

UAM

CSH

REPERCUSIONES SOCIALES DE LA POLÍTICA SALINISTA EN LA VIVIENDA POR MEDIO DEL PRONASOL

TESINA: PARA OBTENER EL TÍTULO DE LIC. EN
SOCIOLOGÍA.

Presenta: Juan Manuel Meneses Morales



Asesor: José Cenobio Briones Sánchez

México, D.F. 1997

*A MIS PADRES, HERMANOS Y A. G. M.
POR EL CARIÑO, COMPRENSIÓN Y
APOYO QUE ME BRINDAN*

JUAN MANUEL

ÍNDICE	I
PRÓLOGO	II
INTRODUCCIÓN	IV
 CAPÍTULO I	
SISTEMA DE VIVIENDA PARA EL ESTADO PRESALINISTA (1976-88)	
1.1. Estructura habitacional a través de los planes de desarrollo	1
1.2. Características y desarrollo urbano de la ciudad para la construcción de viviendas	15
1.3. Proyectos y alternativas de instituciones de gobierno como solución a la demanda	25
 CAPÍTULO II	
EL PRONASOL Y SU POLÍTICA DE VIVIENDA, ALCANCES Y LIMITACIONES SOCIALES	
2.1. Surgimiento del Pronasol como política social del estado	36
2.2. Objetivos y perspectivas del Pronasol para la vivienda	49
2.3. La participación de las instituciones de gobierno en el marco del régimen salinista	58
2.4. El papel de las organizaciones independientes frente al Pronasol	66
2.5. Aplicación y resultados de la política de vivienda	74
 CAPÍTULO III	
LA ESCASES Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA	
3.1. Infraestructura y características de la zona	79
3.2. El Pronasol como medio de solución al problema de la vivienda	82
3.3. Aumento o disminución de la demanda en esa zona	85
 CONCLUSIÓN	 88
 BIBLIOGRAFÍA	 90
HEMEROGRAFÍA	91

PRÓLOGO

La investigación sociológica, necesita de tiempo y dedicación para lograr contribuir en la construcción de la Sociología mexicana y en particular demostrar que la Sociología como disciplina científica es capaz de contribuir en la búsqueda de alternativas a las grandes necesidades de la población mexicana.

En el caso particular que nos ocupa, que dicho sea de paso, no es un problema particular de México, sino de las sociedades contemporáneas que, con diversas especificidades se encuentra presente: el problema de la vivienda como una necesidad vital del ser humano, no encuentra aún una alternativa de solución, dado que el problema es sumamente complejo, donde confluyen aspectos que van desde las condiciones geográficas, climáticas, pasando por las culturales y políticas hasta llegar a los aspectos económicos. La vivienda como espacio vital o como necesidad social, requiere ante todo, cuando menos hasta ahora, de una superficie territorial donde acentarse, lo cual si partimos de que la tierra es limitada, la necesidad de ese espacio vital se torna complejo, dado que afecta intereses particulares .

Para nosotros la vivienda es un espacio vital de descanso, reproducción, recreación, esparcimiento, etc., que debe cumplir con los requerimientos necesarios para una integración familiar.

Por lo tanto, mucho se ha escrito acerca del problema de la vivienda en la ciudad de México y se han enfocado a la población de escasos recursos económicos.

Debido a la situación que genera el estado y sus gobernantes, quien tiene los mecanismos para cambiar o reestructurar la pobreza de la población y así facilitar los medios para obtener una vivienda digna con todos sus servicios básicos.

Además, todos los aspectos como la familia, el trabajo, etc., que están en función a la vivienda en las grandes ciudades merece una atención en cuanto a sus repercusiones económicas, políticas y sociales porque la vivienda es una necesidad social.

Y es objeto de estudio de muchos investigadores que aportan soluciones a cada uno de los aspectos relacionados con la vivienda.

Sin embargo, aún faltan más investigaciones para encontrar soluciones concretas y eficientes que mejoren los programas de vivienda en el D.F., porque nuestra sociedad está evolucionando y requiere de más y mejores viviendas para poder entrar en la modernidad del siglo XXI.

Por otro lado, se agradece la asesoría del Lic. José Cenobio Briones Sánchez y a sus colaboradores que proporcionaron su tiempo para la realización de esta tesina, al igual que a la UAM Iztapalapa, la coordinación de Sociología y a todas aquellas personas que ayudaron a su elaboración.

Todo lo aquí dicho, así como la posición que sobre el tema he asumido es de mi entera responsabilidad.

INTRODUCCIÓN

La situación socioeconómica de nuestro país ha tenido diferentes transformaciones en su proceso de crecimiento, debido a los cambios y reformas que se hacen en cada sexenio, a través de los Planes Nacionales de Desarrollo.

Algunos cambios están conectados con la urbanización de las grandes ciudades, de tal manera que en la ciudad de México hay reformas muy significativas que transforman las relaciones sociales, pero aún falta mucho por hacer, todavía hay carencias y conflictos en la población de escasos recursos.

Resulta difícil otorgar vivienda, empleo, salud, etc., a toda la población, no es sencillo cubrir este déficit en el D.F., ni sacar de la pobreza a la población.

Por lo tanto el gobierno de C.S.G. se dió a la tarea de fomentar programas de bienestar social, implementando desde el inicio de su administración un Plan Nacional de Desarrollo para la estabilidad y el progreso.

De esta administración surge el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), este programa combinaría los acuerdos de la política de estabilización de MMH y los nuevos enfoques de modernización económica.

De tal forma que la presente investigación analiza las Repercusiones Sociales de la política salinista en la vivienda por medio del PRONASOL.

Siendo la vivienda una necesidad social en la que se muestra el adelanto o el atraso de la sociedad mexicana, representó al gobierno salinista una oportunidad de poner en práctica sus planes y proyectos.

Entonces en el primer capítulo analizo el sistema de vivienda del Estado presalinista, desde el gobierno de JLP hasta MMH.

En este capítulo, las transformaciones socioeconómicas han marcado la pauta en las estructuras habitacionales debido a los Planes de Desarrollo.

También tienen sus propias características que determinan el desarrollo urbano de la ciudad y cómo las Instituciones tienen su participación en los dos periodos.

En el segundo capítulo, reflexiono con base en el PRONASOL y su política de vivienda, con sus alcances y limitaciones sociales.

El periodo salinista comenzó en 1988 y terminó en 1994, durante estos años estuvo trabajando Solidaridad y desde que surge PRONASOL como política social del Estado moderniza las acciones de vivienda a la población más necesitada.

También sus objetivos fueron de transparencia en los recursos, con la participación de las Instituciones y las organizaciones, que influyeron en la construcción de vivienda, cada una con sus propias soluciones, pero sin salirse de lo ya establecido por el gobierno.

Por otro lado, los resultados de la política de vivienda por medio del PRONASOL, son resultados cualitativos, debido a que las acciones no fueron cumplidas totalmente.

En el tercero, y último capítulo, ubico a la Delegación Iztapalapa, en donde por su infraestructura se aplicó el PRONASOL en la vivienda, con sus aciertos y errores. A pesar del esfuerzo obtenido en este periodo los logros fueron mínimos, ya que la vivienda en la zona metropolitana requiere de más atención y dedicación del gobierno y los particulares para cubrir el déficit, equilibrando la oferta con la demanda de viviendas dignas a la población.

Además es un fenómeno social que no termina y que crece al igual que la población, entre más población más servicios elementales; por lo tanto hay que proponer más y mejores soluciones viables.

CAPITULO I

SISTEMA DE VIVIENDA PARA EL ESTADO PRESALINISTA 1976-88

1.1.- ESTRUCTURA HABITACIONAL A TRAVÉS DE LOS PLANES DE DESARROLLO.

Desde el punto de vista del Estado en la ciudad de México se esta gestando una transformación fundamental en las relaciones económicas y políticas consolidándose un modelo de desarrollo accesible a las clases medias y bajas. Sin embargo esta visión oficial, se ve refutada por los multiples problemas que enfrentan las clases medias y bajas, entre los que se encuentran, el desempleo, los bajos salarios, deficientes e insuficientes servicios de salud, educación y vivienda, además de que en cada periodo sexenal estos problemas y los proyectos gubernamentales para supuestamente resolverlos son diferentes.

En este sentido durante el sexenio del presidente José López Portillo se implemento una política de desarrollo basada en la exportación del petróleo, con la intención de generar una estructura económica que resolviera las carencias y necesidades del país, convirtiéndose en el eje de la economía nacional. De esta manera la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos coadyuvó al crecimiento global de la economía, siendo la principal fuente de divisas, y el aval de cuantiosos créditos de la banca internacional. Pero también este proyecto basado en el endeudamiento externo y monoexportador, colocó al país en una situación de gran vulnerabilidad, toda vez, que los grandes productores de hidrocarburos (países árabes y otros), son quienes determinan los

precios internacionales de los mismos. Así, el gobierno de López Portillo, confiado en el incremento coyuntural del precio del petróleo, contrató empréstitos que llevaron al país a un crecimiento acelerado de endeudamiento entre 1979 y 1982. Posteriormente cuando los precios del crudo bajaron, México quedó en una práctica insolvencia que hizo crisis en 1982.

Con el gobierno de José López Portillo se inició un nuevo periodo de la administración pública basada en la planeación institucional, implementándose el llamado Plan Global de Desarrollo, en él su principal objetivo era impulsar las inversiones nacionales y extranjeras para sanear la economía y lograr un bienestar social más justo y equilibrado estableciendo políticas nacionales integrales y coordinadas para así satisfacer las demandas de la población.

De este plan surge el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, el cual pretendió organizar la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional, asimismo promover el desarrollo de la comunidad, además de formular y conducir los programas de vivienda.

Supuestamente este plan es el producto de un amplio proceso de consulta y perspectivas de las diversas instituciones públicas que van acorde a los planes y acciones del gobierno federal.

El plan de desarrollo urbano estaría sujeto a un proceso permanente de análisis, revisión y evaluación, con este tipo de sistema se pretendió ordenar y regular los asentamientos humanos a través de cuatro objetivos fundamentales que el gobierno propuso para tener una base política de planeación económica y social. El primero es racionalizar la distribución del territorio, segundo promoviendo el

desarrollo urbano, el tercero es propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades, el cuarto es mejorar y preservar el medio ambiente.

Los cuatro objetivos del plan serian analizados y evaluados por las instituciones que los llevaran a la práctica y podian ser modificados cada dos años. También se planteó la intervención del sector privado, con la idea de que la participación de este sector en la distribución del territorio para el uso de suelo no cayera en el fraude y en la corrupción de funcionarios, pero fundamentalmente con la intención de regular el acceso al uso del suelo. Sin embargo este objetivo no se realizó por completo debido a que el uso y destino del suelo no esta acorde a la dinámica de población, debido a varios factores y particularmente a la migración.

La mayor parte de la población que llega al Distrito Federal procedente del interior de la república mexicana no permanece en esté sino que se dirige regularmente a la zona conurbada o zona metropolitana. Aquí, la mayoría alquila viviendas en arrendamiento, pero pocas familias de emigrantes duran en esas viviendas, por falta de empleo para seguir el arrendamiento, optando por construir sus viviendas en asentamientos irregulares, carentes de toda infraestructura urbana y de servicios.

Al promover el desarrollo urbano en estas zonas tratando de proporcionar la infraestructura necesaria que fuera capaz de satisfacer las necesidades básicas de la población en la zona metropolitana aprovechando el potencial de cada zona, se tenia un obstáculo ya que hay zonas industriales y zonas sin infraestructura. Entonces el construir viviendas en las zonas industriales no era posible porque no había terrenos, además era evidente la inestabilidad del uso del suelo y no se contaba con el presupuesto necesario para la construcción de vivienda de interés social.

Además habrá que considerar que el suelo urbano esta sujeto a la especulación y escaso para la construcción de vivienda y aunado a esto, los procesos inflacionarios de los materiales para construcción originaron un crecimiento urbano costoso y desarticulado ya que no se mantenían los mismos costos de construcción por ser inestables y riesgo que no querían obviamente correr los inversionistas.

Ante esta situación la mayoría de los planes se inclinaban hacia la participación social como una medida para disminuir los costos de construcción: “El control efectivo de los procesos habitacionales y la posibilidad de abatir costos sólo se alcanza cuando la participación de la población se da en forma organizada”¹. Lo cual implica entender que las política de vivienda son formuladas a partir de objetivos de bienestar social, lo que significa en consecuencia, que no se trata de construcción de vivienda entendido como una mera inversión de capital, como negocio, sino de un gasto social para resolver una necesidad social.

Para ello durante el sexenio de López Portillo se elaboró el Programa Nacional de Vivienda, como parte del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, dirigido a la población particularmente la de menos ingresos para que esta tuviera acceso a una vivienda adecuada. Incluyendo lo que denominaron como acciones de vivienda en un contexto de desarrollo económico y social de ordenamiento territorial, estructural urbano y de conservación, prevención y mejoramiento del medio ambiente, además coordinó las acciones e inversiones que realizo la administración publica federal en materia de vivienda, en forma congruente con los planes y programas nacionales, lo que estableció las bases para la coordinación de los gobiernos de los estados y municipios con los sectores privados.

¹ Vivienda, vol.5 Num. 4, Mex. julio/agosto 1980 . p. 282.

En cierta forma este programa trató de proporcionar vivienda con servicios a las familias de escasos recursos económicos, esperando que esta actividad se convirtiera en una inversión recuperable en forma directa o a través del aumento del ingreso de la población económicamente activa.

Ahora bien a pesar de esta orientación de carácter social en la construcción de vivienda, el programa de construcción de vivienda fue atractivo a los inversionistas pues mediante la organización del trabajo y la distribución del ingreso, no era necesario cambiar formas y costumbres de la población, en cuanto al tipo y condiciones de la vivienda. De esta manera, las inversiones en construcción de vivienda barata y con fuerza de trabajo no pagada los dueños del dinero pudieron acumular mayor capital.

No obstante mientras la demanda de vivienda continua, se estimuló la aparición de numerosos fraccionadores que ofrecían a las personas de bajos ingresos el acceso a un lote para construir sus viviendas debido entre otras causas a que la mayoría de los planes estaban limitados por los desajustes económicos de la misma estructura socioeconómica.

Además los planes y programas habitacionales al entender del gobierno no debían ser un barril sin fondo marco racional , de ahí provienen los lineamientos para la reforma administrativa.

De esta forma durante el sexenio de JLP hubo avances en materia de vivienda, pero no fue suficiente para satisfacer la demanda de la misma, agudizada por la situación de crisis en la que el país se encontraba como resultado de las políticas aplicadas durante este régimen, los proyectos de construcción de vivienda no tenían un futuro definido ya que el mecanismo estructural para el otorgamiento de éstas a las clases mas necesitadas, se vio enmarcado en una crisis económica donde no se encontró una solución efectiva y es que la

situación era evidente; existía un riesgo para invertir en infraestructura, la situación se empeoró y permaneció así hasta finales del sexenio, además siempre estuvo marcado por un déficit de vivienda en la zona metropolitana de la ciudad de México. Ante este panorama en todo el país, y particularmente, en la ciudad de México prevaleció el desempleo y los bajos ingresos de la población trabajadora como resultado de la crisis de esos años. De tal suerte que para satisfacer las necesidades de este amplio sector de la población, era necesario cambiar ya no digamos de sistema sino minimamente la política económica, lo cual remotamente podía suceder dado que quien accedió a la presidencia, vendría en efecto, a dar un giro en la política económica pero no a favor de los sectores más afectados por la crisis, sino en beneficio del gran capital. Ante esta situación poco optimista la incertidumbre creció en la ciudad a tal grado que para otorgar vivienda a las clases trabajadoras se elaboró un programa habitacional acorde a su ingreso y a la estructura de vivienda que tendría en cuenta los procesos de urbanización, es decir se contaría con un ordenamiento del territorio, basado en principios que normaran y regularan el uso y destino del suelo urbano, para que las familias en general no pagaran más por su vivienda de lo que su ingreso les permitía y así contribuyeran al crecimiento ordenado de la zona urbana.

Terminado en 1982, el periodo de JLP, llega a la presidencia MMH, Miguel de la Madrid Hurtado por razones obvias ya que fue candidato del Partido Revolucionario Institucional. Durante este periodo hubo constantes ajustes en la economía y en el ámbito social, se vio en la tarea de fomentar programas emergentes para no aumentar la crisis hasta un 200%, reconocieron que el resultado en cierto grado de un desajuste marcado, de carencia de suelo urbano y de existentes en prácticas especulativas, encontrando su causa de

fondo en la falta de empleo y en el bajo ingreso de la población económicamente activa y fue necesario reactivar la economía, con planes y programas a medio plazo .

En esta etapa el país no encontraba la pieza clave para reactivar la legitimidad del gobierno, por un lado tenía a la población indignada por el bajo nivel de vida y por el otro lado una deuda exterior incontrolable por la devaluación de la moneda.

Por lo tanto al reconocer el alto porcentaje en el índice nacional de precios al consumidor durante los primeros años de su administración, que en varios momentos amenazaba en convertirse en una hiperinflación, era necesario planear un programa que salve a la economía por lo que se creo el Pacto de Solidaridad Económica y esto fue la pieza clave para mantenerse en el poder.

Del tal suerte que se estructuro un programa de reordenamiento económico y de ahí se dio salida a las demandas sociales, como la vivienda, el empleo, entre otros. Pero el reto estaba claro y era el enfrentarse a la crisis de alguna forma, por lo que el plan de gobierno se formo como un proyecto de modernización .

Entonces se estructuro una política social que aglutinara a los sectores económicos con mas relevancia, como el empresarial y desde el inicio se emprendió una política de derecha ya que logro mantener controlados a los líderes de la élite del poder como son los de la CTM, la CNC entre otros limitando su importancia pero no su predominancia.

También trataron de evitar la existencia de ganadores, con una mayor racionalización administrativa en los tramites mobiliarios, junto a mecanismos específicos para aumentar la democracia y la credibilidad de lo prometido en las campañas. Así comenzó un nuevo proceso, estructurando la economía, desde los recursos hasta los

programas y su realización por lo que el primer paso fue crear el PIRE, Programa Inmediato de Reordenación Económica.

