discrecional de la política económica, territorial y política, la aplicación de las normas y leyes en función de sus intereses políticos inmediatos, el pragmatismo de su acción, la desconfianza hacia la participación autónoma y la organización independiente de los sectores sociales, la designación vertical y el tutelaje de todas las instituciones u organismos que pretendan abrir espacios a la participación social. En el marco de la hipervaloración de la ideología neoliberal, estos proyectos societarios de futuro pierden viabilidad, y se apuesta a que el futuro de la ciudad sea el resultado de la sumatoria de las acciones individuales, particularmente las empresariales, hegemonizadas por las grandes transnacionales, convertidas en el motor fundamental e indispensable de nuestro crecimiento.

3.3. La reconstrucción de la vivienda, nueva experiencia abandonada

Sin olvidar los logros técnicos de la rehabilitación de los sistemas de telecomunicaciones, quizás la experiencia más renovadora y sugerente de la reconstrucción es la surgida en el sector vivienda. Allí, la dialéctica de la demanda, la movilización, la confrontación y la negociación llevó al necesario encuentro de una nueva forma de política de vivienda, cuyos aspectos más significativos fueron: el uso de la facultad constitucional de expropiar terrenos por causas de utilidad pública; la creación de organismos transitorios y eficaces no burocratizados; la forzosa pero creativa confrontación entre gobierno y usuarios sobre las políticas a aplicar; la participación, aún demasiado restringida, de los usuarios en la planeación de las soluciones; el control, muy parcial, de los usuarios sobre la realización de las obras; y, sobre todo, la salvaguardia del arraigo, de la reconstrucción o construcción de las nuevas viviendas en los lugares y colonias tradicionales, respetando lo bueno de la vida colectiva, en el corazón de la ciudad.

Sin embargo, la no correspondencia entre la acción emergente en vivienda, y las acciones postergadas en infraestructura y servicios sociales limitó los efectos positivos de la experiencia viviendista. A pesar del gran número de acciones de vivienda, no se logró transformar las colonias. La ausencia de acciones y planes para otros elementos de la estructura urbana (abasto, comercio, cultura, educación, gestión, historia, etc.) es la distancia que separa la reconstrucción parcial realizada y una reconstrucción renovadora y global, al menos en el Centro Histórico. Además, la reconstrucción de la vivienda se limitó a la evidentemente afectada por el sismo, en áreas muy localizadas de la ciudad, dejando fuera a toda la demás, la de los *damnificados de siempre*, que hoy sigue allí, con su creciente deterioro, como blanco de una posible macroemergencia futura o de los microdesastres cotidianos. Con la pauperización creciente de los sectores populares, estas áreas vulnerables se extienden en zonas de alto riesgo, colocando a la mayor parte de los capitalinos en situación de vulnerabilidad.

Es de lamentar que concluidas las fases previstas de renovación habitacional, el sector estatal de vivienda haya vuelto a los viejos planes y las viejas formas de gestión burocrática, autoritaria y poco participativa, y a renovar las viejas contradicciones con los usuarios, dejando en el olvido lo positivo de la experiencia de RHP. Preferimos seguir pensando que fué un resultado buscado y aceptado y no simplemente tolerado por necesidad coyuntural. El resto del país, que

hubiera avanzado con esta experiencia, en ningún momento fué partícipe de ella, pues estos avances parecen haber sido asumidos por muchos políticos y administradores como un "mal necesario" y como la respuesta inevitable a una "coyuntura excepcional". Si así fuera, se habría perdido totalmente uno de los aspectos favorables de esta dramática circunstancia histórica. Como logros materiales, quedan integrados a la estructura de soportes materiales de la capital, muchos prototipos novedosos, aunque limitados, de unidades de vivienda, y algunas áreas verdes que reemplazaron a los edificios demolidos, dando un poco más de aire al congestionado y asfixiante centro urbano, aunque sin resolver el gran déficit que de ellas existe. También, desgraciadamente, quedan cientos de peligrosas ruinas no demolidas por la negligencia e irresponsabilidad de sus propietarios, y muchos adefesios arquitectónicos que reemplazaron a los caídos o cubrieron formalmente los esqueletos del pasado. Hoy existen en la ciudad cientos de miles de viviendas y decenas de miles de edificios de muy diversos usos, que seran fáciles blancos de un nuevo sismo de alta destructividad y posibles trampas mortales para sus habitantes o usuarios.

Tres años después de los sismos, la aplicación plena de la política estatal neoliberal de vivienda, con su "desregulación", privatización y creciente eliminación de subsidios, y los efectos empobrecedores de la crisis estructural económica no resuelta, han condenado a convertir en tema de libros de historia urbana la política emergente y novedosa que surgió de las confrontaciones de la reconstrucción; al mismo tiempo, han agudizado notoriamente el problema de la vivienda que constituye una condición material y social muy negativa para enfrentar un posible nuevo sismo.

3.4. Los riesgos del olvido y la necesidad de conciencia

Nuestra sociedad vive inmersa en múltiples emergencias económicas, sociales, políticas, ambientales y naturales. La lucha por la subsistencia cotidiana en medio de la permanente crisis nos hace ignorar aquellas catástrofes que por ser eventuales, están fuera de nuestras certezas; las desgracias se olvidan con el tiempo, al ser cubiertas por otras necesidades. Para muchos, los sismos y su causa de destrucción y muerte fueron hechos lejanos que sólo produjeron desazón circunstancial. Lo eventual aparece como externo y extraño a lo social. No tenemos conciencia de la existencia y causas de nuestra vulnerabilidad social, como soporte de la destructividad de los desastres naturales. Por ello, aquellas prácticas públicas y privadas, individuales o colectivas que dieron lugar o facilitaron la gran tragedia de hace diez años y son responsables de nuestra vulnerabilidad actual tienen que ser denunciadas y hechas conscientes por todos.

Entre los muchos problemas sociales que destapó el sismo y la reconstrucción, se encuentran la negligencia, la irresponsabilidad y la corrupción de administradores públicos y privados, empresarios y propietarios, constructores y agentes inmobiliarios que a pesar del silencio en que quedaron sus culpas, fueron reconocidos por la sociedad en ese momento crítico. Lamentablemente, no hubo castigo para ellos. Pero el tiempo parece haber hecho olvidar, estas deformaciones sociales lamentables siguen presentes en el uso de la naturaleza y la construcción y gestión de la ciudad, a pesar de normas y reglas más estrictas o de campañas de publicidad.

Creemos que para rescatar esa conciencia perdida, o imponerla si fuera el caso, es necesario no sólo una acción decidida del gobierno capitalino para exigir el adecuado cumplimiento de las normas y procedimientos de seguridad y castigar a los infractores, sino que la sociedad civil tenga y ejerza el derecho de control, sustentado en la evidencia de que si no lo hace, pagará las consecuencias. Es el derecho a la defensa propia.

3.5. La vulnerabilidad social, el problema esencial

La destrucción del sismo de 1985 fué la combinación de la acción incontrolable de las fuerzas naturales, de la forma como nos apropiamos, usamos y destruimos la naturaleza, y de las contradictorias y degradadas condiciones sociales de existencia de la población urbana. Frente a las primeras es necesario diseñar y aplicar planes de prevención y emergencia que

tengan como objetivo, ante lo inevitable, tener el menor costo económico, social y humano posible. Es en este sentido que actúan planes amplios diseñados, aplicados y asumidos por la sociedad, concertados entre sociedad civil y Estado, de protección ecológica, civil y social. Pero no son suficientes. Es necesario ir resolviendo de raíz las condiciones sociales de pobreza, hacinamiento, inseguridad, indefensión y abandono de amplios sectores de la sociedad, en particular los más pauperizados y desprotegidos, que multiplicaron los efectos del sismo. En nuestra capital hay millones de ellos, en todos los rumbos, viejos y nuevos, muchísimos aún en el Centro Histórico, los *damnificados de siempre* que no accedieron a los planes de renovación habitacional, y que siguen estando ahí, visibles y esperando políticas urbanas y de vivienda en su favor. Si no se aplican, en un hipotético, impredecible, pero muy probable nuevo mega-sismo, volverán a pagar las consecuencias de su situación de explotados, y nada, ni cualquiera de los mejores y mayores planes y programas de protección civil los salvarán del derrumbe y la muerte.

CAPITULO III

Vulnerabilidad urbana y políticas de protección civil

La conmemoración del décimo aniversario de la tragedia de 1985, en la que se combinaron actos luctuosos y foros científicos y sociales, y el nuevo aviso dado por la naturaleza a la sociedad y el gobierno de la capital con el temblor de 7.3 grados de intensidad en la escala de Richter ocurrido el 14 de septiembre de 1995 (Pradilla Cobos, La Jornada, 20-IX-1995), pusieron a discusión una doble pregunta clave: ¿es la Ciudad de México menos vulnerable a los movimientos telúricos y estamos más preparados para enfrentarlos que hace 10 años? En este capítulo trataremos de aproximarnos a la respuesta, analizando primero los avances y limitaciones de las políticas estatales de protección civil y abordando luego, en forma sintética, el estado actual de vulnerabilidad ante las macroemergencias, particularmente sísmicas, de la Ciudad de México. La respuesta a la que hemos llegado no es muy alentadora: los habitantes de la gran metrópoli somos tan vulnerables a un macrosismo como lo éramos hace 10 años, y aunque se ha avanzado en la preparación de la protección civil, no lo necesario y suficiente como para garantizar que un muy probable macrosismo de gran magnitud no nos lleve a un resultado tan dramático como en 1985.

1. Las limitaciones de las políticas estatales de protección civil

Plantearemos en esta sección, en forma sintética, un conjunto de observaciones y comentarios críticos a las políticas gubernamentales de protección civil. Debido a los límites de dimensión de este libro, impuestas por los recursos disponibles, no fué posible incluir una parte sustancial de la investigación realizada en 1990 y 1991, en la cual se sistematizó, resumió y comentó en detalle la estructura institucional y los programas de acción en protección civil de los gobiernos federal y del DF. Lo que presentamos es, pues, la parte puramente analítica que se derivó de este estudio detallado. Es muy posible que algunas de estas observaciones surjan del hecho de que no se llegó a conocer la totalidad de los planes y programas operativos, así como los medios materiales, humanos y económicos realmente disponibles, de diferentes instancias concretas de la administración pública y de organismos privados y sociales, en razón de las limitaciones temporales y de recursos humanos y materiales del proyecto.

El objetivo de estos comentarios es constructivo. Se trata de localizar aspectos que a nuestro juicio no aparecen resueltos, o que son abordados insuficientemente; y algunos otros que, desde el punto de vista de las organizaciones sociales, particularmente de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, no resuelven adecuadamente las necesidades e intereses de la comunidad y los suyos propios, por lo cual ameritan una discusión amplia y democrática, con miras a su modificación y/o solución. Este análisis sustentará la formulación de propuestas de acción en los diferentes campos, dirigidas a las instituciones gubernamentales y a las organizaciones sociales mismas, resumidas en el último capítulo. Se presentan los comentarios a las políticas gubernamentales en su conjunto, en aquellos aspectos que se observan en sus lineamientos generales, y en los diferentes planes y estructuras analizados.

1.1. La institucionalización de la protección civil

Uno de los efectos inmediatos de la grave tragedia de septiembre de 1985, en gran parte generado por la presión de las organizaciones sociales y la opinión pública en general, fue dar un fuerte impulso a la creación o reforzamiento de organismos, instancias, programas y normas

relacionadas con la protección civil en casos de desastres.

Las bases para la organización del *Sistema Nacional de Protección Civil* se expidieron en 1986 (Comisión Nacional de Reconstrucción, 1986; secretaría de Gobernación, 1990b) y el *Consejo Nacional de Protección Civil* que es parte de su estructura, se creó en 1990 (secretaría de Gobernación, 1990a). Se crearon o reestructuraron organismos gubernamentales para la protección civil en el DF (*Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal*) y a nivel federal (*subsecretaría de Protección Civil* de la secretaría de Gobernación). Se elaboraron múltiples programas de acción en las dependencias específicas antes señalas (*Programa de Acción Inmediata 1990*, del Sistema Nacional de Protección Civil; *Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994*) y en los organismos vinculados a la atención de las emergencias (Instituto Mexicano del Seguro Social, 1988; secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1986; Cruz Roja Mexicana, 1991). Se expidieron nuevas normas como el *Reglamento de Protección Civil del Distrito Federal* (DDF y ARDF, 1990) o se revisaron los ya existentes y que habían mostrado su insuficiencia en el sismo como el *Reglamento de construcciones del Distrito Federal* (DDF, 1987a) y sus normas técnicas complementarias (DDF, 1987b). La bibliografía revisada da cuenta de estos cambios. En 1995, diez años después de la tragedia, la ARDF estudia propuestas para la expedición de una *Ley de Protección Civil para el Distrito Federal*, y en la Cámara de Diputados de la federación se han hecho propuestas para la promulgación de una similar a nivel federal.

Este esfuerzo reglamentario e institucional fue, sin duda, un avance con respecto a la situación previa a los sismos de 1985; sin embargo, presenta insuficiencias, limitaciones y contradicciones que analizaremos en líneas generales en este capítulo.

1.2. El carácter normativo de los documentos estatales

El conjunto de los documentos oficiales analizados (creación de instituciones, programas y reglamentos) tiene un carácter normativo, y una forma expositiva acorde con él. En ellos se describen las estructuras formales, las instancias e instituciones involucradas, las funciones, las responsabilidades institucionales y las asignadas a otros sectores sociales, las líneas jerárquicas de mando y las formas de funcionamiento, los objetivos y acciones más generales y sus ámbitos administrativos y territoriales. Se regula sobre el deber ser, en el marco legal e institucional vigente, en forma declarativa y pragmática, sin anclar lo propuesto en un diagnóstico riguroso y profundo de la realidad social e institucional, que en muchos casos tiene una lógica distinta y opuesta a la plasmada en la norma, lo cual impide parcial o totalmente su aplicación.

En el plano operativo concreto de las acciones a desarrollar y los medios disponibles para lograr objetivos específicos, se observan cinco limitantes fundamentales:

A. No se plantean los recursos legales, institucionales, humanos, materiales y financieros concretos de que se dispone o se dispondrá en el futuro, en el sector público, privado y social, para llevar a cabo las acciones planteadas.

B. No se analizan ni describen las formas alternativas de operación concreta de las instituciones con los medios disponibles, en los ámbitos específicos y para las calamidades diversas, al menos para las acciones y los objetivos fundamentales de los planes y programas. En un período de crisis económica constante, como el que atraviesa México desde inicio de la década de los ochenta, esta limitación adquiere una importancia fundamental, pues la escasez de recursos puede minimizar la capacidad de acción del Estado y la sociedad o la de cumplimiento de las normas por parte de la empresa privada o el sector social.

C. No se evalúa la posibilidad real de cumplir los objetivos y acciones planteadas con los recursos disponibles, y en su caso, los requerimientos de modificaciones legales e institucionales y las necesidades adicionales de recursos para poder cumplirlos, y la viabilidad de lograrlos.

D. No se analiza la relación de estos planes y programas con el funcionamiento real del todo

social en lo político, económico e ideológico-cultural y, en este contexto, la posibilidad de alcanzar los objetivos y realizar las acciones o las limitaciones al cumplimiento de los objetivos derivadas de las estructuras y la vida social, y las modificaciones sociales necesarias para hacerlos viables.

E. No se establecen mecanismos que garanticen el cumplimiento pleno de las regulaciones por parte del Estado mismo y sus funcionarios, ni penalizaciones para su incumplimiento. En la situación de debilidad del denominado estado de derecho, de corrupción administrativa y judicial, que predomina actualmente, estas normas pueden quedar como simples intenciones o servir de instrumento para extorsiones o autoritarismos hacia la sociedad civil.

Entendemos que algunas de estas limitaciones puedan deberse al estado actual de desarrollo de los sistemas de protección civil, su muy reciente puesta en marcha y el lento avance de la investigación en estos campos; sin embargo, es necesario señalarlas, pues mientras se logra resolverlas, pueden dificultar o impedir el cumplimiento de los objetivos señalados en un plazo temporal indeterminado. Por ello, creemos necesario redoblar los esfuerzos e incrementar los recursos para reducir el tiempo en que estén vigentes estas limitaciones.

1.3. La relación entre Estado, sector privado y sector social

Las políticas, planes y programas gubernamentales se refieren fundamentalmente a los objetivos, acciones y responsabilidades del aparato estatal mismo. Sus referencias al papel y funciones del sector privado y el social, son muy limitadas y en ocasiones indefinidas e insuficientes. Existe un cierto consenso sobre el hecho de que el Estado, por su función social, por el origen colectivo de sus recursos, sus capacidades y medios, tiene esta responsabilidad y debe jugar un papel clave en la programación, aplicación y coordinación de la protección civil. Sin embargo, desde la respuesta ciudadana a los sismos de septiembre de 1985 y la posterior reconstrucción, de otros desastres naturales (explosión de Guadalajara, por ejemplo) o de procesos políticos diversos, se ha avanzado notoriamente en la discusión y la práxis de una nueva relación Estado-sociedad civil en este y otros campos, que tiende a asignarle a la segunda una iniciativa y un papel creciente, cuantitativa y cualitativamente, y autónomo. Esta nueva relación ha sido una reivindicación constante, particularmente de los movimientos sociales y de las emergentes *Organizaciones No gubernamentales* que han tenido un gran crecimiento numérico y han expandido considerablemente sus actividades en campos muy variados de la vida societaria.

El Estado mexicano sigue desconfiando de la participación ciudadana autónoma y prefiere mantener el control corporativo directo o a través del partido oficial, sobre los movimientos obreros, campesinos, de colonos, populares y de capas medias; a las ONGs trata de manejarlas como clientela mediante sus concesiones discresionales. Pero en la situación actual, cuando aumentan las carencias y necesidades y se difunde la exigencia de democratización real de la sociedad, esto no es posible; el resultado es desconfianza mutua y deslegitimación del gobierno, la constante emergencia de enfrentamientos, y la persistencia del conflicto como forma de negociación a posteriori; este es un elemento de *ingobernabilidad*. Una expresión de esta situación es la conformación del Consejo Nacional de Protección Civil y de su homólogo para el DF: están constituidos en su mayor parte por funcionarios públicos de alto nivel o su representantes, lo que introduce inmediatamente un factor de autoritarismo o de autoridad diferencial; los consejeros que provienen del sector empresarial, académico o social, son designados discrecionalmente por el gobierno, por lo que carecen de representatividad social real o no expresan, en lo concreto las posiciones de sus supuestos representados; tradicionalmente, se reúnen sólo para la formalidad y su operación es coyuntural y discontinua.

Otra expresión de la desconfianza del Estado hacia la sociedad civil es el control férreo de la información sobre los riesgos y la magnitud y consecuencias de los desastres y, con mucha frecuencia, su manipulación. Esta es una barrera muy grande para la formación de la conciencia

ciudadana sobre los desastres, y de la cultura de la protección ambiental y civil; su explicación tiene que ver precisamente con la naturaleza estructural de la vulnerabilidad física y social y los límites estrechos de las instituciones y políticas estatales.

Si se reconoce, al menos formalmente, que la sociedad civil es el origen, el sustento, el destino, el sujeto y el objeto de la protección civil, no cabe duda que ella debe jugar un papel correspondiente en la definición de sus problemas, sus intereses, sus necesidades, los medios para alcanzar sus objetivos, y participar activa, creativa e independientemente en ello, incluyendo lo que el Estado hace en su beneficio.

1.4. El papel del sector privado

En el campo de la problemática de los desastres naturales y sociales, el sector privado o empresarial tiene un papel multiforme: está presente como sujeto social preponderante en todos los procesos de configuración de las determinaciones estructurales de la vulnerabilidad; controla y posee una parte significativa de las estructuras físicas urbanas sometidas al impacto de los desastres y en las que labora o habita una fracción considerable de la población susceptible de ser afectada; maneja la mayoría de los recursos de la sociedad que podrían ser involucrados en las medidas materiales, estructurales o coyunturales, de prevención o respuesta a los desastres, equivalente o mayor que la del Estado y muchas veces más grande que la del sector social. Este papel dominante del capital privado ha crecido enormemente a partir de la aplicación casi indiscriminada de la política neoliberal de privatización de las infraestructuras y los servicios públicos a nivel urbano y regional, los cuales son a la vez, causas, blancos y medios para la respuesta a los desastres naturales y socio-organizativos.

Las múltiples formas de participación no institucionalizada, pero decisoria del sector privado en las decisiones gubernamentales, son bien conocidas. Sin embargo, ellas no se expresan claramente en las formas institucionalizadas, a pesar de la dominante tendencia actual en la ideología y la política, a concederle a este sector un nuevo papel protagónico. Así, en los Consejos de Protección Civil a nivel nacional, estatal, municipal (incluido el DF) y delegacional, su presencia cualitativa y cuantitativa no refleja esta importancia real, ni los lazos informales, y sus representantes no son elegidos autónomamente por los sectores que representarían, sino designados por los órganos unipersonales jerárquicos de la administración pública. Parece necesario dar claridad a la comunidad y la opinión pública sobre las relaciones reales Estado-sector privado en este campo.

La participación del sector privado es menos clara aún en lo que se refiere a la responsabilidad en las determinaciones de la vulnerabilidad física y social ante los desastres, y en las acciones de ajuste para revertirlas, y de respuesta cuando estos se producen. Ello no cambia aunque en la fase de "prevención" se mencionen algunos convenios con la industria de la construcción, en lo que respecta al Reglamento de Construcción; y en la fase de "auxilio", se proponga la utilización del equipo e infraestructura de las empresas constructoras, así como la realización de convenios de aprovisionamiento con la industria restaurantera y algunas cadenas comerciales; en la mayoría de los casos, estas relaciones se establecen en términos mercantiles, sin costo alguno para los prestatarios y sin comprometer a nadie públicamente.

Creemos que se debe hacer participar más consciente y efectivamente al sector en su conjunto, a un número mayor de empresas y no sólo a las de la industria de construcción y restaurantera, y comerciales, sobre todo en la fase de prevención, en sus aspectos de determinación y ajuste estructural: procesos de apropiación de la naturaleza y uso del suelo; características y formas de uso de sus inmuebles; explotación de los recursos naturales y abastecimiento de materias primas; forma de producir, tipo de producción y condiciones de trabajo y remuneración de sus empleados y obreros; etc. En el caso del sector inmobiliario y de la construcción, como lo demostró el sismo de 1985, esta responsabilidad es mucho mayor, no la cumplió en esa ocasión, y debe ser asumida en el futuro con los costos correspondientes; actualmente, en las políticas de

protección civil recibe más bien beneficios y asume pocas responsabilidades. También debería demandársele un apoyo material y económico concreto para las actividades autónomas de protección civil de sus trabajadores, particularmente en la formación, mantenimiento y equipamiento de las brigadas de voluntarios, y en la investigación sobre estos temas, realizada por los sindicatos (ver Capítulo IV).

Esto significaría un cambio en las perspectivas de las empresas, pues se demandaría de ellas toda una serie de medidas tanto de organización interna, como de relación con la sociedad en su conjunto, dando importancia a aspectos globales de la economía, lo cual podría entrar en contradicción con sus intereses individuales y su concepción y práctica en el ordenamiento urbano. Sin embargo, el interés social, del que en una u otra forma participan, o deben hacerlo, en este y otros campos, lo justificaría plenamente. Parece necesario dar claridad a toda la sociedad sobre la relación Estado-sector privado, en el campo de la protección civil.

Su participación y compromisos de diferente orden en la fases de preparación de la emergencia y de auxilio cuando ella se produzca, debería ser más amplia, en proporción directa a la masa de recursos materiales que controla, y bastante más concreta en sus rubros, montos, características y formas de autofinanciamiento, particularmente en lo relativo al mantenimiento de las brigadas de voluntarios de su personal, el auxilio de todo tipo a sus trabajadores en caso de emergencia, en el mantenimiento de sus ingresos y su trabajo, y en la reconstrucción de sus instalaciones y las de la producción individual y social de sus empleados.

1.5. El papel del sector social

El sector social, identificado comúnmente en México con las organizaciones de los sectores mayoritarios de la comunidad, controla una parte minoritaria de la riqueza social, proporcionalmente muy pequeña en relación a su número, pero aporta la mayor parte de los damnificados y los costos materiales en las desgracias y emergencias, así como la masa de los actores solidarios del auxilio y la recuperación. Al mismo tiempo, es el más afectado por las determinaciones estructurales, físicas y sociales, de la vulnerabilidad a las emergencias, lo cual explica el mayor impacto negativo que padece cuando aquéllas ocurren. Por esta razón cuantitativa, al menos, el sector social aparecería o debería aparecer como el destinatario fundamental de la protección civil en todos sus aspectos estructurales y coyunturales.

En las políticas gubernamentales, la participación de este sector social es muy restringida, limitada y controlada. Su presencia en los Consejos de Protección Civil en sus diferentes niveles, es cuantitativa y cualitativamente muy restringida en relación a su peso social específico y al otorgado en estos órganos a los administradores públicos, ampliamente mayoritarios; su representación es designada por los órganos unipersonales de la administración pública, y no elegidos por los sectores a los cuales representarán; y en gran parte surgen de las organizaciones corporativizadas al Estado, incluyendo hasta hace unos meses el poco operante Consejo Consultivo de la Ciudad de México, y no de las autogestivas, autónomas e independientes, democráticas y representativas, en particular, las de base territorial, las más dinámicas y operantes.

En la parte operativa de la protección civil, la participación asignada a la comunidad es imprecisa, limitada y limitativa. Es básicamente complementaria a la del aparato estatal y tutelada por éste. Se la considera esencialmente como receptora más o menos pasiva de las evaluaciones, políticas, decisiones y acciones gubernamentales. No participa orgánicamente en la elaboración de diagnósticos y propuestas alternativas; no hay canales para la recepción y efectiva consideración de sus propuestas; no tiene un lugar en las decisiones; y hasta en las acciones, su potencial de solidaridad y su capacidad práctica de movilización concreta, plenamente demostrada en los sismos de 1985 y en otras emergencias a lo largo de la historia y lo ancho del país, es subvaluada y condicionada.

No se promueve, ni se concede mucha libertad para lograr la autoorganización, y los ámbitos

establecidos para ella en el campo de la protección civil son muy limitados. A nivel nacional, las pocas instancias de participación de la población en la protección civil están marcadas por su incorporación previa en brigadas a las Unidades de Protección Civil de entidades gubernamentales, de gobiernos locales y estatales. En el DF se privilegiaba hasta hace poco a las brigadas vecinales de las estructuras del desaparecido Consejo Consultivo de la Ciudad de México, del cual sabemos que era más formal que real, que en la mayoría de los casos funcionaba sus niveles de base como escalón en la elección de las juntas de vecinos delegacionales, cuya elección era poco democrática por la escasa participación y representatividad; son las únicas organizaciones consideradas para participar en el Sistema de Protección Civil correspondiente. No se contempla el potencial organizativo y participativo de las organizaciones sociales autónomas, no incorporadas a su estructura, que son las más interesadas, las mejor informadas, las más representativas, las más organizadas, las más numerosas y las mejor capacitadas para estas actividades. En los documentos oficiales, aún la participación de estas brigadas aceptadas aparece con un carácter "complementario", "supletorio de las carencias de los aparatos gubernamentales", "supeditada al llamado de las autoridades", "subordinada a sus decisiones e instrucciones", "coordinada por las autoridades", delimitada en sus ámbitos de ejercicio, y condicionada a su registro previo e identificación formal.

Para nosotros, en cambio, su potencial es muy grande. Por ejemplo, en el ámbito restringido de las brigadas de voluntarios, podría verse en dos circunstancias: la primera, con un contingente de voluntarios no numeroso pero organizado, que podría funcionar cuando el desastre no sea de considerables consecuencias; y la segunda, cuando la población se organiza independientemente en caso de desastre con dimensiones considerables, como sucedió en 1985; en este caso, la limitación de la participación podría conducir a fuertes choques con las instancias oficiales para poder participar, aún cuando a estos voluntarios se les requiera. El SNPC y el PGPCDF no aclaran cuáles son las organizaciones y brigadas "adecuadas" y en que consiste esta adecuación ¿Se considera de hecho que las espontáneas, no lo son ? No hay un plan específico de participación social; sólo actividades de apoyo al gobierno por parte de la sociedad.

1.6. La relación con las Fuerzas Armadas

En los sismos de 1985 y en todos los desastres posteriores, las fuerzas armadas (Ejército y Marina) y los distintos cuerpos policíacos locales han jugado tempranamente un papel protagónico. Rápidamente aparecen en el lugar del desastre, evalúan los daños humanos y materiales, manejan la información, acordonan y controlan la zona, imponen su autoridad y asumen el control de las acciones básicas de auxilio y rescate. No es posible negar la labor hecha por los militares; sin embargo, son notorias las quejas de los ciudadanos y, aún, de los administradores públicos civiles en relación a su verticalismo interno, autoritarismo hacia las víctimas y familiares, desconfianza hacia la participación de instituciones civiles y ciudadanos, y sus actos de corrupción. Se ha señalado con razón que la protección civil no debe ni puede asumirse como un problema de "seguridad nacional" u "orden público" y dejarla bajo el control de las instituciones militares, pues ellas no están organizadas ni capacitadas para llevar a cabo las tareas de preparación cotidiana y multisectorial que requiere, ni para cumplir el conjunto de funciones y acciones necesarias a desarrollar cuando la macroemergencia ya ha ocurrido. Desde luego, la presencia de las armas atemoriza a todos e intimida a los participantes solidarios, aun si fuera justificada para frenar las actividades de los delincuentes.

En los documentos de orden federal analizados, se menciona la coordinación con las Fuerzas Armadas, en caso de emergencias, calamidades y desastres; sin embargo, hay mucha reserva sobre la forma como se va a coordinar el gobierno civil con las Fuerzas Armadas, con la secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina; este hecho es natural, aunque no necesariamente conveniente. Sobre los dispositivos del Ejército, men-

cionados en el documento básico del Sistema Nacional de Protección Civil (Comisión Nacional de Reconstrucción, 1985) no se dice nada sobre como se enlazan con el Sistema Nacional de Protección Civil, aunque se sabe que sólo intervendrán a petición del Presidente de la República. En el DF, serán la Secretaría de Protección y Vialidad y otros cuerpos de policía, los que deberán garantizar el orden y la seguridad, al mando directo del regente del DDF.

Es necesario recordar que la intervención de las Fuerzas Armadas inmediatamente después de los sismos de 1985, dió lugar a oposiciones con los damnificados y sus familiares, las brigadas solidarias de rescate y apoyo, los grupos de socorristas nacionales y extranjeros y los medios de información. Aunque la unidad de mando, la disciplina y el entrenamiento son factores importantes, el tipo de vigilancia y la forma de ejercerla no siempre son lo más adecuado a una situación como la que genera una macroemergencia. Fue también generalizado el ambiente de desconfianza de la comunidad hacia los cuerpos de seguridad en lo relacionado con la salvaguarda de sus bienes materiales en los inmuebles afectados. Todo ello debería llevar a una reflexión pública serena sobre la conveniencia de esta participación, las condiciones a las que deben sujetarse, las normas que deben regirla y los principios y derechos ciudadanos que deben estar estrictamente a salvo; podrían también analizarse las ventajas de la participación ciudadana, a través de brigadas vecinales voluntarias, en estas labores de organización y vigilancia del orden público y salvaguarda de los bienes materiales en casos de emergencia.

1.7. La prioridad a las acciones de respuesta coyuntural

Los instituciones, los planes y programas de protección civil se refieren exclusivamente a las acciones de respuesta a las coyunturas de emergencia, en sus aspectos de *preparación*, *alerta* y *ejecución*. Es notoria la ausencia de un diagnóstico de las causas económicas, sociales, políticas y culturales estructurales que constituyen condiciones de base y/o que causan la vulnerabilidad de las estructuras físicas y sociales a los desastres naturales y socioorganizativos; es decir, las causas de la *vulnerabilidad social* ante los desastres. En lo propositivo, no aparecen objetivos, estructuras, recursos ni acciones en el campo del "ajuste" o "modificación estructural", tendientes a mejorar la situación de las estructuras físicas y sociales urbanas y reducir su vulnerabilidad a las calamidades y desastres, con excepción de las normas formales sobre usos del suelo y construcción de inmuebles, uno solo de sus aspectos (Rodríguez Velázquez, La Jornada, 1-X-1995).

Entendemos que los diagnósticos y políticas relacionadas con aspectos estructurales, corresponden como responsabilidad e sectores, instancias y organismos de la estructura estatal diferentes a los responsables de la protección civil. Sin embargo, en las políticas, planes y programas generales no se observa la presencia, como marco de referencia o elemento analítico determinante, de estos análisis y propuestas, como resultado de la participación en su elaboración y aplicación, de instancias ejecutivas que, por el contrario, tienen como responsabilidad actuar sobre ellas: SEDUE, SSA, SCT, SEP, SEMIP, SPP, STyPS, PEMEX, CFE, TELMEX, por ejemplo. Tampoco se observa esta preocupación de unidad e integralidad en los planes y programas sectoriales e institucionales específicos de protección civil de estas instituciones en lo particular. La extrema sectorialidad de todas las acciones del Estado mexicano, desde sus planes nacionales de desarrollo hasta las de sus instancias operativas básicas, se vuelve en contra de la racionalidad y eficiencia de las políticas, complica su aplicación coordinada e integral, o en el peor de los casos, constituye una forma de evasión de problemas estructurales, totalizados, que se pretende excluir de la acción.

Consideramos que el diagnóstico y las políticas de ajuste o modificación de las determinaciones y condiciones estructurales (físicas, económicas, políticas e ideológicas) de la debilidad y la vulnerabilidad de las estructuras físicas y sociales a los desastres naturales y socioorganizativos, deben ser prioritarias, pues son las que pueden lograr que se reduzca el impacto

negativo de las calamidades en términos de pérdidas humanas, materiales y económicas, y que las medidas de respuesta coyuntural cuenten con condiciones de viabilidad legal, social y económica, y sean eficientes y racionales en términos sociales.

