

19S 2017 Respuesta a la emergencia de vivienda y camino a la recuperación en la Ciudad de México

19S 2017 Response to the housing emergency and the road to recovery in Mexico City

Natalia Edurne Contreras Villaseñor

Universidad Nacional Autónoma de México
natcon3as@gmail.com

Resumen. En este texto se analizan las acciones implementadas por el gobierno de la Ciudad de México para la recuperación post-desastre tras el sismo del 19 de septiembre de 2017 a través de una investigación documental, con el objetivo de generar una memoria que recoja la experiencia del proceso y dé pautas para la atención oportuna a próximos eventos. En este sentido, se caracteriza y evalúa el Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México y se describen políticas de vivienda que han contribuido a la construcción de una ciudad vulnerable.

Abstract. This text analyzes the actions implemented by the government of Mexico City for the post-disaster recovery after the earthquake that occurred on September 19, 2017, through documentary research. The goal is to create a memory that collects the experience of the process and gives guidelines for a timely attention to upcoming similar events. In this sense, we characterized and evaluated the Comprehensive Plan for the Reconstruction of Mexico City, and we described the housing policies that have contributed to the construction of a vulnerable city.

Palabras clave. Vivienda; sismo; recuperación post-desastre; reconstrucción.

Keywords. Housing; earthquake; post-disaster recovery; reconstruction.

Formato de citación. Contreras Villaseñor, Natalia Edurne (2022). 19S 2017 Respuesta a la emergencia de vivienda y camino a la recuperación en la Ciudad de México. URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales, 12(2), 33-43. <http://www2.ua.es/urbs/index.php/urbs/article/view/contreras>

Recibido: 01/09/2022; **aceptado:** 03/10/2022; **publicado:** 03/11/2022

Edición: Almería, 2022, Universidad de Almería

Introducción

La Ciudad de México, como muchas ciudades en el mundo, se caracteriza por el crecimiento urbano expansivo y acelerado que ha llevado al aumento de las vulnerabilidades, la mayoría de ellas asociadas al asentamiento poblacional en zonas de riesgo (PNUD, 2012). Por ello, entre los grandes retos a los que se enfrentan las ciudades que hoy habitamos está la identificación de riesgos, la planeación urbana para la reducción de riesgos y el fortalecimiento de la administración para la respuesta oportuna al desastre.

En las últimas cuatro décadas, la Ciudad de México ha experimentado terremotos devastadores. Uno de los más relevantes en la historia de la ciudad es el sismo del 19 de septiembre de 1985 el cual se presume dejó 150 mil personas damnificadas, 30 mil viviendas destruidas y más de 60 mil viviendas afectadas, causando un daño estimado de 4 mil 100 millones de dólares. Desde entonces, el gobierno local implementó los simulacros como medida de prevención y actualizó la normatividad en materia de construcción.

32 años más tarde y como resultado de una curiosa pero lamentable coincidencia, el 19 de septiembre del 2017 un sismo de 7.1 grados en escala Richter sacudió la ciudad causando graves daños en viviendas, establecimientos comerciales, escuelas, infraestructura e inmuebles de patrimonio cultural e histórico. Para atender a la emergencia y comenzar el camino hacia la recuperación, el gobierno de la ciudad instituyó la Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más Resiliente -hoy Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México- con el objetivo de brindar atención a las personas damnificadas. Sin embargo, la falta de una metodología y de un marco de organización institucional que guiara las acciones para la atención a la emergencia, recuperación post-desastre y reconstrucción de viviendas, lentificó el proceso y retrasó la atención. A 5 años del sismo, casi el 50% de las personas damnificadas siguen viviendo fuera de sus hogares. De las 22,187 viviendas registradas en el Censo Social y Técnico, solo 12,294 viviendas han sido entregadas (CRCDMX, 2022).

Así pues, en la presente investigación se caracteriza y evalúa el Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México, esto con el objetivo de generar una memoria sobre la atención a la emergencia de vivienda y la gestión del proceso de reconstrucción en la que se identifican fortalezas y áreas de oportunidad para dar atención oportuna a próximos eventos.

Metodología

Para la caracterización y evaluación del Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México se utilizan como referencia los cuatro puntos clave para gobernar efectivamente la reconstrucción después de una catástrofe planteados por Johnson y Olshansky (2013).