Con este programa se atacó la inflación, se seudoprotegió el empleo y sobre todo intento recuperar el ritmo de crecimiento que había estado detenido por la anterior administración, para recuperar el ritmo de crecimiento y atender a la población ya que un sector de la economía depende de otro y en el caso de la vivienda con un ritmo de crecimiento sostenido se pueden generar mas empleos.

Entonces para ponerla en práctica, tuvo que disminuir el crecimiento del gasto público, continuar con las obras en proceso, proteger y estimular el abasto de alimentos básicos, canalizar el crédito al desarrollo nacional, entre otras acciones, si se lograba estabilizar al país desde sus bases se daba la pauta para el desarrollo del mismo.

En particular se presentó un plan de desarrollo con programas y planes a mediano plazo, regional y sectorial, una vez puestos en práctica ,serian estrategias dirigidas a los sectores mas necesitados, desde el centro del país hasta los municipios y Estados.

Pero con una política en donde participaran y actuaran los sectores económicos con mas relevancia, así se crearon las bases propicias para una estrategia de crecimiento urbano en la zona metropolitana, comenzando con un plan global, delegacional y de barrio, con el fin de distribuir las actividades económicas ya que “El Plan global es en componente central de todo el sistema y en el se estructuran las políticas de desarrollo urbano para todo el territorio capitalino dentro de un horizonte de tiempo que abarca hasta el año 2000”².

Con esta idea se podía conocer y ubicar las actividades de cada zona con su estructura e infraestructura, para ser flexibles en la expansión de la mancha urbana, este

² El gobierno Mexicano. Mayo de 1982. No. 66, p. 23.

plan se dividió en Delegacional, de barrio y general de ellos se desprendió una política de desarrollo urbano mas interna , con casos mas específicos y con soluciones dentro del marco del plan general pero ya se mantenía una relación mas personal entre habitantes y autoridades, para reconocer la falta de viviendas dignas, a las clases bajas de la zona metropolitana, pero este plan se enfrento a tres problemas centrales de la ciudad, el primero corresponde a la población que esta dispersa, es decir casi un tercio de la población se encuentra en los municipios, otra situación corresponde al crecimiento de la ciudad incontrolablemente como otras ciudades, además siempre existe la desigualdad geográfica de la riqueza.

De tal suerte que la ciudad mantenía su ritmo de crecimiento, entonces había que controlar ese ritmo para fomentar y generar la construcción de viviendas, definitivamente se planeo que el costo de una vivienda debía estar igual la costo de producción en la medida de la inversión para reducir la especulación , de esta forma el camino para lograrlo fue el aumento de los impuestos de bienes y servicios públicos, con el fin de recuperar y sanear las finanzas tan deterioradas y satisfacer necesidades sociales.

Pero se seguía arrastrando el conflicto del suelo urbano para la construcción, el alto costo del mismo limitaba su realización, porque desde hace tiempo no se ordenaron los terrenos propicios y se tenia que reestructurar mediante el Programa General de Vivienda de 1983 que desglosaría cuatro programas básicos , en el primero se impulso un crédito para el mejoramiento de viviendas, el segundo tenia el objetivo de introducir servicios con base en la urbanización, el tercero era acciones de pie de casa y el cuarto era tener viviendas ya terminadas, esto traería un control sobre el precio de los predios destinados para la

construcción, para lograrlo se tuvieron que reformar algunas leyes en la materia ya que estas regulaban el crecimiento de las viviendas.

Por lo tanto se reformo la ley general de bienes nacionales, la de asentamientos humanos, la de reforma agraria, entre otras, una vez reformadas estas leyes se crearon nuevas normas que permitieron formar reservas territoriales en áreas provenientes del régimen ejidal o comunal que se fueron incorporando al desarrollo urbano.

Además era claro la falta de viviendas en la zona metropolitana, la capacidad de las instituciones y el sector privado seguían siendo insuficientes porque solo están cubriendo parte de la nueva demanda y algo mas , pero no mantienen un ritmo de crecimiento a mediano y largo plazo, no se obtuvo un control en el crecimiento de la ciudad debido a que las leyes quedaron por debajo de la demanda; por ejemplo la ley de la reforma agraria solo establecía normas para reformar reservas territoriales en áreas ejidales, la Ley de Bienes Nacionales solo facilito la incorporación de los terrenos conurbados de propiedad federal y la de asentamientos humanos, definió los tres niveles de gobierno, para la operación de un sistema de reservas territoriales.

Esta legislación reconoció el problema, pero no su salida, debido a que era rebasado por el burocratismo y el influyentismo entre otras situaciones, del cual la mayoría de los servicios caen , pero la política de vivienda se inclinaba a compensar en parte los costos sociales de la crisis económica y mantuvo las restricciones en las obras publicas acorde a la racionalización del gasto gubernamental, pero durante los últimos años se habían enfocado a la construcción de viviendas hasta llegar a otro tipo de construcción como la de autoconstrucción, pies de casa y reconstrucción.

Así el sistema de construcción se modificó para mejorar de alguna manera a los mecanismos de mercado, aparentemente libre y también para enfrentar los problemas económicos, es decir favoreció a empresas transnacionales.

La situación estaba confusa, sobre todo en el uso de suelo y en la modificación de las leyes, por lo que se reestructuró el artículo cuarto de la Constitución general y el párrafo cuarto de la ley federal de vivienda, puesto que la vivienda empieza de su elemento básico, la tierra y su tenencia; la ley que se modificó pretendió ordenar y coordinar las acciones de los tres sectores tendientes a la producción de vivienda, pero no fue aceptada por los partidos de oposición, por que solo la veían como buenos propósitos con un marcado Capitalismo monopolista del gobierno, “Además del control del uso de suelo y la adecuada orientación de crecimiento de los centros de población se logra con la formación de reservas territoriales que abran una oferta masiva de terrenos para habitación”³.

En otras palabras no se deja al margen el control sobre el uso de la tierra y la solución se entiende como un proceso programado, gradual y ordenado, aunque algunas lo consideraron pragmático. Así el esquema de construcción se encontró programado, pero tuvo especulación y oposición.

Esta situación se enfrentó a algo que nadie esperaba, los sismos de Septiembre de 1985, ya habían pasado dos años de mandato, ajuste y reestructuración de la vivienda en la zona metropolitana, pero los sismos destruyeron grandes conjuntos habitacionales junto a comercios y vecindades con rentas congeladas, el daño fue a muchas viviendas por lo que se programó un plan de emergencia dirigido a apoyar a las familias de los damnificados, por

³ Las Razones y las Obras, 2º año p. 195.

que la mayoría de los desastres fue a vecindades de colonias populares, entonces la población no sabía que hacer, ni a donde dirigirse, así que empezaron a invadir terrenos, esto trajo como consecuencia un caos general ya que el plan de emergencia se enfrentó a oportunistas de partido y organizaciones para demandar una pronta solución.

Por otro lado la respuesta fue inmediata, se expropiaron predios, por medio del programa emergente de vivienda, también se utilizaron viviendas que tenían disponibles los órganos públicos, se calculaba alrededor de 44,437 familias damnificadas y la construcción de viviendas fue según demandaban los damnificados quedando bajo la responsabilidad del DDF, pero este programa se inclinó a las personas que podían solventar los préstamos correspondientes, beneficiando más a los sectores medios, construyendo viviendas de interés social, reduciendo al máximo los precios de los materiales de construcción, regresando a las familias a sus antiguos predios, pero no todos estaban en la misma situación y el problema continuaba; pero fue hasta el próximo año cuando se propuso la segunda fase del plan, con el objetivo de brindar apoyo económico y asesoramiento técnico a damnificados que no habían sido atendidos por otros programas, al igual se buscaron empresas y trabajadores afectados por los sismos.

Entonces durante el mandato de MMH se reconoció un modelo de desarrollo que fue cambiando las estructuras de fondo, debido a una crisis internacional, al desplome de los precios del petróleo a la deuda externa y a los sismos del 85, vale la pena subrayar que existió un crecimiento acelerado, pero ficticio, por ejemplo en Agosto de 1987 se conmemoró el año internacional del derecho a la vivienda popular y vivienda de interés social. Pero aun existen familias de damnificados que no cuentan con una vivienda propia.

Sin embargo la vivienda es una necesidad básica ya que la falta de esta repercute en el bienestar del individuo, en su salud física y mental en cada uno de sus habitantes por lo tanto expresa el modo de ser de una familia y el carácter de la comunidad.

Así mismo se fueron articulando estímulos fiscales para el arrendamiento de inmuebles con desgravación hasta del 90% de las ganancias, es decir con una reducción de impuestos, también esta situación dejó al país inestable debido a que la estructura de vivienda ya estaba contemplada en el plan de desarrollo, los programas de vivienda estaban enfocados a transformar el patrón de crecimiento poblacional del país y a ordenar su crecimiento dentro de los centros de población cuyo objetivo, siempre fue el de cambiar la excesiva concentración demográfica de la zona metropolitana y controlar los problemas urbanos que se expresan en carencias de satisfactores sociales, tan solo en el último año de MMH,” Se calculaba que el déficit de vivienda, acumulado durante décadas alcanzaba en 1987 una cifra cercana a los cinco millones, sumando las unidades que requerían ser rehabilitadas y las que exigían la total reposición”⁴.

La mayoría era producto de los sismos pero su solución no solo recayó en el gobierno ya que de el 100% de capital para el programa de vivienda el 10% fue de apoyo exterior. Entonces para el último año de dejó ver una marcada estructura de desempleo, inflación y austeridad en el gasto público que repercutió en los programas de vivienda, en algunos aspectos fue negativo, por ejemplo cuando elevó los precios y tarifas de bienes y servicios públicos para ajustarlos a los costos reales en las grandes ciudades.

Pero en otros aspectos fue positivo como en el de dotar de servicios y equipamiento urbano a las ciudades medias al igual que fortaleció los centros de apoyo controlando

⁴ Las razones y las obras 5º año p. 261

algunos asentamientos irregulares, en síntesis esta estructura de vivienda partió con buenos propósitos, pero poco realizables debido a que no controló el problema de la crisis económica, es decir para ellos el problema no está en las medidas del gobierno sino en la crisis misma, visto desde afuera y no dentro de ella.

1.2.- CARACTERÍSTICAS Y DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

La creciente demanda de casas habitación en la zona metropolitana es uno de los factores que esta preocupando al Estado en los últimos años, debido a la falta de control del proceso urbano de crecimiento .

Esta situación esta en constante movimiento ya que los planes económicos resultan en ocasiones irrealizables y ya es tiempo que exista una política social que aclare esta situación. Pero solo se han elaborado proyectos de construcción insuficientes a corto y mediano plazo, como solución a la escasez de vivienda, actualmente para obtener una vivienda propia no es tan fácil, a pesar que es un derecho que establece la constitución y el gobierno se compromete ha establecer los tramites correspondientes para satisfacer las carencias de la población en materia de viviendas propias .

Además durante las últimos 18 años se ha venido formando una paradoja el ser propietario de un bien inmueble, tan solo el déficit sigue creciendo al igual que la población, entonces que podemos esperar de una ciudad así, la respuesta ni el gobierno la sabe, crea soluciones, pero estas solo favorecen a intereses personales y algunas sectores de la sociedad, que cumplan los requisitos que establezca la les y me refiero a las clases medias altas.

Por lo tanto una ciudad así requiere de un cambio que abarque a todos los actores institucionales, por medio de un análisis específico de la política urbana, el problema de la vivienda no sólo es el ocupar un espacio, va más allá, porque implica la participación social

de varios sectores; son las estructuras habitacionales las que merecen una remodelación, que no las altere, pero que sí las modifique. Es decir, que no afecte a los propietarios de los inmuebles que de alguna manera ya cuentan con una vivienda propia.

La situación año con año se torna difícil, pero no imposible, si existe una adecuada planeación urbana, la ciudad ha sido el centro de las actividades económicas y atrae a mucha población, tan sólo en el "X Censo General de Población y Vivienda, el país contaba en 1980 con 67.5 millones de habitantes, lo cual equivale a un 40 % más que en 1970 aún cuando la tasa de crecimiento anual fue en ese periodo de 3.3 %"⁵.

Lo que significa que la ciudad no cuenta con los elementos necesarios para controlar el aumento de la población y sobre todo, lo que ésto implica, más demandas sociales de bienes y servicios.

Por otro lado, el aumento de la población obedece a varias razones, una de ellas tiene que ver con la infraestructura de la zona, cuando existe una buena infraestructura la población aumenta, porque ofrece mejores oportunidades de vida, al igual que la industrialización.

De tal manera que se establece una nueva planeación urbana que satisface las necesidades de la población, aunque hay zonas que carecen de planeación urbana, como la periferia y los asentamientos irregulares que no fueron planeados pero existen familias viviendo ahí.

Además, en la planeación cada zona tiene su ubicación y funcionamiento, no debe exceder los límites que le marca la ley, ni tampoco establecer acciones que no sean reconocidas por el Estado.

⁵ Rev. Vivienda, enero-marzo de 1984, vol. 9, num. 1, p. 22

No es factible romper con lo ya establecido, porque existen zonas con una ubicación específica, y entre ellas se encuentran las zonas populares, industriales y residenciales, unas con un alto valor catastral.

Todas estas zonas fueron planeadas de acuerdo a su infraestructura, siguiendo un proceso de urbanización en el que intervienen aspectos sociales, económicos y culturales mostrando su adelanto o su estancamiento, dicho en otras palabras, son zonas donde habitan las clases medias y alta.

Esta situación afecta de alguna manera a los inmigrantes, porque al llegar a la ciudad buscan donde habitar y recurren a las zonas donde son aceptados, generalmente buscan un espacio en el que puedan sobrevivir; la migración no siempre es favorable ya que la propia situación económica de su lugar de origen los obliga a abandonarla, buscando una mejor forma de vida que supuestamente la ciudad les ofrece.

Pero la ciudad ha tenido un proceso de urbanización en etapas derivadas de condiciones sociopolíticas, es decir, hay etapas en las que la migración disminuye y etapas en el que aumenta, cuando aumenta se requieren más obras públicas, inclusive desde 1975 año en el que se promulgó la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. se estableció la utilidad pública de la planeación urbana, a qué sectores está enfocada para capitalizar la plusvalía generada por las propias obras de construcción.

Desde ese año se estableció una reordenación urbana más clara, dividiendo los usos y destinos del suelo urbano, al parecer la ciudad ya estaba preparada para un desarrollo urbano.

Si se planea cómo debe ser la ciudad, cuánto debe crecer y hacia dónde, tiene que estar junto a las necesidades de la población, ésto no quiere decir que no se manejen los asentamientos irregulares, sino que son olvidados.

Entonces no existe un crecimiento estable en la ciudad y en la construcción de viviendas para las clases bajas, porque surgen problemas de invaciones a terrenos con otros usos, y este fenómeno se torna indeterminado, ya que no siempre se llega al fondo de la situación.

Además no es sencillo resolver problemas particulares o de unos cuantos, para tener solución debe tener tiempo y tornarse general, porque no todos tienen el mismo problema social.

Cada grupo dentro del espacio urbano pide soluciones haciendo marchas, plantones, etc.; se busca de alguna manera que el gobierno les proporcione lo necesario para solucionar sus problemas.

Entonces cuando el desarrollo de la ciudad no es uniforme, no tiene adelanto, hay que recordr que la principal característica de la zona metropolitana, es que es el centro de todas las actividades socioeconómicas del país y se centran los tres poderes, inclusive “La concentración urbana en la ciudad de México y la región centro tiene una inercia de 500 años, igual que la centralización del poder político, económico y de fomento cultural”⁶.

Siendo una de las ciudades más grandes del mundo con el poder centralizado, no está libre de conflictos.

⁶ Rev. Vivienda, enero-diciembre de 1990, vol. 1, num. 1-2, p. 20

Su ubicación física también es importante porque su subsuelo es frágil para la cimentación de edificios, debido a la sobreexplotación de los mantos acuíferos, inclusive hay zonas que han sufrido undimiento del suelo.

Además se caracteriza económicamente porque la población produce cerca del 45 % del producto interno bruto, por lo que la zona metropolitana de la ciudad de México es la de más alta productividad.

Pero la población tiene carencias de servicios urbanos y problemas para satisfacer hasta sus más mínimas necesidades.

Ante esta característica importante, es necesario que otras regiones del país crezcan rápidamente, en mejores condiciones de asentamiento, con suficientes recursos naturales, para evitar las inmigraciones masivas de provincianos a la zona metropolitana.

También siendo autosuficiente la economía del país con el potencial que cuenta y fomentar el automejoramiento, con la participación de los sectores de cada zona la participación y la concientización sería independiente, no sólo en el aspecto económico también el lo social.

Ya que la ciudad donde décadas atrás ha recibido a mucha gente que se ha integrado a la vida citadina siendo otra característica del espacio urbano, la urbe satisface necesidades de recursos primordiales a costa de otras regiones, lo que provoca un resentimiento, además de altos costos sociales.

Por lo tanto cuando se crean zonas habitacionales, generalmente se comienza en construcciones irregulares de inmigrantes que requieren servicios, el primordial es el agua potable.

Siendo el principal centro de abastecimiento de este recurso la cuenca hidrográfica Lerma-Santiago, esto tiene repercusiones negativas, pues se está agotando.

Entonces dotar de agua potable a las viviendas repercute en otras zonas, por lo que el desarrollo urbano no es en beneficio de todos.

Así, para la construcción de viviendas para las clases bajas necesitan cubrir los requisitos mínimos que establece el Estado para dotarlo de servicios.

Entonces la ciudad cuenta con el conjunto de características económicas y sociales antes mencionadas para cubrir los requisitos y ser dotada de servicios.

Pero la dotación de servicios no es a todas las zonas de la ciudad, es decir, que el desarrollo es combinado por un crecimiento desigual a costa de otras zonas; “ como agravante adicional, a los problemas de crecimiento demográfico a nivel mundial se pronostica un continuado proceso de urbanización”⁷.

En otras palabras, México es un país en vías de desarrollo donde existe una tendencia hacia la metropolización inestable, poco atractiva para los grandes inversionistas, porque mientras que exista la dualidad de las zonas ricas con las pobres la igualdad es lejana.

Ante una situación así, muchos investigadores están de acuerdo en activar las políticas y las acciones prioritarias en materia de planeación urbana integrada a nivel nacional, logrando así el bienestar de todos sus habitantes.

