

# **El derecho en movimiento. Once ensayos de sociología jurídica**

**Antonio Azuela**

**Selección y prólogo de**

**Fernando Escalante Gonzalbo**

**Libro publicado por Tirant lo Blanch**

**Abril de 2019**

# Contenido

El derecho está en otra parte. Sobre la sociología jurídica de Antonio Azuela

Fernando Escalante Gonzalbo, 4

## Propiedad

1. El análisis sociológico de la propiedad, 29

2. La expropiación y las transformaciones del estado, 40

3. La expropiación en Sao Paulo, Bogotá y la Ciudad de México, 70

## Conflicto

4. Enfrentamientos públicos, dilemas privados. El conflicto por Atenco y su productividad social, 94

5. Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México, 126

## Ciudad

6. Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano, 157

7. La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico en México, 198

8. Ocho episodios jurídicos que marcaron a la Ciudad de México entre 1940 y 2005, 227

## **El campo, la revolución y el día siguiente**

9. La propiedad después de la postrevolución, 249

10. Cuando la tierra es inalienable, 274

## **Estudiar la corrupción**

11. ¿A dónde vas con esos datos? Cuentas y cuentos sobre las adquisiciones gubernamentales, 303

Bibliografía, 335

## **El derecho está en otra parte. Sobre la sociología jurídica de Antonio Azuela**

**Fernando Escalante Gonzalbo**

Nos falta distancia todavía para apreciar correctamente el valor de la obra de Antonio Azuela. Entre otras cosas, porque su verdadero alcance se puede entender sólo por su influencia. Para la próxima generación, la que se está formando ahora en las escuelas de derecho, de sociología, será una referencia obligada, tan obvia como pueden ser para nosotros los textos de Mary Douglas o E. P. Thompson. La obra de Azuela está en la intersección muy poco frecuentada de la sociología y el derecho, y desde ahí abre un horizonte de una amplitud sorprendente.

Esa manera de pensar el derecho, o mejor dicho: esa manera de pensar la sociedad a partir del derecho resulta una de las vías más eficaces para la desacralización del orden social –que es en el fondo el propósito original de la sociología.

El repertorio de sus temas es de una amplitud muy llamativa: la noción de propiedad, el derecho urbano, los procedimientos de expropiación, la legislación agraria, los conflictos ambientales, la corrupción. Pero lo más interesante es el común denominador, el método, es decir, la constelación de preguntas por el complicado sistema de correspondencias y equívocos entre el orden jurídico y el orden social. La sociología jurídica es un campo poco transitado, y con poca fortuna, pero la originalidad de la obra de Azuela no está en el objeto, sino en el enfoque. Azuela propone una manera de mirar la sociedad, nada más –nada menos. Y en eso, en ese ánimo, su obra está emparentada con la de E. P. Thompson.

A cualquiera que lo lea le bastan unas cuantas páginas, un artículo, para entender cuánto pierde la sociología, casi toda, que desestima la configuración jurídica de los procesos sociales –como si fuese “superestructura”, adjetiva, prescindible. Y qué tanto más pobre, más rígido, vacío, es el estudio del derecho que no es también sociológico. Si algo dice en última síntesis la obra de Antonio Azuela es que la sociología jurídica no es una disciplina auxiliar para el estudio del derecho,

sino la única manera de entenderlo realmente –y de paso, un recurso indispensable para entender el orden social.

Es de simple honestidad reconocer que lo que hace Antonio Azuela no se ha hecho antes, y desde luego no en español: no de manera sistemática, consistente, para ese abanico de temas. Pero lo hace con una naturalidad que resulta un poco desconcertante: porque explica las cosas como si esa manera de tratarlas fuese lo más natural del mundo. Y uno lo encuentra así de normal, indudable. Es sorprendente encontrar una escritura tan asequible, tan transparente, tan desprovista de adornos y tecnicismos, una escritura tan sin pretensiones, para decir algo radicalmente nuevo. Es una nueva manera de mirar el derecho, y por eso mismo una nueva manera de mirar la sociedad, pero que parece casi de sentido común: es uno de sus méritos más llamativos. No hay explicaciones alambicadas, ni tecnicismos ni alardes conceptuales: Azuela escribe para que lo entienda cualquiera. Sencillamente se limita a confrontar los lugares comunes con la información, se limita a poner orden.