Gestión del dinero	Obtención y distribución de fondos en forma eficiente, efectiva y equitativa para la recuperación.
Gestión de la información	Adquisición, síntesis y distribución de información básica sobre el daño causado, las actividades de reconstrucción, problemas sociales y económicos con la población.
Colaboración	Construcción de capacidad y competencia sustentable para una recuperación a largo plazo mediante la colaboración y coordinación genuinas, tanto horizontalmente entre grupos locales como verticalmente entre los distintos niveles de gobierno.
Tiempo	Gestión efectiva de las necesidades locales inmediatas y urgentes de la recuperación, sin dejar de aprovechar satisfactoriamente las oportunidades de mejora a largo plazo.

Puntos clave para gobernar efectivamente la reconstrucción después de una catástrofe. Fuente: Johnson y Olshansky (2013)

Ciudad de México, ciudad vulnerable ante sismos

México es uno de los países con mayor actividad telúrica en el mundo. En el contexto de la Tectónica de Placas, México se ubica en la Placa Norteamericana, limitando en su porción sur y oeste, con las placas de Cocos, Rivera y del Pacífico, además de encontrarse en el sistema volcánico llamado Cinturón de Fuego, donde ocurre el 80% de la actividad sísmica mundial.

Por su parte, la Ciudad de México se ve afectada por cuatro tipos de fuentes sísmicas: sismos de subducción, intraplaca, corticales y por aquellos que suceden dentro de la Cuenca de México debido a fallas locales (CENAPRED2, 2019). Con base en el registro estadístico, los estados con mayor riesgo y donde ocurren sismos de gran magnitud que pueden afectar a la Ciudad de México son: Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Estado de México y Veracruz. Por otro lado, de acuerdo con la zonificación sísmica de la Ciudad de México, las alcaldías con mayor riesgo ante sismos son: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Tláhuac y Xochimilco.

Construcción de la vulnerabilidad, políticas de vivienda en la Ciudad de México

Con la implementación del programa neoliberal en México, el derecho a la vivienda se ha limitado al 'derecho' a comprar una vivienda. El Estado, quien durante el Estado Benefactor era el agente financiero y promotor de la vivienda, pasó a ser un agente facilitador pues su función se redujo a otorgar créditos para la compra de vivienda de interés social construida por el sector privado, convirtiendo a la vivienda en un bien especulativo.

Esto, además de excluir a la población sin seguridad social de su derecho a una vivienda adecuada, ha orillado a la población que tiene acceso a los créditos otorgados por las instituciones gubernamentales - INFONAVIT y FOVISSSTE- a solicitar, además, un crédito hipotecario para poder cubrir el precio de la vivienda en la ciudad, o bien, a buscar suelo o vivienda asequible en las periferias de la ciudad, suelo que

en muchas ocasiones se ubica en zonas de riesgo o que no cuenta con servicios, equipamientos e infraestructura.

Así, la política de vivienda implementada en la Ciudad de México desde la década de los sesenta además de perpetuar el crecimiento expansivo de la ciudad y acentuar las desigualdades socioespaciales, ha derivado en la construcción de viviendas en suelo no apto para uso habitacional como cerros, barrancas, laderas y suelo agrícola que, aunado a la autoconstrucción sin asesoría técnica, ha resultado en viviendas vulnerables.

Para contrarrestar el despoblamiento del centro de la ciudad y detener el crecimiento urbano en suelo de conservación y zonas de riesgo, a finales del 2000 el gobierno del entonces Distrito Federal emitió el Bando Informativo Número 2, conocido como Bando 2 con el que se buscaba restringir la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en las alcaldías Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco; y promover el crecimiento poblacional en las alcaldías Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza para aprovechar la infraestructura y servicios subutilizados impulsando la construcción de vivienda de interés social. Sin embargo, la falta de candados normativos resultó en la construcción de vivienda dirigida a los estratos medios altos.

Por ello, aunque el Bando 2 fue un instrumento que tuvo objetivos nobles en términos urbanos, ecológicos y sociales concebido con la intención de impulsar la construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad, terminó siendo una acción contraproducente (Tamayo, 2007). La falta de una política de suelo que acompañara el Bando 2 permitió que el sector privado obtuviera la ventaja al ser el único agente con los recursos económicos suficientes para pagar los altos costos del suelo y entonces producir vivienda media y alta.

Actualmente, el gobierno de la ciudad cuenta con programas de promoción de vivienda social y rehabilitación como el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. Este programa tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional a través del otorgamiento de créditos sin intereses a los procesos de autoadministración y mantenimiento que realizan las familias que no tienen otras fuentes de financiamiento. Este sin duda es un programa que ha contribuido a la conservación del parque de vivienda social y popular en la ciudad, empero, las acciones de dicho programa no han sido suficientes para atender la demanda de vivienda de toda la ciudad.