Pero cómo ponerlo en práctica si el desarrollo no es sostenido, y el crecimiento desigual de sus habitantes es latente, la mayoría de los economistas se enfocan a disminuir

⁷ Ob. cit. p. 21

la tasa de crecimiento y fomentar la desconcentración y descentralización, además de procurar su autosuficiencia a la capacidad productiva de su zona.

Sin embargo, desafortunadamente, si la ciudad como centro político y económico está en anarquía, cómo evitar los desperdicios y los despilfarros si no se concientiza a la ciudadanía.

Hace falta poner en práctica el potencial de la ciudad de México para resolver sus problemas, no sólo es un conglomerado industrial, administrativo, financiero y cultural más sofisticado del país, también ha tenido planes y proyectos urbanísticos inalcanzables para las clases bajas.

Ante este panorama, sabemos que la ciudad de México es un conglomerado muy sofisticado, pero su población obedece a patrones culturales de vida urbana y se han creado modelos teóricos que contemplan a la ciudad como parte de una región con características similares dentro de un sistema capitalista, ciudades como Guadalajara, Monterrey, entre otras.

Hay que recordar que existen zonas, donde hay más gente que espacio físico, por ejemplo el primer cuadro de la ciudad y es que no siempre hay una correspondencia en la evolución y ritmo de desarrollo de los diversos aspectos específicos del proceso de urbanización general, lo que muchos llamarían como una urbanización desviada o una superconcentración de bienes y servicios.

Por otro lado, si la ciudad cuenta con un desarrollo o un crecimiento desigual, de que manera está inmerso el individuo o el sujeto social, si sigue patrones de conducta, a partir de la zona donde habite, es frecuente pensar que los individuos que tienen todos los servicios en sus vivienda vivirán mejor que los que no lo tienen.

Pero para los urbanistas, las características que ofrece la ciudad, van determinando su desarrollo, nadie vivirá en un lugar desértico.

Por lo tanto, para Simmel en la ciudad el individuo se encuentra en una red de relaciones, es decir, en las zonas populares hay vivienda similares y formas de vida casi iguales, ésto significa que el individuo se identifica con su colonia.

Mientras que para Park, la ciudad es una unidad económica caracterizada por una cultura peculiar, pero no necesariamente ya que la cultura en el país tiene sus raíces dependiendo su zona, los modos de existencia han sido históricos y la forma de vida evoluciona lentamente de un tipo tradicional-rural, a otro moderno-urbano.

Sin embargo, para Weber la ciudad es un establecimiento compacto cuya característica es la ausencia de relaciones de conocimiento personal; describe varios tipos de ciudades de acuerdo a su tamaño y diversidad, siendo una característica que encuadra en los modernos conjuntos habitacionales o en las zonas residenciales donde los vecinos no conviven, por estar sujetos a compromisos que su trabajo les impone.

Si tomamos de referencia a Simmel, Park y Weber, entonces en que ciudad se construirían vivienda para las clases bajas, si entendemos que el gobierno tiene una estructura sólida, basada en los planes de desarrollo, para otorgar vivienda, cómo debe ser la ciudad, con una red de relaciones o como una unidad económica o sin relaciones sociales.

Al Estado sólo le interesa construir viviendas que le generan plusvalía, dotarlos de servicios para generar empleos, entonces, dónde están las relaciones sociales.

Si en cada zona se forma una identidad, quiénes deben habitar las vivienda que ofrece el gobierno, para que halla una misma identidad.

Supuestamente son para los obreros y trabajadores que estén dentro de la clase media y baja, por lo que se toma de referencia el salario mínimo vigente que debe tener un trabajador, a lo que Wirth critica ya que son insuficientes y arbitrarios los criterios numéricos como el valor del salario mínimo.

Ya no basta con trazar planes, fijar límites, hay que asegurar un orden urbano en el que el individuo sea partícipe de los cambios urbanos, si se mantiene una individualidad colectiva, es probable que cambie la personalidad del sujeto.

Una ciudad bien ajustada sería funcional siendo el principio de la sociedad. Pero si se vive en un Estado paternalista, se frustra la iniciativa pública por falta de medios para desarrollarse.

Entonces el proceso de urbanización se convertiría en un discurso ideológico de la evolución de las formas especiales de una sociedad y la difusión de un modelo cultural a través de una dominación política, como lo marca Manuel Castells.

De tal manera que lo urbano tiene sus perspectivas evolucionistas, incluso se considera como un proceso de organización y desarrollo, a partir de la relación entre fuerzas productivas, clases sociales y formas culturales.

También se da otra característica urbana de la ciudad sociocultural que encuentra su punto de partida en las formas de asentamiento, son formas espaciales que tienen que ver con el espacio que ocupan las viviendas y las formas culturales que determinan sus interacciones.

Además una zona urbana necesita tener como mínimo 2500 habitantes, tener un sistema social de centros religiosos, administrativos y políticos que cumplan con las

necesidades del hombre, como son: trabajar, descansar, desplazarse y divertirse, sobre todo llenar necesidades colectivas.

Entonces las funciones urbanas determinan la ciudad y su finalidad será asegurar la cohabitación de los vecinos.

En síntesis podemos decir que es más factible las formas culturales de la urbanización para un sujeto, ya que interactúa con otros sujetos, incluso se socializa, formando grupos con intereses similares.

Pero, por otro lado, la forma espacial del espacio urbano, resulta más conflictivo porque tiene que ver con el suelo urbano, entonces estará siempre determinado por el gobierno.

En cualquier sociedad, el proceso de distribución del suelo para la construcción de viviendas es altamente competitivo entre los diferentes grupos, y en la mayoría de las sociedades capitalistas es el mercado el que actúa para la distribución de terrenos.

Quienes pueden pagar más, adquieren terrenos en las zonas más deseables, por lo tanto en nuestra ciudad la gran mayoría de los pobres están en el extremo de un sólo mercado en zonas irregulares y no les interesan a los grupos de mayores ingresos.

Puede decirse que el desarrollo urbano de la ciudad está controlado por los grupos de mayores ingresos, dejando zonas sin importancia para la construcción de vivienda por parte del Estado.

En síntesis, la urbanización en la ciudad de México ha facilitado la mediación política y el control social del Estado, y por consiguiente, ha perpetuado los patrones de desigualdad.

1.3.- PROYECTOS Y ALTERNATIVAS DE INSTITUCIONES DE GOBIERNO COMO SOLUCIÓN A LA DEMANDA

Ante el crecimiento de la población en la ciudad de México y ante la demanda de servicios de la población. El Estado crea organismos encargados de llevar a cabo las políticas de vivienda.

La construcción de viviendas, para las clases medias y bajas, se encuentra en los planes de Desarrollo que el gobierno propone y son las instituciones las que las llevan a la práctica, pero resulta altamente costoso la edificación de casas habitación para la población, debido a que cada día hay menos espacios.

Pero la demanda sigue aumentando al igual que los costos de construcción, ya que cada vez se requiere más y mejores servicios para los habitantes de la ciudad.

Así el Estado se ha dado a la tarea de implementar políticas para la construcción de viviendas con servicios por medio de proyectos y alternativas que se ponen en práctica en cada sexenio.

Por lo tanto han existido varias instituciones que se han encargado de coordinar los proyectos de construcción, como alternativa de solución a la demanda, la tarea no ha sido fácil, debido a los cambios políticos y socioeconómicos que ha tenido el país.

Asimismo, antes del periodo salinista que empieza desde 1988, las políticas de vivienda tenían diferentes aspectos dependiendo del nivel socioeconómico de la población por ejemplo desde 1933 con el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP), se financiaron obras de infraestructura pública, por que era un órgano financiero y fue hasta 1949 cuando otorgó crédito a particulares para habitaciones, siendo un banco de ahorro y préstamo.

Mientras que para 1934, el DDF, le encarga al gobierno del D.F. la construcción de viviendas para la clase trabajadora, muchas fueron las propuestas durante esos años, pero fue hasta 1954 cuando se funda el INV, Instituto Nacional de Vivienda, con base en el análisis y propuestas políticas, para atender, a los estratos poblacionales más bajos, posteriormente, en 1970, se transformó en INDECO, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y Vivienda Rural.

Sin embargo, para el año de 1963, el gobierno, mediante la SHCP, estableció dos fideicomisos como apoyo a la demanda de vivienda, surgiendo el FOVI, Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda y el FOGA, Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.

El FOVI se encargó de dar apoyo financiero a instituciones de crédito para operaciones hipotecarias de vivienda de interés social, además fijó las características a los créditos, aprueba los montos y características de los planes que las instituciones ejecutan, también coordina los objetivos públicos y privados de acuerdo a las necesidades regionales y nacionales.

Mientras que el FOGA facilita los créditos hipotecarios de la vivienda de interés social, y fue hasta 1972 cuando se creó un órgano de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio como es el INFONAVIT, Instituto de Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, este instituto tomó importancia porque administró los recursos del Fondo Nacional de Vivienda, opera con un sistema de Financiamiento que permite a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para, la adquisición de propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.

Con este organismo se revolucionó el concepto de las viviendas, porque otorgaba una cobertura amplia para reparar o mejorar las viviendas y ésta fue una alternativa para el Estado, los Empresarios y los obreros con grandes ganancias.

Con esta iniciativa, también se creó el FOVISSSTE, Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado, cuyo objetivo es otorgar créditos y financiamiento a sus afiliados.

Durante siete años el INFONAVIT otorgó viviendas, otras se mejoraron y ampliaron y fue hasta 1979, cuando se elaboró un programa Nacional de Vivienda por medio de la SAHOP, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por medio de este organismo Intitucional se puso énfasis en atender y expandir la oferta de vivienda para los sectores sociales de menores ingresos y sugiere nuevas líneas de acción.

De tal manera que el gobierno mexicano ha elaborado e impulsado diversas políticas e instituciones para enfrentar el problema de la vivienda, los logros obtenidos en particular son estimulantes pero en general todavía son insuficientes, incluso su ejecución se hace compleja y en ocasiones ineficientes, en otras se convierte en un proceso general de urbanización, en un mecanismo continuado de causa-efecto en donde se genera un orden, por medio de las Instituciones pero no se mantiene ese orden, debido a que las políticas habitacionales que el Estado ha diseñado y aplicado con relación a la vivienda obrera, carecen de credibilidad, frente a otras políticas de bienestar social.

No existe una política habitacional para la clase obrera, por una parte el Sindicalismo oficial es manejado por el gobierno, por otro lado la vivienda que da incluida dentro de las negociaciones de su contrato colectivo de trabajo.

Entonces el INFONAVIT, que es la expresión más reciente e importante de la política habitacional del Estado, que va hacia un sector fundamental de la clase obrera, es decir, la relación Sindicalismo-Estado.

Dicho en otras palabras, el Estado controla al sindicato y éste a su vez regula la negociación de vivienda de los trabajadores, por su parte la SAHOP se encarga de financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales, para las clases populares cuyo rango de ingreso no sea mayor de 2.5 veces al salario mínimo.

O sea, el problema de la vivienda, frente a los proyectos y alternativas de solución estan relacionados con el salario que percibe la población y con el precio de la vivienda determinado por el mercado, según el tipo de vivienda de que se trate y en la zona que se localice.

De tal manera que las Instituciones son parte de la Estrategia de los Planes de Desarrollo, por eso la vivienda del sector público carece de equipamiento suficiente ya que no se construyen viviendas, ni se equiparan, si no se tiene la certeza de aprovecharse en programas específicos las diversas instituciones de gobierno, dicho en otras palabras, la construcción de viviendas a los estratos bajos no deben de minimizar el poder político, ni tampoco lesionar a otras Instituciones de gobierno en materia de vivienda.

La demanda existe, pero la oferta está controlada, incluso la falta de una reglamentación del uso del suelo más transparente, es un obstáculo creado por el propio gobierno y esto ha provocado un incontrolable uso de suelo, donde se mezclan diversas modalidades del mismo.

Si un país como el nuestro, con un sistema capitalista, con una estructura habitacional basada en los Planes de Desarrollo y con una ciudad con características

urbanas, con un lento desarrollo, no debe estar tan distante de sus Instituciones, para otorgar servicios a las clases bajas.

Pero la población es afectada por su ingreso “El nivel de ingreso y su distribución funcional, indican el grado de avance de las economías así como el bienestar de la población”⁸.

La mayoría de los proyectos institucionales se limitan a prevenir el proceso de expansión urbana, mientras que las alternativas dependen de agentes privados y sociales o sea fraccionados y mediadores.

Tan sólo en el D.F. se ha delineado una estrategia desde 1975 a 1988 de contención física, reduciendo la oferta del suelo y expulsando a la población hacia la periferia, debido a que la política urbana en este periodo fue fragmentada.

Las instituciones de gobierno como el INFONAVIT, INVI, FOGA, FONHAPO, SAHOP, entre muchas más, proponen instrumentos de vivienda y tratan de aplicarlos, pero poco consideran los cambios sociales, porque los cambios físicos también producen cambios sociales.

Por eso desde 1977 cuando se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), le correspondió manejar el gasto público y el manejo global del proceso de planeación económica y social, para ese periodo el presidente José López Portillo manejó una política en donde las proposiciones debieran venir desglosadas a nivel de obras y servicios claramente jerarquizadas, a manera que las variaciones de asignación de recursos por parte de las dependencias federales sean oportunamente previstas y “Uno de los

⁸ Economía de América Latina, vol. 18-19, 1989, p. 41

problemas fundamentales para el gobierno y en especial para la SAHOP, es la regularización de la tenencia de la tierra”⁹.

Hay que señalar que el director de la SAHOP en ese periodo fue el arquitecto Pedro Ramírez Vázquez quien se inclinó por descentralizar las actividades de interés local y participó en programas que fueron aplicados en el resto del país y no exclusivamente en el área metropolitana.

De tal manera que los políticos de las instituciones soportaban las depresiones, ya que la economía no se volvió a recuperar hasta que Portillo la reflacionó en 1978, y por consiguiente abandonó las políticas impuestas por el FMI (Fondo Monetario Internacional) como condiciones para su apoyo, pero la depresión siguió por el sobrecalentamiento de la economía debido a las devaluaciones y la intervención del FMI en 1982-1983.

Por lo tanto, cuando Portillo llegó a la presidencia pudo aparecer como conciliador entre gobierno y sector privado y el hecho mismo de su ascenso ayudó en buena medida a restaurar la confianza del público.

Pero la ciudad de México no sólo es delineada por sus mandatarios, hay que reconocer que está subordinada por las instituciones de gobierno y que ofrece una doble imagen, en el Plano Internacional es altamente dependiente, forma parte de la periferia mundial y tiene relativamente poca influencia política, a nivel nacional sigue siendo todo poderosa y completamente dominador.

Entonces para la SAHOP, su principal alternativa de vivienda tendría un doble enfoque, internacionalmente ofrecería viviendas propias y funcionales para sus habitantes, pero nacionalmente serían tan pequeñas y con materiales de baja calidad que estarían

⁹ EL GOBIERNO MEXICANO, enero 1977, p. 97

reduciendo el espacio de las familias, aunque su objetivo ha sido estimular el crecimiento de centros urbanos de medianas dimensiones dentro de sistemas funcionales integrados, con materiales adecuados, aunque “La mayor parte de los recursos de inversión para vivienda pública han sido dirigidos hacia el área metropolitana”¹⁰ y se sigue construyendo vivienda pública destinada a los grupos de bajos ingresos.

Esto significa que en el Plan Industrial de Desarrollo de 1979 la necesidad de utilizar mejor los recursos nacionales y desarrollar industrialmente la petroquímica, así como estimular el crecimiento de poblados y ciudades en todo el territorio, era una alternativa que beneficiaría en un futuro a varios sectores en el poder.

Además, durante el gobierno de De La Madrid, se logró un esfuerzo de descentralización entre 1982 y hasta 1988, también el establecimiento de un sistema administrativamente descentralizado, pero políticamente centralizado, es decir, hay que apoyar a otras instituciones para que se desarrollen y hay que disminuir la centralización en la ciudad de México, que desde 1979 los recursos nacionales se convirtieron en una necesidad fundamental, más adelante en la década de los 80’ se logró cierto grado de descentralización administrativa.

Sin embargo, la falta de un compromiso político total respecto a los esfuerzos de descentralización se logró poner al descubierto, en la propuesta del gobierno ante el terremoto de 1985, el peor daño a la ciudad, y gran cantidad del funcionamiento se generó a partir de recursos fiscales nacionales, así como de préstamos del Banco Mundial (BM).

Pero en lugar de utilizar estos recursos para llevar a cabo la reconstrucción fuera de la ciudad de México, reubicando ahí a quienes habían perdido sus hogares, el gobierno

¹⁰ Ob cit, p. 56

optó por la opción menos contenciosa de reconstruir en un mismo lugar, además de las condiciones del financiamiento para la construcción de vivienda de interés social representaron otro subsidio más, que en términos reales fueron en recuperación de los costos siendo mínimos los recursos fiscales.

La oportunidad de utilizar esos fondos como capital que generara un programa nacional de vivienda fue desechada por algunas razones políticas.

Sin embargo, si ocurren cambios en el poder, en las instituciones, en los recursos y en la población, servirían para cambiar o mejorar de manera significativa las condiciones de vida en la ciudad.

A pesar de que se ha escrito mucho acerca de la forma de vida en la ciudad, cabe señalar que no está al margen de las devaluaciones y de los terremotos, por tal motivo el poder del gobierno es en ocasiones populista o neoliberal, en algunas ocasiones subestima la dinámica de crecimiento que puede estar en función de sistema.

Ya que la vivienda en la ciudad de México proviene tanto del mercado público como del privado, en el sector público se muestran algunos cambios cualitativa y cuantitativamente, en esos cambios han intervenido el BM y el FMI pero no en la forma que se esperaba por la rapidez con que cambia la ciudad.

Por ejemplo cuando surge el Programa Financiero para la Vivienda (PFV), a mediados de los sesenta, se crearon las vivienda de interés social y era un proyecto renovador, para los grupos de ingresos bajos y medios, capaces de pagar como una hipoteca, estos grupos provenían de asentamientos ilegales pero no podían pagar el transporte por la lejanía de éstas.

Posteriormente, con el FOVI y FOGA, se aumentaron los financiamientos para proveer de vivienda a las clases medias, además las que rechazaban eran tomadas por las clases bajas.

Incluso el gobierno dejó deliberadamente que aumentaran las agencias promotoras de vivienda, para aumentar la construcción y garantizar una política que satisfaga a la población de bajos ingresos.