1.8. El privilegio a lo estatal y material

Los diferentes documentos de políticas y programas del Consejo de Protección Civil, señalan prioridades para la conservación, restablecimiento y reconstrucción de las diferentes infraestructuras físicas en caso de una macroemergencia. Así ocurrió desde luego en 1985 y la posterior reconstrucción. La vivienda tiene un lugar poco relevante, pese a ser un elemento vital para la subsistencia de la población. Lo prioritario son los edificios públicos, la infraestructura y los servicios públicos gubernamentales, los sistemas de abastecimiento, los inmuebles estratégicos y después los ámbitos físicos de la reproducción social como la vivienda o los lugares de actividad económica y laboral; todavía más marginal es la posterior atención a los damnificados, en su salud física y mental, su trabajo e ingresos, su alimentación, su educación, etc. Los afectados indirectamente, siempre más numerosos que los directos, están fuera de los programas. Pensamos que es necesario revisar cuidadosamente este orden de prioridades y, en particular, el lugar de la vivienda y sus servicios básicos conexos.

En este mismo orden de ideas, en relación a los damnificados, se establece la prioridad del salvamento de las vidas humanas, y se pretende atenderlos inmediatamente en albergues y campamentos pero no se establecen las condiciones que estos deben tener para que su subsistencia en ellos sea un poco más digna que en situaciones pasadas y lo más corta posible. Tampoco se señalan las condiciones, instancias y procedimientos para que los damnificados puedan recuperar fácilmente sus pertenencias, su patrimonio mobiliario e inmobiliario, en caso de que lo pierdan, su trabajo de subsistencia y sus fuentes de ingreso.

Aunque el privilegio a lo público parece justificado, no lo es tanto el que se dé prioridad a su parte relacionada con la administración y a grandes infraestructuras estratégicas y económicas, subordinando los servicios sociales que llegan al grueso de la población. Tampoco aparece como socialmente adecuado que se privilegie lo material, los soportes físicos, y se deje en segundo plano la atención de los sujetos y sus condiciones básicas de subsistencia social no materiales. Esta valoración estatal corresponde también a la prioridad concedida a las acciones de respuesta coyuntural, sobre las de reducción o eliminación de factores esenciales de la vulnerabilidad urbana, como criterio rector de la estructura estatal de la protección civil.

1.9. Las barreras sociales a la aplicación de ciertas políticas de protección civil

En algunos aspectos claves de las políticas de protección civil (planes de Desarrollo Urbano, legislación sobre protección ecológica, reglamentos de construcción, por ejemplo), el problema crucial no es la falta de normas y reglamentaciones adecuadas, sino su correcta aplicación por los integrantes de la comunidad y el control que de ella realizan los organismos públicos.

En las estructuras sociales existen tres factores que llevan a la violación sistemática de las reglamentaciones. En primer lugar, la situación económica de las instituciones o los agentes sociales que deben cumplirlas. En un polo, los intereses individuales de los agentes sociales que en función del lucro económico, las ventajas materiales o el control político, sacrifican su propia seguridad o la de otros ciudadanos, creando situaciones de vulnerabilidad física o social a los desastres (estructuras arquitectónicas comerciales insuficientes para resistir sismos, incumplimiento de normas técnicas y fraudes en la construcción, fraccionamiento de terrenos inadecuados, no mantenimiento de inmuebles en renta, etc.); en el otro, los sectores de bajos ingresos, que por necesidad, subsistencia y carencia de recursos tienen que sacrificar su propia seguridad a la satisfacción de necesidades más elementales, imperiosas e inmediatas (ocupación de terrenos geológicamente inseguros, rentà de viviendas en vecindades ruinosas, autoconstrucción de viviendas inestables), están excluidos

del acceso a inmuebles y servicios adecuados, no pueden contratar servicios de técnicos especializados y no tienen como conocer, aplicar y cumplir las normas y reglamentos.

En segundo lugar, la volatilidad de los programas, planes y, aun, instituciones ligadas al complejo problema de la vulnerabilidad física y social. Se producen los textos, se aprueban, publican y publicitan, pero no se aplican por que se carece de recursos para garantizar su operación, no existe la decisión política para ir más allá de su formulación, pasa la coyuntura que le daba significación a los textos o discursos, hay cambio de responsables ejecutivos (concluye un período gubernamental), o los conflictos en la aplicación llevan a suspensiones o modificaciones de las políticas que las hace inoperantes. En este y otros campos de la acción estatal son muchas las normas, reglamentaciones, planes y programas que hoy son letra muerta, como se afirma del Reglamento de Protección Civil del Distrito Federal (Sosamontes, 1995).

En tercer lugar, la práctica ilegal pero generalizada de la corrupción de los agentes públicos y privados con responsabilidades de verificación previa o posterior del cumplimiento de las normas en muy diferentes campos como el del desarrollo urbano, la protección ecológica, el fraccionamiento de terrenos, la construcción de inmuebles, las normas sanitarias, las condiciones de trabajo en las fábricas y otras actividades económicas y administrativas, la protección al consumidor en el campo de la vivienda en renta, los aparatos judiciales, etc.

Las políticas de protección civil no integran, ni explícita, ni implícitamente, medidas que tiendan en el mediano o largo plazo a resolver estas barreras sociales a la aplicación de las normas. La persistente crisis económica y social, el proceso de desregulación y debilitamiento de la acción estatal y la profunda crisis de vigencia y aplicación del Estado de Derecho, que hoy sacuden a la sociedad mexicana y son tema de debate en todos sus ámbitos, son un marco negativo para la solución de esta barrera al desarrollo de la protección civil entendida como respuesta estructural a la vulnerabilidad urbana.

1.10. La no correspondencia entre objetivos y medios

Una de las constantes en la planeación y las políticas en este y otros campos, es la no correspondencia entre sus objetivos formales y explícitos, y los instrumentos de diversa índole de que se dispone para lograrlos: conocimiento científico suficiente, diagnósticos apropiados y rigurosos, marcos jurídicos adecuados, estructuras institucionales operativas, cuadros adecuadamente calificados, medios técnicos y materiales suficientes, recursos económicos de acuerdo a las necesidades y constantes, legitimidad política de los programas, apoyo y participación social y, sobre todo, posibilidad real de combinarlos todos en el momento y el lugar necesarios y adecuados.

Comúnmente, los objetivos planteados en forma general y abstracta, casi literaria, son válidos y colocan al conjunto social como su sujeto, pero distan mucho de la realidad; tienden a transformarse en discurso ideológico más que en instrumento orientador de la acción. En la práctica, por determinaciones no necesariamente subjetivas, el sujeto social beneficiado es más restringido que el formulado en el texto, o las medidas mismas pueden llegar a afectar directa o indirectamente a sectores muy importantes o mayoritarios a los cuales se pretendía beneficiar. Por otra parte, los medios disponibles son insuficientes para alcanzar los objetivos globalmente, y una aplicación parcial puede llegar a generar más problemas que los que lograría remediar.

Aunque no podríamos hacer señalamientos específicos en relación a lo afirmado, si es notorio que los objetivos y las acciones incluidas en los planes y programas de protección civil son demasiado amplios y ambiciosos en relación a los medios disponibles. Este problema puede atenuarse si las políticas suponen (y entonces sería importante que lo hicieran explícitamente) un proceso constante y estructural de creación de los medios necesarios y adecuados. Creemos que esta no correspondencia puede encontrar una forma de solución en la participación comunitaria, solidaria, democrática y decisoria, convertida en un instrumento autónomo básico de superación de los límites. Pero los procesos de

democratización de la sociedad y la gestión urbana a nivel nacional y de la capital han avanzado tan lentamente, que no han abierto los espacios necesarios para que la participación comunitaria se despliegue, aunque la ciudadanía lo demande (Pradilla Cobos, 1994).

1.11. La generalidad de los programas derivados de las políticas

Algunos de los problemas encontrados en el análisis de las políticas se derivan del hecho de que los planteamientos generales no han tenido aún su continuidad, concreción y especificación en los programas operativos por períodos de tiempo corto, sectoriales o de diferentes niveles territoriales de aplicación. En estos casos, vale la pena llamar la atención sobre una tendencia habitual en la planeación mexicana: que las leyes, normas, planes o programas de orden inferior o sectorial, sean la reiteración o adecuación superficial de los de orden superior, sin que haya avances en lo que se refiere a la estructuración específica en relación a las circunstancias estructurales particulares de cada nivel o ámbito territorial, a las especificidades culturales y sociales locales, a las demandas y objetivos de las sociedades locales, a los medios geográficos concretos, a los sectores diferenciados de actividad, a los medios y recursos concretos disponibles, a los riesgos de desastre propios de cada estructura física y social, a lo que la historia de cada lugar o cada sector ha ido generando como cultura.

La ausencia de esta relación continua y creativa entre lo general y lo particular, lo nacional y lo local, convierte a los planes y programas en planteamientos y propuestas inaplicables, o en camisas de fuerza para los agentes concretos encargados de aplicarlos o cumplirlos y les hacen perder su operatividad y eficiencia.

1.12. La fragmentación de las unidades territoriales reales

En razón de la estructura político-administrativa del país, los sistemas, instituciones y programas de protección civil se fragmentan de acuerdo a las entidades estatales y municipales legales, establecidas en otros momentos de la historia y de la conformación de las estructuras territoriales reales. Por ello, las unidades territoriales reales, particularmente las docenas de áreas metropolitanas del país, construidas sobre diferentes unidades administrativas (municipios y, aún estados), tendrán programas de protección civil diversos, con unidades distintas de mando, estructuras administrativas de operación separadas y recursos materiales y humanos no integrados y muy desiguales.

El caso más evidente, aunque no el único problemático, es el del AMCM, fragmentada entre el DDF y el gobierno del Estado de México, y en este último caso, entre los diferentes municipios conurbados. Sin embargo, para todos los efectos reales, incluidos los del impacto de desastres y calamidades, el AMCM es una unidad real y debería tener unidad de gestión metropolitana, una política unificada y unitaria de planeación, organización y aplicación de las políticas, incluída la protección civil. Este no es el caso. Los intentos de avanzar en este camino se han enfrentado a los intereses burocráticos y políticos que se construyen sobre la división administrativa y, particularmente, al bloqueo del proceso de democratización del DF, que hace inviable la unidad de la gestión entre una parte donde los derechos ciudadanos constitucionales están restringidos por un estatuto de excepción, y otra donde se aplican plenamente en lo formal, aunque no necesariamente en lo real. Lo avanzado hasta ahora en términos de la coordinación metropolitana, mediante comisiones burocráticas de administradores, es insuficiente, poco operativo, y los intentos realizados en este sentido han mostrado sus limitaciones y terminado en la parálisis y el fracaso.

Aún nuestro trabajo de investigación cayó en la fragmentación, concentrando su atención en el DF en razón de las condiciones en que se realizó y los apoyos con que contó. Sus resultados, en particular las propuestas dirigidas a las organizaciones sociales de base territorial, tendrán que ser puestas a discusión con las organizaciones sociales de la periferia urbana, integradas a otras coordinaciones territoriales, en su mayor parte localizadas en los municipios conurbados, las

cuales no encontrarán en ellas, el marco de referencia de las políticas, estructuras e instituciones que les son propias, por ejemplo en lo relacionado con el cuadro jurídico e institucional de la acción propuesta y/o permitida para las brigadas de voluntarios.

1.13. Las barreras estructurales a la formación de una cultura ciudadana de la protección civil

En las políticas gubernamentales está presente una justa preocupación por la necesidad de formar una cultura de la protección civil en el país. Sin embargo, los planes y programas se mantienen en el ámbito restringido de la información a la ciudadanía sobre los riesgos de desastres, las políticas y acciones gubernamentales y lo que deben hacer los individuos cuando el desastre se produzca. Aún en estos límites, los planteamientos y los medios previstos son bastante reducidos y parece difícil que con ellos se llegue al objetivo propuesto.

En primer lugar, la formación de una cultura de esta naturaleza, que se exprese en una práctica cotidiana de autopreparación y de participación en la protección social, requiere de ciertas condiciones estructurales que la sustenten. La necesidad, la carencia, la pobreza, en la que se encuentra la mayoría de la población mexicana y del DF, hacen que la supervivencia cotidiana se coloque por encima de muchas valoraciones racionales que subyacen a la protección civil. En una situación normal en la que el peligro de un eventual desastre no es inmediato ni reconocido, los sin techo optarán por ocupar un terreno minado, demasiado pendiente o un lecho aparentemente seco de un río, valorando en primer lugar la necesidad de una vivienda e ignorando el peligro de derrumbes, deslaves o repentinas crecientes de corrientes de agua provocadas por un huracán. Para el ocupante ilegal de un terreno, la prioridad es mantener la ocupación frente a muy probables intentos de desalojo policial y construir un techo, un jacal, un cuarto en firme, etc; no se pensará en la posibilidad de un sismo o una inundación. Aplicar adecuadamente las normas y reglamentos de construcción en una vivienda autoconstruída de la periferia o reforzar la estructura de una vecindad ruinosa del centro, exigen la disponibilidad de recursos económicos excedentarios a los de subsistencia biológica, lo cual no es el caso para la mayoría de los pobladores urbanos pobres.

Poder recibir y apropiarse de la muy escasa información relacionada con los desastres naturales y las medidas de protección adecuadas, supone, a la vez, saber que existe, lograr el acceso a ella y poder comprenderla; es decir, un cierto nivel cultural general y recursos económicos suficientes; no es el caso para la mayoría de la población. Para decidir integrarse a una brigada de voluntarios rescatistas, en función de la solidaridad ciudadana, es necesario vencer primero la sobredeterminación de la necesidad perentoria de subsistir y el individualismo y la mercantilización dominantes en la cultura en general.

Los medios de comunicación de masas, determinados por la lógica de "la noticia" importante en el momento, que es la que garantiza la circulación y la ganancia, se ocupan de los desastres sólo cuando ocurren o se llevan a cabo conmemoraciones luctuosas. La preparación cotidiana de la protección civil no es noticia rentable ni tiene patrocinadores privados. Aun en los casos de desastre, tienden a autocensurarse en la información y, sobre todo el análisis, para evitar conflictos con el poder público. El Estado, que cuenta con los medios financieros y el tiempo y espacio en los medios para hacerlo, que tiene la responsabilidad colectiva de proteger a la ciudadanía, prefiere la publicidad de sus acciones o la reproducción de su discurso, a la información y formación de la ciudadanía; cuando lleva a cabo una campaña, ésta es puntual, en coyunturas concretas, no permanente ni sistemática. Es común que se oculte la información sobre riesgos y preparación para enfrentarlos, para "no alarmar a la ciudadanía", ni justificar sus inevitables reclamos ante la ineficiencia o insuficiencia de la políticas estatales.

El sistema educativo en todos los niveles, es sin lugar a dudas el ámbito más adecuado para la formación de una cultura para la protección civil y ambiental, pues se reproduce a través de la familia. Aunque se han logrado avances en este

campo, son poco amplios y ocasionales, insuficientes frente a los riesgos previsibles y limitados; en muchos casos, se reduce a unos cuantos y ocasionales simulacros de desalojo, que no alcanzan a dar una información y formación completa y suficiente. En la mayoría de las instituciones sociales, públicas y privadas, la formación e información se reducen a la fijación de carteles informativos, de corta permanencia; no se tienen actividades amplias de información y formación, ni se llevan a cabo simulacros, ni se crean brigadas entrenadas para las emergencias; los costos económicos son una barrera que nadie quiere superar, sobre todo en etapa de crisis económica profunda. En particular, muy pocos lugares públicos o privados de concentración de masas de usuarios (cines, teatros, estadios, grandes salones, etc.), cumplen el requisito de dar información previa a las asistentes sobre medidas de protección; "no se quiere molestar a la gente", aunque los resultados de esta tranquilidad aparente puedan ser dramáticos.

La creación de la conciencia, paralela a la de la cultura de protección civil requiere a nuestro juicio tres condiciones: avanzar paralelamente en la superación de las determinaciones estructurales del atraso cultural y la pobreza de los sectores mayoritarios de la población y su correlato, la cultura de la sobrevivencia biológica; introducir cambios significativos en la cultura en general, para que avance la conciencia de la solidaridad social; y crear las condiciones materiales para una ampliación muy significativa de la calidad y la cantidad de la información ofrecida a los distintos sectores sociales, particularmente los populares.

2. La vulnerabilidad de la Ciudad de México hoy

Diez años después del terremoto de 1985, la Ciudad de México es tan vulnerable, física y socialmente, a los efectos de un macrosismo, como lo era entonces. Es cierto que se han logrado avances en algunos campos como en la nueva reglamentación de las construcciones nuevas, la organización oficial de la protección civil, la instalación de medios como la "alarma sísmica" (poco útil en términos de la seguridad de los habitantes) y la conciencia ciudadana. Pero ellos no compensan el deterioro de las condiciones estructurales que determinan realmente la capacidad de soportar un macrosismo y de recuperarse luego de su impacto destructivo.

2.1. Los saldos de la reconstrucción inconclusa

En septiembre de 1995, aún existen en la capital vestigios de la tragedia que la *reconstrucción inconclusa* no reparó y que hoy día son factores de riesgo para sus habitantes, los edificios vecinos y los usuarios y transeúntes de las zonas aledañas, en caso de un nuevo macrosismo.

De los 23 campamentos construidos para albergar a los damnificados del 85, aún quedan en pie 14, donde viven 1,401 familias que esperan la solución de su problema (Barreda, 1995; Reforma, 16-IX-1985). Pasados los días de intensa movilización de los damnificados que impuso al gobierno los programas de reconstrucción, el ímpetu reconstructor cesó y con la justificación de las exclusiones que contenían los decretos expropiatorios y los programas de reconstrucción de vivienda, las obras de dotación de vivienda para estos damnificados avanzan lenta y tortuosamente.

En el conjunto Nonoalco-Tlatelolco no se han concluido las obras de reparación de varios edificios convenidas en 1986 entre el gobierno y sus residentes; el dinero destinado para ellas se agotó hace tiempo y no se han asignado nuevos fondos. La situación estructural de las suites Tecpan y otros edificios del conjunto es particularmente dudosa y de alto riesgo (Perfil de La Jornada, 19-IX-1995; Reforma, 15-IV-1995). El sismo del 14 de septiembre de 1995, produjo pánico entre sus habitantes, que recordaron la tragedia del pasado y nuevas fisuras en algunos edificios; la respuesta de las autoridades a los reclamos de los habitantes de la unidad sobre las reparaciones pendientes, fue evasiva y, en algunos casos, prepotente (La Jornada, 19-X-1995). A todas luces, esta unidad sigue estando en condiciones de gran vulnerabilidad ante un nuevo macrosismo.

Aquí y allá, sobre todo en el perímetro amplio del Centro Histórico (en la zona de La Alameda,

por ejemplo), permanecen en pie más de un centenar de estructuras dañadas seriamente por el sismo de 1985, cuyos propietarios no han cumplido la obligación de demolerlos fijada por las autoridades, ni éstas lo han hecho, con grave riesgo para los usuarios de la zona. La crisis económica, que ha paralizado numerosos proyectos inmobiliarios, particularmente el *Plan Alameda* (cuestionado seriamente por los residentes del lugar desde que fue anunciado), ha servido de pretexto para este incumplimiento; sin embargo, el riesgo que representan para los ciudadanos es una razón más que suficiente para que se asignen los recursos públicos para demoler estas peligrosas estructuras.

Muchas vecindades e inmuebles antiguos dedicados a vivienda, comercio y otros usos en el Centro Histórico, que no fueron destruidos en 1985 pero si afectados, no se incluyeron en el PRHP, ni han tenido acceso a los programas de revitalización de la zona, han sufrido 10 años más de deterioro estructural por el sobreuso habitacional, el avance de otros usos inadecuados y el impacto de las fuerzas naturales, incluyendo los recientes temblores; su número se calcula en 2,000 inmuebles. Hoy, son estructuras condenadas a la destrucción en otra macroemergencia sísmica (UVyD 19, 1992). Las viviendas construidas por Renovación Habitacional Popular han sufrido también cambios inadecuados de uso y procesos de degradación que tienden a hacerlas vulnerables a los sismos. Muchos inmuebles de otras colonias del área central de la ciudad, situadas en la *zona de lago*, presentan alto riesgo ante sismos; el número de viviendas en esa situación se calcula en 300 mil, con una población de más de 1 millón 500 mil personas; (El Financiero, 17-IX-1995). El temblor del 14 de septiembre de 1995, averió otras estructuras que ingresaron a la contabilidad de inmuebles de alto riesgo y seguramente agravó la debilidad estructural, visible o invisible, de los ya afectados en 1985 (La Jornada, 15-IX-1995). Por las razones analizadas en el Capítulo I de este libro, los locales del sistema educativo siguen siendo muy vulnerables a pesar de sus limitadas dimensiones físicas; el sismo del 14 de septiembre de 1995 volvió a mostrar esta situación, al afectar levemente a un número notorio de edificios escolares.

En síntesis, 1985 no es sólo un recuerdo trágico más en nuestra sociedad desgarrada; a través de sus secuelas no resueltas está presente en la vida cotidiana, como un peligro latente de nuevas tragedias. La situación social impide a sus habitantes, mayoritariamente en la pobreza, evadirlo desplazándose de las viviendas y zonas de riesgo a otras áreas urbanas más seguras, o reparando a fondo las estructuras dañadas.

2.2. El crecimiento urbano como generador de vulnerabilidad

La capital ha continuado su expansión física extensiva, periférica, anárquica y dispersa, en gran parte sobre las zonas blandas de alto riesgo en los municipios conurbados del EDOMEX al norte y oriente (Chalco es el caso más significativo). Al mismo tiempo, crece la densidad demográfica e inmobiliaria, en viejas y nuevas zonas, aumentando el número de inmuebles y habitantes que ingresan a los rangos de alto riesgo sísmico. Varias de estas zonas y del DF tienen características de inestabilidad del suelo (inundables, minadas, muy pendientes, etc.), que añaden factores adicionales de riesgo al propiamente sísmico. La mayor parte de esta población nueva es de muy bajos ingresos, en dudosas condiciones de acceder a, o producir inmuebles sísmicamente resistentes.

Aunque los cambios al reglamento de construcciones del DF elevaron los índices de seguridad antisísmica en el diseño y la construcción e introdujeron el mecanismo de control de calidad representado por los *responsables de obra*, sólo las construcciones formales posteriores a su expedición después de 1985 se han sometido a estas regulaciones. La mayor parte de las infraestructuras urbanas y los inmuebles de la ciudad son anteriores a esta reglamentación y no han sido sometidos a reestructuraciones constructivas rigurosas. De las nuevas construcciones, muchas continúan realizándose informalmente, al margen de la legislación, por carencia de recursos de sus constructores, o por la presencia constante de la corrupción de las autoridades

encargadas de aplicarlas o los propietarios interesados en obtener sobreganancias en base al incumplimiento de las normas. En estas condiciones, sólo una minoría de los inmuebles de la capital ha sido construido teniendo en cuenta y respetando la nueva normatividad; todo el resto es más o menos vulnerable.

A pesar de la moda discursiva "ecologista" gubernamental y de la acción seria y decidida de los grupos sociales y organizaciones no gubernamentales que luchan por la defensa del medio ambiente, la expansión urbana periférica o la reconstrucción de las áreas interiores de la ciudad, continúan modificando irracionalmente o deteriorando la naturaleza, por necesidad de los sectores populares o intereses de lucro de los empresariales. Estos cambios negativos en el medio natural, combinados al aumento de la densidad de ocupación del suelo, agravan los riesgos indirectos frente a las demás fuerzas naturales.

La densificación y complejización de las actividades urbanas en la gran ciudad, añaden factores de riesgo ligados a los procesos productivos y de intercambio de bienes y servicios (incendios, explosiones, fugas líquidas, sólidas y gaseosas industriales, etc.), que agravan la vulnerabilidad ante los sismos, en la medida que estos pueden provocarlos y aumentar el riesgo de la población afectada inicialmente por los movimientos telúricos. Similar efecto pueden producir las cada vez más complejas condiciones de funcionamiento de la ciudad, como la multiplicación de lugares cerrados de concentración de población (centros comerciales, servicios públicos, lugares y espectáculos para recreación masiva, etc.). La creciente saturación vial, la lentitud de la circulación vehicular y la cada vez mayor irracionalidad y el congestionamiento de los sistemas públicos de transporte, además de multiplicar el riesgo, pueden llegar a ser cuellos de botella que entorpezcan la respuesta rápida y eficiente de auxilio en una emergencia sísmica y producir efectos colaterales.

2.3. Las políticas actuales como factores de vulnerabilidad

La *onda larga recesiva* de la economía mexicana iniciada en 1982 y aún no superada, las políticas neoliberales cuya aplicación se inicia en 1983 (antes de los sismos de 1985) y se profundiza en 1988 (Pradilla Cobos, 1993, C.I), y la recesión iniciada en diciembre de 1994, han producido un creciente empobrecimiento de la sociedad mexicana y capitalina y limitado y fragmentado los medios con que cuentan el Estado y la sociedad para enfrentar los riesgos de desastres, particularmente los macrosismos.

La crisis, de una parte, la apertura financiera y comercial abrupta e indiscriminada con su efecto desnacionalizante y desindustrializador, y las políticas recesivas han dado lugar a un creciente desempleo; la política de austeridad salarial (*topes salariales*) mantenida desde 1976, ha producido la caída brutal de los salarios reales de los trabajadores (cerca de un 70 por ciento de pérdida de capacidad de compra); uno y otro fenómeno reducen la capacidad económica de los trabajadores, su credibilidad como sujetos de crédito y los recursos de las instituciones viendistas ligados directamente al empleo y los salarios, para que puedan acceder a viviendas adecuadas, estructuralmente resistentes; el resultado es la elevación del hacinamiento poblacional en las colonias populares vulnerables y del número de personas en riesgo, o la necesidad de recurrir a la construcción de viviendas en terrenos deleznables y carentes de condiciones mínimas de sustentablidad ambiental y resistencia ante los sismos de gran magnitud.

La reducción global y constante del gasto público social, que también disminuye el salario real indirecto, ha limitado drásticamente el crecimiento y mantenimiento de los servicios públicos cuyo ausencia o deterioro aumentan la vulnerabilidad (por ejemplo, obras hidráulicas, vialidades, drenajes, etc.) o son esenciales para la prestación del auxilio a damnificados cuando ocurre el desastre (servicios de salud, albergues, equipos de auxilio, bomberos, etc.). La vulnerabilidad física y social aumenta en proporción directa a la reducción del gasto estatal en estos satisfactores. La privatización y mercantilización de estos servicios, que avanza aceleradamente por decisión gubernamental no consultada a la sociedad, modifica drásticamente las condiciones de acceso y

aumenta sus costos (por la rentabilidad empresarial), reforzando el efecto antes señalado.

En este marco global, las empresas empobrecidas, sin liquidez, sin acceso al crédito por la crisis financiera y las altas tasas de interés, y endeudadas (fenómeno de las *carteras bancarias vencidas*), no pueden mantener ni modernizar su equipo, ni adquirir medios de seguridad industrial y laboral, con lo que se hacen más vulnerables a los riesgos internos y externos, generan mayor peligro de accidentes y elevan la posibilidad de recibir impactos secundarios de los sismos y aumentar su incidencia sobre sus trabajadores y la población urbana en general.

La destrucción o debilitamiento de las organizaciones gremiales tradicionales de los asalariados, por la acción estatal y empresarial, y la cultura de la individualización que porta el neoliberalismo, están abiertamente en contra de los vínculos de solidaridad ciudadana sobre la cual se construye la actividad de los grupos voluntarios de socorro que preexisten (o deberían hacerlo) a los desastres, o contra la movilización ciudadana luego de que estos ocurren. Tienden a debilitar los vínculos colectivos y a colocar al sujeto, en forma aislada, frente a las calamidades, contando sólo con sus recursos monetarios y la fuerza física que poseen. Son nuevos factores culturales y psicológicos de vulnerabilidad.

La *desregulación* y la extinción de la planeación en general y la urbana (Pradilla Cobos, 1993, C. V.), inherentes al principio neoliberal del predominio de la empresa privada y el libre juego de las fuerzas de mercado, como improbado mecanismo para lograr los "equilibrios" en todas las relaciones sociales, amplifican las tendencias al uso irracional de la naturaleza, al crecimiento anárquico, extensivo y disperso de la estructura urbana y al debilitamiento de los medios sociales, colectivos y públicos de aplicación y control de normas socialmente concertadas de seguridad urbana, prevención de desastres y protección civil.

Una de las expresiones de la crisis mexicana y de la capital, es la descomposición terminal del régimen político. A pesar de la demanda ciudadana de democratización acelerada, el régimen y el partido gobernante prolongan su existencia mediante múltiples formas de freno o gradualización de la transición a la democracia y mantienen en pie el corporativismo de las organizaciones patronales y sindicales y el patrimonialismo de sus acciones. En este marco, se mantiene la desconfianza gubernamental hacia los ciudadanos y sus organizaciones representativas, que se expresa en el sostenimiento de la protección civil como un problema de "seguridad nacional", asignada a las fuerzas militares como actividad casi exclusiva y excluyente. Las protestas de los damnificados de los sismos y huracanes que han tenido lugar recientemente en varias regiones de la costa del Pacífico y el Golfo de México, son una expresión de esta incorrecta asignación de papeles a las instituciones armadas y de la insuficiencia e ineficiencia de las medidas gubernamentales de prevención y auxilio posterior a su ocurrencia.

En época de crisis económica y política, el descuido en la aplicación de las normas y reglamentos, así como la corrupción de los administradores encargados de vigilar su cumplimiento se acentúa, convirtiéndolos en letra muerta. El ejemplo del incumplimiento del reglamento de protección civil del DF es sólo una muestra de la situación generalizada; por esta causa, 15 mil inmuebles de más de 7 niveles, 300 salas de cine o espectáculos y las estaciones del Metro, carentes de medidas de emergencia e instrucciones visibles, pueden convertirse en trampas mortales en caso de siniestro; ni siquiera los organismos oficiales respetan la norma de informar a las concentraciones de usuarios sobre las medidas de seguridad y los simuacros en los inmuebles donde se concentra población son muy ocasionales y mal organizados (Sosamontes, 1995). Estas desviaciones e ilegalidades son particularmente significativas, como medio de extorsión, en el caso de la protección ecológica, los usos del suelo y el fraccionamiento y construcción de inmuebles. En 1985, esta venalidad costó muy cara a los capitalinos y seguramente ocurrirá lo mismo en una macroemergencia futura, si no se elimina la corrupción antes de que esta ocurra.

2.4. Los avisos de la naturaleza en 1995

El 14 de septiembre de 1995, 5 días antes de cumplirse los 10 años de la tragedia de 1985, un

jueves también y casi a la misma hora, tembló en la Ciudad de México. En la capital, el sismo de 7.3 grados en la escala de Richter (menor en intensidad al de 1985), no produjo víctimas humanas, pero causó daños leves en un cierto número de inmuebles (vivienda, escuelas y oficinas) y la suspensión temporal de algunos servicios. En Guerrero y Oaxaca, más cerca del epicentro, los daños humanos y materiales fueron bastante más severos. Esta vez, la *alarma sísmica* funcionó en un número importante de estaciones de radio y televisión, mostrando sus ventajas pero también sus defectos y limitaciones como medio de prevención. Lo más notorio fue el temor de la población, colgado del recuerdo de aquel jueves de hace diez años (La Jornada, 15-IX-1995) El 9 de octubre de 1995, se produjo otro sismo de 7.5 grados Richter, que no causó daños en la ciudad de México, pero golpeó severamente los estados de Colima (en particular el puerto de Manzanillo) y Jalisco, dejó un elevado saldo de muertos, damnificados e inmuebles destruidos; en Manzanillo, el derrumbe del hotel Costa Real, gravemente averiado en un sismo anterior pero que fue autorizado a seguir operando, mostró una vez más la corrupción de la burocracia gubernamental (La Jornada, 10-X-1995). Unos días más tarde, otro sismo de menor intensidad causó muertes y daños notorios en el marginado y políticamente golpeado estado sureño de Chiapas. En los meses de septiembre y octubre se ha registrado una actividad sísmica muy significativa, con cientos de réplicas menores de los temblores mayores.

Estos sismos, relativamente *blancos* en cuanto a costos en la capital (no fue así en otras ciudades y pueblos de la costa del Pacífico mexicano), son un nuevo aviso de la naturaleza a la sociedad para que cambie lo que tiene que cambiar, haga las modificaciones estructurales necesarias para minimizar la *vulnerabilidad social y física* de las ciudades y reducir los costos humanos, materiales y económicos de un sismo mayor que puede ocurrir en cualquier momento, aunque no sepamos cuando, donde golpeará o cual será su intensidad destructiva. Los especialistas en este tema afirmaron el mismo 14 de septiembre de 1995 que ese sismo no fue el que se espera como resultado de la descarga de energía de la falla geológica activa en la costa de Guerrero, que no lo ha hecho desde hace varias décadas; pues su epicentro se localizó fuera de esa franja sísmica; para descargar la energía acumulada en esta falla se necesitarían varias docenas de sismos de 7 grados de intensidad; el gran sismo anunciado, sigue por tanto pendiente y será de mucha mayor intensidad, superior a 8 grados Richter y con gran capacidad destructiva (Barreda, 1995; La Jornada, 15-IX-1995; Reforma, 13-IX-1995); por ello, lejos de recuperar la tranquilidad ante el hecho de que los sismos recientes no han causado daños significativos, debemos redoblar la presión social para lograr los cambios estructurales necesarios para prepararnos para esta emergencia futura y aparentemente inevitable.

La Ciudad de México y sus ciudadanos son hoy más vulnerables que en 1985 por que no se han resuelto los efectos de ese macrosismo, por que la reconstrucción de ese momento fue insuficiente e inconclusa, por que se mantiene o ha crecido el número de estructuras físicas vulnerables, por que ha crecido la densidad poblacional e inmobiliaria, por que las políticas económicas neoliberales agravan la vulnerabilidad social de la mayoría de la población, por que las políticas de protección civil son insuficientes y mal controladas y por que no se ha desarrollado una cultura ciudadana de la protección civil que tiene como requisito necesario la democracia real (no solo formal) y la confianza de las instituciones y gobernantes hacia los ciudadanos y su iniciativa colectiva solidaria. A medida que pasan los años sin llevar a cabo los ajustes estructurales y las acciones coyunturales necesarias para disminuir los efectos de los desastres, nos acercamos más a la probabilidad de un nuevo e inevitable macrosismo de gran magnitud, que sería tan o más destructivo en términos humanos, materiales y sociales, que el de 1985. En la medida que el tiempo se acorta, es cada vez más necesario desplegar ampliamente las fuerzas sociales en demanda de todos aquellos cambios estructurales y programas de acción necesarios para enfrentar las macroemergencias, sobre todo las sísmicas.