La novedad, si buscamos el punto de apoyo, estriba en mirar la práctica jurídica: no lo que dice el texto de la ley, sino preguntar quién hace qué cosas con el derecho, y cómo lo hace. Y su punto de partida, mucho más difícil de lo que parece, consiste en tomarse en serio la ignorancia: desestimar todo lo que dice el sentido común, lo que dicen las explicaciones habituales, las verdades sabidas, olvidarse de todo lo que ya sabíamos, y comenzar por preguntar –y buscar los hechos, modestamente, rigurosamente.

### **Estudiar la práctica jurídica**

La mirada de Antonio Azuela se contrapone sistemáticamente a los dos modos habituales de pensar el derecho: el de los juristas, el modo gremial, por llamarlo así, y el del sentido común en la conversación pública. No porque estén equivocados en estricto sentido, sino que son inevitablemente parciales.

En primer lugar, se distingue de una mirada puramente jurídica, la de los profesionales del derecho, que es fundamentalmente exegética, que se preocupa sobre todo por la lógica interna del sistema, el sentido correcto de los enunciados jurídicos, su coherencia, y que por definición se sitúa más allá de la realidad social. De hecho, habría que decir que *tiene que* situarse más allá de la realidad social, en

otro plano. Eso no tiene mayor misterio. Pero también se distingue de la mirada de los legos que domina en el espacio público, y eso es mucho más interesante.

Por toda clase de razones, y de muchas maneras, el derecho está siempre en la conversación pública: en las noticias, en las columnas de opinión de los periódicos, en los discursos de campaña de los políticos, en las encuestas. No hace falta entender los detalles técnicos para hacerse una idea o para tener una opinión sobre los asuntos jurídicos, aunque sea una opinión, digámoslo así, aproximativa. De eso está hecho el sentido común, que tiene una enorme influencia sobre el proceso legislativo –eso para empezar. Y bien, en México, y en muchas otras partes, hay dos registros básicos para hablar sobre el derecho en el espacio público. Según uno, el más viejo, el más arraigado en la cultura política mexicana, el derecho es irrelevante porque las leyes no se cumplen. Esa idea más o menos imprecisa, inarticulada, contribuye a dar pábulo a una manera de hablar sobre los procesos sociales –una manera que sencillamente no cuenta con el derecho.

El otro registro es prácticamente opuesto, supone que casi todo depende de la ley. Según William Thomas, es una forma primitiva de la conciencia social, frecuente, emparentada con el pensamiento mágico –que supone que para resolver los problemas sociales basta con ordenar algo o prohibirlo. En las décadas del cambio de siglo adquirió nueva vigencia. Hubo un repentino interés por el derecho entre economistas, politólogos, administradores, adeptos de lo que se dio en llamar el neo institucionalismo, cuya idea central era que lo único que hacía falta, lo fundamental en todo caso, era diseñar correctamente las instituciones –es decir, promulgar las leyes adecuadas. La idea tuvo un éxito notable en la conversación pública mexicana (y no sólo mexicana), y sirvió para justificar una oleada entusiasta de reformas institucionales.

Las diferencias entre las dos actitudes son perfectamente obvias. Pero también las similitudes. Son formas simétricas, que obedecen a una reificación de la ley, coinciden en dejar fuera precisamente la vida social del derecho porque suponen que la ley es siempre clara, de efectos indudables, y que todo se reduce a aplicarla o no.

La crítica de Azuela es muy simple, y muy clara. Si tomamos en serio la sociología, si admitimos la obviedad de que el derecho es un hecho social, lo primero que hay que decir contra cualquiera de las dos posturas es que la ley no se

aplica, porque no es una herramienta acabada, inequívoca, que se pueda poner en práctica a voluntad –con expectativas claras sobre el resultado.