Pero la institución con mayor alcance sigue siendo el INFONAVIT, aunque es para obreros con empleos formales, aumentó la construcción de viviendas superando cuatro décadas precedentes.

Por otro lado el FOVISSSTE, fue creado sólo para los burócratas de ingresos medios, pero cuando surge el FONHAPO (Fondo Nacional para la Habitación Popular), fue creado por el gobierno como una alternativa de apoyar a la construcción de viviendas para quienes tenían ingresos de 2.5 veces el salario mínimo aunque no tengan un trabajo formal.

De tal manera que el gobierno está encontrando nuevos mecanismos de construcción como el de la vivienda industrializada en el que interviene el sector privado y el de la autoconstrucción donde ellos mismo mejoran o participan en la construcción.

Tanto el INFONAVIT como el FOVISSSTE han estado muy activos en la zona metropolitana, mientras que FONHAPO está actuando fuera de la ciudad donde los costos de producción son bajos y a precios accesibles a los estratos de menores ingresos.

Aunque es limitada, la participación del gobierno cubre la mitad de la demanda, la otra mitad se realiza de manera privada, pero para los grupos medios y altos, es decir buscan vivienda a través de sistemas legales, mientras que los pobres invaden terrenos ilegalmente.

Aunado a esto, los asentamientos irregulares en la ciudad de México son también ocupados por paracaidistas, son invasiones en asentamientos irregulares porque les resulta más barato que comprarles a los terratenientes, ejidatarios o compañías de bienes raíces.

En el antaño las grandes casas fueron abandonadas por las familias de las clases altas, convirtiendo ese inmueble en vecindades ya que fue habitado por familias de escasos recursos, pero conforme ha ido cambiando la ciudad en la década de los 80' se otorgaron algunos terrenos a los paracaidistas con el propósito de disminuir terrenos baldíos y eran los que no tenían dueño.

Entonces el acceso a la vivienda por vía institucional tiene dos vertientes, una es por la vía legal mediante la autoconstrucción y la construcción particular, la otra se refiere a organizaciones sociales reconocidas como órganos civiles que ofrecen viviendas a las clases bajas también por la vía legal.

De una manera u otra las soluciones a la demanda de vivienda en la ciudad está registrada en sus instituciones, con base en la modernización de la ciudad “una sociedad moderna y, por lo tanto, una ciudad moderna son aquellas que aseguran junto con el progreso material el progreso existencial”¹¹, el progreso tiene que estar encaminado a la industrialización y la tecnología, puesta a mejorar los servicios a una comunidad dependiendo de sus necesidades.

Entonces podemos encontrar entre los proyectos de vivienda el de autoconstrucción como el de más innovación y como alternativa la descentralización de las instituciones, entre otros aspectos.

¹¹ Perlo Cohen, Manuel. La modernización de las ciudades en México, UNAM. México, p. 257

Por su parte el gobierno planea la forma de vida de la ciudad, a través de la vivienda, los costos, los terrenos, el ingreso, etc., pero con un carácter político, por eso el problema de la vivienda es el resultado de nuestro sistema capitalista en vías de desarrollo.

Pero desde tiempo atrás se ha venido analizando como un problema de ingresos a partir del salario mínimo que alcanza los niveles más bajos, para supuestamente no morir de hambre y difícilmente como base para un crédito.

Entonces si el salario mínimo y los no obreros formales qué pueden esperar del gobierno y de las instituciones, sólo soluciones muy lentas pero aparentemente modernizadoras.

Además de la corrupción e irregularidades en el manejo de sus fondos, quizá algunos proyectos sean buenos, pero tienen que enfrentarse a los fraudes de los mandatarios con sus gabinetes.

Desafortunadamente cualquiera que sea el mecanismo de apertura a la vivienda a las clases medias y bajas en la ciudad de México el resultado es desalentador.

CAP. II

EL PRONASOL Y SU POLÍTICA DE VIVIENDA, ALCANCES Y LIMITACIONES SOCIALES

2.1.- SURGIMIENTO DEL PRONASOL COMO POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO

Al tomar posesión de la presidencia de la república el 1° de diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari aceptó un país que había sufrido grandes e importantes cambios en las estructuras económicas, a través de casi once años de dura crisis en la que la inflación y la recesión habían caminado juntos.

Además, los personajes de la política económica en la que CSG jugó un papel importante como secretario de la SPP, tuvieron que instrumentar un ajuste para recobrar la estabilidad macroeconómica, política y social.

Pero hay que recordar las bases de la estrategia política, como la de JLP quien utilizó una frágil estrategia petrolera, o la de MMH, quien propuso un proyecto modernizador que después fue tomado por CSG como escalón para su estrategia económica, tomando fuerza iniciando 1989.

Su gestión era definida pero habría que modernizarla, entonces su proyecto estaba centrado en una política modernizadora, que contemplaría un proyecto del país que se quiere y la forma de lograrlo.

La propuesta de modernización tenía dos formas que expresaban una modificación radical, en una de ellas reconoció la inestabilidad de la antigua relación autoritaria entre Estado y burguesía, también la transformación del proceso de acumulación del capital; en otra reconoció el agotamiento de los patrones administrativos que posibilitaron la reproducción del sistema político estatal, obligándolo a establecer un nuevo equilibrio entre

las clases y las fuerzas sociales, como los partidos, redefiniendo su hegemonía frente al partido oficial, PRI.

Teniendo una hegemonía importante y con base en su propuesta modernizadora, la estrategia de reestructuración, pasó a un nuevo terreno.

El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) de los tres sectores de la sociedad, este fue el primer paso de la política social de modernización de Salinas.

Que no es una simple arma para luchar con la inflación, es el objetivo más inmediato de la reestructuración, en el que intervinieron la apertura comercial, la racionalización del aparato administrativo estatal y los alcances de la propiedad privada y pública, entre otros.

Ahora se pretende la negociación de los altos funcionarios públicos con las cúpulas empresariales para regir al pueblo, teniendo una nueva concepción de los alcances del poder público y privado.

Sin embargo, reformar al país implica una serie de modificaciones, comenzando con el Estado, siendo el sustento económico de la privatización, pero no de la política, porque no se atacaba la crisis, sino se pretendía recuperar la credibilidad del régimen, es decir, la privatización no beneficiaba a la política.

Se pretendió seguir con la tradición del partido oficial para evitar su ruptura. “Sus políticas económicas buscaron encarnar los desajustes pero sólo exacerbaron muchos otros renglones de la economía, la política y las relaciones sociales”¹².

Por otro lado, siendo el secretario de la SPP, era el candidato ideal para enfrentar la crisis de la cual contribuyó su crecimiento, Salinas continuó la línea de su antecesor ya que

¹² Ramos, Alejandro y otros. Salinas de Gortari Candidato a la crisis. PyV Mex. p. 111

el país se encontraba condenado a muerte, pero se negaba a morir, la enfermedad de la crisis era implacable, tan sólo la repartición de beneficios había llegado al límite. .

Así que el PSE tenía un enfoque económico adecuado para controlar la crisis y la inflación, combinando el control de los salarios y los precios con los ajustes fiscales y monetarios, para lograrlo creó un mecanismo permanente de negociación voluntaria de sindicatos y patrones.

Pero esta utilización de negociaciones sólo fue de igualdad entre las cúpulas empresariales y representantes del gobierno, para aumentar la acumulación de capital.

Por otro lado, la iniciativa privada no estaba convencida del todo de las acciones PSE y el PECE (Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico), porque la influencia de los acreedores externos era evidente, había que renegociar, para recuperar la capacidad de crecimiento que había perdido la economía, negociando la deuda externa se podría liberar el ahorro que se canalizó al exterior, es decir, se ahorró para pagar.

Con base en lo anterior, CSG con su nueva administración trató de recuperar el crecimiento con la estabilidad de precios, ahora la prioridad no era pagar todo al acreedor, sino crecer y sobre todo tener un desarrollo sostenido.

El desarrollo sostenido no vendría sólo, se tenía que impulsar la inversión privada, las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura y la expansión del mercado interno.

Estas líneas de acción apuntaban al desarrollo del país, pero no aminoraba la deuda, así que CSG propuso una renegociación más firme reduciendo el pago de intereses y asegurando el flujo de recursos en un horizonte suficientemente largo.

Sin embargo se prosiguió con los esfuerzos de estabilización, tras drásticas correcciones experimentadas por las variables económicas, el país presentaba varios de los rasgos que en mayor o menor medida habrían de caracterizar su evolución, que ya había comenzado con la política de estabilización de MMH y que ahora habría que darle nuevos enfoques que dinamizaran y modernizaran la economía.

En ese sentido, promovió el ahorro y la productividad por medio del PECE, estabilizando los precios al consumidor, por ejemplo el PIB se incrementó en 3.3 % y el crecimiento de la producción superó al de la población y ello se debió al favorable crecimiento de la población manufacturera que se incrementó en un 72 % hacia finales de 1989.

Esto se debe al aumento de la inversión en esa rama y al consumo privado que se incrementó, también se caracterizó por la reforma estructural económica y en acciones como el rompimiento de los monopolios del transporte, la flexibilidad de la inversión extranjera y además la participación del capital privado de riesgo en proyectos de infraestructura en el ámbito habitacional.

Definitivamente, en la rama económica, CSG creó las bases para el desarrollo sostenido que serían reflejadas en la población, es decir, los cambios en la economía y la política vieron cristalizados sus esfuerzos en el ámbito social, en las clases de menores recursos carentes de vivienda.

Cierto es que se combate a la inflación, a la deuda externa y se apoya a la inversión extranjera, a la apertura comercial y se reestructura el Estado.

Pero la política salinista aparentemente comenzó con un apoyo firme y sostenido de la población más necesitada, por lo tanto el PECE fue una medida antiinflacionaria, que

surge a finales de 1987 y continúa con diferentes fases hasta principios de 1993; por ejemplo (en el cuadro 1) podemos observar que durante 1988 los precios en energéticos aumentan un 85 % aproximadamente.

Y que después de once meses no tiene cambios hasta finales de ese mismo año, también los salarios tienen una alza en promedio del 35 % aproximadamente y luego de 3 % hasta julio de 1989 y continúan las alzas de precios y salarios hasta principios de 1993.

Esto significa que los ajustes de precios fueron para evaluar los ingresos públicos y el aumento del salario mínimo fue conforme a la inflación esperada y no a la que estaba en esos años.

Aunque los pactos como medidas antiinflacionarias se deben al apoyo de la burguesía monopólica-financiera, cuyas empresas ejercen la función de fijadoras de precios en las actividades más relevantes de la economía, como en la vivienda, servicios, etc.

Entonces, que pueden esperar las clases bajas que son presa de la burguesía, si el impacto económico está delineando sus acciones para actuar por encima de la población con concentimiento del Estado...

Ante este panorama, y como iniciativa de desarrollo económico CSG mantuvo una estrategia económica que sería la base para un bienestar social, del cual surgiría el PRONASOL, como una política social del Estado para mejorar las condiciones de vida de las clases más necesitadas.

CUADRO 1

LOS PACTOS PARA LA ESTABILIDAD

Concertación	Anuncio	Vigencia	Precios	Tipo de Cambio	Salarios	Finanzas Públicas
PSE I	15-dic-87	29-feb-88	Incremento promedio de 85 % en energéticos	Devaluación previa: libre 36 %; controlado 22 %	Alzas de 15 % 15/dic. y 20 % 1° de enero	Reducir gasto program. a 20.5% del PIB en 1988
PSE II	28-feb-88	31-mar-88	Sin cambio	Paridad fija:	Alzas de 3 % a	Mantener

				libre \$ 2,298; controlado \$ 2,257	partir del 1° de marzo	superávit primario de finan. púb.
PSE III	27-mar-88	31-may-88	Sin cambio	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios
PSE IV	22-may-88	31-ags-88	Sin cambio	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios
PSE V	14-ags-88	30-nov-88	Sin cambio	Sin cambios	Sin cambios	IVA; 0.0% alim. proc. y 6.0% a medic. desgravación de 30 % a ingr. menores a 4 veces el sal. mínimo
PSE VI	16-oct-88	31-dic-88	Sin cambio	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios
PECE I	12-dic-88	31-jul-89	Aumento en precios y tarifas rezagadas	Ajuste diario de un peso a partir del 1°/1/89	Alza del 8 % en los salarios mínimos	Profund. en la desreg. económica
PECE II	18-jun-89	31-mar-90	Sin cambios	Ajuste diario de un peso	Alza del 6 % a los salarios mínimos desde el 4/dic	Finanzas públicas sanas
PECE III	3-dic-89	31-jul-90	Aumentan 6 % las gasolinas	Ajuste diario de un peso	Alza de 10 % los salarios mínimos desde el 4/dic	Finanzas públicas sanas
PECE IV	27-may-90	31-ene-91	Aumentos en energéticos entre 6 y 12 %	Ajuste diario de .80 ctvos. a partir del 28 de mayo	Sin cambios	Finanzas públicas sanas
PECE V	11-nov-90	31-dic-91	Alzas: gasolina \$ 710; luz, diesel y gas 10 %	Ajuste diario de .40 ctvos. a partir del 12 de nov.	Alza del 18 % a los salarios mínimos desde el 16/nov	Profund. en la desreg. económica
PECE VI	10-nov-91	31-ene-93	Alzas: nova 55 %; magna 25 % y diesel 2.4 % con ajustes mens. de 2.5 %. Luz: domes. 20 % e industrial 21.3 %	Eliminación del control de cambios y reducción a .20 ctvos. diarios en el deslizamiento en el tipo de cambio	Aumento del 12 % a los salarios mínimos a partir del 1° de enero. Este ajuste no será aplicable a los contractuales	Alimentos y medicamento IVA de 0.0%. Estable tasa única de 10% en el pago del IVA, excepto en las tarifas fron. y zonas libres
PECE VII	20-oct-92	31-ene-93	Incremento promedio de hasta 9.99 % en luz, gasolina y otros servicios durante 1993	Deslizamiento diario de .40 ctvos. del tipo de cambio en precios de venta	Se estima que los salarios mínimos y contractuales no aumentarán más de 10 % en 1993	Estricta disciplina de las finan. púb. meta de la iniciativa de ley de ing. y presup. de egresos en 1993

Entonces, para actuar en el terreno social de una manera más amplia, se aplicó el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), y es que aproximadamente en unos 83 millones de mexicanos, hay 17 millones que viven en condiciones de miseria.

El PRONASOL para CSG, es de beneficio político, porque les permite tener la paz social, la solidaridad fue la principal decisión social para recatar aproximadamente 41 millones de mexicanos que carecen de los mínimos recursos para sobrevivir.

La necesidad de una vida digna exige la población y la caída del paternalismo, CSG lo sabía, por eso su programa fue dirigido a las clases bajas, con intenciones de crear una imagen carismática.

Por lo tanto, el PRONASOL fue enfocado en tres líneas de acción, que son las causas que originan la pobreza.

La primera se refiere a la solidaridad para el bienestar social, esto quiere decir, mejoramiento en los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda y regularización de la tenencia de la tierra.

La segunda línea se instala en solidaridad para la producción ofreciendo oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, psíquicas, extractivas y macroindustriales.

En la tercera línea, solidaridad para el Desarrollo Regional, está enfocado a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

Como es de esperarse, el PRONASOL utilizó recursos públicos en su mayoría de la recaudación fiscal y éstos son autorizados por el Congreso de la Unión.

No cabe duda de que CSG siendo de la SPP, haya seguido una línea de acciones de beneficio social con estrategias económicas de recaudación fiscal.

Tan sólo durante el primer año de su administración el presupuesto para el gasto social creció un 66.5 %, por ejemplo en el año de 1989 la inversión federal de PRONASOL fue de 1.64 billones de pesos, en el año 90 fue de 2 billones y en el año siguiente el monto

aprobado fue de 5.1 billones de pesos, y para el año de 1989 ascendió aproximadamente a 6.8 billones de pesos.

De acuerdo a estas cifras, la inversión de SOLIDARIDAD ha pasado de 0.45 % del PIB en 1989, a 1.0 % en 1991, es decir, aumentó .55% en dos años, esto significa que más mexicanos deben contar con más agua potable, drenaje, salud y educación con más y mejores servicios sobre todo en los estados con más carencias y resagos sociales como son: Chiapas, Oaxaca, Hidalgo y Guerrero, con apoyo de los comités de solidaridad.

Aparentemente, Solidaridad se extiende más y más en proyectos y acciones, su principal objetivo es erradicar la pobreza, que es una demanda de la sociedad, y aunque sea imposible eliminarla totalmente, el compromiso está hecho.

Desde luego, los programas están diseñados para un futuro próximo con miras al cambio de la sociedad, pero no se debe pasar por alto la relación crecimiento pobreza igualmente importantes como el combate a la pobreza y la finalización del TLC han sido factores importantes en el contexto económico-social si es que pensamos en mejores salarios y mayores posibilidades de empleo.

También el PRONASOL constituyó un complejo esfuerzo por controlar el liderazgo del subproletariado urbano y el campesinado.

No sólo con miras para renovar el apoyo electoral del PRI, sino también para crear una alternativa a las desgastadas organizaciones corporativas y darle una reforma estatal sin poner en peligro el monopolio del poder.

Por lo tanto el PRONASOL se complementó con federaciones de sindicatos de bienes y servicios, al mismo tiempo se puso en marcha la primera reforma electoral del régimen y se inició la carrera por lograr la recuperación del PRI en las urnas.

De tal manera que el PRONASOL fue un pilar para el fortalecimiento del liderazgo que constituía, la carta fuerte para transformar las estructuras, sin provocar la fractura interna del partido y sin poner en peligro el monopolio del poder.

Es decir, la política social ha entrado en una nueva fase enmarcada en las acciones que el PRONASOL ha desatado junto a la política tradicional de bienestar social.

“ Se comenzó desde abajo, a partir de un criterio realista: por más que el gobierno tenga compromisos sociales, populares e históricos, la gestión del Estado tiene como límites su propia capacidad financiera”¹³.

Aunque su aplicación se ubica en el contexto del fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica, esta situación impone límites y define ritmos.

Solidaridad ha logrado conjugar a la sociedad civil, siendo como un catalizador de demandas de bienestar y modificaciones institucionales.