Aún es tiempo de prepararnos adecuadamente; pero el tiempo se agota rápidamente.

CAPITULO IV

Medidas de preparación y respuesta a macroemergencias sísmicas

La evaluación de lo ocurrido en septiembre de 1985 y de la posterior reconstrucción de la ciudad, así como el análisis crítico de los programas de protección civil elaborados y puestos en práctica desde entonces por la administración pública en sus diferentes niveles, para responder a una nueva emergencia sísmica de gran intensidad, adquiere sentido si sirve de punto de partida para la formulación de medidas alternativas o complementarias. En este capítulo, se presenta un conjunto de medidas de esta naturaleza, dirigidas simultáneamente a los responsables del gobierno del DF y el Estado de México para su adopción y a las organizaciones sociales y la comunidad, para su reivindicación. De este hecho, deriva su carácter general, la ausencia de precisiones y particularismos, que sólo pueden ser integrados y decididos por los ejecutores de los programas y/o en la interrelación con las organizaciones sociales en la negociación.

1. Tres niveles de acción: predecir, preveer y responder a las macroemergencias sísmicas

Por la historia de los desastres pasados, la investigación geológica y la predicción sísmica, sabemos a ciencia cierta que volverá a temblar en la Ciudad de México, con intensidades similares, iguales o mayores a las de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985. El temblor de 7.3 grados de intensidad en la escala de Richter ocurrido el 14 de septiembre de 1995 fue sólo un nuevo aviso de la naturaleza para que nos preparemos a lo posible e inevitable; los científicos han señalado que este temblor no fue el que se espera como consecuencia de la liberación de energía de la falla activa de Guerrero, por lo que tenemos que acelerar nuestra preparación para soportarlo y responder a él, si llega a ocurrir (Pradilla Cobos, La Jornada, 10-IX-1995; La Jornada, 15-IX-1995). México y su capital se encuentran localizados sobre el Cinturón Sísmico Circumpacífico; a lo largo del cual se mantiene constantemente la actividad telúrica, ocasionando desastres en Chile, Perú, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y México, para citar los casos más recientes, ocurridos en las dos décadas pasadas (Vásquez y Ruelas, 1990). Desde 1900, han ocurrido en México 32 sismos de más de 7 grados en la escala de Richter, con distintas intensidades destructivas (Tonda, 1985). La situación de las placas tectónicas que conforman el territorio mexicano y su tiempo de carga de energía hacen previsible la ocurrencia de nuevos sismos, presumiblemente de gran intensidad, en el futuro cercano (Suárez, 1990). No sabemos en cambio, cuando ocurrirán, con que intensidad, que capacidad destructiva tendrán y donde causarán mayores estragos (Corro León, 1985). Un macrosismo de alta capacidad destructiva en la ciudad puede suceder mañana, en una década o nunca ocurrir, aunque esta última alternativa, o quizás esperanza, es la menos probable.

En situaciones como ésta, la población, y aún las autoridades responsables, tienden naturalmente a minimizar el riesgo: ignorando real o voluntariamente la situación objetiva, asumiendo como muy remota tal eventualidad, o pensando que no será víctima cuando ocurra; en cambio, cuando sobreviene un desastre, el pánico reemplaza a la ignorancia y se prolonga por el tiempo en que las heridas propias o ajenas, los daños materiales o las imágenes están vivas; luego se vuelve al olvido o la ignorancia. Estas posturas pueden explicarse por la impredecibilidad del evento, la dificultad de poner en práctica las medidas preventivas, su alto costo y su aparente inutilidad durante largos períodos de tiempo.

Tranquilizarnos mediante la ignorancia de la realidad, suponiendo que es muy remota la posibilidad, o que si ocurre, no nos afectará a nosotros, son actitudes muy comunes y explicables (Valencia, 1985; Jackson y Burton, 1980), que lo único que hacen es colocarnos en una situación de imprevisión y vulnerabilidad aún mayores, multiplicando los riesgos. Es decir, que lógicamente, los habitantes de la capital, sus organizaciones sociales y políticas y la administración pública tienen que incluir entre sus previsiones, lo necesario, suficiente y óptimo posible para enfrentar esta eventualidad. Evidentemente, se corre el riesgo de que lo previsto haya sido inútil, si el desastre no se produce o no tiene las dimensiones catastróficas imaginadas; que a pesar de un esfuerzo significativo, las medidas tomadas previamente no sean suficientes para evitar o reducir significativamente el impacto de la calamidad; pero si no se toman las medidas, por cualquier razón que sea, si se produce la emergencia, su destructividad puede ampliarse considerablemente.

Con distintas denominaciones según los autores o fuentes, para enfrentar una macroemergencia sísmica se señalan los siguientes géneros de acciones: *predicción*, *prevención*, *respuesta* y *reconstrucción* (Douard, 1980).

La predicción de sismos, aunque ha avanzado considerablemente en el pasado reciente, se encuentra aún en un nivel de generalidad que no permite aportar información concreta (fecha, hora, lugar del epicentro y de los impactos, tipo, duración, intensidad, destructividad, etc.) capaz de permitir acciones preventivas tales como evacuación previa, salvamento de bienes, obras de protección o respuesta, etc. En realidad, la labor realizada consiste en el registro de los hechos pasados, la medición *ex post* de las características y los impactos, la sistematización y análisis de la información disponible y el avance en el conocimiento científico de las determinaciones y naturaleza de los eventos; quizás ella permita llegar en un futuro a formas o medios reales de predicción, que den tiempo para una alerta oportuna; pero no es el caso hoy día. El trabajo realizado en México por los organismos estatales y las instituciones universitarias de investigación en este campo es bastante importante, aunque podría apoyarse en una forma más masiva y descentralizada dada la importancia del fenómeno en la mayor parte del país y la existencia de numerosas ciudades localizadas en la zona más sísmica y vulnerable, amenazadas por tanto por los efectos de terremotos.

La prevención es, por lo general, entendida como la preparación del conjunto de las medidas operativas y los medios materiales, humanos y financieros más adecuadas o posibles, para ser aplicadas en el momento mismo del siniestro o posteriormente a él, para el rescate y atención de los muertos y damnificados, la evaluación de los daños, el diagnóstico de los soportes materiales urbanos afectados, el restablecimiento del funcionamiento de las estructuras urbanas y la posterior reconstrucción de lo afectado. Por lo general, es la forma retenida por los organismos estatales de Protección Civil, incluyendo el caso mexicano y del DF. Sin embargo, se sostiene con justa razón, que las verdaderas medidas de prevención y protección civil, las que pueden ahorrar más perdidas humanas y materiales, son las de "ajuste", "reforma" o modificación estructural de las condiciones naturales, humanas, físicas y económico-sociales que permiten disminuir significativamente su vulnerabilidad a los eventos sísmicos, mediante: el mejoramiento sustantivo de la organización socio-territorial y los procesos de estructuración urbana a desarrollar en el futuro; la corrección o solución de las contradicciones y debilidades existentes, acumulativamente y en gran número, en la estructura urbana y el parque inmobiliario actual, en muchos casos debilitado por sismos u otras emergencias anteriores; la racionalización y refuncionalización del funcionamiento cotidiano de la vida urbana en términos de la respuesta a las emergencias; y la formación de una cultura y formas de organización para la protección civil entre los ciudadanos y sus organizaciones representativas.

La respuesta a la emergencia sísmica incluye todas las medidas y medios puestos en acción cuando ésta se produce realmente, por las instituciones gubernamentales, los damnificados

mismos y sus organizaciones, la ayuda y socorro brindada por el resto de la sociedad, el apoyo posterior consistente en la atención médica y sanitaria, el abasto, el albergue de emergencia, la reconstitución de los medios, actividades y procesos básicos de subsistencia y funcionamiento urbano.

La reconstrucción se refiere a toda acción o proceso puesto en marcha, posteriormente al desastre, para: recuperar la situación socioeconómica, administrativa, física, de funcionamiento y operación de la vida urbana y lograr la reincorporación normal de la población a su vida diaria, en sus diferentes aspectos; o para mejorar la estructura y el funcionamiento urbano, haciéndolos menos vulnerables, más racionales y eficientes ante las calamidades, más preparados para una nueva emergencia.

Consideramos que el esfuerzo debe llevarse a cabo, simultánea y combinadamente, en las dos direcciones; aunque hay que realizar un gran trabajo en lo relacionado con la predicción, la prevención-preparación y la posible respuesta a la emergencia, mientras se dispone de tiempo y los recursos asignables por las instituciones gubernamentales, las empresas privadas y los agentes individuales no están presionados por una emergencia, el acento y la prioridad deben ser puestos en llevar a cabo las modificaciones estructurales tendientes a reducir la vulnerabilidad de las estructuras sociales y físicas urbanas actuales, mejorar su capacidad de resistencia y respuesta, y lograr condiciones humanas, socioeconómicas y físicas adecuadas a las emergencias, en los elementos urbanos que se produzcan en el futuro.

En el capítulo II de este libro, se llevó a cabo un somero balance de la naturaleza y resultados de las acciones realizadas después de los sismos de septiembre de 1985. Es necesario señalar que a pesar de los éxitos logrados por la reconstrucción, particularmente notorios en lo que se refiere al restablecimiento del normal funcionamiento de las infraestructuras y servicios urbanos y a la solución al problema inmediato de la vivienda de los damnificados, ésta no logró resolver globalmente las determinaciones estructurales naturales, socioeconómicas y físicas de la gran vulnerabilidad de la ciudad, particularmente del Centro Histórico, puesta de manifiesto por la destrucción de 1985.

Tampoco modificó sustantivamente la estructuración y funcionamiento urbano en el sentido de reducir los impactos de desastres futuros y prepararlo mejor para responder cuando éstos se presenten. Aunque ha habido avances sectoriales importantes, no se han modificado las tendencias consustanciales al régimen económico-social que determinan en gran medida la vulnerabilidad de la ciudad y, sobre todo, las condiciones económicas, sociales y materiales de vida de sus sectores populares mayoritarios, por lo cual la futura producción del medio urbano continuará reproduciendo las causas de la vulnerabilidad. En cambio, el impacto de los sismos de septiembre de 1985 debilitó y deterioró la resistencia de muchos inmuebles, no todos reconocidos, estudiados, ni reforzados, incrementando su vulnerabilidad, lo cual se convierte en una base problemática y débil para una emergencia futura. Además, la permanencia o agravamiento durante la década de los 80's y lo que ha transcurrido de la década de los 90's, de las determinaciones económico-sociales de la vulnerabilidad, por el impacto acumulativo de la crisis económica sobre los ingresos y las condiciones materiales de vida de los sectores populares, parece haber generado en este período, nuevas zonas y estructuras físicas y sociales problemáticas y altamente vulnerables a calamidades de todo tipo.

2. Criterios básicos para la formulación de las propuestas

El conjunto de medidas de predicción, prevención (coyuntural o estructural), respuesta y reconstrucción deberían, a nuestro juicio, enmarcarse y orientarse de acuerdo con algunos criterios básicos y generales.

2.1. Unidad e integralidad para la Ciudad de México

Las medidas deben abarcar en forma unitaria, integral y coordinada a toda la ciudad, es decir, al área metropolitana de la Ciudad de México: el Distrito Federal y los municipios conurbados

del Estado de México. Cuatro décadas de crecimiento urbano incontrolado y no planificado han producido su integración física, demográfica, económica y social, a pesar de la separación político-administrativa; este proceso continuará inevitablemente en el futuro y las posibles soluciones podrían orientarse a la unificación político-administrativa, es decir, a buscar la correspondencia de este nivel con la indisoluble unidad urbana. Para efectos de prevención y protección social frente a macroemergencias como las sísmicas, o para otros, esta es la unidad urbana real.

En los sismos ocurridos recientemente en la Ciudad de México, los daños mayores se han localizado fundamentalmente en el área geográfica del DF y más específicamente en su zona central (Ladislao, 1985). Sin embargo, nada garantiza que en un sismo futuro, el área de impacto mayor sea la misma (Tejeda Martínez, 1985); aunque la *zona de lago* correspondiente a los antiguos lagos es la más vulnerable, pueden producirse daños en la *zona de transición* o aún en la *zona de lomas*. La primera, además del área central del DF, incluye áreas actualmente de alta densidad poblacional e inmobiliaria de los municipios conurbados del Estado de México como Ecatepec, Nezahualcóyotl, Xico y el Valle de Chalco, que debido al predominio de sectores populares de bajos o muy bajos ingresos, presentan problemas de seguridad en las construcciones, similares a los que causaron la ruina de muchas viviendas populares del centro en 1985 (Plano No. 3).

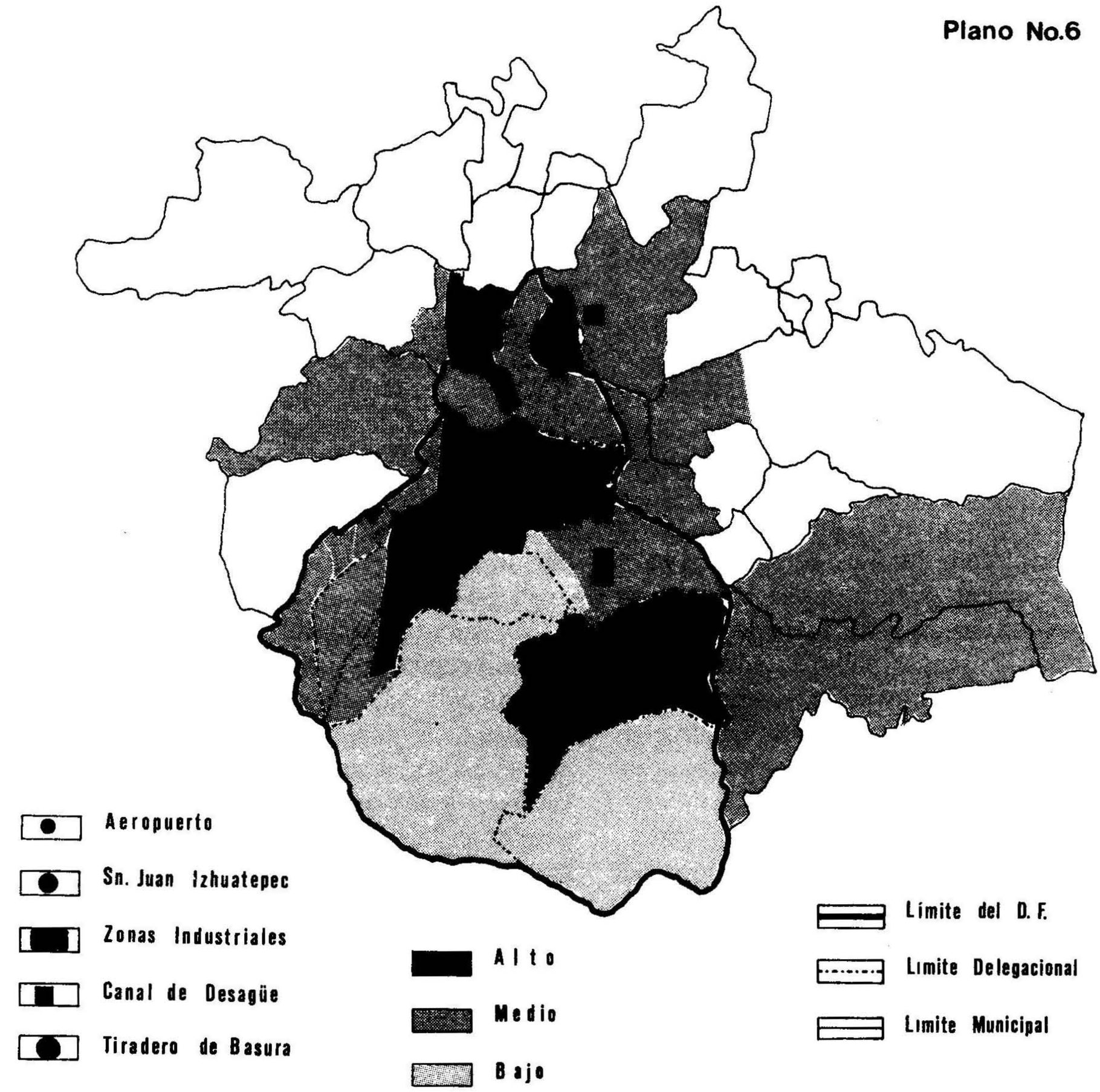
Mientras el Distrito Federal se estanca poblacionalmente, los municipios conurbados crecen rápidamente, incrementándose la intensidad de la ocupación del suelo, la altura y complejidad de sus edificaciones de oficinas, comercio, servicios y vivienda de sectores medios; y crece la densidad, sobre todo en los asentamientos de sectores de bajos ingresos, en condiciones de resistencia estructural no necesariamente adecuadas y suficientes, es decir, aumentan los riesgos de impacto sísmico. En los municipios conurbados hay una gran concentración de construcciones de alto riesgo, como fábricas, bodegas de materias primas y mercancías, depósitos de combustibles, etc., que en casos de sismo pueden generar emergencias secundarias encadenadas, como explosiones, escapes de gas, incendios, cortos circuitos, etc. (Plano No. 6). Muchas redes de infraestructura y servicios públicos del DF y de los municipios conurbados están integradas técnica y funcionalmente, y pueden ser afectadas simultáneamente por un siniestro en cualquiera de las dos partes administrativas. La vida cotidiana de los ciudadanos de ambas entidades está crecientemente integrada, por lo que lo que afecta a unos, afecta a todos. Una macroemergencia en el DF o el EDOMEX paralizaría toda la ciudad, sin tener en cuenta las diferencias derivadas de las fronteras administrativas. Igualmente, las acciones de respuesta requerirían, para ser más eficaces, de la colaboración de las entidades vecinas e integradas, antes que la ayuda de otras instancias nacionales o internacionales.

Esta integración podría realizarse mediante alguno de los mecanismos institucionalizados de coordinación DF-EDOMEX ya existentes. Sin embargo, en lo relativo a Protección Social, debería avanzarse en forma inmediata hacia la unidad operativa y de mando entre las instancias responsables de cada unidad administrativa. En el futuro, iniciativas como el Estado de Anáhuac o del Valle de México, o la formación de una administración metropolitana, pueden dar la alternativa para la integración real de los organismos gubernamentales responsables de todos los niveles y áreas de acción en este campo.

Sin embargo, por su vetustez histórica, su alta complejidad funcional, su elevada densidad inmobiliaria y poblacional, la intensidad del uso del suelo y su mala calidad, lo intrincado, antiguo, en ocasiones obsoleto y poco conocido de sus redes infraestructurales y de servicios, los problemas de cambio inadecuado de uso de los inmuebles, la existencia de numerosas construcciones carentes de los mínimos de seguridad estructural, los efectos acumulados sobre las construcciones de sismos anteriores, y la vulnerabilidad económico-social y de sus soportes materiales de los sectores populares residentes, la prioridad de las acciones debe mantenerse en

ZONAS DE RIESGO A CALAMIDADES EN EL AMCM

Plano No.6



FUENTE: NAVARRO J.M. "Carta neotécnica nacional con fines de localización de diversas zonas de riesgo natural" I.P.N. Mexico, D.F. s/f

el Centro Histórico y las áreas circundantes, en constante ampliación y transformación urbana.

2.2. La totalidad urbana como ámbito de las medidas

Las acciones deben programarse para todo el territorio urbano y no sólo para el área hasta ahora más vulnerada por sismos anteriores, el Centro Histórico. La expansión de la Ciudad de México durante las últimas décadas se ha llevado a cabo en gran medida hacia el norte y el oriente, sobre la denominada *zona de lago* o *blanda*, la más vulnerable al impacto sísmico. En estas áreas, las nuevas actividades dominantes son: la industria, que supone edificaciones de poca altura, pero en muchos casos de peso muy elevado, y de alto riesgo para emergencias como explosiones, incendios, escapes de gas, derrames

de líquidos tóxicos, cortos circuitos, etc., que pueden ser provocados como efectos secundarios encadenados a un sismo; la vivienda, mayoritariamente de sectores de bajos ingresos, autoconstruída en condiciones técnicas no necesariamente adecuadas, carente o escasa de infraestructura y servicios suficientes, y jurídicamente insegura; más recientemente, comercio, espectáculos y servicios públicos, que aunque en general son menos vulnerables, significan la aglomeración de masas importantes de usuarios en riesgo.

El desplazamiento geográfico hacia el norte, oriente y sur de la ciudad, de las concentraciones elevadas de población y actividades, ya sea en colonias populares periféricas de baja altura pero alta densidad y poca solidez arquitectónica, o en nuevas centralidades compuestas de edificaciones en altura (vivienda de sectores medios y oficinas), con elevada densidad ocupacional y alta complejidad arquitectónica, que como lo mostró el sismo de 1985, no están fuera de peligro, o pueden estar en mayor peligro dadas ciertas características de un movimiento telúrico. Este desplazamiento de los puntos de concentración y mayor riesgo, del centro hacia las zonas urbanas intermedias o la periferia, coloca a un número creciente de áreas en situación de riesgo mayor, sobre todo aquellas que se localizan sobre Tlalpan, Coapa-Miramontes, Periférico-Xochimilco y hacia el aeropuerto internacional Benito Juárez, sobre la *zona de lago*.

El centro comercial, administrativo, cultural y de negocios de la ciudad, se ha desplazado del Centro Histórico propiamente dicho, hacia el noroccidente, suroriente y suroccidente: Reforma, Zona Rosa, colonia Roma y colonia del Valle, a lo largo de Tlalpan, etc.; algunas de estas áreas fueron seriamente golpeadas en el sismo de 1985; así, la zona de más alto riesgo por la combinación de inestabilidad del suelo y alta densidad inmobiliaria y poblacional, se amplía y expande geográficamente.

Es presumible que en el Centro Histórico, en otras áreas duramente impactadas por los sismos anteriores, particularmente el de 1985 y, aún, en zonas que no lo fueron aparentemente, existan muchas edificaciones que nunca tuvieron condiciones adecuadas de resistencia antisísmica, o fueron seriamente debilitadas y deterioradas, aunque en grados diversos y no necesariamente visibles, convirtiéndose en elementos de alto riesgo en caso de un nuevo macrosismo, no detectados suficientemente. Por ejemplo, recientemente ha habido denuncias de que edificios seriamente afectados por los sismos de 1985, en las colonias San Rafael, Xola, la Unidad Benito Juárez y la delegación Cuauhtémoc, fueron remodelados superficialmente y puestos en venta o rentados; esto llevó a un pronunciamiento de la ARDF, que valida la seriedad de la denuncia (Uno más Uno, 22-IV-1991; La Jornada, 24-IV-1991). También es evidente la permanencia "en pie" de edificios sobre los cuales pesa la orden de demolición por daños severos en el sismo, que no ha sido cumplida por los propietarios; el DDF ha hecho declaraciones al respecto, como la de llevar a cabo su demolición con cargo a los propietarios.

Finalmente, estamos seguros que las condiciones económico-sociales imperantes durante esta década han agravado las determinantes sociales de la vulnerabilidad de muchas edificaciones ocupadas por los sectores populares en las áreas densamente pobladas del corazón y las periferias lejanas de la ciudad: ausencia de mantenimiento de los inmuebles y deterioro estructural, efectos de los eventos climáticos sobre el suelo y los inmuebles, deslizamientos y agrietamientos del suelo, fallas en terrenos minados, hacinamiento poblacional y recarga excesiva de las construcciones, modificación y cambio de uso de los edificios, etc.; estos inmuebles pueden encontrarse dispersos por toda la ciudad y ser difícilmente detectables. La información periodística al respecto es cotidiana.

2.3. Responder combinadamente a las emergencias

Además de los macrosismos, que constituyen sin lugar a dudas la mayor y más dramática emergencia, la Ciudad de México sufre otras muchas, parciales, pero de magnitud significativa, tales como: incendios, explosiones y escapes tóxicos industriales, inundaciones, deslizamientos de

tierra, contaminación ambiental, accidentes de transporte graves (aéreos, ferroviarios, automotrices), y aglomeraciones humanas incontrolables (plano No.6). Aunque de naturaleza distinta, estas calamidades pueden ser previstas (estructural o coyunturalmente), o responderse a ellas mediante algunas de las medidas, sobre todo las de *modificación estructural*, para enfrentar a los macrosismos, o viceversa, mediante lo cual se lograría reducir el costo de los medios y medidas de emergencia, aumentar su eficiencia y rentabilidad en términos de salvaguarda de los recursos humanos y materiales, y mejorar la aceptación ciudadana de sus costos socializados y el reconocimiento ciudadano hacia las acciones de protección civil, condiciones necesarias de la formación de una cultura en tal sentido.

2.4. Maximizar la economía y utilidad de las acciones

Las acciones emprendidas por la administración pública, las empresas o los individuos deben ser lo más económicas y útiles posibles, sin sacrificar su eficiencia y disponibilidad permanente. En este sentido, las medidas de modificación estructural resultan muy recomendables en términos del análisis de costo/beneficio, aún si ellas significan una inversión inicial elevada; igualmente ventajosas son las acciones de protección y seguridad total o completa en las nuevas construcciones de inmuebles e infraestructuras.

Las infraestructuras, medios y equipos disponibles deben combinar usos diversos, tanto para la protección civil en diferentes emergencias significativas, como para las emergencias sencillas cotidianas y, en algunos casos posibles usos ligados a la vida urbana cotidiana. Instalaciones utilizadas muy esporádicamente o para situaciones demasiado particulares, que por lo tanto no reciben un mantenimiento adecuado y periódico, pueden ser muy costosas, no tener interés para la población y las autoridades, ni contar con la legitimidad social que exige y justifica la asignación y disponibilidad de recursos suficientes. Equipos que se almacenan sin ser utilizados, pueden carecer de mantenimiento y no encontrarse en condiciones óptimas de uso cuando la emergencia los requiera. Economía y uso flexible y múltiple pueden así combinarse para justificar y garantizar su disponibilidad permanente en óptimas condiciones de funcionamiento.

2.5. Participación democrática de la ciudadanía

En el Capítulo II hicimos un análisis crítico de las limitaciones de la participación social en la protección civil, tanto de la forma como ella es asumida en las políticas gubernamentales, como de la misma respuesta organizada de la ciudadanía y sus organizaciones sociales. Creemos que éste es un punto central de preocupación e intervención. La ciudadanía, en forma individual o a través de las organizaciones sociales de que se dota para diferentes fines, está en las mejores condiciones posibles para prevenir las emergencias, dar aviso de su ocurrencia, difundir ampliamente la información sobre sus características y las mejores formas de enfrentarlas, para exigir el buen funcionamiento de los programas y medios para responder a ellas y efectuar un control democrático de los responsables, por acción u omisión, de las emergencias, como de las irresponsabilidades o corruptelas de los encargados de combatirlas. La sociedad civil organizada, junto con las autoridades, deben ser los agentes sociales principales, activos y protagónicos de la acción contra las calamidades y desastres.

En esta medida, deben participar en igualdad de condiciones en el diagnóstico, la proposición, la decisión, la aplicación y el control del conjunto de medidas adoptadas. La sociedad civil debe participar activa, creativa y democráticamente, y no ser simplemente la receptora pasiva, subordinada y la proveedora de apoyo moral o político y medios materiales y humanos cuando la necesidad apremia a las autoridades. La consulta decisoria, la coordinación permanente y la concertación de acuerdos entre partes iguales deben ser los métodos para avanzar en la acción solidaria gobierno-sociedad civil en el campo de la protección civil. La participación subordinada y controlada, corporativizada, debe ser reemplazada por la coordinación mutuamente consentida de acciones e iniciativas autónomas. Las decisiones de autoridad deben sustituirse por las

decisiones por consenso y concertación democrática.

Para facilitar esta participación, aumentando la confianza de la población, parece importante la reducción de los aparatos burocráticos y administrativos, la concentración de la publicidad en lo directamente relacionado con la protección civil, eliminando la meramente institucional y política; en la actualidad, la despolitización de estas actividades de servicio público y ciudadano es condición de su adecuado funcionamiento en beneficio de la ciudadanía. El patrimonialismo gubernamental se opone a la conciencia colectiva sobre la apropiación de las acciones y, por tanto, el apoyo y contribución social a ellas. En las acciones concretas, el manejo burocrático o tecnocrático de los medios puede ser reemplazado por la gestión social y la autorganización de los interesados, integrados en organizaciones sociales diversas, con apoyo económico y técnico gubernamental, en los múltiples campos en que ello es posible.

3. La modificación estructural como prioridad

Entre las múltiples calamidades geológicas, hidrometeorológicas, físico-químicas, sanitarias y socio-organizativas, los sismos son particularmente temibles y temidos en la medida que son los únicos fenómenos catastróficos naturales que contienen en sí mismos o pueden generar indirectamente todos o varios de los demás.

A. Directamente: muertos y heridos; destrucción de inmuebles de vivienda, instituciones, oficinas públicas, establecimientos industriales y comerciales; destrucción de infraestructura y servicios públicos esenciales como redes de agua, gas y electricidad, puentes, carreteras y represas; destrucción de medios de comunicación tales como teléfono, telégrafo, radio; ruptura y destrucción de medios naturales; etc.

B. Indirectamente: causan explosiones e incendios; generan condiciones insalubres que pueden generar epidemias y otras emergencias sanitarias serias; al destruir determinadas actividades industriales pueden causar el escape de sustancias peligrosas al suelo, a la atmósfera, al agua, dando lugar a la contaminación y al riesgo de envenenamiento.

C. Secundarios: deslizamientos de tierra o agrietamientos, que pueden modificar los cursos de agua y dan lugar a súbitas inundaciones, etc. (Douard, 1980); finalmente, pueden determinar procesos sociales nocivos para los mismos damnificados, causados, por ejemplo, por el pánico, el hambre o el rechazo a la acción de los cuerpos de seguridad, etc.

Este potencial destructivo de los sismos no es un simple resultado de la relación entre las fuerzas naturales desencadenadas y la naturaleza misma o los soportes materiales físicos construidos por el hombre; está íntimamente relacionado con:

a) la forma como los hombres, individual o colectivamente se apropian, transforman, reproducen y destruyen la naturaleza, por determinaciones económicas y sociales estructurales, creando condiciones tales como terrenos minados o erosionados, depósitos inestables de materiales sólidos, agua u otros líquidos, inapropiada modificación de sistemas naturales, etc., que la hacen a ella y a los grupos sociales que sustenta físicamente, más débiles y vulnerables al impacto de otras fuerzas naturales desencadenadas violentamente;

b) el tipo de terrenos que se utilizan para los asentamientos humanos, más o menos adecuados a las localizaciones, más o menos resistentes a los movimientos telúricos; por ejemplo, los sectores populares se ven obligados por la necesidad de subsistir y la falta de capacidad de acceso a otras alternativas, a utilizar terrenos altamente vulnerables a calamidades, como: terrenos blandos, minados o deslizables, grietas o fallas geológicas, lechos secos pero no muertos de corrientes de agua, terrenos próximos a instalaciones de alto riesgo como transmisiones eléctricas de alto voltaje, depósitos de materiales inflamables, aeropuertos, fábricas peligrosas, etc;

c) las características físicas de los inmuebles e infraestructuras construidas (altura, forma, extensión, sistemas estructurales, materiales, instalaciones de seguridad, etc.), y los tiempos y características de los procesos de construcción;

d) el uso, en cada actividad específica, del suelo y los inmuebles e infraestructuras, de acuerdo o en desacuerdo con su naturaleza técnica, las características físicas estructurales y los medios de seguridad disponibles;

e) las densidades de inmuebles, actividades y población fija o flotante, diferenciales según las áreas del asentamiento;

f) el acceso diferencial de la población residente, a distintos bienes, servicios e infraestructuras, vitales en caso de un sismo;

g) el carácter, principios y criterios de la planeación urbana en sus distintos niveles, y de la reglamentación y control de los procesos de fraccionamiento de terrenos y construcción de infraestructuras e inmuebles;

h) los niveles educativos y culturales de la población, su capacidad de internalización y su acceso a la información adecuada en torno a las mejores condiciones para la construcción y uso de inmuebles en áreas de alto riesgo sísmico y ante otros desastres, y sobre medios y medidas de seguridad previas y posteriores a la emergencia.

Es evidente que las determinaciones de la vulnerabilidad del suelo, los inmuebles e infraestructuras y, sobre todo, los individuos y grupos sociales que los utilizan, están moldeados por aspectos coyunturales y estructurales del crecimiento urbano, la economía, la política, la organización social y la ideología, en forma concreta y directa:

* Por el ritmo, estructura, distribución territorial (nacional, regional o local) y características económicas y sociales del crecimiento poblacional

* Por la disponibilidad geográfica, en condiciones jurídicas, económicas y sociales de acceso, correspondientes a la situación objetiva de los diferentes agentes sociales, a tierras adecuadas en términos de su constructibilidad, uso y no vulnerabilidad a las diferentes contingencias destructivas, para las diversas actividades y componentes del crecimiento físico y demográfico de la ciudad

* En el marco de los puntos anteriores, por las características del mercado del suelo urbano y urbanizable, y los inmuebles, particularmente de vivienda en venta o renta: formas de tenencia, grados de monopolización, legislación y reglamentación comercial y de fraccionamiento y construcción, condiciones económicas y jurídicas de acceso, evolución de los precios, fenómenos especulativos, financiamiento, etc

* Por la distribución de la riqueza social, el grado de concentración del ingreso, los niveles reales de salario e ingreso de la población, la situación de empleo (cobertura, estabilidad, etc.) y seguridad laboral, las prestaciones sociales otorgadas, la accesibilidad a servicios sociales, etc., que condicionan el acceso (en el mercado en propiedad o renta, construcción por encargo o autoproducción) de la población, sobre todo la mayoritaria de bajos ingreso, a: suelo adecuado, vivienda y servicios suficientes en inmuebles poco vulnerables y dotados de medios de seguridad y protección social, buen mantenimientos de los inmuebles y servicios, etc

* Por las características históricas reales del proceso de urbanización en general y de estructuración urbana en particular, que definen la ocupación diferencial del suelo (adecuado e inadecuado, más o menos vulnerable a las emergencias), la localización más o menos adecuada de las actividades y los agentes sociales, las densidades poblacionales permanentes o flotantes, la intensidad del uso del suelo y los inmuebles, los procesos de deterioro constructivo o ambiental y los ritmos de reparación y reposición inmobiliaria, etc

* Por la naturaleza del régimen político y los gobiernos que lo especifican, que define el carácter de las políticas territoriales: planeación en general y programas de intervención concreta en campos relacionados directa o indirectamente con la vulnerabilidad a las emergencias y las medidas de protección, la normatividad urbana y edilicia en general; condiciones reales del control de su aplicación y la sanción de los infractores; organización operativa de la administración pública para llevar a cabo la regulación y control de la producción de la estructura urbana e inmobiliaria y las medidas de protección civil ante emergencias; normatividad y políticas concretas

del Estado frente a los procesos organizativos de la ciudadanía y su respuesta a las demandas ciudadanas en este campo; formas reconocidas y aceptadas de la participación ciudadana; etc

* Por los procesos de organización social y política y de reivindicación y movilización de los ciudadanos, en relación con los diferentes aspectos estructurales y coyunturales que hacen referencia a la vulnerabilidad o seguridad de los elementos estructurales urbanos frente a las emergencias, y a las medidas públicas y privadas de protección civil en sus diferentes niveles y componentes

La vulnerabilidad de las estructuras y su correlato, la destructividad de un sismo, no es invariable en el tiempo; depende de la evolución de los factores o procesos que la determinan y delimitan (por ejemplo, incremento de la densidad poblacional y de las construcciones, en áreas y terrenos vulnerables; ocupación de nuevas áreas vulnerables, antes baldías; deterioro en el tiempo de las estructuras urbanas e inmobiliarias; etc.) y en muchas estructuras físicas, de los efectos del tiempo y las fuerzas naturales, como factores de degradación y deterioro.