Bajo la misma línea, a finales del 2019 el gobierno de Claudia Sheinbaum anunció el Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente con el que se busca producir vivienda de interés social con la participación de desarrolladores privados en 12 corredores urbanos de la ciudad que cuentan con acceso a todos los servicios básicos. Sin embargo, a tres años de ser anunciado aún no ha sido implementado.

Planeación urbana desarticulada, eslabón para la construcción de vulnerabilidad

Desde hace varias décadas, el gobierno de México ha implementado políticas y programas para evitar los asentamientos humanos irregulares, sin embargo, debido a la incongruencia entre instrumentos éstos no han sido del todo efectivas. Mientras los instrumentos normativos en materia de desarrollo urbano y ecología prohíben y condenan los asentamientos humanos en suelo de conservación o zonas de riesgo, programas como el denominado Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH) y las actualizaciones de Programas de Desarrollo Urbano han regularizado paulatinamente dichos asentamientos, en muchas ocasiones con fines clientelares (Delgadillo, 2016).

En la Ciudad de México, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece que se deben evitar los asentamientos humanos en barrancas, zonas minadas, inundables o de fuertes pendientes y de lechos de ríos y arroyos, y estipula que se debe promover la reubicación de los asentamientos ya instalados en dichas zonas. Asimismo, el artículo 93º de la Ley de vivienda para la Ciudad de México estipula que se deben reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios en suelo de conservación, áreas naturales protegidas y áreas con valor ambiental o que propicien situaciones de riesgo a la población. En este mismo sentido, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOT) plantea la necesidad de reubicar los asentamientos irregulares que presenten un riesgo considerable (PAOT, 2003).

Sin embargo, pese a que existen instrumentos que enuncian la necesidad de reubicar los asentamientos humanos que se ubican en zonas de riesgo, no existe ningún documento normativo que indique la instancia de gobierno que debe realizar dicha tarea y cómo debe hacerlo. Por ello, a pesar de los esfuerzos realizados para combatir el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares en zonas de riesgo, la contradicción de las políticas y la actitud de tolerancia y permisividad ante la ocupación ilegal de suelo de conservación ha perpetuado la cultura de la ilegalidad pues los habitantes de los asentamientos informales saben que tarde o temprano sus viviendas serán incorporadas a la legalidad (Delgadillo, 2016).

19S 2017 Terremoto en una ciudad vulnerable

Atención a la emergencia

Para responder a la emergencia y tras la Declaratoria de Desastre publicada el 21 de septiembre del 2017, el 26 de septiembre el gobierno de la ciudad emitió el Decreto para instruir la elaboración del Programa de Reconstrucción y crear la Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más Resiliente -hoy Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México-. Con ello, el 1 de diciembre de 2017 se expidió la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente, y el 12 de enero de 2018 se presentó el Programa para la Reconstrucción de la CDMX como una primera visión organizada del qué hacer en la reconstrucción.

Más tarde y con fundamento en lo dispuesto por la Ley para la Reconstrucción, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI) instauró el Programa de Apoyo y Gestión Crediticia para Inmuebles con Daños Estructurales Reparables denominado Crédito Emergente para Reparación de Vivienda (CERV) con el que las personas propietarias o poseedoras de inmuebles con daños reparables causados por el sismo pudieron acceder a un crédito de \$140,000.00 para realizar la reparación de su vivienda (ALDF, 2017).

Con la llegada de la nueva administración (2018-2024) y derivado de la importancia de atender a las personas damnificadas a través de una visión antropocéntrica, buscando la mayor protección de sus Derechos Humanos (Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México 2021, p. 3), se propuso implementar una estructura institucional que permitiera un modelo de atención que diera certeza jurídica a las personas damnificadas. Por ello, a finales del 2018 se abrogó la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente y se impulsó en el Congreso de la Ciudad de México la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expidió la Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México presentada y aprobada el 6 de diciembre de 2018 y publicada el 7 de diciembre del mismo año (Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México, 2020).

Con ello, el proceso de reconstrucción que dirigía el entonces Comisionado Edgar Tungüi durante la administración de Miguel Ángel Mancera Espinosa¹ que se enfocaba en el otorgamiento de créditos, pasó a ser una reconstrucción financiada principalmente con recursos públicos y donaciones de diversas instituciones nacionales e internacionales.

Reconstrucción de la vivienda afectada por el 19S 2017

Con el objetivo de restituir la vivienda de las personas damnificadas, la Comisión para la Reconstrucción implementó modelos de atención diferenciados para inmuebles unifamiliares e inmuebles multifamiliares, ambos con la posibilidad de llevar a cabo intervenciones de rehabilitación, reconstrucción o reubicación según el caso (CRCDMX, 2022).

