

PREMIO MEY 2022 | ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Entre el abuso de poder y la intermediación.

Las expropiaciones en la Ciudad de México tras el sismo de 1985

Iván Ramírez de Garay



Centro de Estudios®
Espinosa Yglesias
PROMOVEMOS LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES



Entre el abuso de poder y la intermediación.

**Las expropiaciones en la Ciudad
de México tras el sismo de 1985**

Iván Ramírez de Garay

mención especial del Premio MEY 2022 en
la categoría de artículo de investigación



Centro de Estudios®
Espinosa Yglesias

PROMOVEMOS LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES

CONSEJO DIRECTIVO CEEY

Amparo Espinosa Rugarcía

Amparo Serrano Espinosa

Julio Serrano Espinosa

Roberto Vélez Grajales

Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C.

CEEY Editorial

© Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C., 2022

www.ceey.org.mx

Síntesis

En octubre de 1985, se llevó a cabo en la Ciudad de México una de las expropiaciones más grandes en la historia mexicana. Más de 4 mil predios, ubicados en los viejos barrios populares del casco central, fueron expropiados para reconstruir las decenas de miles de viviendas que habían quedado derruidas por el gran terremoto de los días 19 y 20 de septiembre. Apenas a tres años de la traumática expropiación bancaria de 1982, no era extraño que la medida suscitara el rechazo, sobre todo, de ciertos sectores empresariales, que la calificaron como un abuso de poder, como una violación de los derechos de propiedad. Lo llamativo es que las protestas se apagaran muy pronto y, por el contrario, la expropiación ganara la aceptación de la gran mayoría de los actores. ¿Cómo una medida inicialmente denunciada como un abuso de poder, y con las altas dosis de arbitrariedad que conlleva el régimen expropiatorio en México, termina por obtener un amplio consenso social? Esa es la pregunta de partida de esta investigación. Para responderla, se reconstruyen los factores políticos e históricos que, se argumenta, hicieron de la expropiación un efectivo instrumento de intermediación política. Se reflexiona, primero, sobre la necesidad de comprender esta figura no desde la perspectiva de una contradicción entre el poder arbitrario y el derecho subjetivo de propiedad, sino como un instrumento estatal de reordenamiento del conflicto, de negociación política. Enseguida, se analiza cómo la expropiación de octubre de 1985 desempeñó esa función política, cómo fue un medio efectivo de mediación, para resolver los distintos antagonismos que se suscitaron a raíz del desastre y la reconstrucción. Más allá de que pueda calificarse a una expropiación concreta como un abuso de poder, merece la pena comprender la función política que desempeñó en su circunstancia

histórica, y evaluarla desde una perspectiva instrumental: ¿en qué medida fue un medio adecuado para determinados fines políticos?

Palabras clave: *sismo de 1985, expropiación, historia política, desastres, intermediación*

Introducción

El 11 de octubre de 1985, mediante decreto presidencial, se expropiaron 5 mil 427 predios en la Ciudad de México, ubicados en las delegaciones Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza y Benito Juárez, que sumaban en total una superficie de unas 250 hectáreas. La lista se depuró, para corregir «errores», mediante nuevos decretos publicados los días 21, 22 y 23 de octubre, que reducían el número de predios expropiados a 4 mil 312. El objetivo de la medida era reconstruir decenas de miles de viviendas en los viejos barrios del casco central, casi todas ubicadas en vecindades que habían quedado destruidas tras el terremoto de los días 19 y 20 de septiembre de 1985 (RHP, 1988, p.44).

Como se sabe, aquel sismo del 19 de septiembre, de magnitud 8.1, y su réplica al día siguiente, en el momento álgido de las labores de rescate, de magnitud 7.6, ha sido una de las mayores catástrofes en la historia de México. No se conoce la cantidad de personas que fallecieron, pero las estimaciones más razonables van de 4 mil 500 a cerca de 10 mil. Los daños ascendieron a 4 mil 103.5 millones de dólares. Unas 12 mil 700 edificaciones quedaron afectadas, de las cuales más de la mitad tuvieron daños severos, incluyendo más de 400 que colapsaron (CEPAL, 1985; RHP, 1988, pp. 11-13; Presidencia, 1986, p. 4; DDF, 1988, pp. 18-23). De un día a otro, entre 21 y 37 mil personas se quedaron viviendo en la calle, en

campamentos; más de 30 mil viviendas quedaron inhabitables en la zona central; y perdieron su casa más de 45 mil personas, que en su mayoría (60%) residían en vecindades ubicadas en barrios populares en los cuales, preponderantemente, se llevó a cabo la expropiación.¹

A una devastación sin precedentes se intentaba responder con una de las expropiaciones más grandes en la historia mexicana. No podía sorprender, sin embargo, que la medida suscitara reacciones encendidas de rechazo, sobre todo entre ciertos sectores del empresariado. Apenas habían transcurrido tres años desde la traumática expropiación bancaria de 1982, y no era extraño que esta nueva movilizara los fantasmas de un pasado aún muy fresco en la memoria. La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), por ejemplo, emitió un comunicado de prensa que calificaba el decreto expropiatorio como «un documento regresivo, que insiste por el camino de la estatización ante la menor oportunidad»:

[...] no basta hablar de Bien Común para justificar la expropiación... Consideramos que un decreto fundado en el 'concepto social' de la propiedad, a la postre no sólo perjudica a los directamente afectados, sino a todos los poseedores de una casa o un terreno, y, finalmente, este tipo de acciones no tiende a fomentar la propiedad privada y a extenderla, como es la verdadera aspiración de nuestra sociedad (CONCANACO, 14 de octubre de 1985).

Eran dos los principales argumentos de estos empresarios contra la nueva expropiación. En primer lugar, la denunciaban como un acto estatista y populista carente de consenso, como un abuso de poder: «Las autoridades federales —afirmaba Nicolás Madáhuar, presidente de la CONCANACO—

¹ Ver: *Informe del Subcomité de Ayuda e Integración de Damnificados*. AGN, MMH, 30.00.00.00, caja 3, exp. 2; RHP, 1988 pp. 11-13; Tavera, 1998, p. 90.

han perdido una oportunidad más de llevar al país por la vía de la inducción y la concertación de esfuerzos». En segundo lugar, la consideraban como una transgresión inaceptable de derechos fundamentales, un «grave atentado contra la libertad y la propiedad privada», según la calificó el presidente de la Cámara de Propietarios de Inmuebles en el Distrito Federal.²

Así, en esta óptica empresarial, los decretos expropiatorios se evaluaban desde la perspectiva de una confrontación entre dos polos ideológicos inconciliables: por un lado, la libertad, el respeto al derecho inviolable de la propiedad privada, la modernidad; por el otro, la persistencia del populismo posrevolucionario, de un autoritarismo estatista que, cuando menos, se ubicaba en continuidad con la nacionalización de la banca y, cuando más, denotaba intenciones socialistas.³

La expropiación bancaria de septiembre de 1982, ha sugerido Soledad Loaeza, señaló la ruptura de la vieja alianza entre el estado posrevolucionario y los empresarios, y precipitó una reestructuración del campo político, una reconfiguración de identidades y lealtades en torno de la antinomia estatismo-antiestatismo. De un lado, habrían quedado los defensores de la tradición del intervencionismo posrevolucionario; del otro, los críticos acérrimos del estatismo, principalmente los grandes capitales y ciertos grupos de las clases medias (2008, pp. 77-85). En efecto, pareciera en principio que la oposición empresarial a las expropiaciones de octubre de 1985 se inscribía en estas coordenadas.

Si esto fue así, lo que llama la atención es que la reacción no haya sido mucho más encendida y sobre todo extensa. Más allá de las expresiones iradas de algunos sectores empresariales en los días

² *El Universal*, 14 de octubre de 1985 y 1 de noviembre de 1985.

³ *Excélsior*, 16 de octubre de 1985.

posteriores a la publicación de los decretos, más allá de algunas columnas de opinión y declaraciones vertidas en la prensa, la denuncia de las expropiaciones como abuso de poder se apagó muy pronto. No hubo desde luego un movimiento opositor. Algunos grandes empresarios incluso apoyaron la medida. Por ejemplo, el presidente del Consejo Coordinador Empresarial, Claudio X. González, aseveró que los empresarios aceptaban la expropiación, pero «no estamos de acuerdo en cómo se emitió el decreto». El dirigente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Armando Dipp, afirmó que «la expropiación fue un acto de seriedad».⁴ Ni siquiera los propietarios directamente afectados se opusieron muy tenazmente. Inicialmente, se presentaron casi mil 300 solicitudes de revocación —una de las razones tras las correcciones del 21, 22 y 23 de octubre. En conteo final, el Departamento del Distrito Federal (DDF) concedió 120 revocaciones y tan sólo alrededor de 600 propietarios recurrieron al juicio de amparo, aproximadamente 14 % de los afectados (Azuela, 2013, pp. 11-13; RHP, 1988, pp. 14-15).⁵

La oposición fue aún menor entre los partidos políticos. Durante los debates parlamentarios, Acción Nacional fue el único de los nueve con representación legislativa que no respaldó la decisión. Acaso esto no sea sorpresivo, pero sí que su rechazo de la expropiación no fuera de principio, sino más bien instrumental, como se explicaba en un manifiesto partidista. Se criticaban las condiciones de indemnización, no haber consultado suficientemente la decisión, no haber contemplado otras alternativas, y se ponía en duda la capacidad del gobierno de llevar a cabo una reconstrucción

⁴ *Excélsior*, 22 de octubre de 1985 y *El Nacional*, 25 de octubre de 1985.

⁵ No se cuenta con el número de los amparos concedidos. El 15 de marzo de 1986 (*Excélsior*), la prensa reportó que se habían otorgado 190.

de tal magnitud. Pese a todo, el PAN reconocía a «la expropiación como recurso legítimo cuando media la utilidad pública».⁶

Surge entonces la pregunta: ¿por qué, cuando la herida de la expropiación bancaria se encontraba todavía abierta, recibieron tan escasa oposición los decretos expropiatorios de octubre de 1985? ¿Por qué la gran mayoría de los actores sociales y políticos aceptaron la necesidad de la medida, en un momento en que la legitimidad de la intervención estatal en la economía y la sociedad se hallaba en crisis, cuando, precisamente, éste se volvió el principal campo de disputa política? Más allá de lo obvio —las enormes necesidades sociales que generó el terremoto—, la respuesta no es en absoluto simple.