3.1. La planeación democrática como método para el ajuste

Muchos de los factores físico-sociales de la vulnerabilidad de la ciudad a los sismos y otras calamidades naturales y sociales se explican por la libre acción de los agentes sociales urbanos en la producción y uso-consumo de los elementos de la estructura urbana, determinada esencialmente por: la rentabilidad económica de las acciones de localización, fraccionamiento, construcción, utilización económica y física, y el mantenimiento, en el caso de los agentes empresariales; y la necesidad de subsistir, en el marco de la penuria económica y de condiciones materiales de vida, en el caso de los sectores populares mayoritarios, sobre todo a partir del inicio de la crisis actual. Estas fuerzas actúan, oponiéndose en muchos casos, en un marco generalizado de desconocimiento total o relativo, despreocupación o toma de decisiones en función de intereses inmediatos, de las implicaciones mediatas o futuras de sus acciones, sobre las condiciones de vida propias o ajenas, en especial, en el caso de macroemergencias. Ejemplos significativos fueron en 1985: los altos costos financieros, materiales y humanos de las deplorables condiciones laborales y de uso de los inmuebles en la maquila textil del centro; los costos humanos de la ausencia absoluta de mantenimiento en las vecindades y otras viviendas de *renta congelada* en las colonias populares del Centro Histórico y su periferia; los costos monetarios y humanos de la violación de normas constructivas y los errores, voluntarios o involuntarios, de diseño y construcción en edificios de vivienda y oficinas de décadas pasadas.

Se ha planteado reiteradamente que la planeación urbana es la alternativa para superar las contradicciones de la urbanización espontánea, evitar la vulnerabilidad de las estructuras físicas y sociales a las calamidades naturales y sociales, y producir en el futuro estructuras urbanas más adecuadas para enfrentarlas (Ciborowski, 1980). Este postulado es, en principio y en general, válido. Sin embargo, la planeación urbana como se ha aplicado en México y el DF, no ha logrado cumplir estos objetivos, ni los específicos que ella misma formulaba, en gran medida debido a sus principales limitaciones (Pradilla Cobos, 1993a, Cap. V) y por:

a) fragmentación de la unidad urbana real, en función de divisiones político-administrativas heredadas del pasado (Distrito Federal, Estado de México), pero carentes de correspondencia con la realidad concreta, que dificulta la respuesta unitaria a problemas comunes o interrelacionados;

b) ausencia de instrumentos eficaces de intervención sobre las determinaciones estructurales y coyunturales objetivas concretas de las prácticas de los agentes sociales que generan los problemas urbanos;

c) centralismo excesivo en la toma de decisiones estratégicas y operacionales y en la aplicación y evaluación de los planes y políticas;

d) tecnoburocratismo en el diagnóstico de los problemas, la elaboración de alternativas y la aplicación cotidiana de las acciones;

e) autoritarismo y ausencia de participación directa, efectiva y decisoria de los ciudadanos y sus organizaciones sociales y políticas representativas;

f) desconexión u oposición entre los planes y las políticas concretas de acción, derivadas de la centralización y la ausencia de coordinación horizontal entre instancias de operación;

g) discontinuidad en la planeación y las políticas, determinada por su sujeción a los períodos de cambio de las instancias y funcionarios gubernamentales;

h) predominio pragmático implícito de los intereses individuales empresariales y de los agentes sociales dominantes en la vida urbana, sobre los sociales y colectivos de los sectores mayoritarios de la ciudadanía, tanto en las políticas, como en su aplicación cotidiana.

En el marco de un proceso de democratización real de la gestión y la vida urbana, reclamado insistentemente por la sociedad civil, sobre todo a partir de los sismos de 1985, la alternativa concreta sería la introducción de sistemas y procesos de planeación urbana democrática y popular (Frente del Pueblo, 1991; Moctezuma, 1989).

A. Planeación integrada para el AMCM

Se ha propuesto desarrollar integralmente la planeación (diagnóstico, pronóstico, elaboración de estrategias, políticas y programas, toma de decisiones, control, ejecución y evaluación) a escala de la unidad urbana real: la Ciudad de México o área metropolitana de la Ciudad de México (Distrito Federal y municipios conurbados del Estado de México), en el marco de referencia del Sistema Urbano de la Región Centro de México, mediante una de las alternativas propuestas por las organizaciones sociales o políticas: instancias u organismos integrados al interior de una nueva entidad federativa como el Estado de Anáhuac; o creación de una entidad metropolitana única; o coordinadas y concertadas permanentemente en un organismo conjunto de coparticipación legislativa y ejecutiva de planeación y acción.

B. Instrumentos adecuados de intervención y control

Para dotar a la planeación urbana de instrumentos efectivos de acción, correspondientes a los objetivos planteados por ella misma y, sobre todo, para responder a las necesidades sociales y colectivas objetivas, no basta la función reguladora estatal en el campo, ni la inversión pública, decreciente en términos absolutos y relativos desde hace una década; es necesario incidir, de alguna forma, en todas las determinaciones estructurales y coyunturales de la problemática urbana y, en nuestro caso particular, de la vulnerabilidad física y social a las calamidades, en el mismo sentido y con la intensidad necesaria para el logro de lo previsto y propuesto en la planeación: procesos demográficos y movimientos de población; localización territorial a escala nacional y regional de agentes y actividades económico-sociales; apropiación, consumo y reproducción de recursos naturales; procesos económicos, en particular en lo laboral, salarial y acceso a los bienes y servicios para la reproducción social; políticas económicas globales y sectoriales, federales, estatales y locales, de los aparatos gubernamentales; propiedad del suelo urbano y urbanizable y mercados inmobiliarios, sobre todo de suelo y vivienda popular; producción, funcionamiento y tarifas de infraestructuras y servicios públicos; recursos financieros públicos y privados para la producción inmobiliaria y de infraestructuras y servicios; construcción, distribución y uso de inmuebles en todas las ramas, en especial la vivienda y los servicios; acceso a prácticas profesionales y técnicas adecuadas a la construcción de inmuebles de los sectores populares; cultura e ideología de la producción y el uso de la estructura urbana; legislación y regulación de los diferentes aspectos de la producción y el funcionamiento de la vida urbana.

Estos instrumentos no son sólo jurídicos o normativos formales; son económicos, políticos e ideológicos reales. Es necesario señalar que tan importante como la existencia de los instrumentos es su aplicación concreta, y en particular, el control de los agentes públicos y

privados en este campo. Con demasiada frecuencia, los planes y programas se elaboran y aprueban, pero no se aplican o se hace un uso parcial y selectivo de partes de ellos, según los intereses dominantes en juego. La legislación, como los planes, por lo general, amplia y abstracta, puede ser utilizada en muy diversos sentidos, aún en oposición a los objetivos que dieron lugar a su elaboración. La aplicación venal por propietarios y constructores o la corrupción de las instancias o sujetos de la aplicación y control de leyes y planes puede conducir a la nulidad total de unos y otros, o lo que es peor aún, a su aplicación en contra de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

La planeación territorial "indicativa" ha mostrado incapacidad para enfrentar el funcionamiento real de la economía de mercado, aun en el período histórico en que la concepción del Estado integraba su intervención directa en muy diferentes aspectos de la vida social. Esto es válido para los procesos fundamentales de la estructuración y funcionamiento de la ciudad, en particular en lo relacionado con el uso, producción, distribución social y consumo de la tierra urbana y urbanizable y los inmuebles urbanos adecuados.

La tendencia *neoliberal*, que busca limitar en forma drástica este intervencionismo, reorientar la acción del Estado hacia la dirección general de la economía, el apoyo a la acción del capital privado y la concertación según la correlación de fuerzas con los otros sectores sociales, y ampliar los espacios de despliegue de la iniciativa empresarial y el libre juego del mercado, mediante la privatización y la desregulación, objetivamente reducen aún más la capacidad de la planeación. Se define así una contradicción entre la planeación como la mejor alternativa de solución de los problemas urbano-regionales, en el sentido de los intereses colectivos y de los sectores mayoritarios, y la tendencia hacia el predominio en extensión e intensidad, de los intereses y las acciones privadas, que dificulta o impide el ajuste estructural, entre otros, en el campo de la reducción de la vulnerabilidad a las calamidades sociales y físicas. Es necesario encontrar una solución a esta oposición y ella supone la reversión de los aspectos más negativos de la ideología y las políticas neoliberales, y abrir amplios espacios a la participación democrática de los ciudadanos en la planeación y la gestión urbana, como contraparte y contrapeso de las acciones e intereses de los sectores dominantes.

C. Descentralización de la planeación y la acción

La descentralización de la planeación, acción y control, requiere trasladar las funciones de diagnóstico, proposición, decisión, ejecución, coordinación de acciones externas, control de la acción privada y evaluación, de la cima de la estructura administrativa (dirección de organismos públicos, regencia, secretarías de Estado, Presidencia de la República), a su base: barrios, colonias, delegaciones y/o municipios. Para no sacrificar la unidad e integralidad, puede organizarse un sistema de doble proceso: de abajo hacia arriba y, luego, de arriba hacia abajo, con funciones y etapas precisas en cada movimiento. Descentralizar la planeación supone, como prerrequisito o proceso simultáneo y correlacionado, la descentralización y democratización plena de la vida política nacional y del Distrito Federal.

D. Desconcentración de la planeación

La desconcentración supone la orientación prioritaria de las acciones de planeación hacia aquellas áreas y/o sectores de la estructura y la vida urbana que en el proceso histórico han sido marginadas por la acción pública o privada, o que por determinaciones objetivas han tenido procesos de desarrollo desigual que las colocan en situaciones de atraso respecto de otras. Ello es también, o sobre todo, válido para los sectores sociales más desprotegidos. Este criterio tiene plena vigencia y significación en lo que se refiere a la realización de medidas de modificación estructural tendientes a la protección civil, ya que la vulnerabilidad a las calamidades está en proporción inversa a la concentración de las políticas, acciones y recursos invertidos por el sector público y el empresarial.

E. Democratización de la planeación y la gestión urbana

La democratización de la planeación y la gestión urbana pueden lograrse mediante la participación directa y decisoria de la ciudadanía y sus organizaciones sociales y políticas representativas a nivel local (colonia, delegación o municipio) y metropolitano, en todas sus etapas y tareas, en instancias técnicas, políticas participativas y legislativas, y la delegación de funciones de control y vigilancia cotidiana del cumplimiento de la legislación y los planes a los ciudadanos y sus organizaciones. Es evidente que en el DF, este proceso requiere de la democratización de la vida política mediante el otorgamiento de los derechos políticos constitucionales a sus ciudadanos, la elección universal, secreta y directa de las autoridades desde las delegaciones y la creación de instancias legislativas en los municipios-delegaciones y la ciudad en su conjunto. Al respecto, las organizaciones sociales y políticas y los investigadores han hecho múltiples propuestas que esperan su discusión amplia y la decisión política para su selección, aprobación y puesta en práctica (Pradilla Cobos, 1994). Superar el patrimonialismo gubernamental es otro de los aspectos necesarios de la democratización.

F. Planeación integrada y participativa

La operatividad de la planeación territorial supone su unidad e integración política y operativa con la planeación económica y social, de donde provienen las determinaciones fundamentales de la estructuración urbana y sus instrumentos de acción. Los organismos planificadores descentralizados, deben transformarse de instancias verticales de implementación tecnocrática y ejecución operativa de decisiones políticas de arriba hacia abajo, a instrumentos técnicos de los mecanismos e instancias de participación ciudadana. Deben desarrollar una investigación seria, rigurosa e independiente de la problemática y aplicar las técnicas avanzadas, partiendo de los intereses de la sociedad y no de los de legitimación y reproducción del sistema político y los grupos de poder.

G. Continuidad y coordinación

La discontinuidad sexenal en la política debe ceder su lugar a procesos continuos y retroalimentados de planeación democrática y participativa que garanticen la continuidad de los objetivos, metas y acciones básicas. Se debe avanzar en la eficiencia, racionalización y rentabilización de las acciones, mediante la coordinación de las instancias de ejecución y de éstas con la comunidad; las oficinas técnicas de planeación pueden asumir como fundamental esta función, partiendo del papel integrador de la acción en su relación con el territorio concreto.

Concretamente, en lo relacionado con el conjunto de medidas de ajuste y respuesta a los desastres, la continuidad de las acciones es factor esencial de su eficacia y su economía. La formación de una cultura de protección civil entre los ciudadanos y el mantenimiento de un proceso práctico de acciones de los agentes empresariales e individuales sólo puede lograrse mediante la información continuada, el apoyo técnico y financiero adecuado a las necesidades y regular en el tiempo, en condiciones jurídicas y operativas estables, administrativamente simplificadas, que den confianza y alienten a su natural desarrollo.

H. El bienestar social colectivo como prioridad

El proceso de redimensionamiento del Estado y de privatización de la vida económica y social, tiende a agravar el tradicional dominio de los intereses privados hegemónicos sobre los del resto de la población urbana, en todos los campos. Sólo el ejercicio de la democracia plena (no solamente formal en el plano electoral) en los diferentes ámbitos de la vida urbana, iniciándolo en el plano económico, de la organización de los ciudadanos para la defensa de sus intereses, la reivindicación y la movilización por la satisfacción de las necesidades, y la negociación sobre esta base, pueden modificar este desequilibrio, mejorando las condiciones de acceso de la población a las condiciones materiales y sociales de vida urbana.

3.2. Reestructuración urbana para reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida

En la zona más vulnerable al impacto de un macrosismo, la *de lago*, se asientan varias de las áreas más importantes de la Ciudad de México; en ellas se ubican algunos de los grupos sociales y las estructuras físicas más vulnerables al impacto de una catástrofe:

A) El Centro Histórico, en su delimitación más amplia (colonias Centro, Tránsito, Juárez, Morelos, San Rafael, Cuauhtémoc, Guerrero, Santa María la Rivera y Roma). Es sede de los poderes Ejecutivo Federal y del Distrito Federal, tiene una gran concentración de monumentos históricos, comercios, hoteles y servicios conexos, edificios de empresas industriales, comerciales y bancarias, y de actividades culturales, educativas y religiosas. Allí habita una población de bajos ingresos, en vecindades y otras formas de vivienda popular muy deterioradas estructuralmente, muchas de las cuales han sufrido acumulativamente el impacto de los sismos anteriores, sobre todo el de 1985, y no formaron parte del Programa de Renovación Habitacional Popular En ella existen miles de maquiladoras, talleres artesanales, pequeños comercios y ventas callejeras que ocupan espacios físicos inadecuados para las actividades, en inmuebles antiguos o de reciente construcción que a la vez son utilizados en alguna proporción como vivienda, sobrecargados y que ponen en peligro a sus trabajadores y habitantes en caso de una calamidad. Por lo anterior, la zona concentra una masa muy grande de población flotante que trabaja en estas actividades o es usuaria de ellas; los flujos de transporte público y privado son de gran intensidad; esto coloca a cientos de miles de capitalinos en situación de peligro en caso de un macrosismo que afecte directamente a la parte central de la ciudad (UVyD 19 de septiembre, 1992).

B) El segundo anillo, periférico al Centro Histórico (colonias Narvarte, Asturias, Obrera, Doctores, Roma Sur, Condesa y la unidad habitacional Tlaltelolco). Sus edificaciones, en gran parte construidas en las últimas cuatro décadas, muy heterogéneas en cuanto a superficie ocupada, altura, sistemas constructivos y usos previstos y reales, sufrieron duramente el impacto de los sismos de 1985. Muchas de ellas se mantienen en el estado de destrucción resultante del sismo, y otras aparentemente en buen estado, seguramente están estructuralmente debilitadas y podrían ser golpeadas en otra emergencia; son un grave peligro para los vecinos y transeúntes. Está salpicada de terrenos baldíos desde hace muchos años, o resultantes de los daños causados en 1985. Albergan una combinación compleja de comercios, sucursales bancarias, oficinas privadas y viviendas de capas medias y cuenta con una gran dotación de infraestructuras y servicios públicos.

C) Una extensa zona al nororiente del Centro Histórico, ocupada por una mezcla de comercios, oficinas, talleres de maquila, microempresas artesanales e industriales y vivienda de sectores populares y medios. Incluye, entre otros puntos importantes, el aeropuerto internacional Benito Juárez, de alto riesgo ante desastres y por los que puede provocar, y el palacio legislativo de San Lázaro. El Programa de Renovación Urbana y Protección Ecológica de 1988 ubica en ella los Centro Urbanos de Tepeyac y Pantitlán y varios subcentros.

D) Al suroriente de la ciudad, siguiendo el cordón umbilical que une la *zona de lago* del centro y la de Xochimilco, se encuentra el área vulnerable de las colonias Taxqueña, Prado Churubusco y Campestre Churubusco, donde se presentó un impacto notorio en 1985. Esta zona incluye en el PRUPE un corredor comercial y el centro urbano Culhuacán, de gran crecimiento durante los años recientes. Su uso es fundamentalmente habitacional para sectores de ingresos medios, pero el desarrollo de centros comerciales ha sido intenso en la última década. Por lo general, se ha construido en extensión o bajas alturas, menos vulnerables.

E) La *zona de lago* de Xochimilco al sur, de alto riesgo sísmico e hidrometeorológico, todavía no presenta niveles de ocupación inmobiliaria y alta densidad riesgosas, pero hay un intenso proceso de asentamiento; combina el alto riesgo a inundaciones. Sus construcciones son bajas y ocupadas fundamentalmente por vivienda popu-

lar. Se prolonga sobre la zona de Tláhuac y Chalco, actualmente en acelerado proceso de urbanización popular irregular, por ahora de baja altura, pero con condiciones técnicas de construcción dudosas; en un futuro no lejano, puede acrecentarse el riesgo sísmico.

F) Al oriente, en el ex lago de Texcoco se localizan las áreas de: Ecatepec, ocupada por mediana y gran industria que puede encadenar efectos sísmicos secundarios como incendios, explosiones y fugas industriales, y vivienda de sectores populares; y Nezahualcóyotl, ocupada originalmente por asentamientos populares irregulares en condiciones técnicas constructivas inadecuadas, hoy consolidados y de alta densidad, que por ello presentan una relativamente alta vulnerabilidad al impacto de macrosismos.

Las particularidades de cada zona exigen un tratamiento específico en lo que a reestructuración se refiere, el cual no entra en los objetivos ni las posibilidades de este trabajo. Sin embargo, hay algunas recomendaciones generales que es posible enunciar, sobre todo en lo que se refiere al Centro Histórico y su especificidad social.

3.2.1. Control del crecimiento poblacional y físico del AMCM

Hay un consenso generalizado sobre la necesidad de controlar el crecimiento demográfico y físico del área metropolitana de la Ciudad de México, y no solamente del Distrito Federal que en gran parte ha cedido su dinamismo a los municipios conurbados del Estado de México (Pradilla Cobos, 1990, Tomo 1.). Se presentan tres obstáculos para lograrlo: las migraciones que nutren el crecimiento poblacional provienen de todo el país, en particular, de las regiones agrarias más estancadas y deprimidas, por lo que la política para reducir las migraciones debería ser nacional y atender fundamentalmente las condiciones de crecimiento económico, laborales y de calidad de vida de los ejidatarios, campesinos pobres, comunidades indígenas, etc., incluyendo políticas efectivas y reales de descentralización política y desconcentración económica y territorial (Pradilla y Castro, 1989b); aunque el ritmo de crecimiento del DF haya disminuido, se mantiene alto en los municipios conurbados del Edo. Mex., alimentado en gran medida por el crecimiento natural de la población ya urbanizada, el cual no podría ser frenado sino mediante una poco probable emigración masiva de sus habitantes actuales; aún en condiciones de estabilidad demográfica, seguiría el crecimiento físico derivado de la modernización, expansión y relocalización territorial de las actividades, y de no establecerse regulaciones adecuadas, éste será anárquico, disperso y periférico.

Esta expansión demográfica y física, sobre todo la de los sectores populares, difícilmente puede ubicarse en la zonas geológicamente más seguras, de *lomas* o de *transición*, debido a la escasez de tierras, las dificultades legales y técnicas de urbanización y los altos costos de los terrenos y la construcción. Esto orienta el crecimiento hacia la *zona de lago*, en Xochimilco y Tláhuac, y sobre todo en los municipios del Edo. Mex.: áreas de nueva expansión de Chalco, Xico y Texcoco, y hacia la densificación mayor e inevitable de Nezahualcóyotl y Ecatepec, entre otros municipios conurbados.

3.2.2. Racionalización de la apropiación y uso de la naturaleza

El fraccionamiento y ocupación de terrenos inadecuados a la construcción debido a sus características geológicas (pantanosos, blandos, inestables, erosionables, minados, demasiado pendientes, etc.), al tiempo que genera sus propios riesgos, se traduce en mayor vulnerabilidad estructural a los efectos de un macrosismo. Sin embargo, los sectores populares los utilizan por necesidad de supervivencia en la medida que por su situación económica y laboral, no pueden acceder al mercado privado o público de suelo y vivienda adecuada, que hay una gran escasez de ellos, se encuentran monopolizados por agentes privados o formas inalienables de propiedad mixta o tienen un precio especulativo fuera de su alcance.

Es necesaria la creación y, sobre todo, la operacionalización y aplicación de instrumentos eficaces para evitar la incorporación de este tipo

3.2.4. Reestructuración de los usos del suelo y los inmuebles

Es necesario realizar un trabajo continuo, sistemático y riguroso de revisión de los usos del suelo y los inmuebles del pasado y para el futuro, en el DF y los municipios conurbados del Estado de México, teniendo en cuenta prioritariamente la seguridad individual y colectiva, frecuentemente ignorada por los propietarios, por sobre los intereses económicos particulares o las concepciones simplemente funcionales para la estructura urbana. La vulnerabilidad a las diferentes calamidades físicas y socio-organizativas debe ser un criterio central en esta trabajo (DDF, DGG, Dirección General de Protección Civil, 1991).

Con justa razón se ha hecho hincapié en la importancia de una zonificación adecuada no sólo al funcionamiento de la ciudad como un todo, sino para disminuir la vulnerabilidad a los riesgos sísmicos directos, indirectos y secundarios, o a otras calamidades geológicas o hidrometeorológicas (Ciborowsky, 1980). Pero estas medidas son aplicables sólo para las construcciones nuevas y los cambios legales de usos del suelo y los inmuebles. Muchas de las construcciones antiguas presentan usos del suelo y los inmuebles inadecuados para el funcionamiento de la actividad y la ciudad en su conjunto, y muy riesgosos en términos de la sobrecarga de los inmuebles, la acumulación de condiciones de peligro y la carencia de medios y medidas técnicas de prevención y protección ante calamidades como incendios, explosiones y derrumbes, y su propagación a edificaciones vecinas. Otras características de la producción y reestructuración urbana cotidiana es la irregularidad legal, que hace casi imposible el control de la aplicación de las normas de usos del suelo y los inmuebles, y la ausencia de condiciones técnicas en la readecuación de inmuebles a otros usos.

Para resolver este problema, parece necesario combinar las medidas a futuro con la solución de problemas heredados del pasado; es decir, la aplicación y control de normas de usos del suelo en las construcciones nuevas, con la reorganización de los usos del suelo y los inmuebles ya existentes y de más alto riesgo. Como condiciones para ello, creemos necesario: a) la capacitación adecuada de los funcionarios públicos responsables del establecimiento de las normas y de su aplicación y control; b) la aplicación rigurosa de las regulaciones, tanto en las construcciones nuevas, como en las remodelaciones y reocupaciones, a los agentes públicos y a los privados; c) la lucha permanente contra la corrupción de los agentes sociales privados y de los administradores públicos encargados de su control; d) la oferta de asesoría técnica, por ejemplo, bajo la forma de peritaje gratuito, y apoyo económico ágil y barato para los propietarios pobres, en las nuevas construcciones y en la solución de los problemas derivados del uso de los inmuebles antiguos; e) el desarrollo de campañas amplias de información a la sociedad, que creen la conciencia social sobre los riesgos de la evasión y las ventajas latentes del respeto a las normas en este campo. En éste, como en otros aspectos, sería de gran utilidad la publicación de folletos o manuales sencillos que reúnan la información y la reglamentación correspondiente al tema y dispersa en diferentes documentos, para su distribución a los nuevos constructores o a los propietarios que se encuentren en situaciones inconvenientes de uso de lotes e inmuebles.

3.2.5. Mejorar la calidad estructural y los medios de seguridad en las construcciones

El esfuerzo llevado a cabo para la revisión y adecuación del Reglamento de Construcciones del DF y sus Normas Técnicas Complementarias ha sido muy importante; podrá seguirse mejorando a partir de la experiencia práctica y la investigación realizada por organismos tales como los colegios de profesionales en los ramos del urbanismo, la ingeniería, la construcción, las instalaciones, el Centro Nacional para la Prevención de Desastres (CENAPRED) y los centros universitarios de investigación. Más compleja y difícil aparece su aplicación efectiva y rigurosa. La corrupción conjunta de propietarios, constructores y funcionarios responsables del control, y la simulación de su cumplimiento han sido prácticas usuales, que rindieron trágicos frutos en 1985.

De otra parte, está ampliamente demostrado que los sectores populares pobres carecen de la información necesaria, conocimiento técnico y condiciones económicas para cumplir la reglamentación en su conjunto, y más particularmente las normas constructivas y de seguridad. Las exclusiones y la asesoría técnica gratuita incluida en el reglamento, son una ayuda, pero no son suficientes. Sugerimos una acción concertada entre autoridades y organizaciones sociales en este campo. Solamente las nuevas construcciones responderán a estas nuevas normas, mientras la mayor parte del parque acumulado de edificaciones permanecen en las condiciones en las que fueron construidas, o aún menos satisfactorias como resultado del deterioro normal en el tiempo o los efectos de movimientos sísmicos y otras emergencias en el pasado.

Planteada anteriormente la lucha contra esta corrupción y la necesidad de información amplia a la ciudadanía, es necesario enfatizar otros aspectos. Aún permanecen dudosamente en pie muchas edificaciones fuertemente afectadas por los sismos de 1985, con grave riesgo para las construcciones vecinas y los peatones y residentes del rumbo; como lo ha anunciado repetidamente el DDF, es inaplazable su demolición total. En muchos casos, no se ha concluido satisfactoriamente la reparación de los edificios afectados en 1985; la experiencia del edificio Nuevo León en Tlaltelolco y el alto costo de la demora en reparar los daños sufridos en un sismo anterior al de 1985, justifican una agresiva acción gubernamental para exigir la pronta conclusión de estas obras. Muchas otras edificaciones de las áreas más afectadas en 1985, recibieron daños menores o menos evidentes que, sin embargo, las pondrán en peligro en otra macroemergencia; finalmente, la mayor parte de los inmuebles de las zonas vulnerables, construidas con las normas antiguas o sin tener en cuenta ninguna, están en condiciones estructurales inadecuadas para resistir un macrosismo y sin medios y medidas de seguridad. Este es el caso de gran cantidad de viviendas populares del centro y de las áreas de asentamientos irregulares de la periferia.

La remodelación, el reforzamiento estructural y la dotación de medios de prevención y seguridad en estas construcciones es tanto o más importante que el desarrollo de programas de respuesta a las emergencias. Creación de conciencia entre los ciudadanos, campañas de convencimiento, estímulos fiscales de diferente tipo en proporción inversa a los ingresos, facilidades administrativas, jurídicas y financieras (líneas especiales de crédito para propietarios o usuarios pobres, entre otras) son los medios de esta difícil campaña. En casos particularmente problemáticos como grandes comercios, mercados, locales educativos y recreativos, oficinas de atención a público numeroso, talleres de maquila e industrias, en los que el impacto de una calamidad afectaría a docenas o cientos de personas, si es necesario, deben utilizarse medios de presión y aún coerción legal, para asegurar el bienestar de los trabajadores y usuarios. Basta recordar el ejemplo de las costureras y su sacrificio absurdo. Reconocer a los miembros de la comunidad y a las organizaciones sociales la capacidad de vigilancia, control y denuncia de las violaciones a las normas legales y a la seguridad real de las edificaciones, puede ser un medio efectivo de ampliación de los mecanismos de conocimiento de las situaciones anómalas y de presión hacia los propietarios que no respondan a su responsabilidad social y obligación legal.

3.2.6. Programa emergente para la vivienda popular

La mayoría de los propietarios e inquilinos, sobre todo de los sectores populares que habitan en las zonas más vulnerables de la ciudad, carecen de fondos e ingresos suficientes para emprender la reconstrucción por si mismos. En estos casos, creemos inaplazable la puesta en marcha de un nuevo programa emergente de Renovación Habitacional Popular (independientemente de la institución que lo administre), que atienda y apoye a los "damnificados de siempre" para la remodelación y reforzamiento de sus viviendas y sus lugares de trabajo: pequeños comercios, microindustrias y pequeños talleres, etc. Los inquilinos y colonos pobres y los pequeños

propietarios, golpeados por la crisis, requieren del apoyo institucional y el subsidio estatal para poder obtener una vivienda segura y digna; entre los múltiples aspectos propuestos por las organizaciones sociales de colonos, inquilinos y damnificados, queremos subrayar: a) arraigo en las calles, barrios y colonias donde habitan; b) prioridad a la utilización de lotes baldíos y la redensificación controlada, en los mismos lugares de residencia actual; c) utilización de formas sociales de propiedad del suelo y la vivienda; d) preferencia a la negociación de créditos con las organizaciones sociales y las formas cooperativas; e) crédito fácil, a bajas tasas de interés, períodos convenientes de amortización y amortizaciones relacionadas con el salario mínimo; f) participación comunitaria en el diseño, licitación, control y evaluación de los proyectos. Estas, entre otras, pueden ser medidas que allanen el camino para mejorar las condiciones de habitabilidad de los sectores populares y, en el mismo movimiento, renovar las áreas habitacionales más vulnerables a las macroemergencias, en especial el Centro Histórico.