Para la atención de la vivienda unifamiliar se implementaron dos modelos, la atención con empresas y la atención con asesoría técnica del INVI. Bajo el esquema de empresas, tanto para el proceso de rehabilitación como para el proceso de reconstrucción, la Comisión trabaja de manera conjunta con una empresa constructora, una empresa supervisora y un Director Responsable de Obra (DRO) quien determina el alcance de la intervención. De esta manera, la empresa constructora desarrolla el proyecto de intervención que es observado por la empresa supervisora durante todo el proceso para garantizar que las decisiones técnicas sean las adecuadas a las normas y se cumplan, y la Comisión da seguimiento durante todo el proceso hasta la conclusión y entrega de la vivienda (CRCDMX, 2022).

En el modelo de atención a vivienda unifamiliar con asesoría técnica del INVI, la persona damnificada recibe el apoyo económico de manera directa para adquirir los materiales necesarios, contratar la mano de obra y la asistencia técnica que el Instituto brinda.

Finalmente, para la atención de vivienda multifamiliar se organiza una asamblea de condóminos que, mediante acta, deben autorizar a la Comisión la intervención del inmueble y, así, las personas damnificadas son quienes deciden la procedencia de la eventual demolición, la reconstrucción con o sin redensificación, o el proceso de rehabilitación, según sea el caso. De igual forma, las personas damnificadas deciden los proyectos, las empresas que ejecutarán la intervención y la que realizará la supervisión (CRCDMX, 2022).

Gestión del dinero para la reconstrucción, clave para la atención oportuna

Para contar con recursos que permitieran llevar a cabo las acciones de reconstrucción y con la finalidad de establecer un mecanismo para transparentar el uso de los recursos económicos utilizados, el 19 de junio del 2018 se instituyó el Fideicomiso para la Reconstrucción y Rehabilitación de Viviendas de Uso Habitacional adscrito a la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México. Con el cambio de administración, el 24 de enero del 2019 se modificó el contrato del fideicomiso y fue renombrado como Fideicomiso para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México. Actualmente, dicho fideicomiso es el instrumento a través de la cual se ejerce el recurso público que se destina para la reconstrucción y rehabilitación de los inmuebles afectados por el sismo a través del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México (CRCDMX, 2022).

Los recursos utilizados para la reconstrucción se componen de fuentes públicas de diferentes órdenes gubernamentales como el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Atención a los Desastres Naturales de la Ciudad de México (FONADEN), y de donaciones nacionales e internacionales (Nosotrxs, 2018).

En cuanto al recurso público, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México ha destinado un total de \$21,422,000,000.00 a través de los Proyectos de Presupuesto de Egresos correspondientes a los años

¹ Jefe de Gobierno de la Ciudad de México del 5 de diciembre de 2012 al 29 de marzo de 2018.

2018, 2019, 2020, 2021 y 2022. Además, la Ley para la Reconstrucción considera mecanismos de financiamiento adicional como el incremento del potencial constructivo del inmueble, la redensificación y la incorporación de espacios publicitarios en los inmuebles en reconstrucción con el objetivo de que las personas damnificadas habitantes de viviendas que excedían el metraje que la Comisión considera para la reconstrucción (hasta 65 m²) tengan la posibilidad de recuperar el metraje de construcción original de su vivienda. Según lo establecido en la Ley, el incremento del potencial constructivo puede ser de hasta el 35% del total construido con anterioridad al sismo respetando la densidad asignada en el Programa de Desarrollo Urbano que corresponda (Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México, 2020, art. 26).

Por otro lado, entre las donaciones privadas que se realizaron para la atención a la emergencia y para la reconstrucción de la ciudad se encuentran las que realizó Fundación Slim a través de su programa “México Unido”, Fundación Banorte a través de su programa “Banorte adopta una comunidad” y los recursos recaudados por el sector privado a través del fideicomiso “Fuerza México” (Senado de la República, 2017).

De acuerdo con los reportes realizados por la propia Fundación Slim, los recursos recaudados (\$2,474,169,211.44) han sido utilizados en ayuda humanitaria para las personas damnificadas, protección estructural al patrimonio cultural en riesgo; la rehabilitación, reparación y/o reconstrucción de centros de salud, mercados, planteles educativos y vivienda (Fundación Slim, 2022). Mientras tanto, Fundación Banorte ha construido 20 viviendas en la alcaldía Xochimilco de la Ciudad de México (Grupo Financiero Banorte, 2022).