Sobre todo, podría parecer extraño que haya optado tan resueltamente por la expropiación un gobierno como el del presidente Miguel de la Madrid, cuyo principal objetivo era la implementación de un programa de ajuste estructural: adelgazamiento del sector público, liberalización comercial, desincorporación de empresas paraestatales, eliminación de subsidios. La prioridad de aquel sexenio fue la reducción del gasto público y de la intervención estatal en la economía, como medio para enfrentar la severa crisis económica, fiscal e inflacionaria que había iniciado en 1982 (Loaeza, 1992, pp. 68-74). Exactamente en dirección contraria parecía ir la expropiación de 4 mil 312 predios, para construir ahí, con recursos exclusivamente públicos, poco más de 46 mil 700 viviendas completamente nuevas, que se entregaron en propiedad condominal a quienes antes eran inquilinos en vecindades ruinosas. Por si fuera poco, el propio de la Madrid había repudiado la expropiación bancaria como una

⁶ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados, Legislatura LIII, núm. 29* (15 de octubre de 1985); "PAN. ¡La expropiación es otro engaño!"; y «Oficina de prensa del CEN del PAN. El decreto expropiatorio». AGN, MMH, 32.03.00.00, caja 1, exp. 30 y 31.

«reacción emotiva extrema» (RHP, 1988, pp.61-62; De la Madrid, 2004, pp.27-33).

Ni aun el Banco Mundial, adalid de la intervención estatal mínima, con quien se contrató un crédito para obtener recursos para la reconstrucción, escatimó elogios a las decisiones gubernamentales. Se lee en un informe:

Reconstruir *in situ* y volver a ubicar en sus barrios originales a la población de bajos ingresos que fue víctima del desastre demostró ser la solución más eficiente [...] Convertir a los antiguos inquilinos en propietarios y vincularlos al proceso de planeación y diseño facilitó la implementación del programa y tuvo efectos positivos en la rápida recuperación de la población. Ahora bien, *esto sólo fue posible gracias a la determinación gubernamental de llevar a cabo, de forma expedita, un programa masivo de expropiación* (World Bank, 1992).⁷

Este trabajo busca explicar por qué, en una circunstancia que parecía a todas luces adversa para una gran expropiación, el gobierno mexicano se inclinó por esta solución que, más aún, obtuvo el consentimiento de la mayoría de los actores. Prescindiendo de las denuncias iniciales del carácter arbitrario de los decretos expropiatorios, muy pronto éstos fueron aceptados sin mayores aspavientos. Si eso eran, ¿cómo un abuso de poder termina por obtener un amplio consenso social? Esa es la pregunta de partida de esta investigación.

El argumento que desarrollo en las siguientes líneas es simple. Pese al estigma, seguramente justificado, que había en torno a la expropiación, y

⁷ La traducción y las cursivas son míos.

más allá del carácter inevitablemente arbitrario que ésta tiene en el régimen jurídico mexicano, en aquella circunstancia desempeñó una función política crucial. Era el instrumento más efectivo que el gobierno tenía a mano para llevar a cabo una labor indispensable de intermediación política, es decir para mediar y resolver los conflictos que se suscitaron a raíz de la catástrofe. Pero también resultó un medio idóneo para mantener el control político del proceso, para evitar que la lógica del interés público fuese capturada por intereses parciales; y más aún, dado que se había determinado no declarar el estado de excepción.

Para mostrarlo, recurro a una perspectiva política e histórica. Se trata de reconstruir la circunstancia en que se inscribió la expropiación para poder comprender su racionalidad política, las necesidades específicas a que respondía, la función que desempeñó en ese momento concreto. Para ello, en apartados subsecuentes se revisará la lógica de los distintos conflictos que se presentaban a propósito de la reconstrucción de los barrios populares del Centro, lo que permitirá ir aclarando las necesidades específicas a que respondían los decretos expropiatorios.

Antes, sin embargo, es necesario dedicar algunas líneas para reflexionar sobre la figura de la expropiación como un instrumento político. Para así concebirla, argumento, debemos evitar inscribirla en grandes dicotomías como: intervencionismo estatal contra derecho inviolable de propiedad; estatismo contra antiestatismo; interés colectivo contra derechos subjetivos; respeto de las garantías individuales contra su violación. Propongo, en cambio, otra forma de entenderla, como un instrumento de intermediación política. Esta es una mejor vía para comprender la especificidad histórica, la racionalidad política de un acto expropiatorio específico, en su circunstancia concreta. El apartado siguiente se dedica a esbozar esta perspectiva.

La expropiación en México: hacia un modelo de interpretación política

Los críticos de la expropiación en general, o de alguna concreta, suelen llevar en ristre el argumento de que se trata de un acto que transgrede los límites de la propiedad privada. Es un abuso de poder, arguyen, puesto que el Estado ha traspasado los cotos inviolables que le imponen los derechos individuales. Se ha franqueado ese umbral --la propiedad-- donde comienza la esfera privada: el ámbito sagrado de la autonomía y la libertad personales.

El argumento se antoja casi una obviedad, porque hunde sus raíces en una tradición intelectual que informa mucho de nuestro orden político actual, también de nuestro sentido común. En la concepción del liberalismo clásico, la propiedad aparece como un derecho natural del individuo, como afirma célebremente, por ejemplo, John Locke:

[...] cada hombre tiene [...] una propiedad que pertenece a su propia persona; y a esa propiedad nadie tiene derecho, excepto él mismo. El trabajo de su cuerpo y la labor producida por sus manos podemos decir que son suyos. Cualquier cosa que él saca del estado en que la naturaleza la produjo y la dejó, y la modifica con su labor y añade a ella algo que es de sí mismo, es, por consiguiente, propiedad suya... Porque este trabajo, al ser indudablemente propiedad del trabajador, da como resultado el que ningún hombre, excepto él, tenga derecho a lo que ha sido añadido a la cosa en cuestión (Locke, 2010, p. 34).

La propiedad, para Locke, deriva del dominio natural que los individuos poseen sobre su cuerpo, es una consecuencia directa del uso que hacen de

su propia energía física. Por lo tanto, así como éstos les pertenecen y son inalienables, lo mismo debe ser cierto para aquella. Toda transgresión a la propiedad privada equivaldría, entonces, a un desplante despótico, a una violación de la esfera más íntima y sagrada de la individualidad, cuya inmunidad es condición indispensable para el ejercicio de la libertad (Díaz y Díaz, 2012c, pp. 37-39).

En esta concepción iusnaturalista de la propiedad, ésta adquiere el carácter de un derecho subjetivo fundamental, indisociable del sentido moderno de la libertad: «una prerrogativa inviolable que consiste en una amplia facultad de disposición sobre las cosas y los derechos de contenido patrimonial por parte del sujeto titular, el cual, en el ejercicio de su calidad de propietario, encuentra el sentido de su libertad» (Díaz y Díaz, 2012, pp. 5). Desde luego, la propiedad privada marca un límite absoluto a la acción del Estado, cuyo propósito último ha de ser preservarla, según ha insistido por siglos la filosofía política liberal. Lo público y lo privado aparecen como ámbitos claramente diferenciados, separados y mejor cuanto más, pues el primero amenaza siempre al segundo, que es la esfera de la autonomía y libertad por antonomasia (Elizondo, 2015).

Existe, sin embargo, otra tradición política, también fundamental al orden de las democracias liberales, que tiene una visión radicalmente distinta de la propiedad. Ésta, en la versión del republicanismo, no es un derecho natural sino uno fundado sobre convenciones. La propiedad privada sólo puede existir porque una comunidad política la reconoce como un derecho. Y esa aceptación colectiva de la apropiación de determinados bienes por ciertos particulares, dice Rousseau en su *Contrato social*, «no hace sino asegurarles la legítima posesión de los mismos, cambiar la usurpación en un verdadero derecho y el disfrute en propiedad» (2007, p. 52).

Si la propiedad privada deriva de su reconocimiento como tal por la colectividad, es claro que ésta lo decide así no sólo en función de los intereses del propietario, sino los de la *polis* en su conjunto. Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, juristas como León Duguit bordaron sobre esta idea para elaborar una crítica de las doctrinas iusnaturalistas aún imperantes, que afirmaban la propiedad como un derecho absoluto y subjetivo, superior y anterior al Estado y la comunidad política. Por el contrario, afirma Duguit, la propiedad privada se origina en una convención y la comunidad política decide instituir la como un derecho porque tiene una función social; es el medio que se ha dado la sociedad para multiplicar la riqueza general: «La propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario; es una función social del tenedor de la riqueza» (Duguit en Azuela, 1999, pp. 25-26). El propietario privado está en condiciones de contribuir al progreso social, empleando productivamente el capital que posee, de suerte que la protección de su derecho no puede estar dissociada del cumplimiento de su obligación: «Así la propiedad es para todo poseedor de una riqueza el deber, la obligación de orden objetivo, de emplear la riqueza que posee en mantener y aumentar la interdependencia social» (Duguit en Díaz y Díaz, 2012c, p. 38).

La concepción liberal, iusnaturalista, de la propiedad como un derecho subjetivo inviolable fue una reacción contra los Estados absolutistas, en que el monarca, titular primigenio del territorio, otorgaba como una prerrogativa los derechos particulares de dominio, siempre susceptibles de ser revocados por voluntad regia. Por su parte, la recuperación de la tradición republicana y su elaboración en una doctrina sobre la función social de la propiedad, a finales del siglo XIX y principios del XX, obedecía al agotamiento del llamado modelo del Estado gendarme, que se suponía debía intervenir mínimamente sobre un mercado libre y

autorregulado. Se hacía necesaria una nueva doctrina que reconciliara, primero, la propiedad privada con el reconocimiento de la cuestión social como un problema público; y luego, sobre todo a partir de la crisis de 1929, la economía de mercado con la instauración del Estado benefactor. Todo venía a parar en la necesidad creciente de que las instituciones estatales regulasen las relaciones económicas, reconocieran y garantizaran derechos sociales, e implementaran medidas redistributivas (Elizondo, 2015, pp. 49-53).

Evidentemente, la expropiación, que en su definición más elemental es el acto de imponer ciertos límites a la propiedad, redefiniéndola, redistribuyendo unos bienes apropiables para obtener un beneficio colectivo, encuentra su justificación en esta necesidad y en esta segunda tradición política, republicana (Díaz y Díaz, 2012c, pp. 37-39; 2012a, p. 73).