Pero lo más importante de solidaridad es que es un programa que ha incorporado un cambio en la vida social de sus habitantes, un tanto lento de las burocracias tradicionales, pero ha tenido un nuevo estilo en la política social, siendo más descentralizado, participativo y ciudadano.

Logró modificar las formas de producir y de consumir, transformando la estructura social y los comportamientos individuales del grupo con los comités.

La sociedad logró ser más activa y participativa y con ello se inicia la demanda de un nuevo contenido y sentido para la política social.

¹³ Ob cit, p. 184

Además tiene como método de trabajo la participación, la organización y el esfuerzo compartido entre ciudadanía y gobierno, renovando las formas de relación de la sociedad mexicana que se habían perdido desde los 70'.

Solidaridad para muchos no sólo fue un programa compensatorio, de obras o de inversiones de emergencia, sino un cambio sustancial en la forma de como se definen los programas, los métodos de trabajo y el ritmo como se ejecutan y operan las obras.

A partir de una política social enfocada a las relaciones culturales, es decir, logró mantener los patrones culturales y tradicionales, surgidos de los propios barrios y comunidades.

Y esto es una característica entre los grupos con mayores carencias, al unirse lo que logran generalmente es un beneficio común y ayuda mutua.

Los vínculos de ayuda mutua son formas de sociabilidad que han existido desde siempre, recordemos los sismos de 1985 en que todo el país se solidarizó con los damnificados.

También el programa de Solidaridad a cambiado la idea de que más gasto público se traduce en más justicia social, pero la idea principal es de como se gesta, por tal motivo aumento el PIB, con la participación social y en la correspondencia civil, para combatir la pobreza.

Parece ser a menor gasto social un menor bienestar, pero no necesariamente es así, ya que las crisis no las crea la población sino el mal gobierno, por eso los gobiernos anteriores cayeron paternalismo con la idea de mayor gasto social igual a mayor bienestar.

Y sólo se derrochaba infructuosamente en programas interminables donde se cuenta de esto, el PRONASOL permitió una creciente liberación del gasto social a los grupos marginados.

Por lo tanto, los recursos de Solidaridad no tienen un carácter asistencial ni generan una relación permanente de dependencia, la inversión en bienes y servicios son medios más que un fin en sí mismos.

Debido a que solidaridad intercambia recursos del gobierno, estados y municipios y de los propios ciudadanos, no olvida sus obligaciones, pero sí invita al ciudadano a participar mediante los comités distribuidos en todo el país, con un orden popular ciudadano que afectó a las organizaciones políticas debilitando su dominación.

Esto permitió abrir un espacio político democrático para una relación más duradera y productiva entre Estado y sociedad; de hecho el PRONASOL no debió haber trabajado con partidos, sino con ciudadanos y organizaciones sociales, teniendo una participación comunitaria en la toma de decisiones.

Ahora la población actuaría independientemente con el apoyo exclusivo del gobierno para tener una mejor infraestructura y sobre todo disminuir, pero no detener los niveles de pobreza con el crecimiento socioeconómico.

“Nuestra práctica nos reclama que no se puede dejar el bienestar simplemente a los impulsos del crecimiento, se requiere de nuevos tejidos sociales y nuevas formas de acción pública que sustenten y acompañen al crecimiento económico”¹⁴.

Son estrategias socioeconómicas las que puso en práctica PRONASOL, utilizando solidaridad “unidos para trabajar”, pero la participación activa de varias instituciones que

¹⁴ El Cotidiano, No. 49, julio-agosto 1992

promueven y organizan a los individuos les producen una identidad, por ejemplo, la participación comunitaria deja de ser sometida por un grupo en el poder, esto significa que la comunidad se organiza voluntariamente, para un bien común, aunque el Estado tiene los medios para proporcionar un bienestar social.

Por su parte, PRONASOL demostró que la movilización solidaria es un mecanismo eficaz para afrontar las carencias sociales que parecen imposibles, con los mecanismos convencionales del Estado.

Por otro lado, el principal enemigo y el que más ha perdurado es la pobreza, ésta frena y amenaza la modernización del país, no puede desarrollarse plenamente, si está detenido por la pobreza de la gran mayoría de sus habitantes.

Entonces en ese sentido, PRONASOL, por medio de Solidaridad, incursionó en los objetivos económicos de desarrollo adquiriendo un crecimiento social, apoyado en el potencial productivo de la población.

Por su parte, CSG estuvo convecido que un programa así cambiaría la imagen del gobierno, porque la mayoría de la población es solidaria.

Es indudable, por lo anterior, que PRONASOL fue un importante programa que tuvo acciones en beneficio social plausibles de aplicar, pero insuficiente en una perspectiva plena de desarrollo nacional.

Es decir, incursionó en otros ámbitos económicos, pero no logró sacar a la población de la pobreza, ni siquiera dejó el camino para salir de la crisis, al contrario, dejó al país en una situación difícil.

Y CSG con el PRONASOL lo sabía, los grandes contrastes, en ocasiones latentes entre amplias regiones miserables y contados focos opulentos en el país, son de tal

magnitud que regiones enteras no sólo permanecen al margen del desarrollo socioeconómico, sino que se rezagan aceleradamente respecto a los contados núcleos de modernidad.

En síntesis y expuesto lo anterior, el PRONASOL reconoció que para progresar se deben ofrecer opciones a la vasta gama de productores, la sociedad mexicana, para mantenerse unificada, demanda desaparecer las desigualdades entre las clases y las regiones, la política para ser democrática debe ser justa, participativa y civilizada.

Después de todo, para que el país cambie debe tener una política estable, una sociedad justa y una economía viable que asegure un desarrollo alcanzable.

Si existe un país que va por buen camino debe ser visto como un proceso en el cual el bienestar social es para todos, pero el desarrollo ha sido muy lento.

Decir que el PRONASOL es el mejor modelo de desarrollo y que no ha generado desequilibrios sociales, es como querer tapar el sol con un dedo, ya que algunos desajustes sociales tienen larga historia, su existencia se les habían olvidado.

Se trata de deficiencias estructurales en los Planes de Desarrollo, el escenario es complejo y las demandas arraigadas que van desde la vivienda, la educación, el sindicalismo, las relaciones con la iglesia, el trabajo, por mencionar algunos.

Se puede decir que el PRONASOL es rico en virtudes formales, pero tal vez carente de compromisos y con validación de la sociedad porque los beneficios llegan, pero no se completan o suelen ser deficientes, esto lo analizaremos en el siguiente apartado, con el PRONASOL aplicado a la vivienda en el D.F.

2.2.- OBJETIVOS Y PERSPECTIVAS DEL PRONASOL PARA LA VIVIENDA.

Desde el gobierno de MMH, se mantuvo una postura crítica contra la ineficiencia y el desorden administrativo propiciado por el populismo.

Como resultado de una ideología del Estado que derivó en el rechazo de una política económica derrochadora de recursos y una política excesivamente corporativizada del mismo.

Ante esta situación se reorganizó al gobierno creando una estrategia de modernización estructural, para impulsar y fortalecer un conjunto de medidas políticas administrativas encaminadas a producir más con menos costo.

Se buscó modernizar el aparato administrativo mexicano, para ofrecer un mejor beneficio social a la población pobre y marginada, para así convertir en una sociedad pasiva en una sociedad activa y desde esta perspectiva el salinismo, reconoció que las clases populares tienen un gran potencial para contribuir a los objetivos del desarrollo.

Por tal motivo se requiere acrecentar la propia capacidad de desarrollo y se necesita una población con acceso a los servicios sociales indispensables, como la vivienda, para lograrlo el gobierno salinista enfatizó en propiciar una economía más eficiente, más competitiva y sobre todo en proceso de expansión.

La estrategia esencial de esta política social moderna, tiene su expresión máxima en el PRONASOL, Programa Nacional de Solidaridad, mediante el cual se busca atenuar el déficit de servicios básicos, enfocándolo a mejorar la salud, la educación y la vivienda.

Así la tendencia del programa fue racionalizar los recursos económicos y las estructuras administrativas, teniendo una estrategia económica moderna.

Por otro lado el PRONASOL quedó enmarcado en la Reforma del Estado, puesto en marcha desde 1988. Reformar el Estado implicó para el salinismo reconsiderar como eje el bienestar social, del cual fue el principal objetivo del gobierno, en virtud de que se puedan alcanzar mejores condiciones de vida y mayor justicia social.

Se mantuvo implícito en todo el régimen la bandera del desarrollo social para todo el país, por medio de PRONASOL, así se cambio la imagen del Estado, que anteriormente era un Estado propietario y asistencial a un Estado solidario.

El PRONASOL estuvo bajo la perspectiva de reconocer la gran capacidad de grupos sociales y comunidades para organizarse logrando alternativas productivas, si es que tienen las condiciones básicas para ello también se reconoció que no es necesario aumentar la burocracia para la solución de problemas sociales.

Pero lo más importante fue desarrollar nuevas formas de financiamiento no inflacionarios, considerandolo como un gran esfuerzo para disminuir los niveles de pobreza en el país.

Además la intervención pública no significó la propiedad pública, en lugar de nacionalizarlo, podría darse un fuerte subsidio al sector privado.

"El Estado solo tiende a convertirse en el único proveedor de un servicio cuando el tamaño, la complejidad y la naturaleza monopolica del producto comienzan a crear problemas"¹⁵.

Es decir, en México se presentó un interés por privatizar las empresas del servicio público, anudado a esto las autoridades de la ciudad de México han pretendido reducir los niveles de subsidio en fuerza de trabajo en diversos productos y servicios, se propusieron adoptar sistemas más eficientes de recuperación de los costos reales de la provisión y el consumo de servicios y esto fue un objetivo importante ya que permite una recaudación más eficaz de impuestos y tarifas en la construcción de viviendas.

Otro objetivo relevante del PRONASOL, fue reestructurar las estrategias redistributivas del ingreso social, para combatir los altos niveles de pobreza que hay en todo el país.

Entre sus perspectivas resalta el de crear empleos y aplicar una mejor distribución del ingreso, esta perspectiva de desarrollo estuvo presente desde el inicio de su mandato,

¹⁵ Ob cit, p. 193

porque, siguió un proceso de crecimiento; para lograrlo utilizó una dinámica permanente de participación ciudadana, condensada en núcleos, identificados como comités de solidaridad, que ofrecieron una nueva forma de organización de los sectores sociales.

En el comité, se responsabilizaron de sus proyectos de beneficio social, administraron sus recursos y vigilaron que sus acciones fueran aplicadas, el gobierno junto a la población actuarían como benefactores uno del otro, pero solo era una estrategia del programa que propuso el gobierno y se consolidó en una política de gestión gubernamental.

Por otro lado el PRONASOL, tenía tres vertientes de acción, una era solidaridad para la producción, otra era solidaridad para el desarrollo regional y el tercero fue solidaridad para el bienestar social, que se refería al mejoramiento inmediato de los niveles de vida, como la vivienda, a su vez tenía programas especiales en los que se combinaban distintos campos de atención, en la mayoría de las acciones eran ejecutadas entre gobierno y sociedad, para combatir a la escasez de bienes sociales como la vivienda, combatir la falta de vivienda no significó abastecer a todos de esta, sino transformarla, ya que se reconoció como un problema de carácter estructural, asimismo solidaridad se incorporó al programa de vivienda digna, en donde se respondió a la necesidad de redistribuir la riqueza social, mediante la participación social, como una condición para posibilitar un avance no sólo cuantitativo, también en cuanto a la valorización de la participación social.

Por ejemplo el "13 de febrero de 1989, el Presidente informa del inicio de un amplio e intenso programa de regularización de la tenencia de la tierra en las colonias populares de la República"¹⁶.

Al tomar parte de la tenencia de la tierra se reformó el uso del suelo, con la excusa de repartir tierras y terminar con los latifundios que cerca de 75 años estuvieran vigentes con leyes que sacaron del mercado a la mitad de la superficie agrícola dejándolos a la merced de repartos, invasiones y expropiaciones, es decir, los ejidatarios en todo el país no tenían títulos de propiedad, ni podían vender fraccionar o asociarse legalmente.

¹⁶ Rev. Cotidiano, julio-agosto, 1992, No. 44. p. 11

Los pequeños, medianos y grandes propietarios estaban sujetos a constantes invasiones y repartos injustos de sus tierras, esa inseguridad jurídica fue el principal obstáculo para la regularización de la tierra en gran parte del país.

De tal manera que durante 1992 se realizaron las reformas al artículo 127, en el que incorporaron los mecanismos jurídicos de una economía moderna, o sea las nuevas leyes crearon las condiciones de tipo jurídico para que el ejidatario se convierta en propietario, siendo propietario, tiene la libertad de vender, rentar, hipotecar, asociarse, etc., antes de esta reforma no podían ejercer legalmente todos los actos de comercio que se derivan del derecho a la propiedad, tenían limitaciones de tipo jurídico y eran presas de sistemas populistas.

Sin embargo, el PRONASOL estuvo presente como un indicador del desarrollo y atención social, es decir, con la reforma del Estado y teniendo en cuenta su indicador, funciona de apoyo político al gobierno.

Con un apoyo así, se pueden garantizar votos a favor del partido oficial, incluso se puede tener control sobre propietarios de tierra, como los millones de ejidatarios, que eran controlados desde gobiernos anteriores al salinismo, como el de Ordaz, Cárdenas y Echeverría.

Así mismo, en México existen aún los minifundios "su principal forma de tenencia de la tierra es el minifundio: más de un 70% de los predios son considerados como de infrasubsistencia"¹⁷.

En estas situaciones su ingreso es muy mínimo y no les permite subsistir de sus propios frutos, por lo tanto con solidaridad para la producción, se espero modificar esta situación, porque se pretendió generar más oportunidades de empleo al igual que el desarrollo de sus capacidades productivas.

De tal manera que, se tuvieron que modificar algunos artículos relacionados con la tenencia de la tierra y siempre estuvo presente la intervención del gobierno.

¹⁷ Pazos, Luis. Problemas socioeconómicos de México, Mex., Diana, 1996, p. 47

Pero siempre fue en la línea del gasto social, el gasto social esta dirigido a las clases más pobres y más desprotegidas siendo olvidados.

Además existe una relación directa entre un aumento en el gasto social con los aumentos en los niveles de vida de los sectores más pobres del país.

Por otro lado, en la mayoría de los Estados del país hay familias que viven hacinadas en cuartos, chozas o construcciones de lamina de cartón, en condiciones insalubres y sin ningún servicio.

Todavía existen lugares en donde esta presente una pobreza extrema, sus viviendas tienen como principal característica, materiales de desperdicio y con escasos servicios básicos.

Debido a que su ingreso no les permite tener sus viviendas funcionales, la destinan a la alimentación u otras necesidades, otro indicador del aumento o estancamiento, inclusive disminución de los niveles de vida de la población esta en la cantidad y la calidad de sus viviendas.

Para el PRONASOL era una buena oportunidad el tener una perspectiva de ayuda a la población, porque si un mayor número de las familias tienen mejores viviendas , se puede reconocer que el país esta mejorando, pero si sucede lo contrario , el país estaría estancado o retrocediendo.

Por lo tanto, reconociendo las carencias de la mayoría de la población y teniendo una miseria evidente, surge otra perspectiva, como el programa de vivienda digna, para esos sectores de miseria en todo el país.

Pero dentro de la zona metropolitana, el programa vivienda digna, significo el ampliar la cobertura del programa de vivienda, además en cuanto a recursos asignados hubo un aumento considerable al igual que un avance físico abriendo nuevas opciones para satisfacer la demanda.

Con una política así, mantuvo al país pasivo, su principal objetivo comprendió una estructura de participación social y dinámica, sobre todo abierta y con un poder de decisión significativo semiestable.

En otras palabras, la política social del PRONASOL demostró una acción social participativa, en los sectores medios y bajos, aunque en los sectores altos se mantuvieron al margen, ya que sus objetivos estaban dependiendo del TLC, Tratado de Libre Comercio, que centro toda la atención del país, con la apertura del mercado a los países del Norte.

Entonces en el ámbito de la vivienda, se tomo como base la miseria y la falta de la misma en el país como en la zona metropolitana.

En algunos lugares ya tenían los terrenos en otros les faltaba el agua potable, la energía eléctrica, el drenaje, etc.

Es decir les faltaba algún servicio o no tenían regulados sus terrenos, cada una de las carencias demostraba que no todos los servicios son homogéneos.

Por lo tanto el PRONASOL se enfoco en tres elementos indispensables, el primero fue la energía eléctrica, como primera acción, ya que se estimaba desde 1980 con un 74.8% de viviendas en el país con energía eléctrica.

Diez años después se alcanzó un 87.1%, un aumento estimado del 12.3%, esta acción de las viviendas tenía el objetivo de extender los medios masivos de comunicación y reactivar a la industria con sus aparatos eléctricos, de alguna manera se estimulaba las acciones del PRONASOL.

Otro servicio fue la disponibilidad de drenaje, el drenaje mostró un estancamiento y un ligero avance ya que requería mas infraestructura.

Además tocante a los materiales de construcción, la tendencia se mantuvo estable desde los terremotos de 1985, si consideramos que los dos materiales principales que abarcan aproximadamente un 80% de viviendas con tabique, cemento y otros materiales, sobre todo en las zonas urbanas.

Mientras que las construcciones de adobe no sufrieron alteraciones importantes, si consideramos al tabique como fundamental material de construcción.

Las casa de habitación que surgieron del PRONASOL eran pequeñas debido a la concentración urbana en las grandes ciudades.

En la ciudad de México, la gran concentración de la población, es un reflejo del centralismo político, siendo una de las ciudades más grandes del mundo.

Pero el problema de la ciudad de México no solo es la sobrepoblación, sino la miseria de la mayoría, ubicados en los llamados cordones de pobreza, alrededor de la ciudad.

La ciudad necesito varias acciones de mejoramiento urbano, con objetivos bien definidos, debido a que fortaleció las tareas de coordinación, entre los organismos públicos de vivienda, también estuvo apoyando a los diferentes estratos de la población, para disminuir un poco la migración, además amplio la cobertura de atención a los organismos financieros y por último, redefinio la distribución regional de sus programas dividiendo en zonas y comités de solidaridad en todo el país.

Por ejemplo, durante 1991, con base en los programas de acción de solidaridad en la vivienda, los organismos financieros otorgaron más de 360 mil créditos, con una inversión de 12.4 billones de pesos.