Vale la pena verlo un poco más despacio. La idea de la aplicación de la ley, la expresión misma, forma parte del sentido común, es una frase hecha a la que se puede recurrir con seguridad, porque todos sabemos qué quiere decir. Y las dificultades del derecho se reducen finalmente a eso, a la aplicación. Para los escépticos o los pesimistas, el problema es tan sólo la falta de voluntad o la falta de capacidad institucional para hacer cumplir la ley –la ley resulta irrelevante en la práctica porque no se aplica. Para los optimistas, el problema está en las leyes, en escribir las leyes apropiadas, porque después sólo se trata de aplicarlas. En los dos casos, la premisa inicial es la misma. Se supone que el derecho existe más allá de la contingencia histórica de la situación en que se invoca, porque el derecho está en los textos: completo, unívoco, acabado, indudable, de modo que lo único que hace falta es aplicarlo –como se aplica una capa de pintura, una inyección.

La premisa tiene muchos inconvenientes. Para empezar, no permite explicar fácilmente la radical indeterminación del derecho, es decir, que no podamos saber de antemano la solución de un conflicto jurídico.

Lo que hace Antonio Azuela es cambiar los términos de la discusión, y con eso abre un panorama enteramente distinto. Para decirlo en una frase, Azuela sostiene que el derecho se produce en la práctica jurídica. No es anterior ni superior, no existe en abstracto: el texto de la ley, o los textos de las leyes, son sólo uno de los factores que contribuyen a formar la práctica jurídica.

Se me perdonará que me detenga todavía un poco más en esto, porque ahí está el meollo del enfoque de Antonio Azuela. La manera en que habitualmente se habla del derecho produce la ilusión de que sea una totalidad coherente, ordenada, completa, exterior, que se impone a los sujetos. Es eso, una ilusión. El contenido concreto del derecho es siempre indeterminado, el significado del derecho es el que le atribuyen los actores cuando lo usan para hacer algo. Es decir, que no tiene un único sentido, no se aplica mecánicamente. El derecho sólo existe como derecho cuando una situación es definida en términos jurídicos, y esa definición tiene consecuencias –pero esa definición es parte fundamental de lo que se disputa.

La idea es muy simple, y no debería ser difícil de admitir. No obstante, sus implicaciones llevan lejos. Si es así, si el derecho existe sólo en la práctica, entonces la sociología jurídica es la única manera de entenderlo. La elaboración doctrinal, el análisis de la consistencia lógica, del fundamento normativo de una norma, una tesis, una sentencia, es decir, el análisis formal de la ley es sólo uno de los momentos en el proceso de creación del derecho: insuficiente porque no puede dar cuenta del contexto en que se usa el derecho, empezando por el contexto en que el jurista, el juez, el abogado, elaboran sus tesis.

En lo que sigue habrá que repetir la idea, y más de una vez, porque es la primera premisa, indispensable, del programa intelectual de Antonio Azuela. Pero sigamos un poco más.

Para entender el derecho como hecho social lo que importa es preguntar *para qué se usa*, qué hacen con él los diferentes sujetos sociales en una situación dada. Ahora bien, esa pregunta sólo admite una respuesta empírica. Insisto: la elaboración filosófica, el análisis de los nexos lógicos, del fundamento normativo de una idea jurídica son sólo una parte, una dimensión del derecho. Para entender cómo funciona, cómo contribuye a producir orden, hay que considerar muchas otras cosas: la intención de los actores, que quieren definir la situación de un modo concreto, también la circunstancia en la que están, y toda la trama material que implica la práctica jurídica: documentos, tiempo, operadores, que también modifican el sentido de la ley.

Aquí importa añadir algo. En general, la experiencia práctica de los operadores del derecho: litigantes, jueces, y sobre todo funcionarios públicos, suele ser un asunto privado. Sólo muy rara vez se publica lo que todos ellos saben sobre el funcionamiento concreto de la legalidad, y desde luego no entra en el estudio del derecho. Cualquiera que haya tenido la más mínima experiencia como funcionario sabe que la ley, tal como está escrita, no se corresponde con la realidad, y sabe también que eso no tiene mucha importancia. El orden lógico impecable del derecho escrito, con sus pasos, sus condiciones, el derecho tal como teóricamente debería funcionar no concuerda con la experiencia concreta. Los operadores saben que siempre hay excepciones, casos dudosos, soluciones discutibles, saben que el derecho se acomoda porque las circunstancias siempre desbordan lo que se ha previsto –y suele ser algo trivial.