3.2.7. Renovar democráticamente el Centro Histórico

A raíz de los sismos de 1985, las organizaciones sociales de vecinos y damnificados propusieron medidas de reconstrucción y recuperación democrática del Centro Histórico, que simultáneamente reducirían su vulnerabilidad a nuevos movimientos telúricos. Más recientemente, ante los programas de renovación propuestos por las autoridades del DDF, han vuelto a reunirse y a formular alternativas, que esperan una discusión abierta y democrática entre las organizaciones representativas y las autoridades, para concretar su viabilidad y materializarlas en acciones. Sintetizamos las que en ocasión del *III Foro de Defensa del Centro Histórico y Vivienda en Monumentos del Distrito Federal*, presentaron la UVyD 19 y otras organizaciones (Frente del Pueblo, 1991). Como parte de un programa integral de renovación urbana para el Centro Histórico, que integre todos sus aspectos fundamentales en lo económico-social y lo físico, elaborado con participación directa y decisoria de las organizaciones sociales representativas de colonos, inquilinos y damnificados pobres, proponen las siguientes medidas:

A. La vivienda popular y los servicios públicos

* Mantener y ampliar significativamente el uso habitacional popular actual en el área
* Garantizar el arraigo habitacional y laboral en sus calles, barrios y colonias, de la población residente y mantener sus formas culturales y de vida cotidiana
* Congelar rentas y valores del suelo y expropiar los lotes baldíos y los inmuebles de vecindades y otras viviendas populares y transferirlas a sus ocupantes o a los solicitantes de vivienda mediante formas de propiedad social, evitando que vuelvan a manos de los casatenientes, terratenientes y especuladores
* Dar prioridad a los derechohabientes que habiten o trabajen en el CH, en los programas habitacionales de INFONAVIT y FOVISSSTE que se localicen en él, y elaborarlos y aplicarlos con su participación
* Desarrollar programas de vivienda de FONHAPO y FIVIDESU para no asalariados, otorgados prioritariamente en forma colectiva a las organizaciones sociales de inquilinos, vecinos, colonos y solicitantes de vivienda, democráticas y representativas, elaborados y aplicados con su participación decisoria, para renovación de vivienda existente o construcción de vivienda nueva, con formas "blandas" de pago ligadas al salario mínimo
* Reglamentar que los programas empresariales y públicos de renovación destinen parte del financiamiento y los inmuebles, particularmente los integrantes del patrimonio histórico, a la instalación de servicios sociales para uso de los residentes en el área

B. Actividades económicas y empleo

* Conservar en el CH todas aquellas actividades laborales que no entren en contradicción técnica y social con el medio ambiente y el patrimonio histórico
* Aplicar planes empresariales y estatales de desarrollo de actividades que ayuden a resolver

el problema de empleo estable, bien remunerado e ingresos adecuados para los habitantes del área

* Dar crédito preferencial blando, asesoría técnica y fiscal y garantías para la permanencia, con destino a la instalación o mejoramiento de actividades artesanales, microempresariales y comercio en pequeño de tipo familiar y cooperativo
* Mejorar físicamente y reorganizar laboralmente las maquiladoras y talleres instalados en el área, garantizando a sus trabajadores los derechos consagrados en la Ley Federal del Trabajo

C. Proyectos gubernamentales y privados de renovación urbana

* Abrir la participación democrática de las organizaciones sociales de residentes y trabajadores del área (sindicatos, asociaciones de inquilinos, damnificados y solicitantes de vivienda, artesanos, pequeños comerciantes, vendedores en la vía pública, etc.) en la elaboración, discusión, decisión, aplicación y control de los programas públicos y privados de renovación urbana
* Conservar, en los programas y planes de renovación urbana, la riqueza y pluralidad de actividades urbanas, sobre todo de la vivienda y las actividades económicas populares, de los usos del suelo previos, la diversidad de sectores sociales y las peculiaridades de su cultura y vida cotidiana
* Integrar en los programas públicos y privados de renovación urbana, con carácter obligatorio, subprogramas de desarrollo social: mejoramiento de vivienda popular en el sitio, creación de nuevas áreas verdes y recreativas, mejoramiento del acceso de la población a los servicios públicos sociales y culturales, etc.; y apoyar y dar crédito a microempresas artesanales y comerciales

D. Protección del medio ambiente

* Dar prioridad al transporte público menos contaminante: Metro, transporte eléctrico y camiones con equipo anticontaminante, restringiendo el uso de automóvil privado y la circulación de combis y microbuses
* Cerrar calles muy transitadas o donde ha habido daño al patrimonio histórico, a la circulación automotriz, asignándolas a los peatones y el comercio ambulante, usando los estacionamientos y lotes baldíos para proyectos de vivienda popular
* Buscar una adecuada relación entre áreas verdes y arboladas y zonas construidas, mediante la reforestación y cuidado de las existentes, y la exigencia de crear otras en los programas y proyectos de renovación o remodelación y construcciones nuevas

3.2.8. Participación democrática de la comunidad y sus organizaciones

Como se ha demostrado en los años recientes, sobre todo en la respuesta a los sismos de 1985 y en las tareas de reconstrucción posterior, la participación de la comunidad y sus organizaciones sociales en la gestión urbana y más particularmente en las tareas de la reestructuración, ajuste o modificación estructural con miras a la reducción de la vulnerabilidad de las estructuras físicas y sociales a las calamidades, puede y debe jugar un papel de primera magnitud, como parte de la democratización de la vida urbana, el redimensionamiento del Estado y la transferencia a la sociedad civil de una parte creciente de las funciones hasta ahora realizadas por el Estado.

Por su actuar cotidiano, la vivencia de los problemas, el conocimiento de las capacidades y posibilidades reales de intervención y por la defensa de sus intereses inmediatos y a mediano y largo plazo, la comunidad puede y debe participar efectiva y decisoriamente en las tareas de planeación: diagnóstico, pronóstico, proposición, decisión, implementación, ejecución, control y evacuación. La elaboración de propuestas alternativas, autónomas de renovación urbana y ajuste estructural, es una forma de participación que debe apoyarse y desarrollarse; la condición para asegurar este avance de la participación ciudadana es el reconocimiento de su capacidad y madurez, la aceptación concertada en igualdad de condiciones de sus demandas y propuestas, el estímulo y apoyo a ellas y la creación de condiciones legales, administrativas, financieras y

materiales para su ejecución. La igualdad de condiciones para la proposición, la negociación y el impulso y apoyo, es un derecho democrático de los integrantes de la sociedad civil.

4. La prevención en su fase de preparación

En su fase de preparación, la prevención incluye todas aquellas medidas tendientes a: a) crear conciencia entre la ciudadanía acerca de: los riesgos reales que existen en una ciudad como México, de sufrir diversas calamidades, incluyendo macrosismos; la vulnerabilidad de sus zonas y lugares de trabajo, vivienda, abasto, educación, atención a la salud, recreación, etc., ante las calamidades, en particular los macrosismos; la importancia de llevar a cabo y solicitar a las autoridades la realización de procesos de "ajuste" o "modificación estructural" tendientes a reducir la vulnerabilidad de los elementos de la estructura urbana; la necesidad y las ventajas derivadas de la toma de medidas de prevención o protección civil adecuadas a las diferentes calamidades posibles, para la conservación de su vida, bienes materiales y condiciones de vida; la conveniencia de la organización comunitaria para la prevención.; b) informar y formar a la ciudadana sobre las medidas y los medios más adecuados a la protección de la naturaleza, la vida humana, los bienes materiales y las condiciones sociales de vida, en caso de enfrentarse a una calamidad mayor y, particularmente, un macrosismo, en sus dos modalidades: la preparación previa y la respuesta a la calamidad misma; c) crear las condiciones jurídicas, institucionales, físico-territoriales, materiales, económicas y humanas que permitan al sector público, al privado, a las organizaciones sociales y a los individuos, enfrentar lo más eficiente y racionalmente posible a una macroemergencia.

Como instrumentos adicionales a los puestos en práctica por los organismos gubernamentales y no gubernamentales, resumidos y analizados en los capítulos I, II y III de este trabajo, presentamos a continuación un primer esbozo de desarrollo de otros nuevos, o de su ampliación y sistematización.

4.1. Información sistemática y permanente para crear cultura ciudadana de protección civil

La información suministrada a la ciudadanía sobre las calamidades y la vulnerabilidad de las estructuras físicas debe ser verídica, suficiente, sistematizada y permanente. Es igualmente contraproducente la ausencia de información, la información que subestima los riesgos y la vulnerabilidad o la sobrevaloración de las medidas puestas en marcha por los responsables. La justificación de una posible sicosis de miedo o angustia de la población, conduce a la apatía, el desinterés y la desprotección. Obviamente, su opuesto, la sobrestimación de los riesgos y la subvaloración de los medios disponibles conduce irracionalmente a esta sicosis. El justo término medio es partir de la madurez de la población, de su posibilidad de adquirir una conciencia crítica pero positiva, de su capacidad de autodefensa y autoprotección, y actuar para impulsar y promover estos procesos. La despolitización de la información, la eliminación de su carácter habitual de publicidad gubernamental, la despatrimonialización de las acciones, son en estos momentos, condiciones de su utilidad, eficiencia y aceptación ciudadana. La información debe tener diferentes niveles y contenidos, y orientarse hacia diferentes estratos, grupos e instituciones sociales.

4.1.1. Divulgación científica

El producto de la investigación científica sobre las calamidades en general y los movimientos telúricos en particular, y sus impactos urbanos, proveniente de diferentes campos del conocimiento (ciencias sociales, ciencias naturales, técnicas del diseño y la producción de estructuras físicas, etc.), debe ser transmitido a los grupos intelectuales y político-sociales que están en condiciones de integrarlo a otros campos del conocimiento, o transmitirlo y reproducirlo a la sociedad gracias al papel que cumplen en la vida cotidiana, la política y la gestión administrativa y social: investigadores de otros campos del conocimiento, profesionistas en diversos disciplinas, maestros en los distintos niveles del sistema escolar, administradores públicos, polí-

ticos y representantes populares, dirigentes sindicales y sociales, etc.

Para lograr una mayor cobertura de difusión y hacer eficiente y rentable el esfuerzo, los medios para comunicar esta información deberían: mantener el rigor y la responsabilidad científica, combinada con un lenguaje simple, comprensible a los no expertos en cada área científica; colocarse en un nivel intermedio de complejidad técnica; abordar temáticas de interés pluridisciplinario; buscar integralidad en la forma de abordar los problemas, combinando, por ejemplo, aspectos naturales, técnicos y socioeconómicos de la vulnerabilidad de las estructuras, etc.; incitar al desarrollo de nuevos trabajos en otros campos conexos, utilizando la información aportada; impulsar su reproducción social sistemática; inducir a los responsables en los diferentes medios al desarrollo de distintas acciones de ajuste y prevención. En nuestro caso concreto, podría planearse la publicación de una colección de libros sobre los sismos en la Ciudad de México, elaborados por grupos pluridisciplinarios de especialistas que aborden conjuntamente los diferentes y más importantes aspectos de la problemática de las calamidades geológicas y sísmicas del AMCM; simultáneamente, se podría diseñar un sistema de distribución que hiciera llegar la colección al más grande y amplio número de lectores.

La realización frecuente y sistemática de foros, seminarios y debates, abiertos al público y bien publicitados, con participación libre e interdisciplinaria de investigadores y hacedores de política del sector público y privado, permitiría socializar el conocimiento científico y técnico y las necesidades de protección civil para responder a las calamidades.

4.1.2. Información general a la ciudadanía

Para sustentar la información para la acción de *respuesta* a las emergencias, se ha señalado la importancia de dar a la ciudadanía una información general sobre la naturaleza de las calamidades, su impacto material y social, la vulnerabilidad de las estructuras físicas y sociales y las formas amplias de enfrentarlas (Jackson y Burton, 1980). Esta información es distinta a los manuales para la acción y su objetivo es desarrollar la conciencia de protección entre los ciudadanos y sus representantes y dirigentes, que de sustento y eficiencia a aquella. Libros de bolsillo de bajo precio, literariamente bien hechos, con información seria y sin simplismos, con material histórico concreto sobre México y el área metropolitana, sin subvaloración ni sobrevaloración, despolitizados y sin discurso legitimador, abordando todos los aspectos del problema sin rehuir la crítica cuando sea necesaria.

Deberían responder a las inquietudes más generalizadas:

1. Causas y magnitudes de los terremotos.
2. Frecuencia y probabilidad de que ocurran en el futuro en México y el área metropolitana de la Ciudad de México.
3. Posibilidad de predecirlos y/o prevenirlos.
4. Situación de las fallas, terrenos y zonas más vulnerables o peligrosos.
5. Características y magnitudes de los posibles daños naturales, humanos, materiales y físicos que pueden producirse.
6. Aspectos económicos y sociales de la vulnerabilidad de los grupos sociales y las estructuras físicas.
7. Descripción general y operativa de los programas gubernamentales de Protección Civil (federal, DDF, Edo. Mex.) en caso de macrosismo.
8. Explicación general sobre las medidas concretas incluidas en los planes urbanos y los reglamentos de construcción del DDF y el Edo. Mex.
9. Preparación individual y comunitaria para enfrentar una emergencia sísmica.
10. Acciones generales de respuesta ciudadana en caso de ocurrir un macrosismo.
11. Como llevar a cabo la recuperación y reconstrucción.

Para los administradores públicos, propietarios y profesionistas encargados de la planeación y diseño urbano, el fraccionamiento y adecuación de terrenos, el diseño y construcción de infraestructura urbana y regional, el diseño y la construcción de inmuebles de todo tipo, el

diseño y producción de medios y sistemas de seguridad y protección civil, debe elaborarse un manual técnico que reúna y sistematice las reglamentaciones, normas y recomendaciones relativas a medidas de seguridad y prevención de calamidades, dispersas en diversos instrumentos y documentos legales y administrativos para el DDF y el Edo. Mex. Este manual debería ser de posesión y consulta obligada de estos agentes sociales.

4.1.3. Información para la acción de respuesta a las calamidades

Esta información debe dirigirse, diferenciadamente, a la ciudadanía en general, las distintas organizaciones sociales y los sectores de actividad económica y social. Su contenido debe ser preciso, operativo, de fácil comprensión y gran efectividad comunicativa. Hay muy diversas formas de difusión que pueden y deben combinarse.

1. Manuales sectoriales para la preparación y la realización de la acción de respuesta. Deben diseñarse específicamente para los distintos destinatarios y contener la información adecuada propia de cada uno de ellos: habitantes en sus lugares de residencia, empleadores según la rama y giro de actividad, trabajadores en sus distintos lugares de trabajo por ramas de actividad, administradores y empleados públicos según su sector de responsabilidad, usuarios de los diferentes servicios públicos, organizaciones sociales de acuerdo a la especificidad de la relación social en la que localizan, brigadas de voluntarios según su sector de origen y su área de servicio, etc.

2. Programas radiales y televisivos y espacios en diarios, revistas y suplementos escritos, de información y orientación general sobre calamidades y sismos, periódicos, continuos, en horas de audiencia numerosa, utilizando el tiempo de programación o espacio de publicación asignado legalmente al Gobierno en estos medios.

3. Anuncios cortos o pequeños, pero muy bien localizados (páginas más leídas, horarios de mayor audiencia, etc.) en prensa, radio y televisión sobre las medidas básicas de preparación y protección y las acciones más inmediatas a llevar a cabo en caso de una emergencia de diferente tipo o magnitud. Igualmente, orientaciones a la comunidad sobre la existencia, forma de organización y operación de brigadas de voluntarios.

4. Información concreta, visual o sonora, obligatoria, sobre medidas y medios de seguridad y auxilio en casos de emergencia, en lugares de reunión masiva tales como: instalaciones y eventos deportivos (estadios, centros deportivos, gimnasios, albercas, etc.); lugares y eventos culturales y recreativos (salas de concierto, teatros, cines, salas de baile, etc.); salas y sitios de reunión cerrados (auditorios, centros de convenciones y seminarios, aulas escolares, etc.); lugares de alta concentración de trabajadores o usuarios (fábricas, grandes almacenes, oficinas públicas con atención al público, terminales o estaciones de transporte aéreo, ferroviario, camionero y de Metro, etc.).

5. Adecuada señalización visual o sonora de los medios y medidas de seguridad, evacuación y auxilio en construcciones y lugares públicos.

4.2. Formación en prevención y protección civil

La información es, en un sentido amplio, formación. Sin embargo, son necesarios procesos formativos sistemáticos para generar los cuadros de difusión, organización, gestión y acción para la protección civil y el enfrentamiento a macroemergencias. Se sugieren diferentes niveles y tipos de acción formativa.

1. Los estudiantes son una calificada correa de transmisión de la información hacia sus familias y núcleos de influencia. Además de los simulacros periódicos en las instalaciones de los distintos niveles educativos, los cuales deben ampliarse, incluyendo niveles aún no cubiertos, se propone la integración de contenidos formativos sobre prevención y protección social ante desastres en la currícula de la educación primaria, secundaria y universitaria, la cual podría darse integralmente con la formación sobre protección del medio ambiente.

2. En la educación superior, podrían montarse programas de formación de técnicos medios, licenciados o especialistas en prevención y protección civil ante desastres, en sus diferentes

formas, para formar recursos a nivel medio superior y superior para las funciones y organismos de protección civil que se desarrollan a nivel nacional en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil.

3. Ampliar los programas de capacitación y formación de organizadores de brigadas de voluntarios, maestros del sistema educativo primario y secundario y funcionarios y técnicos de organismos de Planeación Urbana y Protección Civil, en diferentes aspectos y componentes de la protección civil en casos de macroemergencias, sobre todo sísmicas, desarrollados en el Centro Nacional de Prevención de Desastres, CENAPRED, la Dirección General de Protección Civil del DDF y su homóloga en el Estado de México. Un programa amplio y permanente podría ser el objetivo a mediano o largo plazo.

4.3. Ampliación de la base material para la protección civil y la respuesta a emergencias

Ocurrida una macroemergencia, en particular sísmica, puede recurrirse a múltiples medios para obtener las instalaciones, maquinaria, equipo y otros medios materiales para responder a las necesidades. De hecho, lo impredecible de la magnitud de la necesidad concreta, el alto costo de muchos de estos medios y la necesidad de mantenerlos en condiciones de funcionamiento óptimo y su periódica reposición para evitar la obsolescencia, impiden que se destinen exclusivamente a la respuesta a las aleatorias o esporádicas emergencias, aunque su magnitud y gravedad exigen su inmediata disponibilidad. Sin embargo, es necesario disponer de una base material mínima suficiente para servir de medio inmediato de respuesta y sustento operativo para la organización global de ésta. Para crear esta base material, debería llevarse a cabo un esfuerzo económico y organizativo sostenido y acumulativo en los períodos en que las emergencias no absorben todos los recursos.

4.3.1. Sistema computarizado de información logística

Organización de un centro o banco computarizado de información sobre diversos aspectos estratégicos de las calamidades y las respuestas, en un organismo público existente, dotado de equipo electrónico adecuado, suficiente, moderno y actualizado, personal técnico altamente calificado y programas de cómputo avanzados y permanentemente actualizados, que acopie, actualice y procese cotidianamente la información disponible sobre emergencias y medios de respuesta y, en casos de emergencia, sobre todo de gran magnitud, funcione como centro de organización de la respuesta en sus diferentes componentes. Se considera conveniente que opere simultáneamente, coordinadamente, o enlazado automáticamente con otro homólogo en el Estado de México, preferentemente en uno de los municipios conurbados.

A titulo de ejemplificación y referencia, podrían enlistarse las siguientes actividades y funciones de este centro o unidad de cómputo:

A. Información histórica: archivo, sistematización y análisis de la información empírica y factual sobre las diferentes emergencias naturales y sociales que han tenido o tengan ocurrencia en la Ciudad de México, para uso de organismos de protección civil, administración pública, centros de investigación, investigadores, y diferentes organizaciones sociales, en sus actividades de investigación, planeación alternativa y preparación para las emergencias.

B. Inventarios actualizados: áreas, zonas, colonias, barrios, e inmuebles de alto riego diferencial ante calamidades naturales o sociales; unidades físicas de emergencia (albergues, campamentos, áreas acondicionadas o acondicionables, almacenes, depósitos, etc.): localización, área libre y construida, disponibilidad de infraestructura y servicios sociales, usos alternativos previstos o propuestos, diseños de acondicionamiento posible, capacidad, características particulares, dotación de equipo y materiales, etc.; instalaciones varias que en caso de desastre pueden ser readaptadas a usos emergentes: iglesias, clubs privados, hoteles, locales educativos públicos y privados, funerarias, terrenos baldíos privados, etc., e información sobre responsables y contactos; unidades públicas y privadas de atención médica existentes:

localización, especialidades, capacidad instalada normal y en emergencias, promedios de ocupación normal, recursos humanos y materiales normales disponibles, equipo fijo y móvil, depósitos de medicinas, etc.; equipo de salvamento y demolición: cantidad, calidad y tipología, localización institucional y física, disponibilidad, proveedores, condiciones de suministro, etc.; morgues y depósitos de cadáveres de emergencia, capacidad física y de material de funerarias, áreas disponibles en cementerios, etc.; disponibilidad de material básico para emergencias: cantidad y tipo, utilización, localización física e institucional, disponibilidad y condiciones, proveedores y condiciones de suministro, etc.

C. Directorios actualizados: organismos públicos y privados, organizaciones sociales y responsables, por sectores urbanos, coordinados y articulados a los programas de protección civil; brigadas de voluntarios, institucionales, sindicales, sociales, vecinales, etc.: institución e individuo responsable, especialización, composición, equipo disponible, áreas de influencia, etc.; personal médico y paramédico inscrito como voluntario para casos de macroemergencias, por especialidad: dirección personal e institucional, institución de adscripción, disponibilidad, área natural de actividad, movilidad, equipo, etc.; profesionales ingenieros, arquitectos, constructores, abogados, y de otras especialidades útiles en emergencias, inscritos como voluntarios; organismos nacionales e internacionales de ayuda y representaciones diplomáticas extranjeras para suministro de información y apoyo material y financiero, según áreas de especialización, interés, capacitación y capacidad; proveedores de los diferentes insumos de emergencia, con giros y rubros, productos, capacidad instalada, tiempos de entrega, calidades y características, listas actualizadas de precios, etc.

D. Paquetes de emergencia: diseño actualizado de paquetes unitarios de: alimentación y otros consumos diarios de damnificados y equipos de rescate y atención a damnificados; ropa y enseres domésticos; tiendas, galerones y casas de emergencia; mobiliario y equipo de albergues; medicinas básicas; equipo médico de emergencia; ataúdes y bolsas para inhumación; etc.; para ser usados por los organismos de ayuda y los proveedores en caso de emergencia.

E. Información de emergencia: En la emergencia, la unidad de computo puede realizar, entre otros muchas actividades: actualización constante de los inventarios y directorios; registro e información particularizada de muertos, heridos, damnificados, reubicados, etc, y su localización física; registro e información particularizada de daños a la naturaleza y a las estructuras e infraestructuras físicas y servicios urbanos, con cálculo de daño físico y pérdidas y costos económicos; registro y emisión de información particularizada de la situación física de infraestructuras y servicios sociales y del estado de la atención al público habitual o a los damnificados, y alternativas u opciones de atención; organización de los flujos de muertos, heridos, damnificados o reubicados, hacia centros fijos y móviles de atención médica, albergues y campamentos, morgues, cementerios, etc.; organización de los flujos físicos de recursos humanos y materiales disponibles y del acopio y abasto de los necesarios; manejo de pedidos y demandas a proveedores comerciales y ayuda interna e internacional; registro, inventario y distribución de la ayuda nacional e internacional según programas de necesidades; evaluación constante y acumulativa de necesidades de recursos presupuestales y financieros de emergencia; trámite de los pedidos de ayuda a organismos nacionales y multinacionales de ayuda.

4.3.2. Sistema de comunicaciones de emergencia

La información rápida y calificada es una condición necesaria de una adecuada y eficiente respuesta a una emergencia en curso; de ella depende el funcionamiento de la Unidad Computarizada de Información antes descrita. La rápida expansión de la telefonía celular en la capital brinda un medio excepcional para lograrlo, aunque su estructura de costos limita su utilización para tal efecto por parte de la comunidad y sus organizaciones sociales. Para desarrollar el sistema de comunicación se propone:

A. Ampliar la capacidad de cobertura de la telefonía celular disponible en el centro operativo de la Dirección General de Protección Civil del DF, y en las Unidades Delegacionales de Protección Civil, enlazándola a su homólogo del Estado de México (a la cual se sugiere un esfuerzo similar), abriéndola a otras instancias gubernamentales de importancia en la emergencia y a organismos privados como los centros de atención médica, y sobre todo a instancias claves de la comunidad, como las organizaciones sociales fundamentales.

B. Ampliar el número de unidades de telefonía celular disponibles para el uso de quienes realicen la actividad móvil de organización de las tareas de rescate y auxilio, y dotar a los albergues y áreas habilitadas para campamentos de emergencia o unidades móviles de atención a la salud.

C. Dotar de aparatos de telefonía celular para uso en caso de emergencia, a un número determinado de organizaciones sociales claves en la estructuración de la participación ciudadana en las tareas de respuesta en caso de desastre.

D. Organizar y desarrollar la red de comunicaciones voluntarias en caso de desastre: medios de comunicación de masas, radioaficionados, radio banda civil, etc., elevando su capacidad técnica para la recopilación y transmisión de información clave.

E. Estudiar técnicamente los medios para conectar el sistema de comunicación de emergencia a la unidad computarizada de información básica.

F. Distribuir entre los integrantes de la red de comunicaciones de emergencia, un manual de instrucciones básicas para la óptima transmisión, las características de la información esencial requerida y las mejores condiciones de transmisión para su recuperación en el sistema computarizado de información.

4.3.3. Unidades físicas básicas de emergencia

Las unidades físicas de emergencia más importantes son, a nuestro juicio: los albergues y campamentos de emergencia para damnificados, las unidades médicas móviles o temporales y las unidades de acopio y distribución de materiales y subsistencias.

Los sismos de 1985 dejaron un saldo de 150,000 damnificados, unas 30,000 familias; en los albergues y campamentos de emergencia se atendieron 42,700 personas, aunque se sabe que muchos prefirieron otras soluciones a su necesidad de vivienda, incluyendo permanecer en sus viviendas deterioradas, por miedo a perder sus haberes materiales. Esta cifra sirve de referencia. La Dirección General de Protección Civil reporta albergues suficientes para una suma igual de damnificados a la de 1985; sin embargo, parece necesario encontrarle solución a los problemas señalados en el balance de los sismos de 1985.

Es necesario incrementar notoriamente, al menos al doble, el número de plazas en albergues o áreas libres para campamentos de emergencia en la delegación donde se ubica el Centro Histórico (Cuauhtémoc), que sólo cuenta con capacidad de albergue para 6,500 personas, y las que la rodean (Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo) que cuentan con albergue para otros 13,350 personas, pues en ellas es donde hasta ahora se han presentado los mayores daños en los sismos del pasado. Por la inseguridad y los robos, los damnificados prefieren permanecer cerca de sus antiguas viviendas. El resto de los albergues está muy alejado de las áreas más vulnerables y en caso de un macrosismo con impacto en el CH y sus áreas periféricas, los damnificados no los usarían voluntaria y gustosamente (plano No. 7).

Una solución sería la localización de ciertos inmuebles que podrían usarse como albergues, tales como iglesias, hoteles, locales escolares o lotes baldíos. Otra, seleccionar algunas áreas verdes o parques y las zonas centrales o laterales de grandes avenidas, para posible localización de campamentos de emergencia. Esto no parece difícil; el problema sería la ausencia de servicios sanitarios y de facilidades para la instalación de ciertas infraestructuras como cocinas y conexión de redes de energía eléctrica. Estas carencias serían más agudas en el caso de la instalación de unidades móviles de atención médica.

En general, los lugares para albergues, campamentos y unidades móviles, incluidos la mayoría de los sitios seleccionados por las

dependencias del DDF adolecen de déficits más o menos grandes de servicios esenciales (agua, drenaje, electricidad, gas, etc.). En algunos casos, sobre todo en los campos deportivos, lotes baldíos, áreas verdes y parques públicos, sería posible y conveniente ir instalando conexiones-terminales y, en su caso, depósitos de agua, de estos servicios básicos, a las que puedan conectarse los campamentos en el momento necesario. Podrían también instalarse unidades de servicios sanitarios, de dimensión conveniente, que mientras no sean usados en emergencias, pueden destinarse a satisfacer el gran déficit de estos servicios públicos para los usuarios y transeúntes de estas zonas, mediando el cobro al usuario de una suma baja pero suficiente para su mantenimiento en buen estado. Este tipo de inversión puede llevarse a cabo en otras instalaciones o terrenos baldíos, incluidos en la lista oficial de albergues.

Desde hace tiempo, la arquitectura, la industria de componentes para la construcción y algunas industrias de viviendas prefabricadas, se han ocupado del problema de la vivienda de emergencia. En 1975, por ejemplo, la UNESCO y la Unión Internacional de Arquitectos celebraron un concurso entre estudiantes de arquitectura con este tema, durante el Congreso Internacional de Arquitectos (ministerio de la Vivienda de España, 1975). Parece importante que en México se desarrolle esta preocupación por el diseño y la producción de viviendas de emergencia adecuadas a diferentes medios geográficos, materiales disponibles, necesidades y capacidades productivas del país. Podría celebrarse un concurso nacional entre firmas de diseño o estudiantes universitarios de ciclo terminal, con el patrocinio de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, algunas industrias del ramo y el gobierno, buscando la factibilidad de su producción; o al menos, crear las condiciones para hacerlo en casos de necesidad. Si se cubre el mercado centro y suramericano, de similares características y frecuentemente asolado por macroemergencias, entre ellas las de tipo sísmico, su producción podría ser rentable. Podrían utilizarse en diversas circunstancias como sismos, inundaciones, deslizamientos de tierra, grandes incendios, explosiones, reubicaciones o, simplemente, para cubrir las necesidades emergentes normales de los sin techo. Este esfuerzo podría ampliarse a otras actividades en campamentos de emergencia, como escuelas, cocinas y comedores comunes, lavanderías, almacenes, centros de atención médica, etc.

Las necesidades de unidades de atención médica en emergencias, podrían cubrirse mediante puestos móviles autoimpulsados de atención médica y hospitales de campaña que puedan ser conectados rápidamente a las terminales de emergencia de redes de servicios antes señaladas.

Finalmente, es necesario prever la localización de las unidades de acopio y distribución de materiales y subsistencias con destino a la construcción y dotación de campamentos de emergencia, de mantenimiento de los damnificados instalados en albergues y campamentos, y la no muy grata tarea del almacenamiento y embalaje de los muertos en una macroemergencia. Su localización y requerimientos varían según la época del año en que se produzca: períodos calurosos y secos, calurosos y de lluvia, secos y fríos; en estas condiciones, podrían preverse localizaciones y características físicas y de dotación de inmuebles diferentes, para ser usadas según las circunstancias.

En el momento de la emergencia, cuando sean puestas en funcionamiento, estas unidades físicas básicas deberán contar con las líneas necesarias de telefonía celular, en uso en otras instancias y actividades, pero asignadas previamente y disponibles específicamente y en cualquier momento.

4.4. Sistemas de abastecimiento de materiales, alimentación y medicina

La *Unidad Computarizada de Información* podría diseñar los sistemas básicos de abastecimiento, y operarlos, en los siguientes rubros al menos: material y equipo de rescate y desalojo de víctimas, y de remoción y desalojo de escombros; material básico para formación y mantenimiento de albergues y campamentos de emergencia:

tiendas y viviendas transitorias, bolsas de dormir y camas, aparatos sanitarios provisionales y unidades de cocina y sus implementos, mobiliario, mantas, equipo de limpieza, etc.; material y equipo básico para la formación y mantenimiento de los servicios comunes correspondientes a albergues y campamentos: servicios sanitarios, cocinas, comedores, lavanderías, atención médica corriente, guarderías y escuelas, lugares de animación para residentes, etc.; consumos básicos de los damnificados alojados en albergues: alimenticios, de aseo personal y de los albergues, de limpieza, médicos, de ropa y calzado, escolares, etc; medicinas de uso cotidiano en emergencias.

El diseño de paquetes unitarios sería de gran utilidad para la demanda de ayuda nacional e internacional, los pedidos a proveedores y su posterior administración y distribución. Mantener en forma permanente un equipo grande de estos materiales de abastecimiento resulta muy costoso en espacio y dinero; parecería más adecuado contar con un depòsito mínimo distribuido en instituciones y lugares conocidos, fácilmente integrables en caso de emergencia, y poner en marcha un sistema computarizado de acopio, ágil, que incluya: diseño de paquetes de consumo básico por unidad de uso (campamento o albergue, familia, integrante individual), incluyendo todas sus vertientes; sus componentes serían objeto de las demandas de ayuda internacional y local; directorio sistemático y actualizado, computarizado, de proveedores por rubros, giros y paquetes, y posibilidades de firmar convenios de proveeduría en el momento adecuado; sistema computarizado de almacenamiento y distribución.

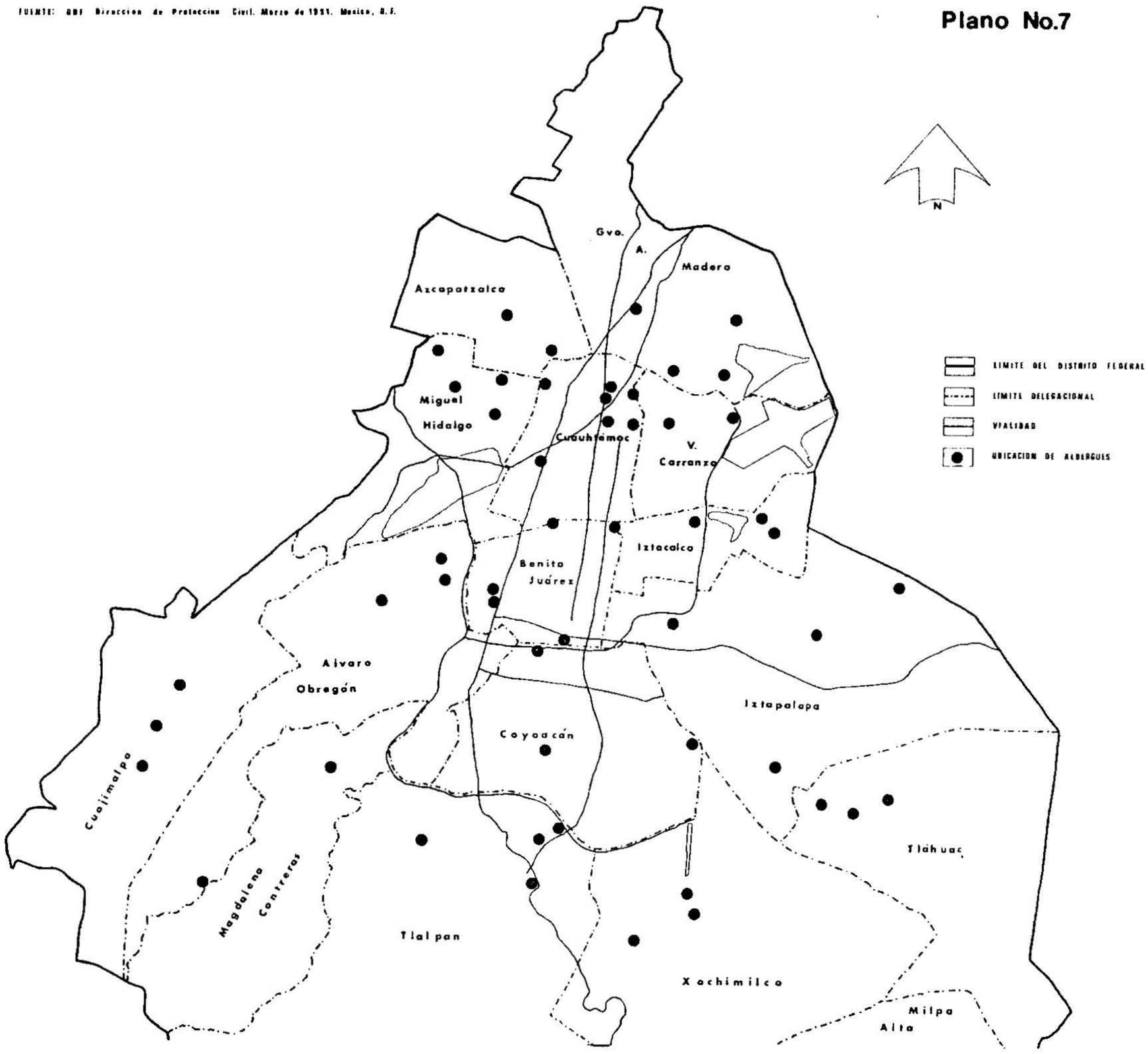
4.5. Las brigadas de voluntarios

Recomendamos la creación de un movimiento amplio de formación y desarrollo de brigadas de voluntarios para llevar a cabo actividades de: rescate y auxilio a damnificados y su localización en los albergues adecuados; recolección y transmisión de información sobre víctimas, damnificados, daños materiales, necesidades de rescate y atención médica, etc.; atención paramédica a heridos y lesionados y orientación hacia las unidades de atención; instalación de albergues y viviendas de emergencia y todos los locales de actividades y servicios conexos; administración y animación de albergues y atención a los sectores necesitados (niños, ancianos, etc.); tareas múltiples de mantenimiento de albergues y servicios conexos; demolición de inmuebles dañados y retiro de escombros; vigilancia civil alternativa en inmuebles afectados; peritaje sobre daños y estado de las construcciones; apoyo jurídico y legal a los damnificados; organización del transito vehicular; prestación de servicios varios a la comunidad; y manejo de unidades de acopio y abastecimiento y organización de los flujos de bienes y subsistencias.