No sería posible aquí reconstruir con detalle esta polémica acerca de la propiedad, que es mucho más compleja de lo que se puede expresar en estas líneas. Tampoco hace falta. Basta señalar que prácticamente en todas las constituciones europeas y latinoamericanas contemporáneas están plasmadas ambas tradiciones políticas; una y otra conviven, no sin tensiones, en todos los órdenes político-jurídicos de las democracias liberales actuales. Invariablemente la propiedad privada se reconoce como una garantía fundamental, pero también la tesis de su función social. En consecuencia, se incluyen restricciones al ejercicio del derecho de propiedad y se contempla la figura de la expropiación (Azuela y Saavedra, 2009, pp. 526-532).⁸

⁸ La expropiación podría considerarse una restricción integral —que no anulación— de los derechos patrimoniales. Hay otras restricciones parciales a la propiedad que contemplan diversos sistemas jurídicos contemporáneos, por ejemplo: la prohibición de vender la vivienda de interés social, así como la propiedad privada colectiva, para que prevalezca su función social y evitar que se vuelva un objeto comerciable, susceptible de especulación; o, simplemente, los impuestos a la tenencia de la tierra (Saavedra, 2006, p. 5).

El régimen político-jurídico mexicano no ha sido desde luego la excepción. Los redactores de la Constitución de 1917 abjuraron de la idea iusnaturalista de la propiedad. El artículo 27, al declarar a la nación como propietaria original del territorio, hace que de esta propiedad primigenia se derive toda forma de propiedad privada que, en consecuencia, se halla subordinada al interés nacional. No un derecho subjetivo, anterior y superior al Estado, sino una prerrogativa concedida por la comunidad política es la propiedad privada en el régimen constitucional mexicano (Elizondo, 2015, pp. 58-69).

Así, la constitución mexicana legitima la existencia de la propiedad privada, pero al mismo tiempo reconoce la necesidad política de que el Estado pueda regularla en función del interés nacional, e incluso reclamar su título primigenio mediante la expropiación. Contra la tesis iusnaturalista, los límites entre la propiedad privada y la intervención estatal no son absolutos, no están definidos de antemano ni de forma permanente. En términos prácticos, esto abre un espacio de ambigüedad fundamental para que las instituciones estatales puedan mediar entre intereses privados contrapuestos, y entre éstos y el bien colectivo, o sea para regular las relaciones sociales (Saavedra, 2006, pp. 5-6; Azuela, 1999, p. 77). Y esa facultad de interpretar el interés común, de preservar la comunidad política del desgarró que podría significar la lucha entre intereses egoístas, tiene resonancias eminentemente republicanas.

Insisto, esa función política estatal de regular las relaciones sociales y de propiedad no es exclusiva del régimen jurídico mexicano, sino intrínseca a los sistemas políticos occidentales, en particular tras la consolidación de los Estados de bienestar desde la segunda posguerra. Ahora bien, en el caso mexicano adquirió rasgos peculiares, que respondían a la necesidad del Estado posrevolucionario de ubicarse por encima de las

clases sociales y sus relaciones de propiedad, para poder realizar el proyecto de la revolución, para llevar a cabo el programa de reformas sociales y orientar el curso del desarrollo capitalista (Azuela, 1999, p. 30; Elizondo, 2015, pp. 60-80).

El jurista Martín Díaz y Díaz proponía comprender el régimen de la propiedad y la expropiación, en el sistema jurídico mexicano, a la luz de esta necesidad política suprema, propia de un orden estatal en formación surgido de un movimiento revolucionario: «Además de un acto jurídico de naturaleza administrativa, entre nosotros la expropiación ha sido un instrumento político en la construcción del Estado —entiéndase por Estado la forma institucional y condensada en que una sociedad expresa sus situaciones de dominio» (Díaz y Díaz, 2012c, p. 60). La expropiación sería, ante todo, un medio de ordenación política del que se valen las instituciones estatales para incidir en las relaciones sociales, para tratar de coordinar a los intereses privados entre sí, entre éstos y los públicos, o al menos regular su lucha (Saavedra, 2006, p. 5).

Vista así la expropiación, como un instrumento estatal de intermediación política, se entienden muchos de los rasgos que adopta en el régimen jurídico mexicano. Se comprende, por ejemplo, por qué la constitución no sólo autoriza expropiar la propiedad privada para realizar una obra de beneficio público, sino para transferirla de unos a otros particulares —como en el caso histórico que aquí nos ocupa. Como afirmaba Díaz y Díaz, para entender los rasgos jurídicos de la expropiación en México, antes hay que dar cuenta de su función política: la ordenación de las relaciones sociales, la formación de la comunidad política (Díaz y Díaz, 2012c, p. 11).

Quizá no haya ejemplo más claro que las expropiaciones urbanas de cómo, a lo largo del siglo XX mexicano, esta figura ha sido un instrumento

de intermediación política y gestión gubernamental. Vale la pena hacer un breve aparte para ilustrar el punto.

La expropiación ha sido un elemento consustancial del desarrollo de la Ciudad de México. Se ha estimado que, para principios de la década de los años de 1980, entre 50 y 60% del territorio urbano del Distrito Federal se había construido de manera irregular, sobre predios que habían sido ocupados y lotificados ilegalmente. Posteriormente las autoridades los expropiaron a sus dueños originales para regularizarlos, es decir para entregarlos a los nuevos ocupantes, quienes quedaban así reconocidos legalmente como los nuevos propietarios (Moreno Toscano, 1979, p. 160; Azuela, 1999, p.81).

En las áreas donde esto ocurría —principalmente las llamadas colonias populares o proletarias— se construyó en torno a la expropiación un tipo de relaciones políticas muy particular. Por ejemplo, a partir de 1941, el Reglamento de Asociaciones Pro-Mejoramiento de Colonias del Distrito Federal obligaba a cada asentamiento irregular a crear una asociación de residentes. Ésta debía ser reconocida y registrada por las autoridades del DDF como la única representante legítima del vecindario en cuestión. Sólo entonces se podía solicitar la regularización de la tierra y el aprovisionamiento de servicios, que el propio gobierno local tramitaba ante las oficinas correspondientes (De Antuñano, 2017, pp. 121-148).

La expropiación, es lo que interesa destacar, era el elemento crucial que habilitaba este sistema de intermediación política. Para empezar, porque mucho de ese crecimiento urbano, de esas invasiones y ventas ilegales, se dio sobre núcleos agrarios que estaban constitucionalmente impedidos para vender sus tierras. Así, la expropiación era la condición imprescindible que hacía posible satisfacer —y negociar— las demandas de los pobladores, ya fuera la regularización o la realización de obras de

infraestructura urbana. Y dicho sea de paso: contra la idea de que la expropiación es la negación de los derechos patrimoniales individuales, históricamente fue la única vía para transitar legalmente desde el carácter inalienable de la propiedad comunal y ejidal, hacia un régimen de propiedad privada individual.⁹ Por consiguiente, la expropiación también era la premisa que hacía razonable, para los colonos, articular sus demandas ante las autoridades, pues se generaba la expectativa de que tarde o temprano se traducirían en títulos de propiedad (Saavedra, 2006, p. 24).

Así pues, este sistema de intermediación política tenía cuando menos tres funciones. En primer lugar, permitía regular los conflictos debidos a la falta de equipamiento urbano y las disputas por la propiedad de la tierra. En segundo lugar, fungía como un sistema de distribución de autoridad: por un lado, determinados representantes de las colonias obtenían legitimidad y prestigio, al ser reconocidos por las autoridades como únicos intermediarios; por el otro, también las instituciones públicas obtenían reconocimiento como interlocutoras legítimas, que podían resolver cuestiones cruciales para los pobladores. Por último, al menos en una etapa inicial, fue un mecanismo para incorporar al orden político a los inmigrantes pobres recién llegados del campo (Azuela, 1999, pp. 93-97; Moreno Toscano, 1979, pp. 160-162).

Desde luego, tanto las actitudes gubernamentales hacia las expropiaciones urbanas, como la forma en que esta práctica se organizó políticamente, se fueron modificando sustancialmente en el tiempo. No cabe aquí hacer un recuento de estos cambios;¹⁰ me interesaba tan sólo

⁹ Para dar una idea de la medida en que el acto expropiatorio se usó para generar propiedad individual: según datos de Camilo Saavedra, del total del área expropiada para propósitos urbanos entre 1968 y 2004 (257 mil 661 hectáreas), 89.62% era propiedad de núcleos agrarios, de la cual 50.09% se expropió para fines de regularización (2006, p. 23).

¹⁰ Ver Marván (2013, p. 498); Azuela (1999, pp. 88-130) y De Antuñano (2017, pp. 151-212).

ilustrar cómo la práctica expropiatoria puede ser, y ha sido, un instrumento de intermediación y ordenamiento político. Fue, a lo largo del siglo XX un recurso habitual en la Ciudad de México que permitió a las instituciones estatales incidir en las relaciones sociales, regular los conflictos en torno a la propiedad, ordenarlos políticamente e incorporar a las poblaciones marginales a la esfera de autoridad de las instituciones gubernamentales.

Podría argumentarse, y mucho habría de cierto, que la expropiación no necesariamente fue un instrumento de ordenamiento político idóneo, que produjo diversos efectos perversos, que sus resultados no siempre fueron los más eficientes o justos. Lo que de momento importa enfatizar es la necesidad de comprender el acto expropiatorio como un instrumento de intermediación política, más allá de su pertinencia y resultados en casos concretos.