Insisto: eso lo sabe cualquiera, con un poco de experiencia. Y no debe sorprender a nadie. Pero es una especie de secreto profesional, algo inconfesable, de lo que sólo se habla dentro del gremio. Eso, diría Azuela, está en las conversaciones de la cantina, entre burócratas, como cosa de sentido común, pero no sale de ahí. Si miramos el orden jurídico tal como es en la práctica, esas excepciones son fundamentales, y perfectamente cotidianas. Pero de eso no se habla porque se supone que las cosas no deberían funcionar así. De modo que se mantiene la ilusión del derecho coherente, uniforme, mecánico, indudable.

Desde luego, ese secreto tiene su razón de ser. La autoridad del derecho resulta en buena medida de esa ilusión de que es una totalidad inalterable, ajena a las circunstancias, de funcionamiento impersonal. Y la autoridad de quienes tienen que interpretar la ley: funcionarios, jueces, juristas, deriva de la idea de que hay una interpretación correcta –que por eso es justa, y debe acatarse. Dicho de otro modo, la operación del derecho como operación ritual necesita de esa ilusión (de neutralidad, objetividad, exactitud) para ser eficaz. Sin embargo, precisamente por eso, lo primero que hay que hacer para entender el derecho es deshacerse de ella.

### **Una manera de escribir**

Para los especialistas en temas de derecho urbano, legislación ambiental, conflictos de proximidad, para los pocos que en el mundo de habla española se dedican a la sociología jurídica, Antonio Azuela es una figura familiar desde hace mucho tiempo: su enfoque ha contribuido a dar forma a las discusiones de las últimas décadas. No obstante, su obra es relativamente poco conocida para el público más amplio, para el público de sociólogos, antropólogos, juristas, que sin duda se beneficiarían mucho de la lectura. Las razones son varias. En primer lugar, la mayor parte de su obra se encuentra dispersa en artículos, ponencias, informes, que se han publicado en diferentes países. Y no es fácil conseguir muchos de sus escritos, menos todavía tener una visión de conjunto. Pero además sucede que muchos de sus textos parecen ser de interés exclusivamente para especialistas, parecen escritos técnicos, dedicados a asuntos de interés muy localizado. Digo que *parecen* ser para especialistas, pero no lo son –y el malentendido no deja de tener interés.

Pocas veces habrá estudios de asuntos jurídicos que sean tan asequibles para el público en general, y tan obviamente interesantes para ese público. Sucede lo siguiente. Por su manera de entender el derecho, Azuela se ocupa siempre de casos concretos: este conflicto ambiental en particular en el Valle de México, esta modificación de la legislación urbana, esta interpretación específica de la facultad expropiatoria en Bogotá, porque sólo en los casos concretos es posible observar la experiencia jurídica, que es siempre localizada. Ahora bien, una vez que se empieza a leer, eso mismo hace que los textos tengan un atractivo muy especial, porque en todos hay una historia, una o varias historias, con sus personajes, su trama, su desenlace, personajes y situaciones perfectamente reconocibles. Dicho en otros términos, pueden interesar a cualquiera precisamente porque son relatos de casos concretos.

Pero sobre todo, lo que hace Azuela es sociología. Trata de hacer inteligibles procesos sociales. En esos casos concretos: el conflicto por el club de golf de Tepoztlán en los años noventa, por el proyecto de aeropuerto en Atenco, en esos casos se manifiesta algo de la naturaleza del derecho, algo de la naturaleza de la sociedad, y de lo que puede aportar la sociología.

Otra vez me vienen a la memoria los textos de E. P. Thompson, en particular su estudio sobre el cambio en los derechos de propiedad, y los orígenes de la “ley negra”, en el siglo XVIII, en *Whigs and hunters* (Londres, Allen Lane, 1975). El caso es interesante en sí mismo, precisamente porque es un episodio concreto; pero además el libro de Thompson importa porque emplea ese episodio concreto para reflexionar sobre el derecho, sobre la idea de la justicia, sobre las complicadas correspondencias entre el orden jurídico y el orden social. Es exactamente lo que hace Azuela. Como si empezara a hablar siempre diciendo: vamos a poner un ejemplo. Y en el ejemplo está todo.