Las brigadas han surgido naturalmente en muchas emergencias, sobre todo en 1985; su organización sistemática y previa significa un gran avance en su preparación, eficiencia y coordinación; y puede impulsarse su libre surgimiento en: agrupamientos con fines humanitarios o deportivos, como Boy Scouts, etc.; personal de empresas públicas o privadas especializadas en tareas propias de las emergencias; organizaciones sindicales; organizaciones sociales diversas, particularmente de base territorial; universidades y otros establecimientos escolares; gremios y colegios profesionales; y ciudadanos no organizados en otras formas.

Como tareas fundamentales, las brigadas de voluntarios para emergencias tienen: información general, entrenamiento y capacitación general (por ejemplo, primeros auxilios), capacitación especializada según la actividad seleccionada, recolección de fondos de mantenimiento e inversión, formación de una base material (equipo, medios de trabajo, bolsas básicos de subsistencias, etc.), información a los ciudadanos del área o la actividad de influencia de la brigada, investigación básica de situaciones concretas de alto riesgo y vulnerabilidad en sus áreas de influencia, las formas de resolverlas y las acciones necesarias, etc., en el ámbito territorial o social de acción.

La formación y desarrollo de las brigadas, su gestión cotidiana y permanente y su acción deben



ser libres y autogestivas, como un aspecto más de la democratización de la vida social. Su coordinación debe ser por decisión propia y autónoma. Su relación con las autoridades debe ser de mutua confianza, coordinación y concertación y no de control gubernamental o vigilancia. Los registros y directorios deben tener un carácter operativo y funcional y no de supervisión, fiscalía y subordinación. Podría pensarse en la formación de la coordinadora o federación de brigadas de voluntarios, que coordinara su acción, vinculara a los grupos dispersos, organizara campañas de promoción y sirviera de representante e interlocutor colectivo, cuando así sea necesario. Una campaña anual de promoción de la conformación de brigadas, información a la comunidad y recolección de fondos para el equipamiento, sería un buen método para mantener el crecimiento y consolidar los recursos materiales.

4.6. Participación democrática y relaciones Estado-comunidad en la prevención y protección civil

Hasta ahora, los funcionarios públicos han tenido una visión limitada del papel de las formas de organización de la comunidad en estas u otras actividades; consideran sus esfuerzos y formas de participación ciudadana, como

complementarias y subordinadas a las acciones del gobierno. Creemos necesario cambiar la postura ideológica y la relación real, en un sentido acorde con el desarrollo de la democracia y la participación ciudadana. Las brigadas voluntarias, como las organizaciones sociales deben poder organizarse libremente, dotándose de sus propios mecanismos de estructuración y gestión interna. Deben mantener su autonomía e independencia frente al Estado y a las organizaciones políticas. Su registro, cuando se considere conveniente, debe ser libre y de carácter operativo, no de control.

En la acción solidaria, deben tener libertad de iniciativa, crítica, demanda y movilización. Su papel no debe ser secundario, sino de igualdad con otros sectores que participan en la respuesta a la emergencia. Deben tener representación adecuada, cuantitativa y cualitativamente, y autónoma en las instancias de consultoría (Consejos de Protección Civil en sus diferentes niveles), en igualdad de condiciones con otros sectores sociales involucrados, y poder nombrar en forma libre y directa a quiénes los representen en los organismos de consultoría o decisión en casos de emergencia.

Por último, las organizaciones sociales y las brigadas voluntarias están colocadas en una inmejorable posición de conocimiento de la realidad, para conocer las situaciones de vulnerabilidad, proponer e impulsar soluciones y actuar como medios de control directo de las acciones de los agentes sociales que incrementen la vulnerabilidad o bloqueen procesos de solución a ellas. Debe reconocerse formal y realmente esta capacidad y darse los pasos para que sea puesta en práctica.

5. El papel de la comunidad y las organizaciones sociales en la prevención y respuesta a las emergencias

Aunque existieran programas gubernamentales muy completos y eficaces para prevenir y responder a una macroemergencia sísmica o de otra naturaleza, se contara con todos los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para aplicarlos, y hubiera una correspondencia total entre los programas, los recursos y la naturaleza y magnitud del evento, lo cual no está garantizado en el momento actual aunque se haya avanzado en este camino, la participación y acción de la comunidad en la protección civil debería ser asumida por todas las instituciones y agentes sociales como esencial e insustituible.

En este ámbito, la comunidad es: a) la mejor conocedora práctica, aunque no necesariamente consciente, técnica y sistemática, de las situaciones concretas de vulnerabilidad socioeconómica y física ante las calamidades naturales y sociales; b) el sujeto receptor formal de las acciones preventivas y de respuesta a las emergencias; c) el mayor recurso humano disponible en una emergencia y controla una masa importante de recursos materiales para aplicar activamente las medidas; d) la fuente inmediata de solidaridad social, moral y material con las víctimas y damnificados; e) el origen de todos los recursos materiales que las instituciones gubernamentales pueden poner en acción en la protección civil; y f) la base de legitimación social de las acciones, necesaria para que el Estado y ella misma puedan obtener de los organismos estatales (ejecutivos y legislativos), privados, nacionales y extranjeros, las condiciones jurídicas, financieras, materiales y humanas, normales o extraordinarias, para la acción permanente o coyuntural.

Exclusivamente para efectos de este trabajo, evitando toda discusión teórica e interpretativa al respecto, la comunidad (denominada también "ciudadanía" o "sociedad civil"), estaría conformada, en el caso particular de la Ciudad de México, básicamente por:

A. Las organizaciones gremiales en lo económico: gremios o corporaciones empresariales en sus diferentes sectores de actividad, sindicatos de trabajadores en sus diversos sectores, asociaciones o uniones de trabajadores por cuenta propia, no asalariados y campesinos, etc.; agrupados a nivel nacional, regional, local o de base.

B. Las organizaciones sociales de base territorial (OST): uniones y asociaciones de residentes, colonos, inquilinos, solicitantes de vivienda y servicios, damnificados por desastres,

etc.; cooperativas de vivienda, abasto y consumo; y uniones y grupos ecologístas y de protección del medio ambiente; agrupados a nivel nacional, regional, local o de base.

C. Las organizaciones sociales en lo ideológico, lo cultural y lo recreativo: asociaciones de estudiantes en instituciones educativas públicas y privadas, Boy y Girl Scouts y exploradores; grupos y organizaciones feministas y de mujeres, de jóvenes, de lesbianas y homosexuales, étnicas; asociaciones religiosas y de caridad o ayuda; instituciones asociativas y voluntarias de solidaridad y ayuda humanitaria; clubs y grupos recreativos y deportivos; grupos culturales; etc.

D. Las estructuras organizativas y de representación territorial institucional: las estructuras sucesivas que forman parte de la organización del Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

E. Las organizaciones sociales de socorro, auxilio y rescate: brigadas vecinales y/o voluntarias, grupos de socorristas, etc., creadas para los fines propios de la prevención y atención en casos de emergencias y desastres de distinto tipo.

F. Las organizaciones profesionales: colegios de arquitectos, ingenieros, abogados, médicos, etc.; Sociedad Mexicana de Planificación, Red Nacional de Investigación Urbana, y demás asociaciones o agrupamientos de profesionales cuya práctica se refiere a aspectos estructurales y coyunturales relacionados con este tipo de emergencias.

G. Los ciudadanos no organizados ni representados: la población urbana y rural no integrada en alguna de las formas anteriores.

Por lo general, la población puede estar vinculada simultáneamente a varias de estas formas organizativas, y entre los diferentes tipos de agrupamientos se anudan lazos de intercambio y apoyo, lo cual establece una red de relaciones y solidaridades, mediada por los sujetos, que podemos considerar altamente creativa, de gran capacidad potencial y muy positiva para los fines de protección civil en caso de sismos y otras emergencias. Así se ha demostrado en ocasión de los sismos de 1985, de los estragos del huracán Gilberto, la explosión en Guadalajara, y otras emergencias naturales y sociales. Por su naturaleza asociativa en función de objetivos comunes, formas de funcionamiento regular y voluntaria, ideología participativa y autogestionaria, y su intensa solidaridad interna, las organizaciones sociales representan una mejor alternativa para la información, la preparación y la acción, que la población dispersa, no organizada; de otra parte, las OS tienen una cierta capacidad de convocatoria hacia la población en general y otras formas organizativas, que las hace interlocutoras confiables en tareas como la recolección de ayuda, la coordinación de esfuerzos y la organización de acciones concretas. Por ello, parece conveniente y eficaz apoyar los procesos organizativos de la comunidad, en general y en los aspectos directamente relacionados con la protección civil.

Aunque no debemos incluirlas en esta clasificación, por sus objetivos, funciones y actividades, las organizaciones políticas (partidos, movimientos, asociaciones, clubs y centros de estudio), que agrupan y organizan a sectores importantes de la comunidad, pueden cumplir un papel significativo en la información, difusión, estímulo e impulso de las actividades de protección civil a través de sus medios de comunicación, activistas y militantes, en contacto con organizaciones sociales y la población de base, a condición de respetar incondicional y plenamente su autonomía e independencia, y no usarlas como medio de control, corporativizado o no, patrimonio propio o pretexto propagandístico. Esta acción es diferente a la que por su naturaleza y papel en relación al Estado tienen que cumplir para la creación de instrumentos jurídicos, institucionales, materiales y financieros para la protección civil, su aplicación, vigilancia, sanción, evaluación y transformación.

Dado que los riesgos derivados de emergencias naturales o sociales se refieren a y tienen como ámbito real a las unidades territoriales y sociales y no a las político-administrativas formales e históricas, estas propuestas se dirigen a todas las organizaciones sociales del área metropolitana de la Ciudad de México, en sus centros y sus periferias, y no solamente al Distrito Federal. Algunos de los planteamientos podrían ser

aplicados, con su particularización necesaria y conveniente, a otros centros urbanos del país, afectados por macrosismos y otras calamidades. Por la naturaleza y límites de este trabajo, se pone énfasis en las OST.

5. 1. Hacia una conciencia ciudadana de los riesgos de una emergencia natural o social.

El primer problema a resolver es el de la formación de una conciencia práctica entre los ciudadanos, sobre el peligro permanente de la ocurrencia de una emergencia natural (geológica, hidrometeorológica) o social (físico-química, sanitario-ambiental o socio-organizativa), sus costos humanos y materiales, los medios o medidas estructurales (de ajuste) y coyunturales (de respuesta) más adecuados, y las ventajas que tiene la acción comunitaria organizada, colectiva y solidaria, para reducir los efectos negativos de una tal emergencia. Por "conciencia" entendemos: el conocimiento básico, adecuado y veraz, de la problemática; la valoración de los costos económico-sociales y materiales, individuales y colectivos de una calamidad; la certeza de la necesidad y potencialidad de la acción autónoma, activa, solidaria y autogestiva ante una emergencia; la capacidad crítica, informada y responsable frente a las acciones gubernamentales y de otros sectores sociales; la iniciativa necesaria para demandar y reivindicar las medidas adecuadas de protección civil a los responsables de ellas; y la decisión práctica de actuar en los diferentes campos que la protección civil en sus diferentes aspectos exige.

Esta conciencia debe partir del reconocimiento de que una cualquiera de las calamidades o desastres puede producirse, con tipo, grado e impacto diferenciado, en cualquier momento; que puede afectarnos directa o indirectamente, y que si no nos afecta a nosotros, lo hace a otros componentes de la colectividad a la que pertenecemos; y que por lo tanto, cualquier esfuerzo de protección civil realizado por nosotros o por otros, redundará en nuestro beneficio. Así mismo, debe incluir la convicción de que la prevención y la respuesta a las emergencias deben darse simultanea y permanentemente sobre los aspectos estructurales y coyunturales de la problemática.

Como estructurales, entendemos todos aquellos hechos, estructuras o procesos permanentes, aunque no estáticos, que son condiciones sobre las cuales actúan las fuerzas naturales y sociales, que hacen que las estructuras físicas (naturaleza, ciudades, colonias, construcciones) o sociales (diversos grupos y/o estratos de población) sean más o menos débiles y vulnerables a la acción de fuerzas y desastres naturales y/o sociales que las afectan desfavorablemente: localización y construcción de colonias, infraestructura y servicios e inmuebles sobre fallas geológicas, áreas minadas, terrenos blandos, cerca de fuentes poderosas de contaminación ambiental o procesos productivos de alto riesgo, etc.; uso y sobreocupación industrial o comercial de inmuebles inadecuados para estas actividades, ausencia de instalaciones, equipos e información adecuada a casos de emergencia; procesos de deterioro de las estructuras físicas como resultado de las circunstancias jurídicas o de facto de la renta o la acción u omisión de los propietarios; ausencia de redes de drenaje de aguas negras o pluviales, carencia de servicios de salud, etc.; características constructivas de los inmuebles y poca resistencia ante fenómenos naturales; medios inadecuados o insuficientes de protección, evacuación y control en caso de incendios, fugas industriales, derrumbes, etc.

Como coyunturales entendemos los hechos o procesos que se derivan de la emergencia de las fuerzas naturales o sociales destructivas, de sus efectos inmediatos o a mediano y largo plazo, o que constituyen la respuesta, adecuada o inadecuada, a ella: difusión de información sobre medidas de prevención para desastres, formación de brigadas voluntarias de socorro y auxilio, acciones de auxilio, rescate y asistencia posterior, formación y mantenimiento de albergues y campamentos de emergencia, organización para labores de reconstrucción, etc.

5.2. Las acciones de las organizaciones sociales

En relación a la vulnerabilidad estructural, cuya solución puede garantizar una mayor resistencia

de las estructuras físicas y sociales y, por tanto, un menor costo humano, material y financiero en caso de producirse la macroemergencia, y las de prevención y respuesta a la coyuntura, la formación de la conciencia práctica de protección civil por parte de las organizaciones de la comunidad, y su práxis supone acciones de:

A. Investigación propositiva para: el adecuado conocimiento de la problemática de las calamidades naturales y sociales; la detección de las áreas, grupos sociales y soportes materiales de alto riesgo en las diferentes calamidades; la búsqueda de alternativas más adecuadas para la protección de los recursos humanos, materiales y naturales en casos de emergencia; el desarrollo de métodos, formas organizativas y técnicas para las prácticas de protección civil.

B. Difusión informativa entre los integrantes de las organizaciones, grupos, población del área o el sector de influencia en general, de la problemática de las emergencias, los efectos y costos diferenciales de ellas, las medidas o medios que pueden mejorar las condiciones estructurales o coyunturales (ajuste y respuesta) frente a posibles o reales emergencias.

C. Organización y preparación de los integrantes del grupo comunitario u organización social y los agentes individuales, tanto humana como materialmente, para evitar, mejorar o resolver las condiciones estructurales y coyunturales que hacen vulnerables los núcleos físicos o humanos, y responder adecuadamente a la emergencia cuando ella se produzca.

D. Acciones externas tendientes a lograr de la sociedad y de los organismos e instancias públicas y privadas pertinentes, nacionales y extranjeras, el sustento y apoyo jurídico, moral, material, económico y político para su acción de protección civil; y la solución de los problemas, la elaboración y ejecución de planes y programas tendientes a ella, la creación de medios adecuados de prevención y respuesta a las emergencias, etc.

E. Coordinación con los organismos gubernamentales encargados de la planeación, ejecución y control de la producción y gestión de las estructuras físicas y sociales, de la investigación, planeación y operación de la protección civil, y con las demás organizaciones y grupos de la comunidad interesados y/o actuantes en los campos estructurales y coyunturales de la protección civil.

Estas actividades deben ser colectivas, institucionalizadas, programadas, permanentes y no ocasionales, en la medida en que los riesgos son permanentes, las emergencias son poco previsibles, y sus efectos, costos y víctimas serán impredecibles, no localizables ni estimables previamente.

5.3. Investigación propositiva para la protección civil estructural y coyuntural

Las organizaciones y grupos de la comunidad antes enumerados deben llevar a cabo un esfuerzo permanente, en la medida de sus capacidades humanas, materiales y financieras, para el desarrollo de la investigación propositiva tendiente a mejorar las condiciones estructurales y preparar las medidas y medios coyunturales de sus integrantes, militantes o agremiados y sus soportes físicos y materiales, para enfrentar los diversos tipos de calamidad. La naturaleza, temática, objetivos y contenido de la investigación que puede desarrollar cada tipo de organización social son distintos, dadas sus características propias y los recursos humanos y materiales disponibles.

5.3.1. Las organizaciones gremiales en lo económico

Los gremios empresariales a nivel federal, regional y local, presumiblemente agrupados sectorialmente, están en condiciones de financiar programas de investigación tendientes a: a) diseñar nuevos sistemas estructurales, arquitectónicos y de funcionamiento de sus inmuebles, que aumenten la resistencia a fenómenos naturales, y reduzcan o eliminen los riesgos de generación de las emergencias más comunes o posibles en su actividad: incendios, explosiones, fugas industriales, congestionamientos de trabajadores y usuarios, sobreuso de inmuebles, etc.; b) estudios e inversiones para mejorar los medios y procedimientos de seguridad y evacuación, y preparar a sus trabajadores y usuarios para la acción en caso de producirse una emer-

gencia interna o externa; c) diseño de los procedimientos más adecuados para responder a una emergencia cuando se produzca en sus instalaciones; d) propuestas de desarrollo de las políticas gubernamentales de protección civil; y e) programas específicos de colaboración como sector, a la protección civil institucionalizada y a los esfuerzos de desarrollo de la acción comunitaria, tanto de sus propios trabajadores, como de otros sectores sociales.

Los sindicatos deberían demandar a sus empleadores medios temporales, materiales y económicos para desarrollar investigaciones tendientes a: a) evaluar las condiciones jurídicas, contractuales y materiales de seguridad estructural y laboral, frente a calamidades internas o externas, existentes en el lugar de trabajo; b) exigir el cumplimiento estricto de las cláusulas contractuales y la legislación laboral en este aspecto; c) mejorar las condiciones laborales y sociales que pueden agravar el impacto de una emergencia sobre sus integrantes: organización de procesos de trabajo, medidas de seguridad industrial, medios y sistemas de evacuación y protección, servicios de primeros auxilios, formación y entrenamiento de brigadas de rescate y auxilio, etc; d) revisar el estado de sus relaciones con el seguro social (IMSS, ISSSTE, etc.), los fondos de vivienda social para los trabajadores (INFONAVIT, FOVISSSTE, etc.), y otros organismos que, en caso de ser víctimas de un desastre, pueden contribuir significativamente a su atención y a la satisfacción de sus necesidades emergentes; e) diseñar una estructura operativa para la formación, capacitación, equipamiento y coordinación de brigadas sindicales voluntarias de protección civil, por empresa, sector o rama de actividad. Evitar otra tragedia similar a la de las costureras en septiembre de 1985, puede ser un objetivo general y una consigna para esta actividad.

Algunos sectores gremiales de actividad económica de trabajadores por cuenta propia o no asalariados, como las asociaciones de vendedores ambulantes, de artesanos y microempresarios o pequeños comerciantes, aunque carecen por lo general de condiciones económicas y técnicas para realizar este tipo de investigación, podrían solicitar apoyo de la administración pública para realizar, por ejemplo con la colaboración de centros universitarios u organizaciones no gubernamentales, pequeños trabajos sobre: a) mejoramiento de las condiciones de operación física de su actividad, para lograr una menor vulnerabilidad de sus instalaciones y operarios ante diferentes calamidades; b) formas de organización, en sus condiciones laborales, para crear y mantener brigadas voluntarias de protección civil; c) vías para lograr su integración a los sistemas de seguridad social y de dotación de servicios, que puedan mitigar su situación en caso de ser víctimas de una calamidad física o social; d) alternativas jurídicas y económicas para proteger sus fuentes de trabajo e ingreso, y reconstruirlas si es el caso, al ser afectadas por un desastre.

5.3.2. Las organizaciones de base territorial

Las organizaciones de base territorial, de colonos, inquilinos, solicitantes de vivienda y damnificados, y las estructuras de representación territorial institucional, cuando funcionan realmente como tales, deberían realizar un esfuerzo de investigación, buscando el apoyo y colaboración de los centros universitarios de investigación y las ONGs, obteniendo el apoyo financiero y material de las autoridades y los organismos de ayuda nacional e internacional, tendiente a: a) sistematizar, evaluar y divulgar su experiencia concreta como organización en las acciones de prevención y respuesta a emergencias de tipo social y natural; b) obtener, sistematizar y simplificar la información externa disponible sobre reglamentación urbana y constructiva, programas de protección civil, formación de brigadas de voluntarios, etc.; c) analizarla críticamente y adecuarla a su situación organizativa, social y geográfica; d) recuperar y divulgar el conocimiento y la experiencia práctica de sus afiliados sobre, por ejemplo, zonas minadas o de alto riesgo para los asentamientos humanos, formas y procesos más adecuados a la autoconstrucción en áreas y zonas de alto riesgo, procedimientos de lucha contra incendios,

derrumbes, etc. y mejores medios de evacuación en estos casos; e) elaboración y edición de manuales de orientación para los colonos e inquilinos sobre medidas de prevención y respuesta en caso de emergencias; f) elaboración de un *Plan de Riesgos y Zonas e Inmuebles Vulnerables*, del ámbito territorial y social de su acción; g) formulación de planes alternativos de "ajuste" o "modificación estructural" para sus colonias, barrios o ámbitos territoriales amplios, tendientes, entre otros objetivos, al mejoramiento de sus condiciones de respuesta a macroemergencias.

Las organizaciones y grupos ecologistas, en colaboración con centros de investigación universitarios y privados, han desarrollado un esfuerzo de investigación en los campos de la destrucción de la naturaleza y la protección del medio ambiente; podrían encauzarlo también hacia la relación entre los condiciones naturales, los desastres y los asentamientos humanos, y los cambios estructurales necesarios para modificarla en función de la superación de la vulnerabilidad de las estructuras físicas y sociales.

5.3.3. Las organizaciones sociales en lo ideológico, cultural y recreativo

Por su naturaleza, salvo en casos muy específicos, estas organizaciones carecen de condiciones objetivas para desarrollar actividades investigativas en el campo de la prevención y respuesta a macroemergencias naturales y sociales. Pueden, sin embargo, realizar una labor colectiva de información y formación que les permita socializar entre sus miembros el conocimiento de la problemática, de los mejores medios para enfrentarla, y de su potencial y requerimientos para participar en las acciones de protección civil, particularmente en las de respuesta a macroemergencias mediante la formación, capacitación y equipamiento de brigadas voluntarias de protección civil.

5.3.4. Las organizaciones profesionales

Las organizaciones profesionales se encuentran en una situación muy ventajosa para aportar significativamente al conocimiento social en el campo de la protección civil, en sus componentes coyunturales y estructurales. Por convenio con los organismos públicos o privados encargados de la protección civil, o por decisión y voluntad propia, podrían desarrollar investigaciones propositivas tendientes a mejorar las condiciones estructurales o preparar las coyunturales a aplicar en casos de emergencia, en los campos relacionados con la práctica profesional de sus agremiados: a) desarrollo de sistemas de planeación urbana adecuados a la presencia de riesgos naturales o sociales que integren la participación comunitaria democrática; b) elaboración de propuestas de mejoramiento de la situación de estructuras físicas o sociales de alto riesgo ante emergencias; c) evaluación y modificación de procedimientos y reglamentos de diseño y construcción adecuados a los riesgos sísmicos, hidrometeorológicos, sanitarios, etc., y de modos de control y evaluación; d) propuesta de sistemas emergentes y alternativos de atención a la salud, la recreación y la educación, en caso de emergencia; e) reformas y procedimientos legales para mejorar la protección jurídica de las víctimas de desastres y siniestros; f) diseño de vivienda, equipamiento y servicios de emergencia; g) programación de métodos racionales y eficientes de organización operativa de la respuesta en caso de un macrosismo u otra emergencia. También pueden investigar las mejores y más eficientes formas de participación de sus integrantes en una emergencia, según sus especialidades y áreas de intervención normal y las labores específicas para prepararla.

En todos los casos, estas investigaciones podrían desarrollarse con la información y la asistencia técnica de organismos como centros de investigación universitarios (UNAM, IPN y UAM), privados y sociales (Centro de Ecodesarrollo, CENVI, COPEVI, Grupo Pueblo, Grupo de Investigación de la UVyD 19, etc.) y organismos como Cruz Roja, ONGs nacionales e internacionales, CENAPRED y D.G.P.C.DEL DDF, teniendo como marco de referencia el análisis crítico de la legislación vigente sobre la materia a nivel federal, estatal y local. Los organismos estatales en este campo deberían crear un fondo especial para el financiamiento de estos estudios,

orientado exclusivamente hacia las organizaciones, grupos o sectores que por sus características, no cuentan con recursos propios ni pueden obtenerlos por otras vías distintas al apoyo estatal.

Las mejores condiciones de viabilidad de estos procesos de investigación propositiva serían: aceptación de las autoridades responsables, de la autogestión en la protección civil; reconocimiento de la capacidad de la comunidad para conocer sus problemas y enfrentarlos; apoyo financiero estatal y privado, sin condicionamiento; apertura informativa de los organismos que la poseen; participación ciudadana en la investigación como fuente de información, aporte propositivo, evaluadora de resultados, etc.; e integración de resultados en las políticas de protección civil, aún si ellos no coinciden con las opciones o criterios gubernamentales, o suponen cambios sustantivos en las formas de funcionamiento y decisión tradicional o formalmente institucionalizados; y confianza, discusión democrática, aceptación y puesta en marcha de las medidas posibles, por parte de los integrantes de las organizaciones y grupos involucrados.

5.4. Difusión informativa de las medidas y medios de protección civil

Si existe una conciencia práctica de la necesidad de la protección civil en general, y ante emergencias mayores, todas las organizaciones o grupos de la comunidad están en condiciones de llevar a cabo una acción de difusión informativa, de acuerdo a las características y recursos de cada una. Los medios son múltiples y pueden adecuarse a las distintas situaciones.

5.4.1. Los gremios empresariales:
* inserciones pagadas en prensa, radio y televisión, sobre todo, de mensajes de orientación hacia sus afiliados y la población en general
* publicación de libros, folletos, manuales y boletines informativos, dirigidos en primera instancia hacia sus afiliados, conteniendo diferentes niveles de información
* elaboración de videocasettes y cassettes
* realización de cursos y seminarios de capacitación en labores específicas de protección civil para sus agremiados.

5.4.2. Las organizaciones sindicales:
* secciones informativas y formativas en diarios y boletines sindicales
* periódicos murales dirigidos a los trabajadores afiliados en sus lugares de trabajo
* cursos de capacitación para dirigentes de base y promotores de brigadas de voluntarios de protección civil
* folletos y panfletos de difusión amplia entre los trabajadores.

5.4.3. Clubs y asociaciones estudiantiles, culturales, recreativas y religiosas:
* integración de los temas de protección civil en las formas específicas de formación, información, trabajo y entrenamiento de sus miembros
* distribución de información escrita o visual, propia o proveniente de otras fuentes, en sus actos y eventos
* clínicas y cursos de información y formación, para sus integrantes o la periferia sobre la que tienen influencia.

5.4.4. Las organizaciones profesionales:
* libros, folletos y manuales sobre los resultados de la investigación propositiva ligada a la protección civil
* artículos en revistas científicas especializadas y de divulgación de la investigación
* simposios y seminarios, mesas redondas y conferencias de debate o difusión sobre temas de protección civil relacionados con la actividad de la asociación
* boletines informativos a socios y afiliados.

5.4.5. Las organizaciones de base territorial:
* secciones en periódicos, boletines y panfletos de información, editados por la organización
* puntos informativos en el orden del día en asambleas generales, reuniones de trabajo, etc.
* periódicos murales e información gráfica proveniente de otras instituciones, en lugares

de reunión y puntos claves del ámbito territorial de influencia
* cursos de capacitación, particularmente para integrantes de las brigadas de voluntarios
* información oral puerta a puerta. Las campañas de información pueden programarse con los medios disponibles, por pequeños que ellos parezcan y ser cotidianas.

5.5. Organización y preparación para las emergencias

La organización y preparación para la protección civil en las organizaciones y grupos comunitarios, puede asumir muy diferentes formas, según el sector social o forma de organización de que se trate. Por ello, nos centraremos en las organizaciones sociales de base territorial. Las actividades desarrolladas deben orientarse en forma múltiple, a atender el conjunto de posibles emergencias, lo cual hace más atractiva y justificable la participación de los integrantes de la organización. Esta preparación no es simplemente un problema interno a las organizaciones; ellas forman parte de un complejo social (Estado y sociedad civil) que condiciona y en muchos casos limita su acción, con el cual debe coordinarse la acción en cualquier emergencia, de donde pueden provenir en parte los recursos materiales necesarios, y que es en definitiva el que puede darle el soporte social necesario para potencializar el esfuerzo.

5.5.1. Brigadas voluntarias de Protección Civil

Una primera forma es la organización de brigadas voluntarias de protección civil, prevención y respuesta a emergencias, integradas por miembros de las organizaciones sociales, que se capaciten para enfrentar sus diferentes formas y manifestaciones, buscando la autosuficiencia y autosostenimiento como objetivo, pero utilizando las posibilidades ofrecidas por los organismos estatales dedicados a estas labores, en lo relativo a su capacitación y, en parte, a la dotación de medios materiales para su actividad. Su acción tendría como ámbito preferencial el territorio, actividad o sector social propio de la organización, pero deben estar en condiciones de apoyar a otros ámbitos territoriales o sectores sociales diferentes, particularmente los de otras organizaciones de similares características y objetivos. En casos de macroemergencia, se integrarían al movimiento general de solidaridad y de acción de respuesta a sus efectos, en el lugar donde ella haya causado el impacto.

A pesar de las limitaciones que estos plantean, deberían coordinarse y articularse, autónoma y críticamente, a las estructuras previstas en el Reglamento de Protección Civil del DDF y la Dirección General de Protección Civil, para vincularse a sus procesos organizativos y reivindicar una participación en sus recursos y posibles apoyos; el mantenerse al margen, por razones ideológicas o posturas morales, válidas en muchos casos, llevaría a la marginalización, que anula en gran medida su utilidad y eficacia, sin cambiar las condiciones objetivas.

5.5.2. Asociación de Brigadas Voluntarias de Protección Civil

La creación de una Asociación de Brigadas Vecinales y de Voluntarios de Protección Civil, donde participen aquellas surgidas de diferentes agrupaciones y sectores de la sociedad, permitiría la acumulación de fuerzas y recursos, ganar influencia en las decisiones relativas a los programas gubernamentales de protección civil de la Ciudad de México, tener reconocimiento por parte de los organismos internacionales que pueden apoyar material y técnicamente su trabajo, formar una opinión pública local y urbana favorable, convirtiéndose en interlocutores válidos de los organismos gubernamentales. Un primer paso podría ser la constitución de una coordinadora de brigadas de protección civil de las organizaciones sociales de base territorial.

5.5.3. Las tareas de las Brigadas

Estas brigadas pueden ser el núcleo básico de las campañas de difusión informativa, de formación y asesoría de las bases de la organización en lo que se refiere a las condiciones estructurales y coyunturales para la prevención de desastres naturales y sociales. La capacitación puede obtenerse mediante un esfuerzo de propagación

en cascada, en el Centro Nacional de Protección Civil, y en la Dirección General de Protección Civil del DDF, en cuyos registros de brigadas vecinales y voluntarias deben inscribirse.

Su primera tarea sería la de levantar, junto con la comunidad, el Plano de Riesgos y lugares de atención de emergencia del ámbito territorial, de actividad o social de su organización y acción, basándose en los planos delegacionales existentes, incluyendo: localización y características físicas, poblacionales y de actividad urbana de las áreas naturales (suelo y recursos naturales) y construidas (infraestructuras, servicios, inmuebles de todo tipo, etc.) de alto riesgo, de acuerdo a la clasificación de estos, llegando aún a la detección de las fallas de inmuebles que incrementan el riesgo de éstas ante distintas emergencias; lugares, medios y recursos disponibles en la colonia y/o la organización, la delegación, el DDF, las instituciones federales y los agentes privados e individuales del área para enfrentar las emergencias. En función de este plano y de la naturaleza de los principales riesgos, debe orientarse la capacitación de los brigadistas. Las brigadas pueden cumplir también el papel de instrumentos comunitarios de vigilancia del cumplimiento de las normas de protección civil y protección ecológica en el área y de información a las autoridades competentes, encargadas de su aplicación.

5.6. Acciones externas para el mejoramiento de las condiciones de protección civil

¿Deberían las organizaciones sociales limitar su acción a las medidas coyunturales, de respuesta a las emergencias o desastres, que sólo pueden operar como paliativos previos o remedios posteriores a la crisis generada por la emergencia?; ¿no es necesario que actúen permanentemente en el logro de mejores condiciones estructurales para evitar las emergencias que pueden ser relativamente controlables (incendios, contaminación, fugas industriales, emergencias sanitarias, aglomeraciones incontrolables, etc.), y reducir considerablemente el impacto humano, material y económico de las incontrolables: emergencias geológicas, hidrometeorológicas, etc)?. Creemos que si.