Esa función política explica, en gran medida, el carácter sin duda centralista de la expropiación en el régimen jurídico mexicano, sus muy amplios márgenes de discrecionalidad.¹¹ En México, es exclusivamente el poder ejecutivo el encargado de llevar a cabo el acto expropiatorio —a diferencia, por ejemplo, del caso argentino, donde siempre se realiza mediante «ley expropiatoria especial», tramitada en juicio sumario. En cambio, en el caso mexicano la participación de los poderes legislativo y judicial es muy marginal. El segundo sólo interviene en casos de inconformidad. El primero únicamente establece en la ley los tipos genéricos de causas de utilidad pública, que además son lo bastante amplios para dar a las autoridades un margen considerable para expropiar: van

¹¹ En México, el régimen expropiatorio ha tenido muy pocos cambios. Desde la publicación, en 1936, de la Ley de Expropiación, su reforma más importante fue la de 1993, que, en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, estableció que para determinar el monto de las indemnizaciones debía tomarse como criterio el valor comercial del bien expropiado (Azuela, Herrera y Saavedra, 2009, p. 537).

desde la creación de obras y servicios públicos, hasta la distribución equitativa de la riqueza.¹² Así pues, el ejecutivo es el único encargado de decidir, mediante declaratoria de utilidad pública, cuándo una situación de hecho coincide con las previsiones genéricas establecidas en la ley: «en México, dicho sintéticamente, la expropiación sobre todo es un acto político que lleva a cabo el ejecutivo actuando dentro de un margen muy amplio de discrecionalidad» (Díaz y Díaz, 2012a, p. 81).

Se entiende que así fuera, visto el acto expropiatorio como un instrumento de ordenación e intermediación política. Para volver al ejemplo de las expropiaciones urbanas: si se trataba de regular los conflictos sociales por la propiedad y los servicios, de orientar el crecimiento urbano, de incorporar a los colonos irregulares al orden político, parecía lógico, entonces, que la decisión recayera casi exclusivamente en las instancias ejecutivas. Sólo así las instituciones gubernamentales podían afirmarse como árbitros en las disputas, como interlocutoras legítimas reconocidas por los pobladores y sus representantes. De otro modo, sin duda su autoridad se habría visto diluida, también su capacidad de incidir en el desarrollo urbano, por la simple razón de que habría sido menos su control sobre los recursos que estaban en juego. No es difícil ver que, en el sistema de distribución de autoridad, de intermediación y ordenamiento político que se construyó en torno a las expropiaciones urbanas, el amplio margen de discrecionalidad gubernamental era una pieza clave.

Así pues, si se mira a la expropiación como una práctica y un instrumento político, más allá de ser o no una transgresión del derecho

¹² Ahora bien, pese a las amplias facultades expropiatorias del poder ejecutivo en México, el poder judicial intervino mucho más activamente de lo que suele reconocerse, y no necesariamente confirmando los actos ejecutivos: entre 1940 y 1960, en 210 ejecutorias en materia agraria, 52% fueron sobreseídas y 27% dieron la razón al propietario, mediante amparos o suspensiones contra decretos presidenciales (Saavedra, 2006, p. 14).

subjetivo de la propiedad, se abre todo un nuevo campo de observación sobre el significado político e histórico de este acto jurídico. Se hace posible preguntar, por ejemplo, sobre los propósitos políticos que se perseguía con una expropiación determinada, y sobre la adecuación del medio con respecto a esos fines. Se hace necesario comprender la situación histórica y política en que los actores juzgaron conveniente recurrir a ese instrumento, pues sólo entonces, situados en la circunstancia de partida, es posible reflexionar sobre los efectos que tuvo una acción determinada. En resumidas cuentas, al considerarla desde una perspectiva instrumental, más que desde el plano abstracto de los derechos absolutos, se hace posible preguntarse por el significado histórico y político de una expropiación concreta.

Después de todo, la propiedad no puede considerarse como un derecho absoluto, cuyo contenido general y límites universales deban quedar plasmados y fijados en la ley. Claramente no es así en la tradición constitucional mexicana, pero tampoco lo es en ninguna otra. «En realidad —dice Díaz y Díaz— un concepto de propiedad que se yergue como un valor universal más allá de los hechos históricos no existe» (Díaz y Díaz, 2012c, pp. 55-56).¹³

La propiedad es ante todo una relación social, mediante la cual un individuo adquiere el derecho de «excluir a otros del uso o los beneficios de alguna cosa» (Azuela, 1999, p. 15). Así como desde hace más de un siglo el Estado se ha arrogado la facultad de intervenir en la esfera social, también incide desde luego en las relaciones que se conforman en torno a la propiedad, en la forma como se distribuyen los recursos apropiables; la expropiación es uno de los medios privilegiados con que cuenta para

¹³ Elizondo añade: "Si propiedad absoluta significa exención de control social, jamás ha existido" (2015, p. 24).

hacerlo. La propiedad no puede verse, pues, como la frontera absoluta de la intervención estatal, ni la expropiación como la negación de los derechos patrimoniales (Díaz y Díaz, 2012c, p. 16). Piénsese, por ejemplo, en la figura de la indemnización, que hace del proceso expropiatorio algo totalmente distinto a una confiscación. Al compensar el sacrificio que hace el propietario para satisfacer una necesidad colectiva, se está reconociendo de hecho que algo valioso ha sido sacrificado: los intereses patrimoniales legítimos del individuo afectado (Saavedra, 2006, p. 4):

La expropiación es un acto consustancial a la propiedad, es como el antídoto necesario que la sociedad debe ingerir para conseguir la coexistencia y coordinación de derechos individuales. En esta perspectiva la expropiación se liga con limitaciones y modalidades que se imponen a la propiedad; con estas figuras, conforma un sistema de restricciones al carácter absoluto de este derecho, que contribuye a su viabilidad social (Díaz y Díaz, 2012c, p. 60).

La expropiación aparece no sólo como un acto consustancial a la propiedad, sino como una condición para la pervivencia de los derechos patrimoniales. Es uno de los instrumentos políticos del Estado para regular los conflictos derivados de las relaciones de propiedad, pues permite, a un tiempo, reconocer los intereses individuales, los colectivos y mediar entre ambos. La expropiación, así, contribuye a la preservación del derecho de propiedad, al hacerlo social y políticamente viable. Lo decía el jurista Rudolf von Ihering, hace casi siglo y medio:

Se desconoce, a mi parecer, la importancia de la expropiación, cuando se quiere ver en ella un *ataque* contra el derecho de propiedad, una *anomalía* en contradicción con el concepto de ese

derecho [...] La expropiación es la solución que concilia los intereses de la sociedad con los del propietario; sólo ella hace de la propiedad una institución prácticamente viable, que, sin ella, sería para la sociedad un azote (Von Ihering, 1900, p. 326).

Hay que precisar que esto no quiere decir que no pueda haber expropiaciones arbitrarias e injustas, que violenten los derechos de los propietarios. Quiere tan sólo decir que ese juicio no puede hacerse en abstracto sobre la figura en general, ni apriorísticamente sobre cualquier expropiación, sino que debe hacerse para cada caso. También es cierto que, en México, todo acto expropiatorio tiene un grado considerable de discrecionalidad, por cómo está configurada en nuestro régimen jurídico. Puede debatirse si ese modelo es el más adecuado, pero no es ese el tipo de discusión que interesa a esta investigación. Aquí importa preguntarnos por el significado histórico y político, por los motivos y consecuencias de un caso concreto.

La expropiación es, ante todo, un medio político, y en México ha sido con mucha frecuencia un instrumento de intermediación. Así vista en su lógica instrumental, se abren una serie de preguntas sobre los motivos por los que, en una circunstancia dada, un acto expropiatorio se consideró un medio adecuado para la consecución de ciertos fines. Sólo entonces es posible inquirir por el significado político e histórico de la expropiación que en octubre de 1985 se decretó para reconstruir los barrios del centro de la Ciudad de México que habían sido devastados por el terremoto del 19 de septiembre.

La expropiación en su circunstancia

El terremoto de septiembre de 1985 fue una catástrofe dentro de otra: la crisis económica iniciada en 1982, la más grave desde 1929. Son conocidas las dimensiones del cataclismo. Si en enero de 1982 la tasa anual de inflación fue 30.86 %, para abril de 1983 llegó a 117.25 % y en los dos años siguientes se mantuvo por encima de 53 %. El PIB, que todavía había tenido un crecimiento anual promedio de 9.23 % en 1980 y 8.53 % en 1981, se desplomó en 1982 con un decrecimiento de -0.52 % y de -3.48 % en 1983.¹⁴ La situación económica y financiera se tornó a tal grado insostenible que, en agosto de 1982, México anunció a sus acreedores internacionales su incapacidad de cumplir con sus obligaciones de ese año.¹⁵

Uno y otro desastre aquejaban de manera desproporcionada a las clases más desfavorecidas. El económico, fuertemente inflacionario y devaluatorio, afectaba sobre todo a los sectores medios y las clases populares, porque reducía drásticamente el poder de compra de sus salarios y ahorros.¹⁶ La catástrofe natural también se ensañaba con las clases populares. En las cuatro delegaciones comprendidas por los decretos expropiatorios —Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Gustavo A. Madero— ocurrieron casi 80 % de los derrumbes, y de éstos, casi todos (93.17 %) se concentraron en Venustiano Carranza y

¹⁴ Datos del INEGI, consultados en el «Sistema de Información Económica». *Banco de México*. En línea:

<https://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=8&accion=consultarCuadro&idCuadro=CP151&locale=es>; y datos del Banco Mundial, consultados en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MX>

¹⁵ Para finales de ese año, la deuda externa total se acercó a los 85 mil millones de dólares (Green, 1998, p. 36). Tan sólo el servicio de esa deuda representaba 54.6 % de las exportaciones petroleras y 32.1 % de los ingresos totales del país en la cuenta corriente de 1982 (De la Madrid, 2004, pp. 38-39).

¹⁶ De 1982 a 1987, el índice del poder adquisitivo del salario mínimo urbano se redujo en 42 % (INEGI, 2000, pp. 280, 314).

Cuauhtémoc, sobre todo en ésta última (70.49 %) (DDF, 1988, pp. 18-23).¹⁷ En las zonas, ubicadas en estas delegaciones, donde se llevó a cabo el programa de reconstrucción de vivienda, 71 % de las cabezas de familia percibían ingresos de no más de dos salarios mínimos. Y 80 % de las familias beneficiarias habitaban en pequeñas habitaciones alquiladas, de 22 metros cuadrados en promedio, ubicadas en vecindades que por lo común presentaban severas condiciones de hacinamiento y deterioro (RHP, 1988, pp. 16-36; Connolly, 1988, p. 183).¹⁸

No era fortuito que sobre todo esas edificaciones se derrumbaran y sus inquilinos fueran los principales afectados. Buena parte del deterioro se explicaba por el régimen de rentas congeladas que, en 1942, se había instituido por decreto presidencial en diversos predios de esta zona central. La medida buscaba apoyar la economía de los trabajadores, muchos de ellos inmigrantes rurales, en un periodo de industrialización intensiva del Distrito Federal. Sin duda fue efectiva, aunque al costo de que los propietarios dejaron de invertir en el mantenimiento de esos inmuebles que ya no les resultaban rentables (Tavera, 1998, p. 63).