Así, con la creación del Fideicomiso para la Reconstrucción como instancia encargada de administrar los recursos destinados a las acciones de reconstrucción y la Comisión como unidad administrativa para coordinar los trabajos permitió dar transparencia a la gestión de los recursos. Aunado a ello, la implementación del modelo de atención en el que se considera un monto de hasta \$350,000.00 por inmueble para obras de rehabilitación y la reconstrucción de hasta 65 m² en un solo nivel para el caso de vivienda unifamiliar y hasta 65m² por unidad privativa para el caso de vivienda multifamiliar ha contribuido a garantizar la distribución equitativa del recurso a las personas damnificadas.

Según información expuesta en el Portal para la Reconstrucción actualizada al 31 de mayo de 2022, el Fideicomiso tiene un gasto comprometido de \$8,152,445,680.58 del cual se han ejercido \$7,151,479,202.87 (en los años 2019, 2020, 2021 y 2022) donde el mayor gasto corresponde a las obras de rehabilitación de las viviendas multifamiliares con el 22% del gasto total (\$3,162,514,809.10).

Otro de los conceptos que destaca por los recursos ejercidos es el referido como apoyo a renta que asciende a los \$1,146,872,000.00 representando el 17% del total del recurso ejercido. El apoyo a renta es un apoyo económico de \$4,000.00 mensuales que se otorga a las personas damnificadas que como consecuencia del colapso de su vivienda tuvieron que irse temporalmente para proceder a su rehabilitación o reconstrucción. Este apoyo considera la entrega dicho recurso durante el tiempo que dure el proceso de reconstrucción de la vivienda (Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México, 2020, art. 21).

El ejercicio de este recurso en particular ha sido un tema controversial desde el inicio del proceso de reconstrucción ya que por la falta de sistematización de la información de la que se hablará más adelante, tanto la entrega como el retiro del apoyo ha sido poco preciso. En muchos casos las personas damnificadas que deben salir de su vivienda para dar inicio a las obras de rehabilitación o reconstrucción lo hacen sin antes recibir el apoyo, y hay casos en los que las personas que volvieron a sus viviendas tras las obras necesarias siguen recibiendo el apoyo.

Por otro lado, el otorgamiento de este apoyo económico no da certeza de que el recurso sea destinado a la renta de un inmueble pues además de que no se solicita algún tipo de comprobante para corroborarlo, el promedio de renta en la Ciudad de México rebasa por mucho los \$4,000.00 mensuales (Inmuebles24, 2021). Por ello, muchas familias damnificadas optaron por mudarse con familiares -en muchas ocasiones en condiciones de hacinamiento- y utilizar el recurso para solventar otras necesidades como comida, educación y salud, entre otras cosas.

Recopilación y manejo de la información en el proceso de reconstrucción

La falta de coordinación institucional y de una estructura de atención al desastre previa al 19S 2017 resultó en información incompleta e inconsistente. La falta de una guía operativa y/o herramienta para la recopilación de información de manera sistemática y homologada aunada a la falta de asignación de personal para realizar dicha tarea lentificó y entorpeció la recopilación de información. Según los antecedentes del Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México, la información recabada en los censos aplicados por diferentes entidades durante la administración de Miguel Ángel Mancera (2012-2018) era inconsistente y no contaba con suficiente información respecto a los daños generados por el sismo. Por ello, la Comisión (entonces dirigida por César Cravioto) inició el levantamiento de un Censo Social y Técnico con la finalidad de conocer el número de personas damnificadas, la certeza jurídica de los inmuebles dañados y los daños estructurales de los inmuebles.

Para llevar a cabo el Censo Social y Técnico, y con la finalidad de brindar atención cercana a las personas damnificadas, la Comisión dividió la ciudad en 6 zonas que a su vez se subdividieron en 193 cuadrantes, cada uno de ellos con aproximadamente 50 viviendas unifamiliares afectadas.

Zona	Alcaldías
1	Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza
2	Benito Juárez, Coyoacán, Iztacalco
3	Iztapalapa
4	Tláhuac
5	Xochimilco, Milpa Alta
6	Tlalpan, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras

Zonas de atención para la reconstrucción. Fuente: elaboración propia

Con dicho modelo territorial, las y los monitores de la Comisión fueron las personas encargadas de verificar la información del censo realizado por la administración antecedente y recabar la información de las viviendas que no habían sido registradas. Empero, la Comisión cometió el mismo error que la administración que le antecedió. La falta de planeación para la recopilación de información y la falta de claridad respecto a la información requerida para llevar a cabo los procesos de reconstrucción retrasó la atención. Además, la incongruencia de la territorialización de los cuadrantes para la atención de las viviendas unifamiliares obstaculizó la atención social y complicó la realización de obras a las empresas constructoras.