Tradicionalmente, las organizaciones sociales de base territorial han trabajado en este sentido, en lo que se refiere a la conquista de condiciones materiales de vida más digna, en muchos casos, las mismas que aminoran el impacto o eliminan muchos de los riesgos. Para ello, han combinado la organización, la reivindicación, la manifestación, la protesta, la información y la negociación; recientemente, con la ayuda individual de técnicos o de grupos y ONGs de apoyo, se ha avanzado hacia la proposición de alternativas técnicas y socioeconómicas completas; todas estas formas de trabajo son válidas, en particular, la última. Otro tipo de organizaciones podría nutrirse de esta experiencia y asumir estas formas de trabajo en lo que se refiere al logro de mejores condiciones estructurales para enfrentar o resistir las emergencias urbanas.

Aunque históricamente el interlocutor y, con frecuencia el opositor, ha sido el Estado y sus aparatos, instituciones y funcionarios, o los integrantes de la organización política que lo expresa y sustenta, consideramos que los problemas estructurales que hacen vulnerables las estructuras físicas y sociales a las emergencias son el resultado de la acción cotidiana de agentes sociales mucho más amplios: propietarios territoriales y de inmuebles, empresarios de los distintos sectores, población usuaria externa de áreas, inmuebles y servicios, y los mismos integrantes de la comunidad que se expresa en las organizaciones sociales. La acción externa debe orientarse hacia todos estos frentes, con el objetivo de vigilar su práctica en relación a la protección ecológica y civil, denunciar sus acciones ilegales o contrarias al interés colectivo, y buscar el control y reversión de estas prácticas y sus resultados negativos para el medio ambiente y la seguridad estructural, física y social, de la colectividad ante las emergencias y calamidades.

Las acciones externas deben dirigirse también hacia el logro de recursos materiales y técnicas para el mejoramiento de las condiciones estructurales o de ajuste y coyunturales o de respuesta a las emergencias; además de los organismos gubernamentales responsables de los

sectores relacionados con los cambios estructurales, y en el campo de la protección civil, están los Organismos No Gubernamentales nacionales y extranjeros, a los cuales se deben presentar planes de acción alternativos integrados, que incluyan en todos los casos, la protección ecológica y civil, íntimamente correlacionadas. Por ejemplo, en los planes de reconstrucción de vecindades y viviendas populares en el Centro Histórico, o en los de construcción de vivienda en el centro o la periferia, incluir diseños estructurales y urbanos adecuados y recursos técnicos, materiales y humanos para la prevención y respuesta a emergencias y desastres. En los casos de planes provenientes de organismos externos, gubernamentales o privados, las organizaciones sociales deben reclamar la inclusión de estos medios y recursos como parte integral de ellos.

5.7. La coordinación para las medidas de ajuste y respuesta a las emergencias

Las estructuras gubernamentales para la protección civil a nivel federal y de la Ciudad de México (municipios conurbados del Edo. Mex. y DDF), consideran una participación de las organizaciones sociales limitada, restringida a organismos institucionalizados heterónomos, subordinada, designada verticalmente y no surgida autónomamente de los sectores sociales, restringida a labores complementarias o subsidiarias de apoyo bajo la dirección gubernamental, etc. Las organizaciones sociales de base territorial, entre otras muchas, carecen de representación en los Consejos Consultivos y, con mayor razón, en los organismos decisorios. Las OST deben reivindicar el cambio de esta situación, demandando: participación libre y democrática de los ciudadanos y sus organizaciones, de acuerdo a su importancia, arraigo y capacidad de movilización; designación libre y autónoma de sus representantes; presencia en los niveles de decisión de acciones y consultoría; función decisoria en los organismos; acceso a la información; derecho a recursos materiales y económicos para su labor práctica en la protección civil; estos podrían ser los ejes de las demandas de participación.

Para mejorar la posición en esta reivindicación, así como para desarrollar más amplia, eficiente y racionalmente su propia acción de protección civil local y su participación en macroemergencias, parece necesaria la formación de una instancia de coordinación de las OST y, de ser posible, con otras organizaciones sociales, para la protección civil. De avanzar el movimiento de brigadas vecinales o voluntarias, esta coordinación podría lograrse mediante los responsables de las brigadas, organizados en instancia democrática. De lo contrario, debe ser asumida por los mecanismos preexistentes como coordinadoras, asambleas y frentes.

Creemos que en el campo de la protección civil, más que en otros, cuyo objetivo es proteger y salvar los recursos materiales, económicos y humanos y disminuir los costos de una emergencia, la postura de las OST debe ser lo más positiva y propositiva posible, buscar los acuerdos que posibiliten el avance en las labores de protección civil y mejoren las condiciones de desarrollo de sus acciones propias en este campo, avanzar así sea parcialmente en la ampliación de los espacios de participación democrática de las OST en las instancias oficiales de protección civil, en una palabra, mejorar las perspectivas de protección civil de sus integrantes.

Los riesgos geológicos y de otras emergencias naturales y sociales no se limitan al Centro Histórico de la Ciudad de México, ni al Distrito Federal; abarcan a toda la ciudad real, incluidos los municipios del Edo. Mex. conurbados y las áreas campesinas periféricas. Así como se plantea que las acciones gubernamentales deben referirse coordinadamente a las diferentes instancias político-administrativas y gubernamentales de la unidad territorial y urbana, deben tener el mismo ámbito en lo que se refiere a las OST. Debe hacerse el esfuerzo de organización, preparación y difusión en el centro y la periferia, y debe coordinarse a las organizaciones de toda la ciudad.

EPILOGO

Neoliberalismo, vulnerabilidad y sociedad

Como afirmamos en anteriores capítulos, las fuerzas naturales no son las únicas responsables de la destrucción humana y material que su desencadenamiento produce; ellas actúan sobre una forma de organización societaria que es, en mayor o menor medida, vulnerable en términos económicos, sociales y territoriales. La sociedad mexicana, sus ciudades y su capital (área metropolitana de la Ciudad de México) presentan en la actualidad un alto grado de vulnerabilidad social y territorial a los desastres.

Lo que hace muy vulnerable a la sociedad mexicana ante las macroemergencias naturales (sismos, erupciones volcánicas, inundaciones, tormentas, deslizamientos de tierra, etc.) o generadas por las actividades económicas y sociales (contaminación ambiental, incendios, explosiones, derrames tóxicos o radioactivos, etc.), mutuamente relacionadas y condicionados, son sus propias estructuras económicas, sociales, políticas y territoriales:

a) las profundas contradicciones de su estructura económica y del patrón actual de acumulación a la manera *neoliberal*, que no han permitido lograr un crecimiento económico sostenido y durable que garantice la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades hoy día esenciales de todos los mexicanos;

b) el libre albedrío de los poderes económicos, regidos únicamente por la lógica de los grandes monopolios y la ganancia empresarial y sólo imaginariamente controlados por la "mano invisible" del mercado, que genera desigualdades, inequidades, rigideces, irracionalidades y anarquías en muchos ámbitos de la vida social y sus soportes territoriales;

c) la inequitativa distribución de la riqueza producida socialmente, presente a lo largo de la historia nacional, cuya concentración en la cúspide aumenta con la crisis y con las políticas neoliberales para tratar de superarla;

d) el crecimiento incesante de la masa de población desempleada, empobrecida, excluida social y culturalmente, sin acceso a suelo, vivienda, infraestructura y servicios urbanos, cuantitativa y cualitativamente adecuados y constructivamente seguros, a causa de la impotencia del régimen económico y la política estatal y empresarial neoliberal para garantizar empleo, ingresos y seguridad social suficientes a la mayoría de los mexicanos;

e) la persistencia de un régimen político que define sus acciones al margen de la participación ciudadana, desconfía de la movilización de la sociedad, de sus organizaciones autónomas y pretende mantener su control corporativo para desmovilizarla y someterla a su dominio;

f) el carácter sexenal, patrimonialista y discrecional de las políticas y acciones gubernamentales, en todos los campos de su intervención y, en particular, en los que remiten a la vulnerabilidad social y territorial ante macroemergencias;

g) la *desregulación*, la privatización de infraestructuras y servicios públicos y la extinción de la planeación económico-social y territorial, en razón del nuevo protagonismo de la *libre* empresa y el *libre* mercado, que subordinan el interés colectivo y público al individual y privado;

h) la reducción del gasto público social, como parte de una política voluntaria, que impide la satisfacción plena de las necesidades de los sectores mayoritarios, constituidas históricamente en derechos humanos y sociales, que forman parte integral de los medios para la reducción de la vulnerabilidad ante desastres;

i) la corrupción creada por el autoritarismo estatal, el afán incontrolado de lucro individual,

el consumismo y la tolerancia social forzada, cuyo impacto negativo sobre las condiciones ambientales y territoriales de protección ante desastres es muy significativo;

j) la ausencia de cultura ciudadana de la protección civil y ambiental, por el atraso educativo y cultural general, la insuficiencia y manipulación de la información, en medios de comunicación controlados por el poder político, y la desconfianza gubernamental frente a los procesos autónomos de su formación;

k) la ausencia de una regulación social, democráticamente consensada, sobre la apropiación, transformación y reproducción de la naturaleza, en el marco de una economía orientada al consumismo suntuario y la rápida obsolescencia de las mercancías, que impide el logro de un desarrollo social y ambientalmente sustentable;

l) la urbanización acelerada y la anarquía y dispersión del crecimiento y funcionamiento de la estructura urbana, ante una impotente y cada vez más débil regulación pública;

m) la oposición entre la producción inmobiliaria para los sectores empresariales y de altos ingresos, dilapidadora de suelo y otros recursos naturales, suntuaria y segregada, y la autoproducción de vivienda para los sectores populares, carente de técnicas y medios económicos para localizarse convenientemente, producir estructuras físicas adecuadas y proteger su propio entorno ambiental.

En estas condiciones, los reglamentos y normas de prevención y protección civil y ambiental, permisivos, aplicados discrecionalmente, ignorados y constantemente violados, las medidas parciales y demagógicas, las reformas contínuas y coyunturales a las normas, las campañas ocasionales orientadas a publicitar al gobierno de turno, las acciones obligadas por el conflicto social, los paliativos después de los desastres, las reformas gradualistas para que todo siga igual aunque parezca cambiar, no resuelven efectiva y eficientemente el problema de la vulnerabilidad ante desastres, por estas anomalías y por que carecen de instrumentos para cambiar las estructuras que la generan.

Inherentes a la sociedad capitalista en la mayoría de los casos, estas contradicciones se han agravado notoriamente con la crisis de larga duración que afecta desde 1982 a nuestro país y la aplicación desde arriba de la política neoliberal, cuyo supuesto ideológico fundamental es el libre despliegue de las individualidades, su confrontación en el mercado y, en él, la penalización del débil e ineficiente. En cambio, la lucha por la preservación de la naturaleza, contra la vulnerabilidad social y territorial frente a las macroemergencias y por la construcción de la protección civil y ambiental son el ámbito de la acción colectiva, de las instituciones públicas, de la solidaridad ciudadana para proteger al más débil, de la regulación democrática socialmente concertada, del bien colectivo.

Quienes sustentan el proyecto neoliberal tienen dos justificaciones básicas para no asumir una política pública, colectiva y democrática para enfrentar las causas estructurales de la vulnerabilidad y preparar adecuadamente la respuesta posterior a los desastres: a) las leyes de la economía capitalista, ahora en su forma neoliberal y la desigualdad "natural" entre los individuos determinan inevitablemente estas situaciones de vulnerabilidad, que son problemas individuales, y no es posible hacer nada para evitarlas, cambiarlas sería atentar contra la esencia de la sociedad capitalista y esto no es posible ni tolerable; b) los costos de las medidas de cambio estructural para reducir la vulnerabilidad y de respuesta posterior a los desastres son demasiado altos, poco rentables en términos económicos y, además, nadie está seguro de que sean necesarios o utilizados. Lo único que se justificaría, entonces, serían las medidas posteriores de auxilio a damnificados, como compensación social o manifestación humanitaria. No compartimos estas opiniones, que son justificaciones ideológicas contrarias a los intereses mayoritarios de la sociedad, aunque sean perfectamente comprensibles desde el punto de vista de los intereses de los grupos minoritarios de poder económico y político. En este trabajo, nosotros asumimos un punto de partida científico y social muy distinto.

Al concluir el siglo XX y anunciarse el inicio del segundo milenio, las sociedades no pueden aceptar organizaciones económicas y políticas que condenan a la mayoría de la población al hambre, la enfermedad, la miseria, la segregación, la exclusión y la indefensión ante las fuerzas naturales; ni fundamentalismos de ningún signo que muestran cada día su fracaso en los procesos reales, pero se autoerigen en única alternativa posible; ni destinos económicos y sociales predeterminados desde arriba por fuerzas suprasociales, sin que medie la participación ciudadana. La investigación realizada por nosotros arrojó como conclusión fundamental que lo que motivó la destructividad de los sismos de 1985, y lo que causa, mantiene y agudiza la vulnerabilidad social y territorial actual es la combinación de un proyecto de crecimiento económico excluyente, pauperizante y socialmente injusto, y un régimen político autoritario. Hay que cambiarlos a ambos, si queremos reducir sustancialmente la vulnerabilidad social y territorial de los sectores mayoritarios: construir un régimen político democrático, participativo, con responsabilidad social, que cree las condiciones para un crecimiento económico sostenido, socialmente regulado, con justicia distributiva y ambientalmente sustentable. Sólo la acción colectiva organizada, la movilización social con rumbo claro, pueden lograr este cambio sustantivo.

Asumiendo el interés colectivo y mayoritario como criterio fundamental para elaborar este trabajo, hemos hecho un conjunto de propuestas que dan prioridad absoluta a los cambios estructurales para reducir la vulnerabilidad social y territorial, colocando en un segundo plano, sin ignorarlas, las medidas más orientadas a la preparación del auxilio a los damnificados y la respuesta posterior al desencadenamiento del desastre. Estamos conscientes de que nuestra lógica es distinta a la dominante en las cúpulas del poder político y económico y a la ideología que orienta su actual forma de actuar; en su construcción hemos partido de la lógica de los procesos reales y de las necesidades colectivas y sociales y no de la sobredeterminación de intereses e ideologías particulares e individualizantes; este es el proceder de la investigación científica en ciencias sociales que consideramos válido, a título individual y como Grupo de Investigación de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre. Es muy probable que, por ello, nuestras propuestas estén al margen de las posiciones dominantes; hemos asumido este riesgo conscientemente. Conocemos el carácter polémico de este trabajo, pero creemos también que en su discusión y la polémica que surja, podrán construirse nuevas alternativas para la acción ciudadana y de las organizaciones sociales democráticas y representativas.

Soñamos con un mundo mejor para las generaciones presentes y futuras de mexicanos, para todos sus integrantes, y queremos aportar algo a su construcción. Todo proyecto de futuro tiene una alta dosis de utopía; las utopías son válidas cuando son socialmente viables y deseables. La utopía es parte del material con el que se construyen los sueños.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Camín, Héctor, 1985, **Para demoler nuestras ciudades,** *Nexos*, año VIII, vol. 8, núm. 95, noviembre 1985, México DF.

Aguilar Zinser, Adolfo, Cesáreo Morales y Rodolfo Peña (Eds.), 1986, **Aún tiembla. Sociedad política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985,** Editorial Grijalvo, México DF, 1987.

Alcalde, Arturo y Jorge Fernández, 1985, "Abogados Laborales: gobierno, líderes y empresarios en la criminal explotación de costureras", *Esto pasó en México*, Documentos Extemporáneos, núm 7, diciembre de 1985, Editorial Extemporáneos, México DF.

Almada Bay, Ignacio, 1985, "El terremoto nos enseñó: hospitalotes no; que cada barrio o pueblo tenga su hospital", *Esto pasó en México*, Documentos Extemporáneos núm. 7, diciembre 1995, Editorial Extemporáneos, México DF.

Alonso, José A., 1986, "Industria textil y catástrofe urbana", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXII, núm.123, enero-marzo 1986, UNAM, México DF.

Alvarez del Villar, Gonzalo, 1985, "¿Donde ir? Pregunta sin respuesta de miles de damnificados en el Barrio de Tepito", *Uno más Uno*, 14-IX-1985, México DF.

Alvarez Icaza, Lourdes, 1986, "1985. Cronología de una catástrofe", *Revista Mexicana De Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXII, núm. 123, enero-marzo 1986, UNAM, México DF.

Andrade Narváez, Jorge (Coord.), 1988, **Alternativas de vivienda en barrios populares,** Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y SEDUE, México DF, 1988.

Arteaga, Salvador, 1987, "La participación de la mujer en el sur de Jalisco (Ciudad Guzmán y Zapolitil)", en Massolo, Alejandra y Martha Schteingart (Comps.), 1987, **Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985,** Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México DF, 1987.

Arriola, Alvaro y otros, 1986, "Memoria: los primeros ocho días", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2, abril-junio 1986, UNAM, México DF.

Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, 1991, **¡Ya nada nos detiene!**, Asamblea de Barrios y COOSLA, México DF, 1991.

Azuela de la Cueva, Antonio, 1986, "Presentación a los decretos expropiatorios en la Ciudad de México de predios urbanos en octubre de 1985", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2, abril-junio 1986, México DF.

— 1987, "De inquilinos a propietarios. Derecho y política en el Programa de Renovación Habitacional Popular", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 4, vol. 2, núm. 1, enero-abril 1987, El Colegio de México. México DF.

— 1988a, "El marco jurídico de la vivienda", en MICHEL Marco Antonio (Coord.), 1988, **Procesos habitacionales en la Ciudad de**

México, SEDUE y Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México DF, 1988.

— 1988b, "Comentario", en Coulomb, René y Emilio Duhau (Coords.), 1988, **La ciudad y sus actores**, IFAL y Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF, 1988.

— 1989, **La ciudad, la propiedad privada y el derecho,** El Colegio de México, México DF, 1989.

BANCOMEXT, 1985, "El terremoto, un resumen preliminar de los daños", *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 10, octubre 1985, Banco Nacional de Comercio Exterior, México DF.

Barquera, Luis, 1990, "La lucha por la ciudad", *Ciudades*, núm. 6, enero-marzo 1990, RNIU, México DF.

Barreda, Raquel, 1995, "Previsión de nuevos terremotos", *Ciencia y desarrollo*, vol. XXI, núm. 124, septiembre-octubre 1995, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México DF.

Bassols Batalla, Ángel, 1885, "Los sismos de septiembre. ¿Base para el futuro de México?", *Problemas del Desarrollo,* vol. XVI, núm. 62-63, mayo-octubre 1985, UNAM, México DF.

— 1986, "La reconstrucción a raíz de los sismos", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXII, núm. 123, enero-marzo 1986, UNAM, México DF.

Bohorquez, Gerardo, 1989, "Tendencias actuales del movimiento urbano popular", *El Cotidiano*, núm. 31, septiembre-octubre 1989, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF.

Boils, Guillermo, 1986a, "Sismo y política habitacional", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXII, núm. 123, enero-marzo 1986, UNAM, México DF.

— 1986b, "Efectos del sismo sobre la vivienda de alquiler", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2, abril-junio 1986, UNAM, México DF.

Bonillas Estrella, Ma. Antonieta, 1986a, **Análisis de coyuntura: los sismos de septiembre de 1985 en México,** Universidad Iberoamericana, inédito, México D.F., 1986.

— 1986b, **Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre: un intento de cambio,** Universidad Iberoamericana, inédito, México DF, 1986.

Bustamante Lemus, Carlos y Javier Delgadillo Macías, 1985, "Terremoto y descentralización. Oportunidad para un nuevo proyecto nacional", *Problemas del Desarrollo*, vol. XXI, núm. 62-63, mayo-octubre 1985, UNAM, México DF.

Calvo, Efraín, 1985, "Desastre y reconstrucción", *La Batalla*, año III, núm. 12, noviembre-diciembre 1985, México DF.

Camarena Luhrs, Margarita, 1986a, "Desastre y transporte en la Ciudad de México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXII, núm. 123, enero-marzo 1986, UNAM, México DF.

— 1986b, "El transporte urbano en condiciones de emergencia", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVII, núm. 2, abril-junio 1986, UNAM, México DF.

Cano, David, Martín Vargas y Javier Mejía, 1985, "Serán demolidos edificios que dañó hace 5 años el terremoto", *Uno más Uno*, 18-IX-1990, México DF.

Carballo, Marco Aurelio, s/f, "Algunos no corren a tiempo", en Varios autores, s/f, **Temblor: Reseña periodística del macrosismo que arrasó a la Ciudad de México**, Almanaque de México S.A., México DF, s/f.

Castillo, Heberto, 1985, "Los técnicos estamos listos para asesorar a los jóvenes en la reconstrucción", *Esto pasó en México*, Documentos Extemporáneos, núm. 7, diciembre de 1985, Editorial Extemporáneos, México DF.

Castro, Saturnino, 1988, "¿Cual poder adquisitivo?", *Expansión*, núm. 493, 22 de junio 1988, México DF.

Centro de Estudios del Trabajo, 1985, **El terremoto del 19 de septiembre y los trabajadores mexicanos,** CET, México DF, noviembre 1985.

Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), 1990a, **La prevención de los desastres en México**, CENAPRED, México DF, enero 1990.

— y Secretaría de Gobernación, 1991, **Manual de organización**, CENAPRED, enero de 1991.

Ciborowsky, Adolf, 1980, "Algunos aspectos de la planificación del desarrollo físico para asentamientos humanos en las regiones propensas a terremotos", en UNESCO, 1980, **Terremotos. Evaluación y mitigación de su peligrosidad**, Editorial Blume, Barcelona, 1980.

Cicero Sabido, R., A. Padua Gabriel y otros, 1986, "Efectos del terremoto del 19 de septiembre de 1985 en el Hospital General de México. Algunas consideraciones", *Salud Pública de México*, vol. 28, núm. 5, septiembre-octubre 1986, México DF.

Cisneros Sosa, Armando, 1988, "Organizaciones sociales en la reconstrucción habitacional de la Ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 2, mayo-agosto 1988, El Colegio de México. México DF.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1985. **Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía,** AC/XXX/R 15, México DF, octubre 1985.

— s/f, **El terremoto de 1986 en San Salvador: daños, repercusiones y ayuda requerida,** s/l, s/f.

Comisión Femenil. Unión Popular Nueva Tenochtitlan, 1987, "El proceso de reconstrucción de la vivienda en el centro histórico y la participación de la mujer", en Massolo, Alejandra y Martha Schteingart (Comps.), 1987, **Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985,** Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México DF, 1987.

Comisión Nacional de Reconstrucción, 1985, **La reconstrucción en los servicios de salud**, Coordinación de Salud del Comité de Auxilio Social, México DF, octubre 1985.

— 1986, "Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil", Comité de Prevención de Seguridad Civil, *Diario Oficial*, 5-V-1986, México DF.

Connolly, Priscilla, 1987, "La política habitacional después de los sismos", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 4, vol. 2, núm. 1, enero-abril 1987, El Colegio de México, México DF.

— Emilio Duhau y René Coulomb, 1991, **Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la Ciudad de México,** CENVI y Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF, 1991.

Coordinación de Educación, Comité de Auxilio Social, Comisión Nacional de Reconstrucción, 1986, **Reunión plenaria de los grupos de trabajo. Conclusiones y recomendaciones,** (relatoría), 24 Enero 1986, México DF.

Coordinación de Salud, Comité de Auxilio Social, Comisión Nacional de Reconstrucción, 1985, **La reconstrucción de los servicios de salud,** México DF, octubre 1985.

Corro León, Javier, 1985, "El movimiento imprevisible", *Información Científica y Tecnológica*, vol. 7, núm. 110, noviembre 1985, CONACYT, México DF.

Coulomb, René, 1986, "Organizaciones populares y planeación urbana en un barrio deteriorado de la Ciudad de México", en Alonso, Jorge (Coord.), 1096, **Los movimientos sociales en el Valle de México (I),**. Ediciones de la Casa Chata, México DF, 1986.

— 1988, "Vivienda en renta y dinámica habitacional en la Ciudad de México", en Michel, Marco Antonio (Coord.), 1988, **Procesos habitacionales en la Ciudad de México,** SEDUE y Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF, 1988.

— 1991, "Impacto urbano del programa "Renovación Habitacional Popular", en Connolly, Priscilla, Emilio Duhau y René Coulomb, 1991, **Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la Ciudad de México,** CENVI y Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF, 1991.

— y Emilio Duhau (Coord.), 1988, **La ciudad y sus actores,** IFAL y Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF, 1988.

Coordinadora Única de Damnificados (CUD), 1986, "Pliego de demandas presentado por la Coordinadora Única de Damnificados al Presidente de la República", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2, abril-junio 1986, UNAM, México DF.

Cruz Roja Mexicana, s/f, **Memoria del sismo de 1985**, México DF, s/f.

— 1991, **Programa nacional normativo y operativo de socorros para casos de desastre, conflictos armados, disturbios y tensiones internas Serie 3000**, México DF, 1991.

Czerna, Zoltán, 1985, "Los edificios más altos no se cayeron porque estaban bien diseñados y construidos", *Esto pasó en México*, Documentos Extemporáneos, núm 7, diciembre 1995. Editorial Extemporáneos, México DF.

Davies, Nagel, 1988, **Los antiguos reinos de México,** Fondo de Cultura Económica, México DF, 1988.

De Barbieri, M. Teresita y C. Guzmán, 1986, "Las damnificadas y el empleo", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2, abril-junio 1986, UNAM, México DF.

De Buen, Oscar, 1985, "Entrevista", *Uno más Uno*, 30-IX-1985, México DF.

Delgadillo Macías, Javier y Mario Bassols Ricardez, 1986, "Ciudad Guzmán: los damnificados marginales", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXII, núm. 123, enero-marzo 1986, UNAM, México DF.

Del Valle, Ma. del Cármen, 1985, "Llueve sobre mojado. Efectos del terremoto en el ingreso de la población", *Problemas del Desarrollo*, vol. XXI, núm. 62-63, mayo-octubre 1985, UNAM, México DF.

Departamento del Distrito Federal (DDF), s/f, **La planeación del desarrollo físico y económico en zonas de alto riesgo sísmico: el caso de la Ciudad de México,** Subdirección de investigación y evaluación de ordenamiento industrial y de servicios, DDF, México DF, s/f.

— 1986, **Programa de intercambio científico y capacitación técnica,** Seminario "Impacto de los sismos de 1985, la Ciudad de México

México en el Futuro", PICYCATEC y El Colegio de México, 24 octubre 1986, México DF.

— 1987a, "Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*, Quinta Época, núm. 9, 6-VII-1987, México DF.

— 1987b, "Acuerdo por el que se expiden las normas técnicas complementarias para diseño por sismos", *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*, Quinta Época, núm. 38, 3-XI-1987, México DF.

— 1990, **Convenio de concertación para la prevención y auxilio en caso de desastres**, México DF, 19 septiembre 1990.

— s/fa, **Manual para la elaboración de planes de prevención**, México DF, s/f.

— s/fb, **Manual para la elaboración de planes de mitigación**, México DF, s/f.

— Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1990, **Reglamento de protección civil para el Distrito Federal**, DDF y ARDF, México DF, 3 julio 1990.

— Contraloría General, 1985, **Normas y lineamientos a que deberán apegarse las unidades administrativas y órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, al realizar actos relacionados con las edificaciones afectadas por los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985,** México DF, octubre 1985.

— Dirección General de Gobierno, Dirección General de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal, 1990a, **Centro de operaciones de la Dirección de Protección Civil del Distrito Federal**, México DF, septiembre 1990.

— 1990b, **Programa General de Protección Civil del Distrito Federal**, México DF, 1990.

— 1990c, **Programa General de Atención y Auxilio del DF**, México DF, febrero 1990.

— 1991, **Programa General de Protección Civil del D.F.**, México DF, marzo 1991.

— Dirección General de Obras Públicas, Subsecretaría de Proyectos, 1991a, **Plan de instalación de albergues, Unidad de albergues**, México DF, enero 1991.

— 1991b, **Programa de emergencia**, México DF, enero 1991.

— Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, 1986a, **Reporte de los efectos en la Ciudad de México provocados por el sismo del 19 de septiembre de 1985**, DDF-DGRUPE, México DF, marzo 1986.

— 1986b, **Consecuencias del sismo del 19 de septiembre y acciones para la reconstrucción en la Ciudad de México,** mayo 1986, México DF.

— s/f, **Los sismos del 19 y 20 de septiembre, implicaciones para la programación del Desarrollo Urbano del Distrito Federal,** DDF, México DF, s/f.

—, Renovación Habitacional Popular, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1988, **Memoria de la reconstrucción,** México DF, agosto 1988.

—, Secretaría General de Protección y Vialidad, Unidad de Protección Civil del DDF, 1987, **Programa General de atención de emergencias del Distrito Federal**, México DF, abril 1987.

Douard, Jean, 1980, "Implicaciones sociales y administrativas: protección, socorro y rehabilitación" en Unesco, 1980, **Terremotos. Evaluación y mitigación de su peligrosidad**, Editorial Blume, Barcelona, 1980.

Duhau, Emilio, 1987, "La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la Ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 4, vol. 2, núm. 1, enero-abril 1987, El Colegio de México, México DF.

Durán Contreras, Ana Ma, Ma. Concepción Huarte Trujillo y otras, 1987, "Notas sobre los efectos de los sismos en la Colonia Roma", *Sociológica*, año 2, núm. 4, verano 1987, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF.

Durkin, Michael y Asociados, s/f. **Preparación contra terremotos: la clave para que sobreviva su negocio**, Woodland Hills, California, USA, s/f.

El Financiero, diario, México DF.

El Tlatelolca Semanal, órgano de difusión de los damnificados de la Unidad Habitacional Tlatelolco, México DF.

Esteva Maraboto, Luis, 1985, "Entrevista", *Uno más Uno*, 2-X-1985, México DF.

Federal Emergency Management Agency, 1985, "Como actuar contra las reacciones de los niños a los terremotos y a otros desastres", *FEMA-66*, june 1985, California, USA.

Fideicomiso Programa Emergente de Vivienda Fase II, 1988, **Vivienda emergente en la Ciudad de México. La Segunda Fase,** FPEV, México DF, 1988.

Fidel, Carlos y Alicia Ziccardi, 1986, "De cal y canto. Apuntes sobre industria de la construcción", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXII, núm. 123, enero-marzo 1986, UNAM, México DF.

Fitzgerald, Richard H., s/f, "Medical consequences of the earthquake of 1886 in Charleston, South Carolina", *Southern Medical Journal*, vol. 78, núm. 4, abril 1985, s/e, s/l.

Flores Díaz, Antonio, 1989, "Evolución de la cuenca de México y efectos del sismo", *Primer foro de defensa del Centro Histórico y vivienda en monumentos*, Delegación sindical de Académico del INAH-CUD, mayo 1989, México DF.

Fondo de Auxilios para Damnificados, s/f, **Todos debemos estar juntos,** Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, México DF, s/f.

Frenk, Julio, 1985, "Las oportunidades de la reconstrucción", *Nexos*, año 8, vol. VIII, núm. 96, diciembre 1985, México DF.

—, Miguel A. González y Jaime Sepúlveda, 1987, "Los sismos de septiembre y la salud en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 4, enero-abril 1987, El Colegio de México, México DF.

Frente del Pueblo, 1991, "Democratizar el Centro Histórico", *Ciudades*, núm. 9, enero-marzo 1991, RNIU, México DF.

Frías Santillan, Amalia, 1985, "La actividad turística se encuentra contraída", *Uno más Uno*, 22-X-1985, México DF.

Galindo, Magdalena, 1985, "Los sismos y el fracaso de la política económica", *Problemas del Desarrollo*, vol. XXI, núm. 62-63, octubre 1985, UNAM, México DF.

Gallert, Peter y Alejandra Ramos, 1986, "Tlatelolco: balance de una victoria", *La Batalla*, núm. 16, septiembre-octubre 1986, México DF.

García Davish, Francisco, 1985, "Carencia de alimentos, ropa y medicinas en albergues en la vía pública", *Uno más Uno*, 8-XII-1985, México DF.

García Mundo, Octavio, 1976, **El movimiento inquilinario de Veracruz. 1922**, Sepsetentas, SEP, México DF, 1972.

García Peralta, Beatriz, 1986, "Situación de la vivienda en las delegaciones afectadas por los sismos", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2, abril-junio 1986, UNAM, México DF.

García Rojas, Luis, 1985a, "Detiene el DDF el envío de alimentos a damnificados que viven en la vía pública", *Uno más Uno*, 7-XII-1985, México DF.

— 1985b, "Entrevista al Srio. de Obras del D.F.", *Uno más Uno*, 9-XII-1985, México DF.

Garza Salinas, Mario Alfonso, 1989a, **Seguridad civil y protección ciudadana,** INAP, México DF, 1989.

— 1989b, **Metodología para el procedimiento de evacuación de edificios públicos**, México DF, 1989.

Garza, Gustavo, 1985, **El proceso de industrialización en la Ciudad de México 1821-1970,** El Colegio de México, México DF, 1985.

— (Coord.), 1987, **Atlas de la Ciudad de México,** Departamento del Distrito Federal y El Colegio de México, México DF, 1987.

Gavakya, Alicia S., 1987, "Reactions to the 1985 Mexican Earthquakes: Case vignettes, *Hospital and Community Psychiatry,* vol. 38, núm. 12, diciembre 1987, s/l.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ayuntamiento Municipal de Tlalnepantla de Baz, 1989, **Plan Parcial de Desarrollo Urbano, Prevención de Emergencias Urbanas y Protección Civil de San Juan Ixhuantepec, Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México**, Toluca, octubre 1989.

Gómez, Roberto, 1989, "Reglamento de construcciones", en secretaría de Gobernación, Sistema Nacional de Protección Civil, 1989, **Memoria del 1er Ciclo de Conferencias sobre prevención de desastres**, México DF, julio 1989.

Gómez Coronel, Xavier, 1985, **Terremoto en México,** Editorial Porrúa, México DF, 1985.

González Bluck, Miguel Ángel y Ricardo Loewe Reiss, 1985, "Lo perdido y lo que ya no debe aparecer", *Nexos*, año VIII, vol. 8, núm. 95, noviembre 1985, México DF.

González Ehrlich, Erika, 1985, "La muerte, tragedia de la vida", *Información Científica y Tecnológica*, vol. 7, núm. 110, noviembre 1985, CONACYT, México DF.

González Gamio, Margarita, 1988, "Ciudad de México: Política de descentralización de la administración publica después de los sismos de septiembre de 1985", en Garza, Gustavo (Coord.), 1988, **Atlas de la Ciudad de México,** DDF y COLMEX, México DF, 1988.