Ese sesgo social de la catástrofe económica y sísmica inquietaba a no pocos actores políticos y gubernamentales, quienes temían que el descontento pudiera desembocar en violencia y desorden. Testimonios coinciden en que algunos funcionarios tenían en mente un escenario como el de Managua en 1972, en donde la pésima respuesta gubernamental frente al terremoto contribuyó a la deslegitimación y caída del régimen de

¹⁷ Según Presidencia (1987) de los 465 derrumbes totales, 366 ocurrieron en esas cuatro delegaciones (p. 625).

¹⁸ Prácticamente todas estas viviendas (97 %) eran arrendadas (Gamboa y Revah, 1990, pp. 681-683).

Somoza.¹⁹ No atenuaban estas ansiedades las decenas de miles de personas que, como mencioné, se encontraban viviendo en la calle; tampoco las movilizaciones constantes de grupos de damnificados que hubo a partir del 27 de septiembre, cuando más de 30 mil habitantes de barrios como Tepito, Tlatelolco, Morelos, Guerrero y Valle Gómez marcharon a Los Pinos en silencio, con la boca cubierta (Massolo, 1986, p. 196). La posibilidad de que a los dos desastres se sumara un tercero —una revuelta social— fue sin duda uno de los motivos que llevó al gobierno delamadridista a optar por la expropiación, en un escenario tan poco auspicioso para una medida de ese tipo.

El estado y los damnificados

Ahora bien, eso no quiere decir, como suele interpretarse, que la expropiación equivaliera a una derrota de las instituciones estatales, que fuese una decisión que contra sus intenciones iniciales le impusieran, a fuerza de movilizaciones, los damnificados.²⁰ Muy por el contrario, la evidencia apunta a que desde un principio la expropiación estuvo en la baraja de las autoridades, fuese o no su opción predilecta.

Desde luego, eso no quita el triunfo que la expropiación significó para el movimiento de damnificados, quienes la incluyeron entre sus principales peticiones desde la marcha del 27 de septiembre. Si los damnificados tuvieron una reivindicación central, fue la defensa del arraigo, la demanda de que sus viviendas les fuesen restituidas en el mismo sitio. Había el temor de que los propietarios aprovecharan la catástrofe para

¹⁹ Véase, por ejemplo, el testimonio de Jorge Gamboa de Buen y José Antonio Revah, quienes eran funcionarios del DDF (1990, p. 682). También el testimonio de Manuel Camacho Solís, en Abarca (2005, p. 164).

²⁰ Ver Pliego (1994, p. 152).

desalojar a los inquilinos que, debido a las rentas congeladas, les representaban ingresos muy magros. También circulaba la idea de que el gobierno planeaba restituir en la periferia las viviendas destruidas, para rehabilitar la zona central, dedicarla a usos más rentables y recuperar el valor del suelo urbano (Serna, 1995, pp.64-66).

Los damnificados tenían muy buenas razones para permanecer en sus barrios. Ser enviados a la periferia les habría significado alejarse de sus lugares de trabajo, con el consecuente incremento de costos de traslado. Para 37 % de los hogares destruidos en esa zona central, la fuente de trabajo se encontraba en el mismo barrio. Más aún, para esta población, la expulsión equivalía a perder sus medios de inserción en el mercado laboral y en la economía urbana moderna. Considérese, por ejemplo, que para 1980, en la delegación Cuauhtémoc se ubicaban 76% de los empleos del sector comercio y 84 % del sector servicios. Tampoco se puede soslayar el peso de la costumbre, la identificación con el barrio: la mayor parte de aquellos inquilinos tenía más de 30 años viviendo en la zona (Coulomb, 1991; Gamboa y Revah, 1990, pp. 681-683).

Si no eran del todo infundados estos temores, las reacciones iniciales, apresuradas y acaso imprudentes, de ciertos funcionarios gubernamentales les dieron un cariz acuciante. Según reportó la prensa, el propio regente de la ciudad afirmó el 21 de septiembre que no se reconstruiría ningún edificio derruido y que en su lugar se harían áreas verdes. Una semana más tarde, el 30 de septiembre, la Comisión Metropolitana de Emergencia anunció que se construirían jardines en los predios que quedaran baldíos debido a derrumbes o demoliciones. Por supuesto, no quería decir que ese fuera el destino de todas las viviendas dañadas, pero en el ambiente tenso de ese momento no era difícil que así

se interpretara.²¹ No era extraño, pues, que, en la prensa, en las crónicas y para los damnificados mismos, la polémica central sobre la reconstrucción se construyera como una dicotomía entre el arraigo, defendido por las víctimas, y la expulsión a la periferia, supuestamente impulsada por las autoridades.

La evidencia disponible sugiere que, en realidad, muy pronto el gobierno comenzó a contemplar la expropiación como una posible solución. Durante la semana posterior al sismo, la Comisión Metropolitana de Emergencia comenzó a evaluar la alternativa, y el 24 de septiembre, el DDF empezó a integrar un listado de predios susceptibles de expropiarse (RHP, 1988, p. 14). Según María Eugenia Moreno y Clemente Ruiz, tras el sismo, funcionarios del gobierno citadino estudiaron un diagnóstico elaborado durante la regencia de Octavio Senties (1972-1976) en el que ya se proponía la expropiación como solución al problema de las rentas congeladas.²²

Después de todo, la expropiación permitía mediar entre los intereses, en apariencia opuestos, de gobierno, propietarios y damnificados. En cuanto a éstos últimos, atendía una de sus demandas centrales. Permitía en consecuencia distender algunas de las tensiones sociales que comenzaban a preocupar a las autoridades gubernamentales, mientras que éstas podrían resolver al menos en parte el problema de las rentas congeladas y el deterioro del Centro. Reconstruir las nuevas viviendas en el mismo sitio permitiría dotar de infraestructura y equipamiento a esas zonas, aprovechando economías de escala, lo que ayudaría a frenar el proceso de desvalorización del área central.²³

²¹ *El Día*, 22 de septiembre de 1985, y *Excélsior*, 1 de octubre de 1985.

²² Ver Azuela (1987, pp. 53-55); Azuela (1990, pp. 82-123); Moreno y Ruiz (1986, p. 163).

²³ Así se decía en los informes de la Comisión Metropolitana de Emergencia (cit. en Azuela, 1987, pp. 57- 60).

En cuanto a los propietarios, no era descabellado pensar que incluso a ellos pudiera beneficiar la expropiación. Después de todo, recibirían una indemnización que acaso podría resultarles más atractiva que los muy magros alquileres que recibían en aquellos barrios devaluados. No extraña que incluso los propietarios más combativos, que recurrieron a juicios de amparo, se hayan conformado con obtener indemnizaciones más elevadas, sin recibir de vuelta sus predios.

Los propietarios y el gobierno

Contra la idea de que una expropiación versa invariablemente sobre un conflicto entre el poder y el derecho subjetivo de propiedad, los dueños de los predios directamente afectados no emprendieron con mucha tenacidad la defensa de sus garantías. Como ya mencioné, sólo una minoría de ellos (14 %) recurrió al juicio de amparo, y quienes así lo hicieron no necesariamente buscaron defender sus derechos de propiedad, sino negociar una indemnización más elevada.

En cientos de estos casos el poder judicial falló a favor de los propietarios, lo llamativo es que casi en ninguno se devolvieran sus predios a los dueños originales. Según refieren algunos testimonios, lo que ocurrió es que buena parte de estos juicios de amparo se resolvieron mediante negociaciones extrajudiciales; se sobreseían cuando el estado accedía a comprar los terrenos de los quejosos a precios hasta cinco veces mayores que la indemnización inicialmente ofrecida.²⁴ Escribe Antonio Azuela: «lo que hicieron [los jueces] no fue, como dice la jurisprudencia sobre el amparo, ‘restituir’ un derecho por medio del amparo; lo que hicieron fue

²⁴ Así lo refiere Eduardo Ramírez Favela, entonces Director General de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, entrevistado por Azuela (2013, p. 14).

proteger los intereses económicos de los propietarios, otorgando los amparos para forzar al gobierno a pagar una cantidad mayor» (Azuela, 2013, p. 20).

En el sistema jurídico mexicano, como vimos, el poder judicial desempeña un papel muy marginal en el proceso de la expropiación. No obstante, en este caso al menos, los jueces llevaron a cabo una función de intermediación —aunque informal— entre los intereses de los propietarios afectados y los de las instituciones estatales. Insisto, más allá de la retórica encendida y las ansiedades del momento, el conflicto central poco tenía que ver con la defensa de la propiedad. Lo crucial estaba en otra parte. Está claro respecto de los dueños de los predios: su interés no era tanto defender un derecho patrimonial subjetivo cuanto obtener la mayor compensación económica posible.

Por su parte, para el gobierno, por todo lo que iba en juego en aquella situación crítica, lo crucial era asumir el control político del proceso de reconstrucción. Hay indicios de que el poder ejecutivo y el judicial negociaron una estrategia para reducir al mínimo el riesgo de que los amparos obstaculizaran la reconstrucción. Por un lado, los jueces negaron la suspensión provisional en la gran mayoría de los casos, de suerte que el gobierno no estuviera impedido para tomar posesión de los predios expropiados e iniciar la reconstrucción; por el otro, los juzgadores daban por cumplida la sentencia cuando las partes acordaban la compra del terreno por parte de la autoridad a un costo mayor. Sobre la legitimidad de quitar su propiedad a unos para entregarla a otros, el poder judicial ni siquiera se pronunció. Las sentencias se sustentaron siempre en argumentos procesales, en la falta del expediente y los respectivos estudios técnicos. Así pues, en la forma como se resolvieron estos conflictos judiciales, el criterio decisorio no fue una definición sobre los límites de la

intervención estatal en relación con la propiedad. La racionalidad fue otra, una orientada a afectar en la menor medida posible la capacidad de las instituciones estatales de conducir la reconstrucción (Azuela, 2013, pp. 11-20).