Dije que hay pocos estudios jurídicos, sociológicos, que sean igual de asequibles para cualquier lector. Me parece que es importante subrayarlo. Los textos de Azuela, todos, son excepcionales por la claridad, porque están escritos para que los entienda cualquiera. No hay tecnicismos, salvo los estrictamente necesarios, que son pocos, y no tienen ningún misterio, se entienden sin dificultad, y no hay tampoco elaboraciones retorcidas ni frases alambicadas. No hay nada de la retórica propia del gremio de los abogados. Azuela escribe para convencer a cualquiera, o en

todo caso para discutir con cualquiera. Y desde luego no tiene ese complejo de inferioridad científica que lleva con frecuencia a escribir textos ininteligibles. Es otra de las batallas, librada muy discretamente, como todas las demás.

Azuela no adopta una “postura científica” porque no lo necesita. No tiene la preocupación metodológica, casi religiosa, que ha producido tantísimas páginas estériles en las ciencias sociales (y que revela en realidad una profunda inseguridad con respecto al contenido). Es muy fácil seguirlo en sus explicaciones porque escribe para que se le entienda, y es perfectamente posible proponerse hacer lo mismo que él hace, estudiar los fenómenos jurídicos como él los estudia, pero no porque haya un procedimiento pautado, un modelo teórico que haya que seguir ordenadamente, y ahí está el chiste. Porque ningún método puede suplir a la intuición, la experiencia, la honestidad intelectual para evaluar las fuentes, y eso es todo lo que hace falta. Corrijo: hace falta todo eso, y tomarnos en serio nuestra ignorancia –admitir de verdad que no sabemos. Pero de eso habrá que hablar un poco más adelante

### **El derecho es lo que hacemos con él**

La idea básica, con la que podríamos resumir sin violencia el programa intelectual de Antonio Azuela, se puede formular así: el derecho nunca es *sólo el derecho*. Es decir, que no puede reducirse al texto de leyes, reglamentos, sentencias, tesis de jurisprudencia, que forman lo que comúnmente se llama derecho, porque los recursos que hacen falta para entender los fenómenos jurídicos no están en esos textos, o no sólo en esos textos. Digámoslo de nuevo, porque nunca sobra: el derecho es un hecho social. Eso significa que sólo existe materialmente cuando se invoca para hacer algo, y sólo se entiende a la luz de la circunstancia concreta en que se emplea.

Es posible que una analogía ayude a aclararlo, y me importa dejarlo claro. En la lingüística, Ferdinand de Saussure propuso hacer una distinción entre *langue* (el lenguaje como estructura, como entidad general, con una gramática, una sintaxis) y *parole* (la expresión individual, concreta, con que un hablante dice algo en particular: escoge unas palabras, una fórmula, y dice algo). Normalmente, sin pensarlo, cuando hablamos del lenguaje nos referimos a la estructura general, las reglas y las definiciones, pero esa estructura no basta para entender una frase o un

acto de habla, que son siempre acontecimientos concretos, situados. El lenguaje no es sólo la estructura, la gramática, el diccionario, porque sólo existe materialmente, sólo produce sentido en situaciones específicas. Según el ejemplo clásico, la frase: “Ahí hay un león” tiene un sentido muy distinto si se usa como ejemplo de clase o como advertencia en un safari.

Pues bien: con el derecho sucede exactamente lo mismo. Cuando se trae a cuento el derecho, lo que se trae a cuento no es la pura letra de la ley, con una definición de diccionario, sino una interpretación intencionada del texto de la ley en un contexto particular, con un propósito. Y sólo entonces, así, el derecho tiene sentido, y se puede entender.

En la práctica, no es posible separar el derecho de las relaciones sociales que éste contribuye a configurar. Y eso vale en los dos sentidos. No hay, por ejemplo, el hecho de la propiedad, como algo material, separado del derecho de propiedad, como una especie de manto que lo cubre: el derecho constituye la propiedad. Y sucede lo mismo a la inversa. No hay, no significa nada el derecho en abstracto, separado de las situaciones concretas en que se puede usar. Y en esas situaciones puede adquirir diferentes significados.