Esto significo un gran apoyo para la construcción de viviendas y una perspectiva más del centralismo del gobierno salinista. Si podían racionalizar la incorporación del suelo al desarrollo urbano por medio de los organismos financieros y mediante la cuantificación de requerimientos de los diferentes sectores sociales, necesitarían la participación de la comunidad, siendo estimulada con los otorgamientos de servicios, como la energía eléctrica, así el objetivo del gobierno se convirtió en el objetivo de los sectores altos , ya que ambos propiciaron que la población se involucre en la resolución de la problemática del desarrollo urbano, además de que las comunidades estén siempre representadas por un comité, que fue durante todo el sexenio el eje rector de los promotores del desarrollo

socioeconómico, en donde coordinaron las actividades de la Federación, los Estados y los municipios; su objetivo es aprovechar los recursos naturales y realizar un ordenamiento adecuado de los asentamientos humanos.

Definitivamente el PRONASOL, por medio de solidaridad, estableció las necesidades de la población y la falta de viviendas en cada Estado, los comités solo fueron la escenografía de un plan económico de grandes inversiones.

Lo que espero este sexenio, fue reactivar la economía clasificando el potencial de cada estado.

Por lo tanto los programas de vivienda, fueron clasificadas en vivienda terminada y progresiva, en la primera se realizan estudios, conservación y construcción, en el segundo programa seria de dotación de servicios y apoyo a la construcción y por último fue la rehabilitación, debido a que el mantenimiento es más problemático que su construcción.

Así que el prototipo de una vivienda digna, solo fue para una minoría, hubo más facilidades a viviendas ya construidas, ya que una vivienda nueva se encuentra en una línea de acción, orientada a incrementar el inventario de habitación existente que ya había sufrido cambios, entonces vivienda digna seria realizable mediante programas caracterizados por abrir un proceso que permitió complementar y consolidar a los ya existentes.

Por otro lado la población seguiría estando sumisa al mandato del Estado, es decir, se seguiría un proceso que no dañe la imagen de PRONASOL.

Además, "la vivienda entendida como un sistema donde vive el hombre y la casa como un espacio privado son la materia de este espacio urbano con identificación"¹⁸, no cabe duda que el manejo de recursos en materia de servicios, tienen manipulación política, si tomamos en cuenta que los comités de solidaridad tenían sus bases en el gobierno.

Por lo tanto sus perspectivas en materia de vivienda, no solo fueron de desarrollo, sino, de control dividido buscándole un uso exclusivo, como por ejemplo, el de vivienda progresiva.

¹⁸ Perlo Cohen, Manuel. La modernización de las ciudades en México, UNAM, Mex., p. 261

En síntesis el PRONASOL fue un instrumento gubernamental de política social, encargado de facilitar la gobernabilidad y esto nadie lo puede negar, si conocemos los resultados.

Además el proceso de conformación de nuestra ciudad estuvo presente la participación activa de los usuarios, junto con técnicos y administradores.

La presencia popular otorgo un nuevo sentido al trabajo del gobierno, quien debe encontrar formas de construcción para pequeñas familias y control urbano que permitan desarrollarse en armonía funcionalidad habitacional.

2.3.- LA PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE GOBIERNO EN EL MARCO DEL RÉGIMEN SALINISTA.

La economía mexicana experimentó una desaceleración de su ritmo de crecimiento, también destacó el hecho de que la inflación fue baja en comparación a dos décadas, debido al ajuste de los precios y sobre todo a la firma del Acuerdo Trilateral de Libre Comercio con Canadá, cuyo objetivo fue insertar a México en un proceso de crecimiento.

El salinismo mostró una economía de cambio, por ejemplo, en el ámbito de las finanzas públicas introdujo un ajuste importante bajando el nivel del gasto programable dependiendo de la actividad productiva, ya que hizo una revisión de fondo en la estructura de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, esta revisión de la estructura impositiva fue en la reducción de subsidios.

Además desincorporó empresas y organismos considerados como no prioritarios, debido a que los esfuerzos del ajuste macroeconómico durante la administración pasada de MMH no cristalizaron en avances importantes, particularmente en lo que se refiere a inflación y crecimiento económico, pero fue evidente que se habían introducido cambios permanentes en la economía mexicana que servirían de base a la administración salinista para tratar de alcanzar la estabilidad macroeconómica, perseguida durante casi una década.

El salinismo fue muy variable, los avances en el sector público estuvieron bajo el Programa Nacional de Solidaridad ya que el sector público debería continuar con una estricta disciplina respecto al gasto público y su redimensionamiento, para hacerlo fue supuestamente más racional y eficiente.

En este contexto, se redujo la excesiva participación directa del gobierno en la economía.

Asimismo, la inversión pública se centró en el desarrollo de la infraestructura básica, especialmente en la modernización del sector energético, las comunicaciones, el

transporte y en la promoción del turismo como cimientos de toda la economía; con unas bases así el gobierno se encargaría de atender otros sectores.

Para lograrlo, Salinas planteó la necesidad de modernizar el sistema financiero del país, para estar en posibilidad de competir con la banca internacional y alentar el ahorro privado, otorgando mayor flexibilidad de operación a la banca múltiple.

La banca de desarrollo, por su parte, seguiría utilizando el mecanismo de tasas preferenciales de interés para apoyar a sectores específicos de la economía como, la construcción, la industria entre otros, logrando fortalecer el consumo, el ahorro y la inversión; si reducía las tasas impositivas al ingreso, tanto de personas físicas como de morales podía ampliar la base fiscal.

Sin embargo, la parte vital del salinismo ha sido el Pacto antiinflacionario estando sobre la base de la experiencia productiva, se institucionalizó el Consejo Nacional de Concertación Económica (CNCE) como método permanente para precisar los criterios generales de la política económica que habrían de integrar el Plan Nacional de Desarrollo desde 1989.

Asimismo, el esquema de concertación del PECE se conservó como un instrumento eficaz, para la estabilización de los precios clave de la economía y una vez que aseguró un acuerdo en materia de deuda externa y que se había rediseñado un nuevo perfil de amortizaciones para la deuda interna la política económica se centro en consolidar y fortalecer los avances en la estabilidad de precios, reafirmó la recuperación gradual del crecimiento económico sostenido y amplió los recursos dirigidos a la inversión, pero lo más importante fue elevar el bienestar social de la población.

Con base en los objetivos anteriores se diseñó una política económica que profundizaría sobre el saneamiento de las finanzas públicas, la apertura comercial y que consolidara los cambios que se habían dado en materia de inversión extranjera, así como los que habían introducido en materia de tasas de interés.

Así el comportamiento de la economía estuvo influida por las medidas adaptadas en el contexto del PECE, que fue renovado cada seis meses aproximadamente.

El PECE fue la base de la economía nacional al igual que el PRONASOL, ambos tenían un carácter institucional y que representaron la medida del control social en la población de escasos recursos, si recordamos, el pacto era firmado por las élites en el poder, entonces tendría objetivos centralistas, tan solo para corregir el desequilibrio del sector externo se decidió mantener sublevado al peso a fin de impulsar el crecimiento de las exportaciones y desincentivar el de las importaciones.

Y no solo eso, la economía reafirmó varias de las tendencias positivas registradas en 1989, pero hubo en repunte de la inflación aún y cuando se continuó los esfuerzos para consolidar su control, de tal manera que no dejó de sanear las finanzas públicas.

Teniendo un crecimiento mayor de la población ya que el Producto Interno Bruto (PIB) creció a una tasa aproximada del 4.4% constituyéndose como la mayor del sexenio.

Pero el dinamismo de la demanda agregada provino fundamentalmente de los gastos de inversión y consumos privados, también, la apertura comercial siguió incentivando la modernización de la planta productiva para enfrentar la competencia externa, y el ajuste del sector público abrió de nuevo espacios para la inversión privada.

Menciono lo anterior porque la evolución del sistema financiero estuvo muy influida por el clima de confianza que prevaleció en la economía, aumentos en los activos financieros y disminuciones en las tasas de interés nominales y reales.

Además con el aumento de los activos financieros, fue consecuencia de una mayor demanda del público tanto de activos monetarios como no monetarios.

Y es que se observó un cambio en la estructura de los activos financieros, incrementándose la participación relativa de los valores gubernamentales en poder del público, debido a la política de ventas de mercado abierto.

Con una economía así, puesta en marcha desde 1989 hasta finales de 1993, el gobierno mostró un crecimiento sostenido que se ve reflejado en sus instituciones

gubernamentales, todas ellas mantienen una estrecha relación ya que dependen de los cambios socioeconómicos del país, unas con mayores perspectivas que otras, pero la mayoría son instituciones de apoyo a la política económica.

Entonces las Instituciones han contribuido a hacer más sólido el saneamiento de las finanzas públicas, también han fomentado la creación de expectativas positivas entre los inversionistas nacionales y extranjeros para que continúen llevando a cabo sus proyectos de crecimiento ya sea destinando mayores recursos al sector real de la economía que es el de menores recursos económicos, por ser el mayor y más en zonas específicas.

Por lo tanto su participación, es indispensable para el país, pero no todas las Instituciones han seguido el modelo de desarrollo preestablecido, como la antes presentada por el gobierno salinista.

Ya que en materia de vivienda, pocas instituciones han tenido una relevancia y entre las instituciones encargadas de este tema están el INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, FOGA, SEDESOL, entre otras.

La participación de estas y otras instituciones de gobierno encargadas de otorgar viviendas con servicios a las clases trabajadoras y a las de escasos recursos, han transformado sus actividades a través de la economía y de los planes de gobierno.

Tienen objetivos específicos y similares de acuerdo a la demanda y a factores del orden económico, como por ejemplo el centralismo y la privatización.

Tan solo la construcción de vivienda, requiere un desarrollo urbano a partir de esquemas importados de otras ciudades, además al comparar el alto costo energético de la construcción, al igual que los requerimientos estéticos de la ciudad, se requiere de una estable planeación urbana.

Por ejemplo, en el D.F. , se manifiesta que los inmuebles que no le sean útiles, en la actualidad ni en un futuro previsible para el desarrollo de sus actividades son abandonados o dejados, algunos llegan a ser vendidos.

Aunque intervienen varias instituciones para la construcción, se empieza con el capital y con una infraestructura que requiere todo un proceso.

Por lo tanto la participación de las Instituciones es dar apoyo financiero junto con las Instituciones de crédito, para operaciones de construcción de vivienda de interés social, servicios, etc., y sobre todo fijan los montos de créditos, administran los recursos de los trabajadores, etc.

Son muchas las acciones, por eso es un proceso en el que todos intervienen, pero con base en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Esta orientación implantada por el salinismo estaba respaldada por el PRONASOL, por tal motivo surge vivienda digna, con el apoyo de la propia población con la máscara de solidaridad.

Entonces las viviendas que se construyeron, que se remodelaron o los créditos para obtener una, surgen principalmente de la mala experiencia de los terremotos de 1985, siendo la causa de que en el período salinista, se planteará una casa habitación con características propias a cada zona del país, es decir, en el D.F., las viviendas que otorguen las instituciones como el INFONAVIT serían de espacios reducidos y con materiales a bajo costo.

Ya que en la metrópoli, la facultad del D.F., es elaborar y ejecutar programas de habitación y fomentar la construcción y la autoconstrucción de vivienda, así como dictar las políticas generales relativas a los programas de remodelación urbana en los términos de la ley Orgánica del propio D.F.

Siendo así, la zona centro con grandes problemas de infraestructura, sabemos que esta regida por leyes Orgánicas y es claro lo que ocurre con el capital destinado a la zona centro, por la corrupción de funcionarios y una mala administración de las Instituciones, y "Más que el capital, ha sido el Estado, y no siempre por razones económicas, sino más bien

por factores de origen político-ideológico el que ha determinado la dinámica de la zona central de la ciudad"¹⁹.

Entonces es importante para el gobierno que la zona metropolitana tenga Instituciones para que cumplan con sus funciones prácticas con sede en el gestión administrativa y del ejercicio del Poder del Estado.

De tal suerte que no todos los organismos Institucionales están manipulando al D.F., si sabemos, que tiene su propia ley y además que el regente es puesto por el propio presidente, sería la persona ideal para controlar los problemas de la urbe.

Entonces la participación de las Instituciones obedece a un marco institucional , económico, ideológico, sociológico y político, porque la economía reguló la estrategia de inversión, la ideología se mantuvo en le programa de solidaridad, en el ámbito social se instrumentó la participación de la sociedad con el antecedente del '85 y en el ámbito político se siguió con el Pacto o PECE.

En cuanto a las instituciones, las que sobresales han sido FOVI, INFONAVIT, FONHAPO, la Banca y organismo Estatales de vivienda.

Pero a partir del tipo de vivienda y de la zona, por uso en el Plan nacional de Desarrollo, quedó bien claro el tipo de vivienda y la Institución que cubriría la demanda, por eso hubo vivienda terminada, progresiva, lotes con servicios, vivienda mejorada, adquisición de terrenos a terceros, construcción en terreno propio, pago de pasivo, conфинanciamiento.

También los esquemas de financiamiento se continuaron en las instituciones como la SEDESOL, adecuándose para ampliar la cobertura de atención y consolidó una estructura financiera junto a la banca supuestamente saneada de los organismos públicos de vivienda.

Así FONHAPO, estableció la linea de crédito a la palabra, para apoyar la autoconstrucción en fraccionamientos irregulares.

¹⁹ Coulomb, René y otros. La ciudad y sus actores, UAM, Mex., p. 73

INFONAVIT, reestructuro sus programas de crédito, obteniendo el 20% del salario del trabajador en plazos de 10 a 20 años.

El FOVI, incremento el número de créditos a largo plazo con fondos del Banco Mundial, incrementando sus créditos del 90% a 94.5% del valor de la vivienda.

FOVISSSTE, impulsó el confinanciamiento .

Mientras que el fideicomiso de casa propia se constituyo en la entidad paraestatal con el propósito de darle permanencia al programa de Adquisición de viviendas por inquilinos que la rentan.

Además las instituciones bancarias como BANOBRAS entre otras, buscaban tener las mejores tasas de interés, también SEDUE y SEDESOL , tenían programas de transparencias de precios, en centros de producción y se delineó una Estrategia de Desificación, Mejoramiento y Rehabilitación Urbana, con 35 programas de desarrollo urbano en 60 ciudades estratégicas.

Pero "Cualquier proyecto modernizador de la vivienda debe partir del respeto a las formas de vida existentes, sin excluir la crítica colectiva e individual que permita avanzar en las normas de bienestar"²⁰.

Es decir el salinismo formo un modelo de vivienda moderno, cuya base era el crédito a la palabra y la entrega de escrituras.

Lo que logró con esto, una estabilidad social, si sabemos que las Instituciones han explotado al máximo al trabajador con créditos inacansables y que solidaridad dividió la realidad con la fantasía, los resultados los podemos conocer al final del sexenio.

Pero siempre se nos dijo que el salinismo fue una política social nueva en la que se requirió la participación de todos, para apoyarse con los recursos del gobierno federal.

Y que en cierta medida se mejoró la administración de los servicios públicos, haciendo frente a los problemas financieros que enfrentaron y ampliaron la capacidad de

²⁰ Ob. cit. p. 271

respuesta Institucional, en los asuntos que interesan a la población, como la regularización de la tenencia de la tierra, drenaje, agua, basura y transporte, etc.

Además siempre se mencionó la transparencia de los recursos, para una nueva sociedad, ya que la pobreza no es una fatalidad, por eso SOLIDARIDAD canalizo más recursos para tener mayores oportunidades para enfrentarla.

Dicho en otras palabras es la corresponsabilidad del pueblo que no pide regalos sino aclama apoyos.

Pero los apoyos no fueron para todos, por ejemplo: el 19 de octubre de 1992 se llevó a cabo la Reunión Nacional para el Fomento y Desregularización de la vivienda y entre los acuerdos destaca el llevar a cabo el programa de coordinación Especial para el fomento de la vivienda en el que participaron seis secretarías de Estado, el DDF y los organismos financieros de vivienda y los gobiernos estatales.

También se rectificó y actualizó los mecanismos y acciones de concentración, para instrumentar adecuadamente los programas para la regularización y titulación de la vivienda de interés social y popular.

Entonces, si se inicio con una transparencia en los recursos destinados a la vivienda y hubo una coordinación entre las Instituciones y el pueblo necesita apoyos.

porque la demanda continua, además que tipo de Institución resulta más conveniente para manejar el problema de la vivienda en el D.F., si su participación esta controlada.

Si el régimen salinista canalizó grandes recursos a las instituciones, porque se siguió manejando la categoría y la calidad del trabajador y no se tomo en cuenta los requerimientos de espacio para él y su familia, también estuvo presente la capacidad de pago.

Definitivamente las instituciones, que son varias no dejaron claro su situación en el régimen salinista.

Porque sus logros fueron estimulantes pero en ocasiones insuficientes, aunque sus propósitos socioeconómicos fueron de cambio y modernización.

2.4.- EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INDEPENDIENTES FRENTE AL PRONASOL

Todo ser humano ocupa y requiere un espacio mínimo para su sobrevivencia, generalmente este es un principio para todo habitante en el país, pero más concretamente en la zona Metropolitana, ocupar un espacio adecuado al ingreso de sus habitantes, parece un sueño irrealizable.

No solo porque faltan espacios para construir, sino, porque las políticas de vivienda han sido presa de las crisis socioeconómicas.

Tal es el caso en el período del Régimen de C.S.G., un régimen muy prometedor. con programas habitacionales dirigidos a las clases trabajadoras y a las de escasos recursos económicos.

Salinas implemento acciones para atacar la pobreza extrema de la población que requiere viviendas perdurables, cómodas e higiénicas.

Por medio del PRONASOL o Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad atendió las carencias de la población en todo el país.

Durante las carencias en el sexenio fueron de diversos tipos y muy variables, pero lo que corresponde a vivienda, el PRONASOL reconoció la falta de la misma en el D.F., y en la zona conurbada.

Por lo que motivó la participación de la población para la solución o la demanda, además de sanear las inversiones públicas y tener una economía modernizadora.

Ya que en México solo resulta posible construir vivienda masiva de interés social ubicándola en predios lejanos al centro del área metropolitana.