Asimismo, a causa de la ineficiencia e ineficacia del Censo Social y Técnico, muchas personas damnificadas quedaron fuera del registro por lo que se tuvo que realizar otro levantamiento en campo para incorporarlas a los nombrados cuadrantes BIS. De acuerdo con el Reporte Trimestral de Enero-Marzo 2021, desde 2020 se han realizado 7,564 levantamientos en viviendas de cuadrantes BIS para determinar su intervención.

Más tarde y con el objetivo de que las personas damnificadas y en general cualquier persona tuviera acceso a la información referente al proceso de reconstrucción se creó el Portal para la Reconstrucción que según

la Ley para la Reconstrucción es la herramienta digital que permite conocer información referente al proceso de reconstrucción y/o rehabilitación de las viviendas afectadas por el sismo como el grado de avance de los trabajos, el esquema de intervención, los resultados de estudios, análisis e investigaciones de geotecnia, requisitos para acceder al apoyo a renta, entre otros trámites.

En cuanto a la distribución de la información, el Portal de Reconstrucción ha servido para que cualquier persona conozca en términos generales el funcionamiento de la Comisión y el modelo de atención que está llevando a cabo. Empero, la continua modificación de la plataforma en la que se distribuye la información, así como la falta de actualización y desglose de algunos apartados de la información no da posibilidad de realizar un análisis a detalle.

Tras la experiencia del 19 de septiembre del 2017, el 7 de diciembre del 2018 el gobierno de la CDMX lanzó Sentika, una plataforma de voluntariado en casos de desastre que busca hacer eficiente la generación y transmisión de información sobre daños y necesidades durante emergencias con la participación de la ciudadanía. A cuatro años de su lanzamiento, la mayoría de las colonias en la Ciudad de México no tienen personas voluntarias registradas.

Por otro lado, es importante mencionar que el trabajo territorial realizado en el Censo Social y Técnico era una gran oportunidad para recopilar información respecto al estado de la vivienda en la ciudad, estructuras familiares, condiciones de vulnerabilidad, entre otras cosas, que sirviera como insumo para elaborar estrategias de gestión para la reducción del riesgo, pero lamentablemente fue desaprovechada.

Colaboración para la recuperación

Desde 2017 la Comisión para la Reconstrucción es la instancia administrativa y operativa del Gobierno de la Ciudad encargada de coordinar, evaluar, ejecutar y dar seguimiento al Plan Integral para la Reconstrucción. Para conseguir que la reconstrucción fuera un proceso integral y colaborativo, la Ley consideró a la sociedad civil, instituciones educativas, colegios de profesionistas, cámaras y expertos en la materia e iniciativa privada como agentes coadyuvantes bajo la directriz de la Comisión con el objetivo de que la reconstrucción fuera un proceso ágil, eficiente y de calidad (Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México, 2020, p. 3). Por esta razón, el Plan Integral cuenta con mecanismos que permiten e impulsan que la Comisión trabaje de manera coordinada y colaborativa con los actores antes mencionados.

La participación de los colegios de profesionistas -como el Colegio de Notarios y el Colegio de Arquitectos- se estableció principalmente para contar con la experiencia de especialistas en la elaboración de proyectos ejecutivos, supervisión y construcción de vivienda, así como para la realización de estudios técnicos. Por su parte, la adhesión de cámaras y empresas se pensó para ampliar la participación de empresas calificadas en todo el proceso de reconstrucción, y convenir precios de materiales y mano de obra. La colaboración de las fundaciones se enfocó mayoritariamente en brindar apoyo a las personas damnificadas con mayor grado de vulnerabilidad y la sociedad civil en brindar asesoría técnica e intervención en las comunidades.

En cuanto a la colaboración entre dependencias gubernamentales se destaca la construida con SACMEX (Sistema de Aguas de la Ciudad de México) y la Secretaría de Finanzas para gestionar la condonación de agua y predial de los inmuebles afectados desde el 19 de septiembre del 2017 hasta el día que las personas damnificadas vuelvan a su vivienda; la colaboración con la Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México (SEDECO) para canalizar a las personas damnificadas que sus locales comerciales resultaron afectados; la colaboración con la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEDEMA) para el tratamiento de los desechos de construcción y la colaboración con las Alcaldías y la

Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENADR) para la emisión de opinión técnica de uso de suelo necesaria para llevar a cabo la reubicación de viviendas.

Uno de los convenios de colaboración interinstitucional más recientes es el suscrito entre la Comisión y el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI) a principios del 2021 para la intervención en viviendas unifamiliares a rehabilitar con el modelo de atención utilizado en el Programa de Mejoramiento de Vivienda del INVI derivado de la poca eficiencia del modelo de atención implementado con empresas constructoras.