González Prado, José F., 1985, "Piden actualizar el Codigo de Construcción del DF", *Uno más Uno*, 22-IX-1985, México DF.

González Rodríguez, Sergio, 1985a, "Numeralia", *Nexos*, núm. 95, año VIII, vol. 8, noviembre 1985, México DF.

— 1985b, "Numeralia", *Nexos*, núm. 96, año VIII, vol. 8, diciembre 1985, México DF.

Granillo Vásquez, Silvia, 1985, "El hombre propone, la naturaleza dispone. ¿Funciones de un reglamento?", *Información Científica y Tecnológica*, vol. 7, núm. 10, noviembre 1985, CONACYT, México DF.

Green, Norman, s/f, **Edificación, diseño y construcción sismorresistente,** Editorial Gustavo Gilli, Barcelona. s/f.

Guerrero Mendoza, Javier, 1989, "Las organizaciones civiles y la protección del patrimonio cultural", en **Primer foro de defensa del Centro Histórico y vivienda en monumentos**, Delegación sindical de Académico del INAH-CUD, mayo 1989, México DF.

Guillén, Laura y Jorge García Robles, 1986, "La ciudad se organiza", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXI, núm. 123, enero-marzo 1986, UNAM, México DF.

Guzmán Garduño, Ignacio y otros, 1989, **Programa Nacional de Atención a la Salud en Casos de Desastre**, Sector Salud, México DF, noviembre 1989.

Grumberg, José, 1986, "Una respuesta pediátrica a los niños victimas del terremoto", *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, vol. 43, núm. 1, enero 1986, México DF.

Hernández Aguilar, Sergio Enrique, s/f, **Visión critica de un trabajo cultural en el movimiento de la sociedad civil,** Comisión Cultural de la UVYD 19, México DF.

— 1989, **La Comisión Cultural de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre. Visión crítica de un trabajo cultural en el movimiento de la sociedad civil**, UVyD 19, inédito, México DF, 1989.

Hernández B., Ricardo, 1987, **La Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular CONAMUP. Su historia 1980-1986,** Equipo Pueblo, México DF, 1987.

Hernández, Alfonso, 1986, "Tepito para los tepiteños", en Alonso, Jorge (Coord.), 1986, **Los movimientos sociales en el Valle de México (I),** Ediciones de la Casa Chata, México DF, 1986.

Hernández, Luis, 1985, "La credibilidad se gana junto al pueblo con acciones concretas, no con agitación", *Esto pasó en México*, Documentos Extemporáneos núm. 7, Editorial Extemporáneos, México DF, Diciembre 1985.

Herrera, Norma, 1985, "Sismos y construcciones. Lección para la Ingeniería", *Información Científica y Tecnológica*, vol.7, núm. 110, noviembre 1985, CONACYT, México DF.

Hiernaux Nicolás, Daniel, 1987, "Sismo y descentralización", *Diseño UAM*, núm. 6, septiembre 1987, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México DF.

Huerta García, Raúl, 1985, "Crisis económica, terremotos y política económica", *Problemas del Desarrollo*, vol. XVI, núm. 62-63, mayo-octubre 1985, UNAM, México DF.

Incera, Rocío, 1985, "Artículo", *Uno más Uno*, México DF, 30-IX-1985.

Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), S/f, **Plan de emergencia. Atención en zonas de desastre. 1ra. etapa. Acciones hacia el restablecimiento de la normalidad. Experiencias de 1973,** INDECO, México DF, s/f.

— s/f, **Plan de emergencia para la atención de zonas de desastre, Resumen**, INDECO, México DF, s/f.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 1988, **Plan institucional para casos de siniestro. Planear para sobrevivir. Terremotos**, IMSS, México DF, febrero 1988.

Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), 1990, **XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Resultados preliminares,** INEGI-SPP, Aguascalientes, 1990.

— 1991, **XI Censo Nacional de Población y Vivienda 1990. Distrito Federal,** INEGI-SPP, 1991.

— 1992, **Cuaderno de información oportuna,** núm. 22, INEGI-SPP, Aguascalientes, febrero 1991.

Iracheta C., Alfonso y Alberto Villar (Coords.), 1988, **Política y Movimientos Sociales en la Ciudad de México,** DDF, Plaza y Valdés, Universidad Autónoma Metropolitana, México DF, 1988.

Jackson, Edgar e Ian Burton, 1980, "El proceso del ajuste humano al riesgo sísmico", en UNESCO, 1980, **Terremotos. Evaluación y mitigación de su peligrosidad**, Editorial Blume, Barcelona, 1980.

Ladislao, Ulises, 1985, "Los cimientos de la Ciudad de los Palacios", *Información Científica y Tecnológica*, vol. 7, núm. 110, noviembre 1985, CONACYT, México DF.

La Jornada, diario, México DF.

Lara, I., IO, Ríos y G. Tello, 1987, "El papel de la mujer en los proyectos de reconstrucción de la Unión de Vecinos de la Colonia Doctores", en Massolo, Alejandra y Martha Schteingart (Comps.), 1987, **Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985,** Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México DF, 1987.

Largaespada, Carmen, 1987, "La participación de la mujer en el Plan Bondojito", en Massolo, Alejandra y Martha Schteingart (Comps.), 1987, **Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985,** Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México DF, 1987.

Le Corbusier, 1942, **Principios de urbanismo**, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971.

Leyva, José Ángel, 1985, "Predecir es mucho decir", *Información Científica y Tecnológica*, vol. 7, núm. 110, noviembre 1985, CONACYT, México DF.

Lezama, José Luis, Eduardo Preciat y otros, 1985, "Hacia el futuro de la ciudad. Reconstrucción", *Nexos*, núm. 95, año 8, vol. 8, noviembre 1985, México DF.

Lomnitz, Cinna, 1991, "Los sismos en el Valle de México", *Nexos*, núm. 185, septiembre 1991, México DF.

López Contreras, M., L. López Carrillo y J. A. Escamilla Cejudo, 1986, "Algunas consecuencias de los sismos de septiembre de 1985 en la Ciudad de México", *Salud Pública de México*, vol. 28, núm.5, septiembre-octubre 1986, México DF.

López Jiménez, Rafael, 1988, **Un lugar para vivir. Historias de la reconstrucción,** Editorial Océano, México DF, 1988.

Lovera, Sara, 1985, "Costureras... y una noche soñamos:, *La Batalla*, año III, núm. 13, noviembre-diciembre 1985, México, DF.

Luiselli, Cassio, 1985, "La capital invencibles. Propuesta para la reconstrucción", *Nexos*, núm. 96, diciembre 1985, México DF.

Llorens F., Carmen, 1986, "La Coordinadora Única de Damnificados vista a través de sus militantes", *El Cotidiano*, año 2, núm. 11, mayo-junio 1986, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF.

Manzanilla, Linda, 1986, "Relación de los sismos ocurridos en la Ciudad de México y sus efectos", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2, abril-junio 1986, UNAM, México DF.

Martí, F., I. Arvide, M. A. Carballo y T. T. Lomnitz, s/f, "El temblor. Reseña periodística del macrosismo que arrasó la Ciudad de México", *Almanaque de México*, México DF, s/f.

Martín, Cristina y Víctor Ballinas, 1990, "A 5 años de los sismos, la reconstrucción inconclusa.

Demolerán edificios dañados, *La Jornada*, 18-IX-1990, México DF.

Martín, Guillermo, 1989, "Ponencia al primer foro de defensa del centro histórico y de la vivienda en monumentos", **Primer foro de defensa del Centro Histórico y vivienda en monumentos**, Delegación sindical de Académico del INAH-CUD, México DF, mayo 1989.

Martínez Narváez, Guillermo, 1987, "Reorganización y reconstrucción de los servicios de salud en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Salud Pública de México*, Vol. 29,No. 5, Septiembre-Octubre de 1987, México DF.

— y W. Lechuga Traspeña, 1987, "El reordenamiento en la construcción de los servicios de salud en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Salud Pública de México*, Vol. 29, núm. 5, septiembre-octubre 1987, México DF.

Massolo, Alejandra, 1986, "Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2, abril-junio 1986, UNAM, México, DF.

— 1987a, "la mujer reconstructora", Massolo, Alejandra y Martha Schteingart (Comps.), 1987, **Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985,** Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México DF, 1987.

— 1987b, "II. Conclusiones y recomendaciones", Massolo, Alejandra y Martha Schteingart (Comps.), 1987, **Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985,** Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México DF, 1987.

— y Martha Schteingart (Comps.), 1987, **Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985,** Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México DF, 1987.

Mecatl, José Luis, Marco A. Michel y Alicia Ziccardi, 1987, **Casa a los damnificados,** Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México DF, 1987.

Mejía, Max, 1985, "Las voces de los sismos", *La Batalla*, año III, núm. 12, noviembre-diciembre 1985, México DF.

Méndez Rodríguez, Alejandro, 1987, La política urbana en la Ciudad de México", *Problemas del Desarrollo*, vol. XVI, núm. 62-63, mayo-octubre 1985, UNAM, México DF.

Mendizabal, Max, 1984, **Movimiento vecinal en Tlatelolco. Una experiencia urbana,** México DF, 1984.

Mercado, Ángel, 1986, "La gestión social en la reconstrucción de la ciudad. Hechos y posibilidades", *El Cotidiano*, núm. 11, mayo-junio 1986, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF.

Michel, Marco Antonio (Coord.), 1988, **Procesos habitacionales en la Ciudad de México,** SEDUE y Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México DF, 1988.

Ministerio de la Vivienda de España (Edit.), 1975, **Habitat de emergencia. III Premio UNESCO. Confrontación internacional de proyectos de estudiantes de arquitectura**, Editorial Ministerio de la Vivienda de España, Madrid, mayo 1975.

Moctezuma Barragán, Pedro, 1989, "Descentralización productiva y participación democrática", *Ciudades*, núm. 2, abril-junio 1989, Red Nacional de Investigación Urbana, México DF.

Monsiváis, Carlos, 1985, "La autorganización ciudadana equivalió a una desobediencia civil", *Esto pasó en México*, Documentos Extemporáneos, núm. 7, Editorial Extemporáneos, México DF, diciembre 1985.

— 1987, **Entrada Libre. Crónicas de la sociedad que se organiza,** Biblioteca Era, México DF, 1987.

Montoya, David, 1987, "Responding to disaster: Canada and the Mexico earthquake", *Canadian Medical Association Journal*, vol. 137, july 1, Canadá.

Mora Godínez, Luis Ramón 1986, "Perfil de la dependencia tecnológica en el proceso de reconstrucción de la Ciudad de México", Ponencia al seminario *La reconstrucción de la Ciudad de México después del sismo*, Universidad Autónoma Metropolitana, mayo 1986, México DF.

Morelos, José Benigno, 1987, "Empleo y sismo: la situación ocupacional de la población damnificada", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 4, vol. 2, núm. 1, enero-abril 1987, El Colegio de México, México DF.

Moreno, Ma. Eugenia y Clemente Ruíz, 1986, "Desafíos de la expropiación", en Aguilar Zinser, Adolfo, Cesáreo Morales y Rodolfo Peña (Coords.), 1986, **Aún tiembla. Sociedad política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985**, Editorial Grijalbo, México DF, 1987.

Mussachio, Humberto, 1985, **Ciudad Quebrada,** Editorial Océano, México DF, 1985.

Nava, Alejandro, 1987, **Terremotos**, La ciencia desde México, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1987.

Navarro Pineda, Juan Manuel y otros, s/f, **Carta neotécnica nacional con fines de localización de diversas zonas de riesgo natural**, Instituto Politécnico Nacional, México DF, s/f.

Nikito Nipongo, s/f, **Museo Nacional de Horrores,** Editorial Océano, México DF, s/f.

Organización de las Naciones Unidas, s/f, **Construcción económica y resistente a sismos,** ONU, s/l, s/f.

Ojeda Mestre, Ramón, 1985, "Entrevista", *Uno más Uno*, 22-IX-1985, México DF.

Orozco Leal, Moisés Evaristo, s/f, **Luna llena del 19. Papeles con gatillo**, Ediciones del Pluricornio, México DF, s/f.

Ortega Valadéz, Ernesto, 1988, "Las organizaciones vecinales, el problema de Renovación Habitacional Popular", en Iracheta, Alfonso y Alberto Villar (comps.), 1988, **Política y movimientos sociales en la Ciudad de México,** DDF, Plaza y Valadéz, México DF, 1988.

Pacheco, Cristina, 1986, **Zona de desastre,** Editorial Océano, México DF, 1986.

Pérez Campos, José A., 1986, "Lucha por la conservación de la vivienda en el centro de la ciudad: el edificio Gaona", en Alonso, Jorge (Coord.), 1986, **Los movimientos sociales en el Valle de México,** Ediciones de la Casa Chata, México DF, 1986.

Pérez Morales, Constantino, 1985, "Reconstrucción y política fiscal", *Problemas del Desarrollo*, vol. XXI, núm. 62-63, mayo-octubre 1985, UNAM, México DF.

Pérez Tamayo, Ruy, 1985, "La medicina y el desastre sísmico", *Nexos*, año VIII, vol. 8, núm. 95, noviembre 1985, México DF.

— 1986, "Los científicos damnificados", *Nexos*, año IX, vol. 9, núm. 97, enero 1986, México DF.

Poloniato, Alicia, 1987, "Discurso político y emergencia sísmica", *Sociológica*, año 2, núm. 4, verano 1987, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF.

— y Lourdes Rodríguez, 1986, **Mirando el poder,** Editorial Plaza y Valdés y Universidad

Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México DF, 1986.

Poniatowska, Elena, 1988, **Nada, nadie. Las voces del Temblor,** Ediciones Era, México DF, 1988.

Portillo, Alvaro J., 1984, **El arrendamiento de vivienda en la Ciudad de México,** Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México DF, 1984.

Pradilla Cobos, Emilio, 1984, **Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a la "crisis urbana"**, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México DF, 1984.

— 1985, "Artículos:, *Uno más Uno*, septiembre 1985 a marzo 1986, México DF.

— 1990, **Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la Ciudad de México**, 7 vols., Departamento del Distrito Federal, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, Ed. Antártica, México DF, 1990 a 1993.

— 1993a, **Territorios en crisis. México 1970-1992**, Red Nacional de Investigación Urbana y Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México DF, 1993.

— 1993b, "Reforma inquilinaria, libre mercado y derechos de los inquilinos", *Ciudades,* núm. 20, octubre-diciembre 1993, Red Nacional de Investigación Urbana, México DF.

— 1994, "La democratización postergada", *Ciudades* núm. 24. octubre-diciembre de 1994, Red Nacional de Investigación Urbana, México DF.

— y Cecilia Castro García, 1989a, "Crisis y reestructuración económica y territorial", *Ciudades*, núm. 1, enero-marzo 1989, Red Nacional de Investigación Urbana, México DF.

— y Cecilia Castro García, 1989b, "Los límites a la desconcentración territorial", *Ciudades*, núm. 3. abril-junio 1989, Red Nacional de Investigación Urbana, México DF.

Presidencia de la República, 1986a, "Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reconstrucción del DF", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2, abril-junio 1986, UNAM, México DF.

— 1986b, "Decreto por el que se expropian por causa de utilidad pública, los inmuebles de propiedad particular que se señalan", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2, abril-junio 1986, UNAM, México, DF.

— 1986c, **Comisión Nacional de Reconstrucción,** COPLADE-DDF, México DF, junio 1986.

— Unidad de la Crónica Presidencial, s/f, **Catalogo de documentos 8,** Centro de Documentación de la Gestión Gubernamental, 1982-1988, México DF, s/f.

— 1986, **Terremotos de septiembre. Sobretiro de las razones y las obras,** Crónica del sexenio 1982-1988, tercer año, FCE y UCP, septiembre 1986, México DF.

Programa de Reconstrucción Habitacional, s/f a, **Atlas técnico de la reconstrucción habitacional,** PRH, México DF, s/f.

— s/f b, **Los autores de la reconstrucción,** PRH, México DF, s/f.

Quilobran, Julieta, 1986, "El estado civil de los entrevistados", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2, abril-junio 1986, UNAM, México DF.

Rabell, Cecilia y Martha Mier y Terán, 1986, "Los damnificados por los sismos de 1985 en el Ciudad de México. Un análisis de los grupos domésticos que acudieron a albergues y campamentos", *Revista Mexicana de Socio-*

logía, vol. XLVIII, núm. 2, abril-junio 1986, UNAM, México DF.

Ramírez Saiz, Juan Manuel, 1986a, **El movimiento urbano popular en México,** Ediciones Siglo XXI, México DF, 1986.

— 1986b, "Organizaciones populares y lucha política", *Cuadernos Políticos*, núm. 45, enero-marzo 1986, Ediciones Era, México DF.

— 1987, "Reconstrucción y reordenación urbanas", *Diseño UAM*, núm. 6, septiembre 1987, Universidad Autónoma Metropolitana, México DF.

— 1988, "Comentario", en Coulomb, René y Emilio Duhau (Coords.), 1988, **La ciudad y sus actores**, IFAL y Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF, 1988.

— 1990, **Actores sociales y proyecto de ciudad,** Editorial Plaza y Valdés, México DF, 1989.

Ramírez Velázquez, Blanca (Comp.), 1990, **Compilación del III Evento de la Red Nacional de Investigación Urbana.(Movimientos Sociales Urbanos),** División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, UNAM, 1990.

Rascón, Marcos, 1990, "Cinco años de sismo y reconstrucción", *La Jornada*, 18-IX-1990, México DF.

Reforma, Diario, México DF.

Renovación Habitacional Popular, 1987, **Testimonio**, Colegio de Arquitectos de México AC, Sociedad de Arquitectos Mexicanos AC, México DF, 1987.

— 1988, **Memoria de la Reconstrucción,** RHP, DDF, SEDUE, México DF, 1988.

Ciudades núm. 17, "Desastres y protección civil", enero-marzo 1993, Red Nacional de Investigación Urbana, México DF.

Reyes Retama, Oscar, 1988, "Ciudad sin muros", *Nexos*, año IX, vol. 9, núm. 97, enero 1986, México DF.

Reyna Bernal, Angélica, Angélica Ángeles García y Mauricio Olivos Pérez, 1989, "Programa de Renovación Habitacional y la Política Urbana", *Primer foro de defensa del Centro Histórico y vivienda en monumentos*, Delegación sindical de Académico del INAH-CUD, México DF, mayo 1989.

Ríos Moncayo, M. E., M. E. Morales Rojas, A. Cervantes de León y M. L. Escamilla, 1987, "El grupo de las trece vecindades y su participación en la reconstrucción del barrio de Tepito dentro del Programa de Renovación Habitacional Popular", en Massolo, Alejandra y Martha Schteingart (Comps.), 1987, **Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985,** Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México DF, 1987.

Rivas Vidal, Alejandro y Fernando Salinas Mezcua, 1988a, "Acciones inmediatas para enfrentar los sismos de 1985 en la Ciudad de México", en Garza, Gustavo)Coord.), 1988, **Atlas de la Ciudad de México,** DDF y El Colegio de México, México DF, 1988.

— 1988b, "La tragedia de los sismos de septiembre de 1985 en la Ciudad de México: Población afectada y daños infraestructurales", en Garza, Gustavo (Coord.), 1988, **Atlas de la Ciudad de México**. DDF y El Colegio de México, México DF, 1988.

Rivera, Carlos, 1990, "A cinco años de los sismos, todavía existen familias refugiadas en campamentos: ARDF", *El Financiero*, 13-IX-1990, México DF.

Rodríguez, Alberto , 1989, "Programa de mitigación de sismos", en Secretaría de Gobernación, Sistema Nacional de Protección Civil, 1989, **Memoria del 1er Ciclo de Con-**

ferencias sobre prevención de desastres, México DF, julio 1989.

Rodríguez, Jesús y Alberto Moro, 1986, "México: situación política y económica. Primer semestre de 1986", *La Batalla*, núm. 16, septiembre-octubre 1986, México DF.

Rodríguez Suárez, Armando, 1985, "A temblar se ha dicho! Los muertos al pozo y los vivos ... a la reconstrucción", *Esto pasó en México*, Documentos Extemporáneos, núm. 7, Editorial Extemporáneos, México DF, diciembre 1985.

Rodríguez Velázquez, Daniel, 1986, "La organización popular ante el reto de la reconstrucción", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXII, núm. 123, enero-marzo 1986, UNAM, México DF.

— 1995, "La ciudad de México y los sismos", *La Jornada*, 18-IX-1995, México DF.

Romero, Oscar, 1985a, "Aún es tiempo. Cobro de seguros", *Revista del Consumidor*, núm. 105-106, diciembre 1985, INCO, México DF.

— 1985b, "En busca de los documentos perdidos", *Revista del Consumidor*, núm. 105-106, diciembre 1985, INCO, México DF.

Rosales Ayala, Silvano, 1987, **Participación popular y reconstrucción urbana (Tepito 1985-1987)**, Centro Regional de Investigaciones Multidiciplinarias, UNAM, México DF, 1987.

Rosenbluth, Emilio, 1990, "Declaraciones", *Uno más Uno*, 4 y 5-VI-1990, México DF.

Rossell R., Dynes, s/f, **El comité de investigación en caso de desastres,** The research committee on disasters, Instituto de Investigación de la Comunicación, s/l, s/f.

Sandoval, G. e I. Quintero, 1987, "La lucha de la mujer por una sociedad nueva: Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Morelos - Peña Morelos", en Massolo, Alejandra y Martha Schteingart (Comps.), 1987, **Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985,** Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México DF, 1987.

Sánchez Almanza, Adolfo, 1985, "La política agropecuaria en México y la coyuntura de los terremotos", *Problemas del Desarrollo*, vol. XVI, núm. 62-63, mayo-octubre 1985, UNAM, México DF.

Sánchez Carrillo, 1989, "La morbilidad causada por el terremoto en septiembre de 1985 en la Ciudad de México", *Salud Pública de México*, vol. 29, núm. 5, septiembre-octubre 1989, México DF.

Saucedo, Francisco, 1986, "El movimiento inquilinario en el Valle de México", en Alonso, Jorge (Coord.), 1096, **Los movimientos sociales en el Valle de México,** Ediciones de la Casa Chata, México DF, 1986.

Schteingart, Martha, 1987a, "Desarrollo urbano y problemática habitacional popular. el sismo y la reconstrucción", en Massolo, Alejandra y Martha Schteingart (Comps.), 1987, **Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985,** Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México DF, 1987.

— 1987b, "La mujer reconstructora del hábitat popular. El sismo y la reconstrucción", en Massolo, Alejandra y Martha Schteingart (Comps.), 1987, **Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985,** Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México DF, 1987.

— 1989, **Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México,** El Colegio de México, México DF, 1989.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), s/f, **Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Programa de prevención y atención de emergencias urbanas**, México DF, s/f.

Secretaría de Comunicaciones y Transporte (Unidad interna de protección civil), s/f, **Formación de brigadas**, México DF, s/f.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), s/fa, **Convenio de Renovación Habitacional Popular y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, para el Centro Histórico de la Ciudad de México,** SEDUE, México DF, s/f.

— s/fb, **Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Habitacional Adolfo López Mateos, Nonoalco-Tlatelolco,** SEDUE, México DF, s/f.

— s/fc, **Programa de Reubicación Emergente de Oficinas Publicas: registro de inmuebles dañados,** SEDUE, México DF, s/f.

— S/fd, **Programa de Participación Comunitaria realizada por el Estado,** SEDUE, México DF, s/f.

— s/fe, **Reconstrucción del Centro de la Ciudad de México,** SEDUE, México DF, s/f.

— 1986, **Programa sectorial de protección civil**, México DF, octubre 1986.

—, Departamento del Distrito Federal, 1986, "Convenios de concertación celebrados por la SEDUE para la reconstrucción de la Unidad de Tlatelolco y para la vivienda en el DF", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2, abril-junio 1986, UNAM, México DF.

—, Dirección General de Recursos Humanos, s/f, **Sismos: ¿Que hacer en estos casos?,** SEDUE, México DF, s/f.

Secretaría de Educación Pública (SEP), s/f, **Manual para momentos de emergencia,** Consejo Nacional para Fomento Educativo, México DF, s/f.

Secretaría de Gobernación, 1987, "Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación", *Diario Oficial*, 15-II-1987, México DF.

— 1990a, "Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Protección Civil", *Diario Oficial*, 11-V-1990, México DF.

— 1990b, **Sistema Nacional de Protección Civil**, México DF, 1990.

—, Subsecretaría de Protección Civil y de Previsión y Readaptación Civil, 1990, **Consejo Nacional de Protección Civil. Subcomité de Solidaridad Externa. Subcomité de Auxilio y Recuperación**, México DF, 10 agosto 1990.

Sepúlveda, Leonardo y Mario García Sordo, 1986, "Especulación con productos perecederos y pérdida de mil toneladas de alimentos en el cierre de Jamaica", *Uno más Uno*, 2-X-1986, México DF.

Servicios Informativos Procesados (SIPRO), s/f, **Cronología de acontecimientos y declaraciones en torno al sismo ocurrido en México el 19 de septiembre de 1985 aparecidos en los principales diarios**, México DF, s/f.

— 1986a, Taller de Coyuntura Nacional, Suplemento Especial: **La reconstrucción (1) Enero de 1986,** México DF.

— 1986b, Taller de Coyuntura Nacional, Suplemento Especial: **La reconstrucción (3) Semana del 31 de Enero al 6 de Febrero,** México DF.

— 1986c, Taller de Coyuntura Nacional, Suplemento Especial: **La reconstrucción (7)**

Semana del 28 de Febrero al 6 de Marzo de 1986, México DF.

— 1986d, Taller de Coyuntura Nacional, Suplemento Especial: **La reconstrucción (19) Semana del 15 al 22 de Abril de 1986,** México DF.

— 1986e, Taller de Coyuntura Nacional, Suplemento especial: **la reconstrucción (21) 1 al 8 de mayo de 1986**, México DF.

Shri K., Singh y Mario Ordáz, 1990, **Sismicidad y movimientos fuertes en México: una visión actual**, Sistema Nacional de Protección Civil, CENAPRED, México DF, noviembre 1990.

Sin autor, 1985a, "Zonas de desastre. Análisis pormenorizado del Terremoto en Tepito, Condesa, Guerrero, Roma, Tlatelolco, El Centro", *Esto pasó en México*, Documentos Extemporáneos, núm. 7, Editorial Extemporáneos, México DF, diciembre 1985.

Sin autor, 1985b, "Cronología del sismo del 19 de septiembre de 1985", *Esto pasó en México*, Documentos Extemporáneos, núm. 7, Editorial Extemporáneos, México DF, diciembre 1985.

Sin autor, 1985c, "Testimonios. Más de treinta versiones recogidas directamente de sobrevivientes, rescatistas y damnificados, con sus propias palabras", *Esto pasó en Mexico*, Documentos Extemporáneos núm. 7, Editorial Extemporáneos, México DF, diciembre 1985.

Sin autor, 1986, "Convenio de concertación democrática para la reconstrucción de vivienda. Programa de Renovación Habitacional", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2, abril-junio 1986, UNAM, México DF.

Soberón Acevedo, Guillermo y Cuauhtémoc Valadéz Olmedo, 1987, "A dos años... Reflexiones sobre los terremotos de 1985", *Salud Pública de México*, núm.5, vol.29, septiembre-octubre 1987, México DF.

—, J. Frenk y J. Sepúlveda, 1987, "La reforma de la atención a la salud en México: antes y después de los sismos de 1985", *Salud Pública de México*, núm.5, vol.29, septiembre-octubre 1987, México DF.

Sosamontes, Ramón, 1995, "Saber qué hacer, asignatura pendiente", Ponencia al Foro *La protección civil. Ciencias, legislación y Sociedad*, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México DF, 6 a 9 de septiembre de 1995, México DF.

Soriano, Ángel, 1985, "Debe exigirse mayor responsabilidad a constructores", *Excélsior*, 21-IX-1985, México DF.

Suárez, Gerardo, 1990, "La actividad sísmica en México", Sismos, Suplemento especial, *Uno más Uno*, Septiembre 1990, México DF.

— y Zenón Jiménez, 1886a, "Acciones inmediatas para enfrentar los sismos de 1985 en la Ciudad de México", Ponencia al seminario *Impacto de los sismos de 1985*, DDF y El Colegio de México. 24 octubre 1986, México DF.

— y Zenón Jiménez, 1986b, "Características de los terremotos del 19 y 20 de septiembre en la Ciudad de México", Ponencia al seminario *Impacto de los sismos de 1985*, DDF y El Colegio de México, 24 octubre 1986, México DF.

Taller de Coyuntura Urbana, 1989, "El costo social de la modernización", *Ciudades*, núm. 4, octubre-diciembre 1989, Red Nacional de Investigación Urbana, México DF.

Tamayo, Sergio, 1986, "Movimiento de damnificados, introducción a un caso", *La Batalla*, núm. 16, septiembre-octubre 1986, México DF.

— 1987a, "Democracia en la ciudad desde los barrios", en Iracheta, Alfonso y Alberto Villar C. (Comps.), 1988, **Política y movimientos sociales en la Ciudad de México**, Editorial Plaza y Valdés, México DF, 1988.

— 1987b, **Vida digna en las ciudades. (El Movimiento Urbano Popular en México 1980-1985),** Editorial Gernika, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México DF, 1989.

— 1988, "El movimiento urbano en México 1980-1985", en Ramírez Velázquez, Blanca R. (Coord.), 1990, **Compilación del III Evento Red Nacional de Investigación Urbana (Movimientos Sociales Urbanos)**, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, UNAM, México DF, 1990.

— 1989a, "Algunas consideraciones sobre rehabilitación de habitación popular en edificios históricos", *Primer foro de defensa del Centro Histórico y vivienda en monumentos*. Delegación sindical de Académicos del INAH-CUD, México DF, 1989.

— 1989b, "Estudio del caso Tizapán # 8, Unión Popular Nueva Tenochtitlan", *Primer foro de defensa del Centro Histórico y vivienda en monumentos*, Delegación sindical de Académicos del INAH-CUD, México DF, 1989.

— 1989c, "El programa de renovación habitacional popular (Análisis sin eufemismos)", *Ciudades*, núm. 1, enero-marzo 1989, Red Nacional de Investigación Urbana, México DF.

Tejeda Martínez, A., 1985, "¿Cómo medir un sismo?", *Información Científica y Tecnológica*, vol. 7, núm. 110, noviembre 1985, CONACYT, México DF.

Terrazas García, Olga, 1998, "Tlatelolco, una comunidad en lucha", en Ramírez Velázquez, Blanca R. (Coord.), 1990, **Compilación del III Evento Red Nacional de Investigación Urbana (Movimientos Sociales Urbanos)**, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, UNAM, México DF, 1990.

Tirado Jiménez, Ramón, 1990, **Asamblea de barrios: nuestra batalla,** Editorial Nuestro Tiempo. México DF, 1990.

Tonda, Juan, 1985, "Las características del temblor", *Información Científica y Tecnológica*, vol. 7, núm. 110, noviembre de 1985, CONACYT, México DF.

Torres, Victor, 1987, "La nueva realidad en Tlatelolco tras el sismo", *Uno más Uno*, 14-XI-1987, México DF.

UNESCO, 1980, **Terremotos: Evaluación y mitigación de su peligrosidad,** UNESCO y Editorial Blume, Barcelona, 1980.

Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, Grupo de Investigación, 1992, **La recuperación democrática y popular del centro histórico de la Ciudad de México**, Documento de investigación, México DF, julio 1992.

Uno más Uno, diario, México DF.

— 1985, **19 de septiembre de 1985. 7:19 horas,** Editorial Uno, México DF, 1985.

— 1990, **Sismos**, Suplemento especial, septiembre 1990, México DF.

Urbano, R. M., W. Estrada y G. Venegas, 1987, "La participación de la mujer en los trabajos de reconstrucción del grupo Campamentos Unidos", en Massolo, Alejandra y Martha Schteingart (Comps.), 1987, **Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985**. Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México DF, 1987.

Valdespino, J. L., M.C. Parrilla, J. Sepúlveda, J. l. Díaz, M. L. Camacho y J. L. Luna, 1987, "Calidad del agua en la Ciudad de México, en relación a los sismos de septiembre de 1985". *Salud Pública de México*, vol. 29, núm. 5, septiembre-octubre 1987, México DF.

Valencia C., Marcelo, 1985, "Reacciones psicológicas ante un desastre", *Información Científica y Tecnológica*, vol. 7, núm. 110, noviembre 1985, CONACYT, México DF.

Valero, Juan Manuel, 1985, "Más allá del temblor. El desafío Urbano", *Información Científica y Tecnológica*, vol. 7, núm. 110, noviembre 1985, CONACYT, México DF.

Varios autores, 1985, **Esto pasó en México**, Documentos Extemporáneos núm. 7, Editorial Extemporáneos, México DF, diciembre 1985.

Varios autores, 1989, **1er. Foro de Defensa del Centro Histórico y vivienda en monumentos,** Coordinadora Única de Damnificados y Delegación Sindical Académicos del INAH, México DF, mayo 1989.

Vásquez Vera, Alejandro y Sergio Ruelas Moncayo, 1990, "Sismicidad. La ciudad está ubicada en una zona sísmica", Sismos, Suplemento especial, *Uno más Uno*, septiembre 1990, México DF.

Villa, Manuel, 1987, "La politización innecesaria: El régimen político mexicano y sus exigencias de pasividad ciudadana a los damnificados", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 4, vol. 2, núm. 1, enero-Abril 1987, El Colegio de México, México DF.

Viveros, Ángel, 1986, "Artículo", *El Financiero*, 1-X-1986, México DF.

Ziccardi, Alicia, 1986, "Política de vivienda para un espacio destruido", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm.2, abril-junio 1986, UNAM, México DF.

Zamora Q., Francisco Javier, Mario García Sordo y Teresa Mora, 1987, "Proyecto para la creación de centros para la defensa del patrimonio cultural", *Primer foro de defensa del Centro Histórico y vivienda en monumentos*, Delegación sindical de Académico del INAH-CUD, México DF, mayo 1989.

De "Vulnerabilidad, sismos y sociedad
en la ciudad de México. 1985 y el futuro",
se imprimieron 2,000 ejemplares en los talleres de
Estampa Artes Gráficas, Priv. de Dr. Márquez 53,
Col. Doctores, 530 5526 y 530 5289.

El diseño es de Carlos del Castillo Negrete/
Estampa Artes Gráficas