Ésta era otra de las motivaciones centrales detrás de la expropiación y, una vez decretada, el conflicto central en torno suyo: la ingente necesidad que tenían las instituciones estatales de asumir la rectoría del proceso de reconstrucción, su conducción política. Y eso hizo necesario que se siguiera una estrategia jurídica específica. Veamos.

El aspecto más duramente criticado de los decretos expropiatorios fueron sus numerosos errores, que obligaron a la publicación de las adendas del 21, 22 y 23 de octubre. Había, en el decreto original, erratas debidas a deficiencias en el registro público, numeraciones equivocadas y repetidas, inmuebles que se omitieron y debieron incluirse, etcétera. En parte, estos fallos se debían a la premura con que se habían levantado los censos e integrado los listados, a deficiencias técnicas (Moreno y Ruiz, 1986, p. 174; Presidencia, 1987, pp. 390-392). Pero también eran consecuencia inevitable de la estrategia jurídica que eligió el gobierno federal para tratar de maximizar su control del proceso de reconstrucción.

La expropiación resultaba fundamental para que el gobierno federal pudiese asumirse como el rector de las negociaciones. Pero para que eso fuera posible, era indispensable que las instituciones estatales preservaran el control de los procesos de la reconstrucción. Sólo entonces el gobierno podía definir a quién correspondía la propiedad, asignar los predios a los damnificados, compensar a los anteriores propietarios, atender las causas de interés público. Sólo así la expropiación permitiría a las instituciones estatales mediar entre los distintos intereses involucrados, al ubicarse por

encima de ellos. Si los afectados se inconformaban y amparaban, se llegaba a un nuevo arreglo, en una nueva negociación (Azuela, 2013, p. 2).

En otros desastres, en otros lugares y momentos, los gobiernos han declarado el estado de excepción, entre otras cosas, para poder llevar a cabo esa labor. En México, no se decretó el estado de emergencia y eso es un dato crucial. La expropiación, en esa circunstancia, resultaba una condición fundamental para que el gobierno federal se hiciera del control de la negociación.

Ahora bien, para que eso fuera posible, la expropiación debía hacerse de cierta manera. Sigo aquí el análisis de Martín Díaz y Díaz. En el decreto se invocaron como causas de utilidad pública, principalmente, las contenidas en el artículo 1 de la Ley de Expropiación. De acuerdo con la misma legislación (artículo 7), estas causas justificaban la ocupación inmediata del bien expropiado por la autoridad competente, la cual no podría suspenderse en caso de juicio de amparo. El problema era que la misma ley (artículo 2) obligaba a elaborar dictámenes técnicos e integrar expedientes para cada uno de los miles de predios. Había el riesgo, pues, de que resultara imposible para las autoridades, como en efecto ocurrió, cumplir con este requisito en tan breve plazo, o más precisamente, hacerlo a entera satisfacción del poder judicial (Díaz y Díaz, 2012b, pp. 173-185).

El argumento del expediente terminó por ser el instrumento que permitió a los jueces operar la mediación entre los intereses de los propietarios y de las instituciones estatales: éstas conservaron el control de los predios y, así, la conducción política de la reconstrucción; aquellos pudieron negociar mejores indemnizaciones (Azuela, 2013, p. 19).

Habría habido, dice Díaz y Díaz, caminos jurídicamente más sólidos para justificar las expropiaciones. Por ejemplo, se pudieron haber invocado los artículos 9 u 82 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, pero

eso hubiera obligado a poner en marcha toda una serie de instancias conciliatorias y, peor aún, a indemnizar a los inquilinos. Se quería, desde luego, retrasar lo menos posible el inicio de la reconstrucción y evitar que los recursos legales suspendieran provisionalmente la ocupación de los predios —por eso se prefirió invocar el artículo 7 de la Ley de Expropiación (Díaz y Díaz, 2012b, pp. 173-185). Sin duda, el poder ejecutivo tenía mucha mayor capacidad de negociación, tanto con propietarios como con jueces, una vez que había tomado posesión de los predios. Además, un mediador que no puede garantizar lo que ha asignado a una de las partes —en este caso, la reconstrucción de las viviendas en los predios expropiados— se vuelve espurio.

En fin, la expropiación, y la estrategia jurídica mediante la cual se realizó, eran las premisas que permitirían al ejecutivo federal erigirse en el rector de la negociación política en torno a la reconstrucción, en el mediador del proceso. Pero una vez consumada, se abrían nuevos frentes de lucha por la interlocución y la conducción política de la reconstrucción.

Corporativismo y burocracia: la lucha por la interlocución

La principal demanda de los damnificados del Centro, quedarse en sus barrios, quedó resuelta apenas dos semanas después de que comenzaron a movilizarse con la marcha masiva del 27 de septiembre. Con el decreto expropiatorio del 11 de octubre quedaba definido lo fundamental: en los barrios populares de la zona central se reconstruirían las viviendas en el mismo sitio y se entregarían en propiedad a sus antiguos inquilinos.²⁵ A

²⁵ Para los damnificados de Tlatelolco, el otro gran grupo de víctimas movilizadas, la historia fue muy distinta, porque el tipo de conflicto, lo que estaba en disputa también lo fue. Aquí la principal demanda, la reconstrucción de vivienda en el mismo sitio, no se resolvió sino hasta el 13 de marzo de 1986, con la publicación del Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco. Ver Walker (2015, pp. 173-200).

partir de entonces, y hasta mayo de 1986, el conflicto sería de otro tipo, sería sobre todo una lucha por la interlocución política. Quiénes habrían de tener voz y decisión en el proceso reconstructivo, quiénes serían reconocidos como interlocutores legítimos, éstos se volvieron los principales temas de disputa.

El 14 de octubre de 1985 se publicó un decreto presidencial, por el que se creaba el «programa emergente de renovación habitacional popular del Distrito Federal». Ahí se estipulaba la creación de un organismo público descentralizado, Renovación Habitacional Popular (RHP), que tenía el propósito único de implementar el programa de reconstrucción y se extinguiría cuando éste hubiera concluido. Sus facultades eran amplísimas: realizaría todos los trabajos de construcción y conservación, por sí misma o mediante contratación de terceros; podía adquirir, enajenar, fraccionar, urbanizar, permutar el suelo urbano dentro de las zonas expropiadas; definiría criterios técnicos y celebraría todos los contratos y demás actos jurídicos, entre otras. Y algo crucial, se le ordenaba «propiciar la participación de la comunidad en todas las acciones y, en especial, de los grupos vecinales correspondientes».²⁶

El PRI, cuyo desempeño electoral en la Ciudad de México se había deteriorado notablemente en los últimos años, y cuyo sector popular había perdido mucha influencia en la capital, vio en el programa de reconstrucción una oportunidad de remontar algo del camino desandado.²⁷ Hizo todo lo posible por que todas las gestiones que debían llevar a cabo los vecinos con RHP, todas las negociaciones sobre los proyectos constructivos para cada

²⁶ “Decreto por el que se aprueba el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de octubre de 1985, p. 9.

²⁷ Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1976, el PRI había obtenido 69.3 % de los votos en la capital; para 1982, el candidato oficial Miguel de la Madrid obtuvo 48.6 % (Marván, 2013, p. 564). Ver también Gómez Tagle (1990, pp. 120-220). Para la erosión del sector popular (la CNOP) del PRI en el Distrito Federal, ver Davis (1994, pp. 175-253).

vecindad, se hicieran exclusivamente por medio del partido oficial. Del otro lado, buena parte de los damnificados estaban agrupados en numerosas organizaciones vecinales, algunas de las cuales, como en las colonias Guerrero y Morelos, eran anteriores al terremoto y contaban con considerable experiencia y raigambre en sus barrios. Contra los intentos priistas de desplazarlas, exigían, como era natural, que se les reconociera como gestoras legítimas ante RHP, a ellas y a los vecinos organizados en cada vecindad. Dicho en breve, de eso se trató el conflicto en adelante, la lucha por el monopolio de la interlocución política.

El partido oficial recurrió al tipo de tácticas que cabía esperar, para tratar de gestionar y controlar los recursos del programa de reconstrucción. Durante el levantamiento del censo de beneficiarios, por ejemplo, algunos trabajadores sociales ponían como condición, para incluir a los damnificados en las listas, que se afiliaran al partido. Se les exigía también abandonar las filas de cualquier otra organización vecinal, según algunos testimonios:

Las trabajadoras sociales de Renovación empezaron a llegar al barrio. Llevaban delantales amarillos y la gente empezó a llamarles las canarias. Eran cabronas, estaban totalmente adiestradas y muchas de ellas... eran de las oficinas del PRI en el cuarto distrito (ya las habíamos visto, las conocíamos) [...] Llegaron a las vecindades y dijeron: si son miembros de la Unión Popular Valle Gómez entonces no habrá reconstrucción (Tavera, 1998, pp. 165-167).

Así lo acusaban reiteradamente varias de las organizaciones de vecinos y damnificados. A partir de las expropiaciones, y al menos hasta mayo de 1986, se movilizaban constantemente para denunciar los intentos recurrentes de ciertos sectores del PRI por obtener el control de la reconstrucción y desplazar como intermediarios a las organizaciones

vecinales. Éstas, sin embargo, incrementaron notablemente su capacidad de negociación y movilización cuando el 24 de octubre de 1985 decenas de agrupaciones de damnificados, y sobre todo los dos bloques más organizados: los de Tlatelolco y los sectores populares del Centro conformaron la Coordinadora Única de Damnificados.²⁸

La postura gubernamental ante este conflicto fue ambigua o, mejor dicho, cambiante. En una primera etapa, los damnificados denunciaban acremente al secretario de Desarrollo Urbano, Guillermo Carrillo Arena, y al primer director general de RHP, José Parcero, por su intransigencia con las organizaciones de la Coordinadora Única, por desconocer su representatividad, por prestar mayor atención a las demandas que se movilizaban mediante el PRI.²⁹ Debido a este tipo de desavenencias, tras la publicación de los decretos expropiatorios, las negociaciones entre los damnificados y el gobierno se tornaron lentas, tortuosas. Para diciembre de 1985, aún no se había llegado a un acuerdo sobre el funcionamiento del programa —las características crediticias, los tipos de proyectos, los mecanismos para decidirlos— y por supuesto no se había iniciado aún la construcción de viviendas (Presidencia, 1987, p. 93).