Como resultado, administración pública, sector privado, organizaciones sociales, academia, y colegios, entre otros actores, han compartido conocimientos y experiencias con el objetivo de responder de manera coordinada al desastre y caminar hacia la recuperación. Sin duda el camino hacia la colaboración ha sido sinuoso, pero a 5 años del sismo la coordinación interinstitucional es sólida y funcional.

Gestión del tiempo, reto y oportunidad

En palabras del entonces comisionado para la reconstrucción de la Ciudad de México, César Cravioto, la reconstrucción de la ciudad tomaría 2 años (El Economista, 2019). Sin embargo, a causa de la falta de una guía operativa y de un modelo de atención de respuesta ante la emergencia de vivienda por desastre, la reconstrucción ha sido un proceso lento. A 5 años del sismo, poco menos de la mitad de las viviendas afectadas registradas siguen en espera de ser atendidas.

Sin duda el cambio de administración significó un gran reto ya que la visión contrapuesta de cómo atender a la emergencia de vivienda derivó en la modificación del modelo de atención para la reconstrucción, derogación de instrumentos normativos, formulación de nuevos instrumentos y con ello, tiempo. Esto, por un lado, significó un importante retraso en el proceso de reconstrucción, pero también trajo importantes beneficios para las personas damnificadas, para el gobierno local y para la ciudad misma.

Con la implementación del Plan Integral para la Reconstrucción se consideraron mecanismos de colaboración interinstitucional que permitieron agilizar procesos burocráticos en cuanto la Comisión comenzó a funcionar como ventanilla única para que las personas damnificadas no tuvieran que ir de dependencia en dependencia para realizar sus trámites. Asimismo, la modificación del modelo de atención dio la oportunidad de implementar mecanismos para la regularización de inmuebles y con ello dar certeza jurídica a las familias damnificadas y reducir la vulnerabilidad social. Además, con la reubicación de viviendas que se localizaban en zonas de riesgo o suelo de conservación, se ha contribuido a la reducción del riesgo además de crear un precedente de cómo llevar a cabo este tipo de acciones pues en los instrumentos normativos con los que cuenta la ciudad no se señalan los procedimientos que deben seguirse ni los actores que deberían realizar dichas acciones.

Por el contrario, con los mecanismos de redensificación y aumento de potencial constructivo de inmuebles multifamiliares el gobierno de la ciudad desaprovechó la oportunidad de producir vivienda de interés social que respondiera a la necesidad de vivienda que experimenta la ciudad desde hace varias décadas y con ello contribuir al ejercicio del derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda.

Conclusiones

¿Es el Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México un instrumento eficaz y eficiente para la respuesta oportuna al desastre por sismo en la Ciudad de México en sus etapas de atención a la emergencia, recuperación y reconstrucción de vivienda?

Partiendo del hecho de que el desastre es una situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural o antropogénico al encontrar condiciones

propicias de vulnerabilidad (CENAPRED1, 2022), es imprescindible conocer las condiciones que propician la vulnerabilidad para estar en la posibilidad de elaborar e implementar acciones de prevención, mitigación y atención cuando se presente el desastre.

En la Ciudad de México, el crecimiento urbano expansivo y el asentamiento poblacional en zonas de riesgo resultado de la falta de coherencia en la planeación urbana, sumado a las condiciones geográficas del territorio ha derivado en la construcción de una ciudad vulnerable. La deficiencia de políticas y programas de vivienda con énfasis en la vivienda de carácter social para atender el derecho humano a una vivienda adecuada del grueso de la población, ha orillado a gran parte de ella a asentarse en suelos no aptos para ser urbanizados al ser éstos los espacios de menor costo dada su condición de riesgo o bien, por su uso de suelo normativo restrictivo como el caso del suelo de conservación. Esto, sumado a la falta de asesoría técnica en los procesos de autoconstrucción de la vivienda ha elevado la condición de vulnerabilidad progresivamente.

Por ello, con la ocurrencia del sismo del 19 de septiembre de 2017, un sismo de 7.1 grados en escala Richter con epicentro cercano a la ciudad (120 km), no era sorpresa que la ciudad se viera gravemente afectada. La suma de la vulnerabilidad física de la ciudad y la vulnerabilidad social de la vivienda resultó en miles de viviendas afectadas y aún más personas damnificadas. En este sentido, es sorprendente que hasta ese momento no existiera un instrumento metodológico que guiara la atención a la emergencia de vivienda a raíz del desastre, el camino hacia la recuperación y el proceso de reconstrucción.