Por lo tanto desde tiempos atrás se han construido complejos habitacionales, como condominios horizontales, edificios multifamiliares, viviendas unifamiliares, conjuntos residenciales, fraccionamientos.

Cada uno tiene una infraestructura, en cada uno existen diversos intereses de los individuos miembros de la comunidad.

Estos intereses crean una inestabilidad social, y es un fenómeno del conjunto residencial mixto, el cual combina estructuras multifamiliares con unifamiliares que crean condiciones sociales.

Para revertir lo anterior, se requirió formar comités que se encargaron de solucionar sus propios problemas, inclusive organizarse para mejorar o construir sus viviendas, sin la participación directa del Estado.

Al Estado le beneficiaba porque, solo contribuyó con una parte para la construcción pero controlaba todo desde adentro, es decir, el PRONASOL dejó actuar, pero sin salirse de sus lineamientos.

Por otro lado las colonias populares se han levantado irregularmente, sobre terrenos ejidales, es decir que los integrantes a las ciudades se han establecido sobre predios que no les pertenecen.

Pero lo peor, es que algunas han podido más o menos construir su vivienda, pero en todos hay un común denominador y es la incertidumbre en la tenencia de la tierra, la posibilidad de perder su residencia y su hábitat resulta desesperante.

Por todo esto el salinismo giro instrucciones a la S.R.A., y a Corett, para que regularice los terrenos de los habitantes de colonias populares en todos los Estados.

Inclusive con la simplificación administrativa las personas con ingresos menores aún con salario mínimo, pueden adquirir el predio que habitan.

Muchos se allegaron a Corett en condiciones de pobreza, para pagar sus predios, tenían tres años con un interés simbólico, en el transcurso de estos plazos las escrituras se levantan con reserva de dominio en favor de Corett.

Por ejemplo, Corett (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) expropió terrenos ejidales en 1988, 52,870 y entregó escrituras a 228,130 familias y para

1990, expropió 36,652 hectáreas y otorgó escrituras a 326,994 es decir, en dos años entrego cerca de 98,864 escrituras, según la gaceta de solidaridad.

Esto significa que mediante decretos el gobierno actúa en forma directa, pero hay familias que no cuentan con escrituras y tienen que acudir a organizaciones independientes, para solicitar alguna clase de apoyo, como regularizar su tenencia, obtener créditos, etc.

Generalmente estas organizaciones, nacen a partir de conflictos sociales y siendo la vivienda un factor social, algunas se aprovechan de la ocasión para lograr sus intereses, pero otras si están apoyando a las clases más necesitadas.

Otro aspecto en el que intervienen algunas organizaciones independientes es en los conflictos de arrendamientos.

Tan solo durante 1990 mensualmente 50,000 inquilinos son extorsionados por los caseros y que el pago de sus rentas representan un 60% de los ingresos de los trabajadores.

Esto significa que en Materia de arrendamiento inmobiliario para casa habitación, por incumplimiento de contrato, incrementos injustificados en la renta, reparaciones deficientes o condiciones insalubres de los edificios o las viviendas tienen conflictos debido a que no conocen la ley orgánica en ese aspecto.

Sin embargo, son muy variados los conflictos en materia de vivienda, lo que si es importante resaltar es que las organizaciones independientes, están en contra la imposición del Estado y contra los programas de vivienda inadecuados, ya que no dan solución a la demanda.

Sobre todo presionan al gobierno porque no hay una solución real al conflicto de vivienda o simplemente son olvidados.

De tal manera que durante tres años de régimen salinista, solo se ha cubierto aproximadamente un 20% de la construcción de viviendas en la zona metropolitana.

Ante esta situación las acciones para hacer frente a la creciente demanda de vivienda, solo se ha cubierto una mínima parte de la demanda requerida.

Ante este panorama fue necesario crear nuevos mecanismos encaminados a alentar un proceso de autoconstrucción habitacional y esta situación es evidente para todos los habitantes, ya que invaden terrenos y tienen conflictos vecinales, ya que no cuentan con una vivienda.

Por otro lado fueron muchos los conflictos que surgieron desde 1985 con los terremotos y por qué desde 1985, porque las políticas de vivienda tuvieron un cambio radical por la destrucción y la invasión de terrenos.

A raíz de esto, hasta 1991 había más de siete campamentos de damnificados, por distintos rumbos de la ciudad.

Son familias que carecen no solo de lo más indispensable, sino que no tienen nada en absoluto, por no tener un empleo fijo o por tener ingresos mínimos.

Parece increíble que siendo la ciudad más grande y poblada del mundo, con un plan de desarrollo y con un programa como el PRONASOL, familias enteras sigan padeciendo de una vivienda.

Todas estas situaciones que sufre la ciudad de México, se van sumando y son muchas las carencias que tienen la población de escasos recursos.

Por lo tanto una manera de presionar al gobierno para que atienda estas y otras demandas en materia de vivienda es mediante la organización civil.

Por ejemplo el FPFV (Frente Popular Francisco Villa) es una de tantas organizaciones que están frente al PRONASOL y fue reconocida como una de las organizaciones más combativas de la llamada línea dura del movimiento urbano popular.

El gobierno reconoció que no solo atacó los programas, sino a todo el sistema encargado de otorgar vivienda.

Debido a que cada vez agrupan en sus filas a grupos de ciudadanos que no encuentran respuesta a sus demandas de vivienda o que han sido desalojados de predios que han invadido.

Esta organización cuenta con agrupaciones civiles y cooperativas, sus demandas se centran fundamentalmente en vivienda.

Además el número de familias que puede movilizar es 17,000 agrupadas en ocho delegaciones, como Tlalpan, Iztapalapa, Tlahuac, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza.

Surgió a finales de 1989 y critican la falta de decisión de parte del DDF y de los organismos de vivienda, como la Comisión de Desarrollo Urbano y de Vivienda, Fividesu y FONHAPO para atender los reclamos de la población.

Además reconocen que los programas de construcción son insuficientes para atender los requerimientos de 65,000 viviendas anuales.

También se declaran antipolíticos, su postura fue el dialogo y las propuestas ante las autoridades.

Entre otras organizaciones independientes están México Izapan, Allepetalli, Nahalti, Mollocollani, Huasipungo, la turba A.C., Ceani, el seis nueve y medio, G.Cel Molino. C el dorado II, C.D. 20 de Noviembre, entre otras.

Y han surgido como respuesta a una planeación no adecuada y a planes que no funcionan, "El resultado ha sido un déficit de viviendas cada día mayor y el que las existentes se encuentren en condiciones lamentables"²¹.

Son las consecuencias de la falta de aplicación de los programas de vivienda y a reformas inadecuadas.

Por ejemplo, en 1985 una reforma legal y demagógica, detuvo por completo la construcción de vivienda renta.

Sin embargo, sin un marco jurídico que incentive la construcción y oferta de viviendas en renta o en venta, será difícil lograr que la creciente población encuentre casa dignas y a bajos precios.

²¹ Ob. cit. p. 109

Otros de los grupos importantes es la Asamblea de Barrios, surgió en el año de 1987, con un antecedente de los '80 por una lucha inquilinaria, estuvo integrada por casi 15,000 familias de los cuales la mayoría amas de casa, vendedores ambulantes, jóvenes, padres de familia, y su principal demanda es mayor vivienda. Unidos a esta organización están la Coordinadora Cuartos de Azotea Tlatelolco, la Unión de Inquilinos de la Colonia Pensil, el Comité de lucha Inquilinaria del centro y la Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Morelos.

Aunque no estaban afiliados a ningún partido político se les asociaba con el PRD, además era un grupo de presión y a pesar de negarlo eran perredistas.

Otro frente de lucha ciudadana es el MPI (Movimiento Proletario Independiente). Este movimiento de lucha ciudadana, además de luchar por vivienda, también luchaba por otras injusticias del gobierno federal, aunque era independiente, también tomaba en cuenta las acciones de otros movimientos, en lucha por una misma causa y estaba integrada por obreros, profesionistas, estudiantes, cuyo objetivo fue lograr una sociedad más justa, aseguró que era completamente autónomo.

Fue un movimiento que se calificó como independiente, porque considero que para lograr sus objetivos el único compromiso tiene que ser con la misma base social trabajadora.

Otra organización relevante es la de PROVIVIENDA, que lucha en la defensa del derecho a la vivienda en la capital del país, se dedicaban a la autoconstrucción de sus propias viviendas, con apoyo de fundaciones extranjeras.

El Centro de asesoría e Investigación Urbana Casa y ciudad A.C., realizó labores de apoyo, asesoría y gestión de créditos de vivienda para sectores de escasos recursos.

Por otro lado el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (Cenvi) llevó a la práctica nuevas alternativas de producción del espacio urbano y la vivienda.

También el Centro de Operación de Vivienda y Población promovieron y colaboraron en el mejoramiento integral de las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

Entre otras organizaciones esta Copevi, que trató de promover al igual que otras organizaciones, la colaboración y el mejoramiento integral de las condiciones de vida de los habitantes de las colonias populares y desfavorecidas.

Otras organizaciones trataron de brindar asesoría a las clases desprotegidas, con el fin de que obtengan un lugar donde vivir.

Todas estas organizaciones, están enfocadas a la demanda de vivienda, en ellas participan hombres y mujeres, jóvenes, profesionistas, obreros, etc.

Cuyo principal objetivo fue orientar a la población de escasos recursos y al mejoramiento de las condiciones de vida en las colonias populares.

Estos movimientos preocuparon al gobierno salinista, porque, marchaban al margen del PRONASOL, en la vivienda y eran como una antítesis de lo ya establecido al principio de su mandato.

Si el PRONASOL era un programa que atendía a las clases necesitadas, los apoyaba y atendía sus carencias, no admitía organizaciones, como competencia a lo que el gobierno tenía que realizar y fue una competencia desleal.

Entonces el papel de las organizaciones independientes como el FPFV, AB, MPI, y O.P., entre otras., fue de atacar al gobierno en una competencia de atender las carencias de vivienda.

Y dar a conocer a la población la mala administración y sobre todo quitarle la máscara de solidaridad, para ver la realidad del D.F.

Además participaban personas que de alguna manera padecían del problema de la vivienda. Entonces el salinismo los dejó al margen de la política modernizadora, aunque reconoció que eran grupos de choque organizados y algunos pertenecían a partidos políticos y otros tenían influencia extranjeras.

En síntesis la capacidad de mover a muchas familias, significa que, el PRONASOL no era tan eficiente como nos hacían reconocer y que son familias de bajos recursos económicos los que engrosaron las filas de demandantes de vivienda.

2.5.- APLICACIÓN Y RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

El salinismo fue una política de cambio en el sistema económico, la economía creció, sin embargo, la expansión fue lenta y no dió los resultados que se esperaba.

Incluso los resultados fueron negativos ya que el modelo de desarrollo generó desequilibrio en todos los sectores, los desajustes se vinieron arrastrando desde antes del periodo salinista debido a deficiencias estructurales.

El escenario fue tan complejo y con problemas tan arraigados que el pueblo mexicano recibió las consecuencias de esta política salinista, muchos dijeron que el proyecto salinista fue rico en virtudes formales, pero carente de compromisos y con invalidación de la sociedad, porque los beneficios todavía no se diseminan al interior del país.

Gran parte del proyecto económico, puesto que el gobierno salinista, se encuentra en la inversión productiva y es en este campo donde se encontró el límite concreto de la política económica, en vigor que aumentó considerablemente por la afluencia de inversiones extranjeras a México.

Pero en ellas dominó la especulación, de tal manera que generaron en el espacio de alta liquidez y rendimiento sin involucrarse notoriamente en actividades generadoras de empleo, productos y divisas.

Aunque el comportamiento preciso de la inversión productiva es poca precisa, por una parte, las expectativas representaron un impulso significativo para la inversión privada.

Pero si las expectativas cambiaron, fue muy probable el que la inversión privada lo haga en el mismo sentido.

De hecho, al final del primer año, la inversión privada registró muy bajas tasas de crecimiento.

Mientras que la inversión pública disminuyó y se fue polarizando, en realizar algunas grandes obras, como por ejemplo las autopistas con base en el PRONASOL.

Además los especialistas reconocieron que lo más relevante de la inversión se refiere en que se concretó en la reposición del empleo.

Por otro lado, la reforma estructural con su aplicación en materia habitacional se precipitó a la absencia económica de procesos justificados en grandes inversiones.

Entonces los resultados fueron en nuevos precios relativos de factores, de crecimiento y producción.

Con el propósito de seguir creciendo. En ocasiones la renovación de los planes de vivienda no implicó ampliaciones de la misma, sino simplemente produjo viviendas similares a las de antes.

Pero hay más, las diferencias entre el ritmo de expansión de la demanda de vivienda estuvo por encima del presupuesto ya que el ritmo de expansión de la producción nacional comenzó a desacelerarse, de manera heterogénea entre la sociedad.

Con base en lo anterior, la política económica de la administración del presidente Salinas, se vio forzada a adoptar una postura cada vez más restrictiva. El objetivo, fue contener de alguna manera las presiones inflacionarias y la expansión de la demanda interna en casas-habitación.

Así se evitó un deterioro aún más serio de lo que estuvo. Esto parece haber sido más conveniente que dejar que las fuerzas del mercado habitacional hicieran el ajuste a través de

una devaluación traumática que reduciría la demanda agregada a costa de reiniciar el proceso de crecimiento.

Y es que el gobierno salinista siempre mostró un proyecto neoliberal, debido a políticas recesivas de inspiración neoliberal en donde profundizan las crisis políticas y sociales de nuestro país causada por el capitalismo dependiente.

Con base en lo anterior, sabemos que el gobierno salinista, no ofreció un cambio en el modelo de desarrollo implementado en la vivienda, sino que el mismo proyecto tecnocrático y el mismo instrumental manejado por la burocracia modernizada, con increíbles promesas de cambio y no pocas falsificaciones.

Entonces donde se aplicó el programa de vivienda, se aplicó en varios organismos como por ejemplo el FIVIDESU y en el FOVI al realizar convenios con los trabajadores del gobierno federal que permitió a los empleados de menores ingresos fueron sujetos de crédito.

Además hay que recordar que el PRONASOL surgió como una política social del Estado y como tal los organismos centralizados al gobierno mostraron interés, pero muy pocos resultados debido a fraudes y falsas promesas los engañaban trayéndolos de vuelta en vuelta, sin cumplirles con la vivienda. En otros casos, al parecer logró su objetivo de conseguir el bien inmueble, cobrando una cantidad mayor al favorecido esto creó desconfianza para los trabajadores, incluso la CTM inició construcciones de casas ante la incapacidad del INFONAVIT.

“La CTM ya ha realizado las gestiones con el Banco Obrero para la construcción de un primer bloque de 450 casas, de un total de 2,000”²².

²² El Universal, 2-agosto-93, Primera Sección p. 21

Lo que podemos encontrar es, varias manifestaciones que pretenden, cubrir la demanda, que año con año sigue aumentando y dando pasos gigantescos en la economía.

Entonces la aplicación del PRONASOL en la vivienda se ha convertido en la cenicienta de los programas de solidaridad.

Además como resultado el gobierno creó organismos que no le dieron prioridad, como el PRONASOL, que benefició a la población que vive en extrema pobreza.

De tal manera que se aumentó la vivienda de interés social, esto fue el resultado de activar a la industria de la construcción.

Por lo tanto, México reafirmó ser líder en Latinoamérica en esta política de resolución irreal del problema de la vivienda popular donde se buscó más, la obtención de mayores utilidades por parte de las inmobiliarias, que el cubrir el déficit habitacional de familias que tienen ingresos menores al salario mínimo.

Por ejemplo, la inversión pública y privada en vivienda alcanzó hasta 32000 millones de pesos, que representó un incremento del 30 % respecto a los años anteriores al término del sexenio.

Nos muestra que fue el 3 % del PIB la consecuencia central fue que la banca comercial tuvo mayor participación en el financiamiento de la construcción de la vivienda media, con tasas que le garantizaron utilidades atractivas.

En síntesis, los anteriores organismos ya no se dedicaron de lleno a la construcción de vivienda, sino más bien fueron una banca financiadora, para sectores medios de la población, para los cuales el acceso al financiamiento estuvo en función a la capacidad de pago y no de criterios sociales, como se pensó con el PRONASOL.

Tan sólo con la reforma al INFONAVIT para dar mayor impulso a la construcción de vivienda de interés social, se mejoraron las fórmulas operativas con el objeto de fortalecer más el ahorro interno, dando como resultado una basta gama de productores.

CAP III

LA ESCASES Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA

3.1.- INFRAESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DE LA ZONA

En el D.F., hay 16 Delegaciones Políticas en cada una de ellas tienen diferentes problemas y tienen diferentes jerarquías, además algunas colindan con los municipios del Estado de México, también estas Delegaciones están regidas por un jefe del D.F., o mejor conocido como el Regente de la ciudad de México y en el período salinista el regente fue Manuel Camacho Solís un priísta que siguió los pasos de la política salinista, una política con tintes neoliberales.

Pero la ciudad de México ha tenido muy distintas transformaciones a través del tiempo, sobre todo en el orden urbano, desde la ubicación de las zonas de alto ingreso con las zonas de bajo ingreso.

Por eso desde tiempos atrás se fue desarrollando y su emplazamiento físico le trajo graves problemas, ya que sufrió inundaciones, inestabilidad del suelo, terremotos, etc.

Sin embargo, no dejó de mostrar características extranjeras, conservando testimonios de la urbanización colonial, como por ejemplo la catedral Metropolitana, la famosa calzada de Tlalpan, Reforma, Insurgentes, entre otras vías importantes de comunicación al igual que el castillo de Chapultepec, la Alameda Central, Palacio de Bellas Artes, la Casa de la Moneda, etc.

Además, en su proceso de urbanización se distinguió distintas etapas derivadas de las condiciones sociopolíticas de cada período, también en la década de los 80's y 90's, en este período se logró una estabilidad temporal en la que se inició la reconstrucción de la capital.

También la ciudad de México tiene su crecimiento de tipo social como inmigración a la ciudad, las condiciones de vida de los más necesitados, el alto costo de la vida, todo esto fue creciendo al igual que el poder político, la burocracia y el comercio.

Sin embargo, es compleja la historia y evolución de la ciudad de México, al igual que sus problemas que tiene, si tomamos en cuenta que la distribución de la riqueza es desigual.