A mediados de febrero de 1986, Carrillo Arena fue sustituido por Manuel Camacho Solís como secretario de Desarrollo Urbano, y el 1 de abril, Manuel Aguilera reemplazó a José Parcero como director general de RHP. El cambio de guardia denotaba con toda claridad la voluntad del gobierno federal de evitar que el corporativismo priista se hiciese con el monopolio de la interlocución política. Sólo entonces las negociaciones comenzaron a destrabarse.

²⁸ Inicialmente la Coordinadora estuvo integrada por 28 organizaciones, a las que se fueron sumando otras más hasta llegar a 40 (CUD, 1986, pp. 293-294).

²⁹ Así se reconoce incluso en la crónica oficial del sexenio (Presidencia, 1987, pp. 392-395).

Los nuevos encargados de la reconstrucción implementaron una «política de puertas abiertas» que significaba, en esencia, reconocer como interlocutores legítimos a los vecinos y a las organizaciones de damnificados, junto con sus grupos de apoyo y asesoramiento. La intermediación sería directa entre ellos y la estructura burocrática de RHP, que para tal fin se desplegaría territorialmente mediante un esquema que permitiría llevar las negociaciones al ámbito de cada barrio y vecindad. Todo, desde luego, con independencia y por fuera del aparato corporativo tradicional (Duhau, 1987, pp. 92-93).

Antes, desde noviembre de 1985, el PRI había intentado hacer algo muy similar, al iniciar la conformación en cada vecindad de Comités de Reconstrucción, con el propósito de que fueran los encargados de organizar la participación de los vecinos, de que fuesen el punto de contacto —los intermediarios— entre éstos y la estructura de RHP. El 13 de marzo de 1986 se anunció la conformación de la Federación de Comités de Reconstrucción de la Ciudad de México, que estaría incorporada al sector popular del PRI en el Distrito Federal.³⁰

La estrategia de Manuel Camacho y Manuel Aguilera consistió en desplazar estos comités priistas con la figura de los Consejos de Renovación: mesas directivas en cada predio expropiado, integradas por representantes elegidos en asambleas de vecinos. Es decir que se reconocía la organización autónoma de cada vecindad, encarnada en el Consejo respectivo, que sería la única contraparte con la que RHP negociaría, en cada predio, las condiciones específicas de la reconstrucción. Así, los habitantes de cada vecindad tendrían el derecho a decidir y negociar mediante su Consejo de Renovación, entre muchas otras cosas, con qué

³⁰ *Unomásuno*, 15 de noviembre de 1985 y 12 de diciembre de 1985; *El Universal*, 28 de diciembre de 1985; *El Día*, 15 de marzo de 1986; “Palabras pronunciadas por el Lic. Jesús Salazar Toledano...”, 13 de marzo de 1986. AGN, MMH, 02.00.00.00, caja 18, exp. 3.

asociaciones vecinales y grupos de asesoría técnica querían trabajar; y ya no necesariamente, desde luego, con las organizaciones priistas. Negociaciones que se entablaron directamente con los Módulos Sociales correspondientes, que eran las delegaciones de RHP en cada una de las 13 zonas en que se dividió el área de trabajo del programa. Toda esa mecánica de intermediación, que se dio en llamar «concertación democrática», quedó formalmente establecida el 13 de mayo de 1986, con la firma del «Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular» (SEDUE, 1986, *passim*).³¹

Así, RHP, mediante su estructura institucional, logró quitar al corporativismo priista el monopolio de la interlocución política y, en cambio, conducirla directamente. Y había toda una serie de buenos motivos por los que resultaba imperativo para el gobierno federal preservar el control político de la reconstrucción y hacer llegar los recursos a los damnificados con eficacia, sin desviaciones o sesgos partidistas. Estaban, por ejemplo, el fantasma de Managua y las restricciones presupuestales, que exigían usar los recursos con la mayor eficiencia. Estaba también el crédito del Banco Mundial, que representaba 80% del presupuesto del programa de reconstrucción, de modo que en ello el país se jugaba parte de su credibilidad internacional, en un momento en que además se estaba renegociando la deuda externa. Sean cuales fueran las razones, lo cierto es que la expropiación resultó crucial para que las autoridades gubernamentales mantuvieran el control de la interlocución política.

¿De qué manera? En primer lugar, la expropiación generó las condiciones de posibilidad, la necesidad misma de un mecanismo de intermediación de ese tipo. Sobre más de 4 mil predios expropiados, unos

³¹ Los registros gubernamentales dan cuenta de la formación de 3 mil 569 Consejos de Renovación (Presidencia, 1986, pp. 9-10; ¿Qué es... *Renovación*? AGN, MMH, 30,00,00,00, c. 2, e. 8; Cisneros, 1988, pp. 340-343).

49.2 kilómetros cuadrados, habría de hacerse la reconstrucción, que no podía ser por así decirlo masiva y uniforme, sino más bien quirúrgica, pues junto a un terreno expropiado podía haber otros no afectados por los decretos. Predio por predio debía definirse, colectivamente, cada proyecto arquitectónico, que debía adecuarse a las características de cada terreno y vecindad, al número de familias y habitantes que ahí residían (RHP, 1988, p. 16-17; Cisneros, 1988, pp. 340-343). Esa expropiación, con esas características, exigía una forma de negociar muy particular, en que la vecindad debía ser la unidad de interlocución política. No sorprende que el corporativismo priista haya intentado aprovechar su presencia territorial para canalizar esa participación vecinal hacia sus propios fines. Pero si la expropiación abría una lucha política por la interlocución, también ofrecía las condiciones para una solución tan novedosa como RHP. Su estructura territorial llevó la burocracia federal al ámbito espacial donde había que negociar, la vecindad, con la particularidad de que supo articularse con las organizaciones vecinales que ya operaban ahí, reconocerlas como interlocutoras legítimas, a diferencia del PRI que intentó desplazarlas.

En segundo lugar, la expropiación resultó crucial para que RHP recuperara la conducción política de la intermediación, porque le permitió controlar un recurso fundamental: la tierra. Aunque el DDF era propietario del suelo expropiado, en su representación, RHP tenía la atribución de firmar con los beneficiarios los contratos de compraventa. Además, como ya mencioné, tenía la facultad de fusionar, subdividir y re-lotificar los predios (RHP, 1988, pp. 76-77). Si a esto se añade que el gobierno federal controlaba los fondos para la reconstrucción, obtenidos mediante créditos internacionales, el PRI resultaba ser tan sólo una entre un amplio universo

de organizaciones que buscaban participar en la gestoría de la reconstrucción, sin ningún acceso privilegiado a recursos de ningún tipo.³²

Sólo una vez firmado el Convenio de Concertación Democrática, en mayo de 1986, que resolvió el problema de la interlocución política, pudo comenzar la reconstrucción de los barrios centrales, y a partir de entonces su ritmo fue punto menos que vertiginoso. Para abril de 1987, ya eran 46 mil las viviendas concluidas, y para septiembre de ese año ya se habían entregado todas. En cuenta final, RHP entregó poco más de 46 mil 700 casas, casi todas enteramente nuevas, y de hecho se construyeron 12% más que las inicialmente contempladas. Unas 259 mil 600 personas que antes habitaban viviendas arrendadas vivirían ahora en una casa propia.

El programa de reconstrucción dejó de operar en septiembre de 1987. En febrero de 1986, la Unión Internacional de Arquitectos le otorgó el premio Sir Robert Matthew por «el mejor trabajo del trienio sobre asentamientos urbanos en el mundo» (RHP, 1988, pp. 61-83 y 93-109; World Bank, 1993). Por su parte, el Banco Mundial lo evaluó en estos términos:

El proyecto auditado, una operación mayor de recuperación de un desastre, se procesó expeditamente... Estuvo bien administrado por dependencias gubernamentales con una participación de la comunidad sustancial y efectiva [...] Números aparte, la vivienda reconstruida es de una calidad rara vez vista en donde se quiera... y todo a costos razonables [...] Esta auditoría concluye que los logros

³² Según una encuesta que realizó RHP en enero de 1986, 56 % de los predios contaba con el apoyo de una o más organizaciones sociales. Se estimaba que había unas 35 organizaciones nuevas, surgidas a raíz del temblor (1988, pp. 26-29).

generales del proyecto fueron altamente satisfactorios (World Bank, 1993, ff I y 12).³³

Se ha dicho que, desde la reconstrucción de las ciudades europeas después de la Segunda Guerra Mundial, no había habido otra de tal magnitud, realizada a tal velocidad, como la que emprendió Renovación Habitacional Popular (Gamboa y Revah, 1990, pp. 688-690).

Conclusión

En el régimen jurídico mexicano, la expropiación contiene dosis elevadas de arbitrariedad, le confiere al poder ejecutivo unas atribuciones muy amplias, con muy pocas restricciones. No obstante, como he intentado ilustrar, el significado histórico y político de una experiencia expropiatoria concreta se nos escapa del todo, si la reducimos a un conflicto entre un poder excesivo y unos derechos subjetivos inviolables. Considerar la expropiación como un mero acto mediante el cual el poder público impone su voluntad sobre otros actores sociales, o los disciplina,³⁴ es reducir la complejidad de una figura jurídica que, en México, históricamente ha funcionado a menudo como un intrincado sistema de intermediación política.

En el caso que nos ha ocupado, esa función política se desplegó en diversos niveles. Permitió mediar, en primer lugar, entre necesidades diversas: la ingente carencia habitacional de los damnificados, los intereses de los propietarios, y el imperativo gubernamental de mantener la conducción política de la reconstrucción. En segundo lugar, permitió mediar entre dos derechos que, en esa coyuntura, parecían contraponerse, por un

³³ La traducción es mía.

³⁴ Ver Del Ángel y Martinelli (2009, p. 13).

lado, el derecho de las víctimas a recuperar su vivienda y permanecer en sus barrios; por el otro, los derechos patrimoniales de los dueños de los predios expropiados. Finalmente, permitió encontrar una solución intermedia a una serie de problemas que, durante décadas, parecieron insolubles: las rentas congeladas, el deterioro de la zona central, la recuperación del valor del suelo urbano, sin que eso se tradujera en la expulsión de las clases populares.

Todo eso fue posible, porque la expropiación funge también como un instrumento de ordenación política. Más que un mero abuso de poder, ha sido también un mecanismo para coordinar intereses en conflicto, regular su lucha, redefinir el terreno en que ésta se desenvuelve y así, quizá, abrir nuevas vías de negociación. Acaso el logro fundamental de la expropiación de octubre de 1985 fue subordinar todos los antagonismos a la lógica política de la reconstrucción; sólo entonces adquirieron nuevas dimensiones relativas y se vislumbraron nuevas rutas de salida.