Tras la caracterización y evaluación del modelo de atención implementado por el gobierno de la ciudad a través del Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México y la Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México se reconocen las buenas intenciones del gobierno entrante al asumir las consecuencias de la construcción histórica de una ciudad vulnerable y priorizar el derecho humano a una vivienda adecuada. Sin embargo, al omitir incorporar la experiencia adquirida en eventos pasados, la falta de planeación para la implementación efectiva del modelo de atención, y la premura de brindar atención por los retrasos de la administración antecedente, el proceso de atención y reconstrucción en la ciudad ha sido lento y tropezado.

Entre las fortalezas del Plan se distingue la gestión del dinero ya que con la homologación de la atención se consiguió distribuir de manera equitativa el recurso, y con la instauración del Fideicomiso y del Consejo Consultivo se disminuyó la posibilidad de cometer actos de corrupción. En tanto a las debilidades del Plan, se identifica la mala gestión de la información pues la falta de una herramienta y formatos que permitieran la homologación y sistematización de la información recabada generó irregularidades y complicaciones para atender a las personas damnificadas repercutiendo a su vez en la gestión del tiempo. Asimismo, la política de reconstrucción careció desde su inicio de una visión colectiva y prospectiva al ser concebida como una inversión pública focalizada a proyectos inmobiliarios individuales (Ruiz, 2019). A 5 años del sismo, la actual comisionada para la reconstrucción, Jabnely Maldonado, promete que todas las personas damnificadas volverán a una vivienda segura en términos técnicos y jurídicos a principios del 2024 (Torres, 2022).

Finalmente, esta investigación identifica buenas prácticas que pueden ser incorporadas a los programas de atención existentes o para la elaboración de nuevos programas, pero también identifica áreas de oportunidad. Por ello, este texto como esfuerzo de dar repaso a la respuesta que tuvo el gobierno de la Ciudad de México ante un desastre y al mecanismo implementado para restituir la vivienda de las personas damnificadas, pretende ser una memoria de la experiencia generada tras el sismo del 19 de septiembre del 2017 que sirva como precedente para atender de manera eficaz y eficiente la emergencia de vivienda a causa de desastres en próximos eventos.

Referencias

Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislatura (2017). Ley para la reconstrucción recuperación y transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente.

CENAPRED1. Glosario. <http://www.atlasmnacionalderiesgos.gob.mx/IGOPP/glosario.php>

CENAPRED2 (2019). Sismos en Ciudad de México.

Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México (2022). Portal para la Reconstrucción. <https://reconstruccion.cdmx.gob.mx/>

Delgadillo, Víctor (2016). Ciudades iletradas: orden urbano y asentamientos populares irregulares en la Ciudad de México. *Territorios*, 35, pp. 81-99. Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.

El Economista (2019). <https://www.economista.com.mx/politica/Gobierno-de-la-CDMX-afirma-que-reconstruccion-concluiren-dos-anos-20190330-0021.html>

Fundación Slim (2021). <https://fundacioncarlosslim.org/sismos/>

Grupo Financiero Banorte (2022). <https://banorteadopta.com/santa-maria-nativitas/>

Inmuebles24 (2021). Reporte de mercado de CDMX y Valle, abril 2021.

Nosotrxs (2018). Transparencia y rendición de cuentas en la reconstrucción. Estado actual del ejercicio, prioridad en la asignación y acceso a los recursos públicos. <https://www.nosotrxs.org/comunicado-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-en-la-reconstruccion/>

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México1 (2003). Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal

Senado de la República (2017). Boletín. Fundamental los recursos públicos para enfrentar los costos de reconstrucción tras los sismos de septiembre de 2017, señala el IBD. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/39076->

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). Cuadernillos de Gestión del Riesgo de Desastres a nivel regional y local. Incorporación de la Gestión Integral de Riesgo en la planificación del territorio.

Ruiz-Rivera, Naxhelli (2019). Tres lecciones para la planeación de la Ciudad de México a dos años del sismo del 19s. [Consulta: 20 de junio de 2020]. <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=2497>

Tamayo, S. (coord.) (2007). Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el D. F. 2000-2006. México: SEDUVI / UACM.

Torres, Mauricio (2022). CDMX: Comisión para la Reconstrucción prevé terminar trabajos a principios de 2024; afectados exigen acelerar proceso. [Consulta: 11 de octubre de 2022]. <https://www.animalpolitico.com/2022/09/cdmx-comision-reconstruccion-trabajos-2024/>



Los textos publicados en esta revista están sujetos –si no se indica lo contrario– a una licencia de [Atribución CC 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Usted debe reconocer el crédito de la obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede compartir y adaptar la obra para cualquier propósito, incluso comercialmente. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace. No hay restricciones adicionales. Usted no puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier uso permitido por la licencia.