También, planear una ciudad como la nuestra implica un estudio de caso de cada zona en específico, la planificación establecía la utilidad pública y las obras de planificación como la vialidad, los servicios, la infraestructura y el equipamiento urbano.

Por lo tanto, con las leyes y reglamentos del D.F., la ciudad fue conformando un mosaico de relaciones sociales a partir de las Instituciones y organismos que se encargan de darle forma a la ciudad.

Pero la población es el rasgo más evidente de una sociedad así, porque se debe dar una respuesta más eficiente a la creciente problemática de los asentamientos humanos.

También en la ciudad, desde décadas atrás, ha recibido, a mucha gente de varios puntos del país que buscan mejores condiciones de vida y que al llegar se han integrado a la vida citadina, por lo tanto durante el período de 1988 a 1994 fue necesario activar políticas y acciones prioritarias en materia de planeación urbana, para tener una infraestructura adecuada a la zona metropolitana, para lograr así el bienestar de todos los habitantes.

Entonces con una ciudad así, con esas características que la distinguen de otras ciudades y con una infraestructura de crecimiento en los servicios, tenemos una zona con necesidades sociales, una de ellas es la vivienda.

Esa zona es la Delegación Iztapalapa, esta delegación se caracteriza por tener colonias populares, comenzando con asentamientos precarios de invasores legales de tierras, aunque se fueron renovando con conjuntos habitacionales en la zona norte.

Además, con su colindancia con municipios, se convierte en la puerta de entrada de una gran población de escasos recursos, también esta zona tiene algunas concentraciones

comerciales e industriales, por lo tanto su infraestructura representó para el salinismo, una buena medida de inversión a los conjuntos comerciales.

Iztapalapa representa el lugar entre aguas o lugar sobre las lajas, es una zona amplia con una población total de 1,490,499 según el censo de población y vivienda de 1990, del cual 730,466 son hombres y 760,033 mujeres, la población mayor es de 15 a 64 años, son aproximadamente 924,926 según el INEGI.

De lo anterior reconocemos que una población de este tipo requiere de más y mejores viviendas, el problema no es de espacio, porque esta delegación cuenta con grandes extensiones de tierra, el problema se centro en la forma de inversión, si tomamos en cuenta que hay 475,860 familias en esa zona, y que se ha ido desarrollando en comercios, conjuntos habitacionales, líneas del metro, etc., tenemos que la infraestructura del D.F., esta presente en esa zona y las características que conserva son producto de su historia y de las demás Delegaciones, entonces la población ocupada representa 485,558 habitantes del cual 4,791 no recibe ingresos, 103,686 recibe menos de un salario mínimo, 220,569 recibe de uno a dos salarios mínimos y 26,531 reciben más de cinco salarios mínimos.

De lo anterior podemos analizar que es una zona que muestra atractivas inversiones comerciales, en puntos estratégicos como la Central de Abastos.

Entonces crear conjuntos habitacionales fue una buena medida, con base en sus características e infraestructura.

3.2.- EL PRONASOL COMO MEDIO DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

En la Delegación Iztapalapa, con sus características e infraestructura y con sus habitantes con ingresos bajos sus tipos de vivienda, en total cuenta con 295,760 de las cuales 210,164 son casas solas, 81,293 son departamentos en edificios y 203 viven en viviendas colectivas según el INEGI en el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990.

De las anteriores 294,738 son viviendas particulares, 10,303 sus pisos son de tierra, 212,532 son de cemento, 70,058 son de madera y mosaico, aunque se tienen casas con pisos de tierra y de cemento.

También el material utilizado en paredes es de materiales ligeros 3,023; con ladrillo 286,898; de adobe 1,165; de madera 911; de lámina de asbesto 1,146.

Sus techos con materiales ligeros es de 28,713; con lámina de asbesto son 45,559; de teja 232; con losa de concreto 218,478.

Según datos del Censo de Población y vivienda, estas cifras muestran que predominan las casa solas con pisos de cemento y con materiales de ladrillo, losa de concreto y que la mayoría de los habitantes recibe de uno a dos salarios mínimos.

Entonces esta zona cuenta con 262,309 viviendas con drenaje; con agua entubada son 276.907 de las cuales 15,990 no disponen de este servicio.

Con energía eléctrica cuentan 290,787 y sin energía eléctrica 3,951 es muy insignificante la cifra que muestra el INEGI.

Sin embargo, el PRONASOL actuó por medio de solidaridad, teniendo acciones como introducción de agua potable, ya que gran parte de la población no tenía este servicio, tomando en cuenta que aproximadamente 16,000 familias no contaban con este servicio indispensable y aquellos que tienen agua potable se les pidió por medio de los comités limpiar cisternas y tinacos al igual que reparar las fugas de agua.

Entre otras acciones, se reforestó el cerro de la estrella, se regeneraron y reforestaron áreas verdes, se limpiaron áreas públicas entre otras acciones.

En estas y otras acciones intervinieron las comunidades, voluntarios, brigadistas, entre otros intervinieron las secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, el D.D.F., y la Delegación entre otros. El lema era Iztapalapa unida para progresar.

Mientras que en materia de vivienda, el PRONASOL crea un amplio e intenso programa de regularización de la tenencia de la tierra en las colonias populares.

Aunque cerca de 300 familias paracaidistas aguardaron su reubicación y es que el problema de la vivienda en esa zona es que la delegación solo sirvió como intermediario para conseguir créditos .

Las familias pertenecieron a la asociación civil antorcha popular y la Delegación se integró a diversos programas, uno de ellos construyó cerca de 250 departamentos, mientras que otro programa quedó en promesas.

Además estas familias tenían sus esperanzas puestas en los proyectos de vivienda que ofreció la Delegación por medio del PRONASOL.

Aunque las autoridades dieron facilidades a la vivienda en esa zona, los afectados presionaron al gobierno con mítines y plantones de lo contrario no hubieran tomado en cuenta sus peticiones.

También en cada vivienda lo pagaron las familias reubicadas ya que la construcción de edificios oscila entre 75 u 80 millones de pesos.

Esta construcción de viviendas fueron a cargo de FONHAPO, además esta asociación tiene 17 años, con el propósito de ayudar a familias que necesitan viviendas, así como el abastecimiento de los servicios públicos elementales.

De tal manera que las Delegaciones con más carencias es la de Tláhuac, Milpa Alta y Gustavo A. Madero, no hay servicios y las familias viven en condiciones deplorables; si no se afilian a una organización difícilmente son escuchadas, es más preocupante atender a

100 personas que a una sola y es que en asentamientos irregulares cerca de 400 personas viven con casas de cartón y lámina, pero han aprendido a vivir en esas condiciones.

De lo anterior, fue conocido que las familias que invadieran terrenos, son producto de los sismos del '85 , entonces el PRONASOL fue el más típico producto del salinsimo, muchos no le auguraron mayor vida que la sexenal, otros profetizaron que continuaría, pero el PRONASOL en la vivienda como medio de solución a la demanda, en esa zona dependió de que la población lo asumió como propio, lo moldeó, lo mentalizó y se sintió vivo en el y hasta esta dispuesto a demandar su continuidad.

Esto fue el medio de solución, concientizar a la población que los logros fueron producto de la solidaridad de todos. si tomamos en cuenta que solo con la participación de los propios afectados, le dieron solución a sus demandas.

El PRONASOL reúne las características de ser esencialmente organizador, movilizador, educador y concientizador de la población.

Debido a que la vivienda en esa Delegación y en otras requiere de un alto contenido de movilización y organización social, alrededor del cual siempre estuvieron presentes los comités de solidaridad en las colonias urbano populares, de lo contrario, el PRONASOL hubiera sido no un medio de solución, sino, una falsa promesa.

3.3- AUMENTO O DISMINUCIÓN DE LA DEMANDA DE VIVIENDA EN ESA ZONA.

Partiendo de lo anterior, pensar que la demanda de vivienda por vía propia o por medio de crédito de interés social o también la implementación de servicios de drenaje, agua, pavimentación entre otros, equivale a decir que la deuda externa esta pagada en su totalidad, lo cual es un error, tan solo de analizar esta Delegación, nos damos cuenta que la demanda es incontrolable, si el PRONASOL tenía los principios con alto contenido democrático, como por ejemplo, el respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades o con el impulso de la participación social y la corresponsabilidad, además de la transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de recursos.

Lo último fue lo que menos hizo, no existió un manejo transparente de los recursos destinados a la población más pobre.

Además, siguió una política neoliberal y sobre todo no reorientado del todo a las políticas de financiamiento para la construcción de viviendas de interés social.

El problema quedaba resuelto por las Instituciones como FONHAPO, INFONAVIT, FIDESU por mencionar algunas lo que alcanzó a cubrir fue el mejoramiento físico de la ya existente y el aprovechamiento de predios a grandes consorcios comerciales, estos a su vez implementaron inversiones a la construcción de conjuntos habitacionales, compra y venta, créditos, etc., pero fueron organismos particulares con sus propios recursos.

Entonces el déficit de vivienda en esa Delegación y en otras, en su mayoría fue de tipo cualitativo.

Por lo tanto el gobierno, no puede ser el único constructor de viviendas, porque no atendería otras demandas.

Además, fue necesario aparte de los comités de solidaridad, alentar la renovación de las casa viejas, no solo en una colonia , sino en todas las Delegaciones , esto implica que el deterioro seria disminuido y los habitantes podrían vivir, sin problemas.

También en utilizar muchos predios baldíos que tiene esta delegación, al igual de que se fomente la creación de parques de materiales a precios accesibles.

Al igual que convenir con arquitectos, ingenieros y urbanistas en proyectos y asesorías a bajos costos, así como también, delimitar las zonas habitacionales, comerciales e industriales y no permitir que la delegación crezca.

Por otro lado el PRONASOL, siguió con su política social, en la que participo la población , un ejemplo de ello fue la pavimentación de 750,000 m² de calles y avenidas en esa Delegación, ya que los habitantes construyeron las guarniciones y banquetas de esas vialidades con sus propios recursos y trabajo comunitario en el marco del Programa de Participación Ciudadana Mitad y Mitad.

sin embargo, el dinamismo de las obras fue posible por la participación vecinal mediante la cual la ciudadanía de la jurisdicción ha aportado recursos materiales y mano de obra para la construcción de los mismos.

En tanto que las autoridades proporcionaron asesoría técnica necesaria para la solución de su problema, con este ejemplo se siguió exhortando a la población a redoblar su participación y organización.

Pero no faltó la otra parte, es decir la falta de atención a otros problemas por la negligencia de funcionarios, que no resuelven nada; la inconformidad de muchas familias por tener un espacio donde vivir aumenta y los pretextos de las autoridades son cada vez menos creíbles.

En síntesis, si se cubrió una gran parte, ya que si se construyeron conjuntos habitacionales, pero la demanda continuo y solo con hacer plantones y marchar sus reclamos fueron escuchados.

A pesar de que se les otorgó cuantiosos créditos a las organismos de vivienda la demanda continua, aunque hubo un avance en la disminución de costos y abaratamiento de las viviendas populares hasta de un 30% y que los créditos se otorgaron con un sistema de

calificación más equitativo a trabajadores de menores ingresos, no faltó la corrupción y el mal manejo de fondos.

También se puso en marcha, el programa de vivienda digna de Solidaridad que elevó la calidad de estas para la población de menores ingresos, por medio de crédito a la palabra. Beneficiando a familias que reciben hasta 2.5 salarios mínimos y siendo esta zona, con población que tiene este ingreso, fue la mejor oportunidad para construir conjuntos habitacionales.

En otras palabras si hubo avances en esa zona, pero también la demanda siguió aumentando al igual que la corrupción y el desafortunado mal manejo de los fondos.

CONCLUSIÓN

Una de las causas por las que nuestro país se encuentra atrasado, es porque gran parte de la población está en la pobreza, a pesar de algunos avances socioeconómicos que se han logrado en los últimos años y es que todavía no hay un proyecto que facilite a los sectores mayoritarios el acceder a los mecanismos de financiamiento y asimismo estimule la inversión privada en la vivienda.

Se requiere la intervención de los gobernantes en donde incluyan políticas socioeconómicas para que resuelvan el crecimiento desproporcionado de la demanda de vivienda y disminuyan la tensión y el descontento de la población de mínimos recursos.

Debido a que la pobreza de la población forma parte de la desigualdad social, generando una tensión social expresada en la política, que desafortunadamente desvía el camino de la Institucionalización encargada del problema de la vivienda, hacia otros intereses.

De seguir así, las soluciones se convierten en inalcanzables propiciando una inestabilidad y una ilegitimidad política; cayendo en prácticas populistas, paternalistas, neoliberales, entre otras. Limitando el proceso de modernización.

A pesar de que se tienen los medios para aligerar la crisis, en ocasiones se necesita de un antecedente (como los sismos de 1985) para tomar conciencia de la falta de vivienda digna y se torna en un reclamo al gobierno para que no se quede en una propuesta política.

Por lo tanto, en la ciudad de México, como centro del acontecer del país, el problema de la vivienda es complejo porque en él intervienen aspectos económicos, políticos, jurídicos, financieros y sociales.

Además, la falta de vivienda es consecuencia de las crisis, de la inflación, de la migración, explosión demográfica, corrupción, fraude, etc.

Pero generalmente este conflicto tiene su punto de partida en la falta de recursos de la población para obtener una vivienda digna.

Sin embargo, son varios los problemas y carencias que tiene la población y hay que buscar los mecanismos para solucionarlos. Una respuesta al problema de la vivienda es encontrar a corto y mediano plazo la solución, y una vía fue a través de los programas de desarrollo social (PRONASOL) una mejoría a corto plazo traería soluciones de forma, aunque a largo plazo sería una solución de fondo en el que participaría la modernización del país, y una forma para lograrlo es mejorar la distribución del ingreso de la población.

Aunque desde 1976 hasta 1994 el problema de la vivienda ha generado una serie de cambios a través de los planes de desarrollo, tomando en cuenta que una preocupación del

Estado es ordenar los asentamientos humanos, con base en el manejo del ingreso del trabajador.

Además cada periodo presidencial ha tenido su rasgo característico para solucionar el problema de la vivienda y sus servicios, unos se han dejado impactar por las crisis y las devaluaciones, otros han implantado proyectos modernizadores, pero no han logrado cubrir la demanda.

Mientras que en el régimen salinista el problema de la vivienda estuvo impregnado de programas de solidaridad, es decir, con el PRONASOL se intentó legitimar la política neoliberal del Estado para mantener su hegemonía, porque insistió en una particular concepción de la autogestión para acercar a la población a organizarse y así resolver sus problemas, desentendiéndose de su responsabilidad social.

PRONASOL intentó abarcar todo y solucionar todo, pero sólo cubrió una cuarta parte del problema, por ejemplo, entregó escrituras y dotó de servicios a algunas comunidades que no tenían electricidad, pavimentación, agua, etc.

Por otro lado PRONASOL en la vivienda se convirtió en el eje del bienestar social con base en las instituciones públicas y privadas, manejando grandes recursos económicos para el Desarrollo Urbano.

Pero el gasto social en la vivienda del D.F. no significó mayor bienestar, debido a que el gasto social estuvo respaldado por una estructura de crecimiento, es decir, con una apertura de mercados (TLC) motivando la inversión extranjera.

Entonces la política de vivienda dirigida a las clases más bajas se convirtió en un parteaguas, porque por un lado había recurso, pero por el otro no cubrieron el déficit.

Por ejemplo, en la Delegación Iztapalapa, se construyeron viviendas para los trabajadores que cubrieron todos los requisitos institucionales, pero quedaron al margen algunas familias que no tenían los suficientes ingresos para pagarlas en plazos.

De tal manera que evaluando y analizando las acciones del PRONASOL en la vivienda, encontramos que aún falta mucho por hacer para tener una vivienda digna en la zona urbana, además, el acceso a la vivienda refuerza la distribución justa de la riqueza del país y forma parte de la modernización, aumentando la capacidad de ahorro y fomenta recursos para otras necesidades sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- C. Marx y F. Engels , Oras Escogidas, Vol. II , Progreso, Méx., 1974. P.315-396
- 2.- Coulom, Rene y otros. La Ciudad y sus actores, U. A. M., Méx., 1988. P.19-31
- 3.- Fuentes, Carlos. La región mas transparente, F. C. E., Méx., 1988 P.314-380
- 4.- Nolasco, M. A. Cuatro ciudades el proceso de urbanización, I N A H, Méx. P.35
- 5.- Pazos, Luis. Problemas socioeconómicos de México, Diana, Méx., P47-139
- 6.- Perlo Cohen, Manuel. La modernización de las ciudades en México UNAM, Méx., 1990 P257-290
- 7.- Ramos, Alejandro y otros. Salinas de Gortari candidato a la crisis PyV, Méx., P111-125
- 8.- Ramos, G. S. Urbanización y servicios públicos en México, UNAM, Méx., P45
- 9.- Ward, Peter M. México una megaciudad, Alianza, Méx. 1991 P23-307

HEMEROGRAFÍA

- 1.- “Economía de America Latina” Vol. 18 y 19 1989 P32**
- 2.- “El Cotidiano” No. 44 y 49 Julio y Agosto 1992 P3-60**
- 3.- “El Cotidiano” No. 59 Diciembre 1993 P3-15**
- 4.- “El gobierno de México” Enero 1977 P25**
- 5.- “El gobierno de México” Mayo 1982 P23**
- 6.- “El Universal” 2 de Agosto de 1993 P21**
- 7.- Gaseta Solidaridad Año 3 No. 61 Octubre 1992**
- 8.- Gaseta Solidaridad Año 1 No. 5 Mayo 1990**
- 9.- Las Razones y las Obras, Segundo y Quinto año 1983 y 1987**
- 10.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, De los años 1984, 85, 89, 91, 93**
- 11.- “Vivienda” No. 4 Vol. 5 Julio-Agosto 1980**
- 12.- “Vivienda” No. 1 Vol. 9 Enero-Marzo 1984**
- 13.- “Vivienda” No. 3 Vol. 9 Julio-Septiembre 1984**
- 14.- “Vivienda” No. 4 Vol. 9 Octubre-Diciembre 1984**
- 15.- “Vivienda” No. 6 Vol.8 Septiembre-Octubre 1985**
- 16.- “Vivienda” No. 1,2 Vol. 1 Enero-Diciembre 1990**
- 17.- XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA DEL
D.F. 1990, INEGI**