El ejemplo estudiado muestra lo equívoco que resulta ver a la expropiación como un atentado contra la propiedad. De hecho, los decretos expropiatorios generaron no menos sino más propietarios, más de 46 mil nuevos. Sería más preciso ver a la expropiación como una reconfiguración de las relaciones de propiedad. Esa plasticidad, al menos en nuestro caso, fue fundamental para la resolución de los diversos conflictos que hemos revisado. De un momento a otro, los propietarios originales dejaron de serlo y surgieron otros nuevos, decenas de miles, todo bajo la rectoría política del gobierno federal. Sin estos elementos, es tan incomprensible la resolución política de la reconstrucción como su éxito.

Debe precisarse que nada de esto significa que la expropiación necesariamente se traduzca en la simple imposición de la voluntad estatal sobre unos actores sociales. Porque es una recomposición de las relaciones

de propiedad, y dado que implica una redistribución de recursos, no es extraño que se abran nuevos frentes de lucha e incertidumbre. La expropiación de octubre de 1985 fue crucial para la resolución política de la reconstrucción, pero el éxito no estaba en modo alguno garantizado de antemano. Se abrieron, lo vimos, espacios de oportunidad para que intereses particulares intentasen capturar el proceso, y fueron necesarias una serie de estrategias y negociaciones para evitarlo. La expropiación es un instrumento de reordenamiento político de determinadas relaciones sociales y en consecuencia conlleva un alto grado de imprevisibilidad.

No quiere decir, insisto, que no haya expropiaciones abusivas, injustas, innecesarias. Y se podrían condenar las inclinaciones autoritarias del régimen expropiatorio mexicano, proponer acaso un modelo menos arbitrario. Como sea, cada caso debe evaluarse en sus propios méritos, en su contexto histórico. Si a tan sólo tres años de la traumática expropiación bancaria, la de octubre de 1985 fue notablemente exitosa, y ampliamente aceptada, se debió a que cumplió una función política crucial como instrumento de intermediación en una circunstancia de múltiples crisis.

REFERENCIAS

Fuentes de archivo

AGN. ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, Fondo Miguel de la Madrid Hurtado (MMH), Ciudad de México.

Diarios

Diario oficial de la federación

Diario de los debates de la Cámara de Diputados

El Día

El Nacional

El Universal

Excélsior

Unomásuno

Bibliografía

ABARCA, Cuauhtémoc, et al. (2005). *Veinte años después. Los sismos de 1985* México: UNAM.

Azuela de la Cueva, Antonio (1987). «De inquilinos a propietarios. Derecho y política en el Programa de Renovación Habitacional Popular» en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 2, pp. 53-73.

_____ (1999). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.

_____ (2013). *Un instrumento en condiciones de emergencia. Expropiación y reconstrucción habitacional en la Ciudad de México después del sismo de 1985*. Londres: Lincoln Institute of Land Policy [documento de trabajo].

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, Carlos HERRERA Y Camilo SAAVEDRA (2009). «La

expropiación y las transformaciones del Estado» en *Revista Mexicana de Sociología*, 71, pp. 525-555.

CISNEROS SOSA, Armando (1988). «Organizaciones sociales en la reconstrucción habitacional de la ciudad de México» en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 3, pp. 339-352.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (1985). *Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía del país*. México: CEPAL.

CONNOLLY, Priscilla (1988). «Implicaciones sociales del Programa Renovación Habitacional Popular» en R. COULOMB, y E. DUHAU (coords.). *La ciudad y sus actores*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

CUD [COORDINADORA ÚNICA DE DAMNIFICADOS] (1986). «Pliego de demandas presentado por la Coordinadora Única de Damnificados al presidente de la República» en *Revista Mexicana de Sociología*, 48, pp. 293-297.

COULOMB, René (1991). «El impacto urbano del programa 'Renovación Habitacional Popular'» en P. CONNOLLY, E. DUHAU y R. COULOMB. *Cambiar de casa, pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la Ciudad de México*. México: UAM-CENVI.

DAVIS, Diane E. (1994). *Urban Leviathan. Mexico City in the Twentieth Century*. Philadelphia: Temple University Press.

DE ANTUÑANO, Emilio (2017). *Planning a "Mass City": The Politics of Planning in Mexico City, 1930-1960* [tesis de doctorado] Chicago: The University of Chicago Press.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel (2004). *Cambio de rumbo. Testimonio de una*

presidencia, 1982-1988. México: Fondo de Cultura Económica.

DEL ÁNGEL MOBARAK, Gustavo A. y César MARTINELLI MONTOYA (2009). *La expropiación de la banca en México. Un ensayo de economía política*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

DDF [DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL] (1988). *Sismos de 1985. Control de edificaciones*, México: DDF.

DÍAZ Y DÍAZ, Martín (2012). «Constitución y propiedad», en *Ensayos sobre la propiedad* [Antonio Azuela comp.]. México: UNAM.

_____ (2012a). «Esbozo para el análisis comparativo de las leyes de expropiación de México, España y Argentina», en *Ensayos sobre la propiedad* [Antonio Azuela comp.]. México: UNAM.

_____ (2012b). «Las expropiaciones urbanísticas en México. Aproximaciones a un proceso sin teoría», en *Ensayos sobre la propiedad* [Antonio Azuela comp.]. México: UNAM.

_____ (2012c). «Proceso constitucional y relaciones de propiedad. Notas para el análisis del caso mexicano», en *Ensayos sobre la propiedad* [Antonio Azuela comp.]. México: UNAM.

DUHAU, Emilio (1987). «La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la ciudad de México» en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 2, pp. 75-100.

ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos (2015). *La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria* (Mario Zamudio trad.). México: Fondo de Cultura Económica.

- GAMBOA DE BUEN, Jorge, y José Antonio REVAH LOCOUTURE (1990). «Reconstrucción y política urbana en la ciudad de México» en *Foro Internacional*, 30, pp. 677-694.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia (1990). *Las estadísticas electorales de la reforma política*. México: El Colegio de México.
- GREEN, Rosario (1998). *Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997. De abundancias y escaseces*. México: Fondo de Cultura Económica-Fundación Colosio.
- INEGI (2000). *Estadísticas históricas de México, t. 1, Aguascalientes*. México: INEGI. En línea: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/EHM%201.pdf
- LOAEZA, Soledad (1992). «Delamadridismo: la segunda modernización mexicana», en BAZDRECH, BUCAY, LUSTIG y LOAEZA (comps.). *México. Auge, crisis y ajuste*, v. 1. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2008). *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*. México: El Colegio de México.
- LOCKE, JOHN (2010). *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (Carlos Mellizo trad.). Barcelona: Tecnos.
- MARVÁN, Ignacio (2013). «De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000» en A. RODRÍGUEZ KURI. *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*. México: El Colegio de México.
- MASSOLO, Alejandra (1986). «¡Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda! La organización de los damnificados» en *Revista Mexicana*

de Sociología, 48, pp.195-238.

MORENO, María Eugenia, y Clemente RUIZ DURÁN (1986). «Desafíos de la expropiación» en A. ZINZER, MORALES y PEÑA (eds.). *Aún tiembla. Sociedad, política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985*. México: Grijalbo.

MORENO TOSCANO, Alejandra (1979). «La 'crisis' en la ciudad», en P. GONZÁLEZ CASANOVA y E. FLORESCANO (eds.). *México, hoy*. México: Siglo Veintiuno.

PLIEGO CARRASCO, Fernando (1994). *Hacia una sociología de los desastres urbanos: un balance del proceso de reconstrucción en la Ciudad de México*. México: UNAM.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1986). «Los sismos de 1985» en *Tópicos mexicanos* [v. 2]. México: Presidencia de la República.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1987). *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid* [v. 4]. México: Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica.

RHP [RENOVACIÓN HABITACIONAL POPULAR] (1988). *Memoria de la reconstrucción*, México: Renovación Habitacional Popular.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (2007). *Contrato social* (Fernando de los Ríos trad.). Madrid: Espasa Calpe.

SAAVEDRA, Camilo Emiliano (2006). *Las expropiaciones federales de suelo urbano en México, 1968-2004* [documento de trabajo]. Londres: Lincoln Institute of Land Policy.

SEDUE (1986). «Convenio de concertación democrática para la reconstrucción de vivienda del Programa Renovación Habitacional Popular» en *Revista Mexicana de Sociología*, 48, pp. 313-322.

SERNA, Leslie (ed.) (1995). *¡Aquí nos quedaremos! Testimonios de la Coordinadora Única de Damnificados*. México: Universidad Iberoamericana.

TAVERA FENOLLOSA, Ligia (1998). *Social Movements and Civil Society: The Mexico City 1985 Earthquake Victim Movement* [tesis de doctorado]. New Heaven: Yale.

VON IHERING, Rudolf (1900). *El fin en el derecho* (Leonardo Rodríguez trad.). Madrid: Rodríguez Serra.

WALKER, Louise E. (2015). *Waking from the Dream: Mexico's Middle Classes after 1968*. Stanford: Stanford University Press.

World Bank (1993, 30 de junio). *Performance Audit Report. Mexico: Earthquake Rehabilitation and Reconstruction Project (Loan 2665-ME)*. (Report 12149). Washington: World Bank Group. En línea: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/669611468915111128/pdf/multi-page.pdf>

World Bank (1992, 21 de febrero). *Project Completion Report. Mexico: Earthquake Rehabilitation and Reconstruction Project (Loan 2665-ME)*. (Report 10392). Washington: World Bank Group. En línea: <http://documents.worldbank.org/curated/en/830571468279340292/Mexico-Earthquake-Rehabilitation-and-Reconstruction-Project>

Iván Ramírez de Garay

Iván Ramírez de Garay es maestro en Teoría Política Contemporánea por University of Westminster, Reino Unido, y doctor en Historia por El Colegio de México. Su tesis doctoral, *El sismo de 1985 en la Ciudad de México. Una historia política*, recibió el premio a la mejor tesis (2022) otorgado por Latin American Studies Association, sección México. Es autor de *El lenguaje de la derecha radical europea* (México, El Colegio de México, 2008).