Esa posibilidad de variación es fundamental. El derecho, escribe Azuela, es un tipo particular de discurso, que tiene determinados usos, sirve para algunas cosas, lo mismo que el discurso científico o el discurso narrativo sirven para otras cosas. Es decir, el derecho es una manera de referirse al mundo, una manera de hablar acerca del mundo, que tiene sus reglas, su gramática, su sintaxis. Y como en cualquier lenguaje, los enunciados pueden tener diferentes significados, según quién enuncia, en qué circunstancias, con qué propósito. Eso quiere decir que el derecho es por definición indeterminado: no es posible establecer de antemano, con seguridad, el significado que tendrá un enunciado jurídico en cualquier posible situación, porque el significado depende de las circunstancias.

Desde luego, quienes escriben las leyes tienen la intención de redactar un texto de sentido unívoco, indudable. Tienen una idea y querrían que la ley dijese exactamente lo que tienen en mente, y no ninguna otra cosa. Pero no pueden saber en qué sentido cambiarán las circunstancias con el paso del tiempo, ni qué significará en el futuro eso que han escrito, por mucho cuidado que hubiesen puesto en la redacción. Los legisladores no pueden impedir que los usos futuros de la ley

sean distintos de los que ellos imaginaron. De modo parecido, los jueces emiten sus sentencias como si el sentido de la ley no admitiese dudas; de hecho, *tienen que* sentenciar así, pero están siempre elaborando las sentencias a la luz de lo que es de sentido común, lo que es moralmente aceptable en el momento en que emiten el fallo. No podría ser de otra manera.

Eso quiere decir que hay una indeterminación del derecho imposible de eliminar. Porque no se puede saber de antemano el sentido que tendrán los enunciados jurídicos para los diferentes actores sociales que los traigan a cuento. Pongamos un ejemplo muy sencillo. La Constitución mexicana de 1857 decía que eran ciudadanos mexicanos quienes hubiesen cumplido dieciocho años y tuviesen un modo honesto de vivir: obviamente, no incluía a las mujeres. La Constitución mexicana de 1917, en su artículo primero, establecía que todo individuo gozaría de las garantías otorgadas por la constitución, y más adelante decía que para ser ciudadano bastaba tener dieciocho años y un modo honesto de vivir: obviamente, nada de eso incluía a las mujeres. Y no hacía falta decirlo. Esos mismos textos, u otros similares, leídos a principios del siglo XXI, obviamente incluyen a las mujeres; a veces se hace explícito, por algún motivo (el artículo 34 de la constitución mexicana, en la reforma de 1969: “Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que...”), pero en general no hace falta.

No es que sea imposible determinar lingüísticamente el sentido de un enunciado, sino que no es posible saber qué interpretación será satisfactoria, eficaz, aceptable.

### **... y cómo lo hacemos**

Las premisas de Azuela se pueden exponer fácilmente. Los actores sociales usan el derecho: lo invocan, se lo apropian para hacer cosas. Para defender su situación o impugnarla, para obtener alguna ventaja, para excluir a alguien del uso o del aprovechamiento de un recurso, lo que sea. Pero esa apropiación no es mecánica. El derecho ofrece un repertorio, que está disponible para usarse. No es indudable qué enunciados puede invocar alguien, en qué términos, con qué propósito. Entre la fuente del derecho y su apropiación por parte de los actores sociales hay una serie de mediaciones que determinan qué se puede usar y para qué,

mediaciones o filtros que modifican la manera de interpretar los enunciados jurídicos.

Las mediaciones son de muchas clases, es imposible hacer un inventario, porque en cada caso pesan más unas u otras, y todo o casi todo puede afectar a nuestra manera de entender el derecho. Está para empezar la historia de cualquier enunciado jurídico, los usos que se le han dado en el pasado, y que condicionan la manera como lo leen los jueces y todos los demás actores. Está también la cultura política, que asigna valores a las figuras jurídicas: hay más o menos explícita, más o menos tajante, una valoración de la propiedad, de la expropiación, las iglesias, los sindicatos, el derecho de huelga, y todo eso lógicamente influye sobre el modo en que se interpretan los enunciados jurídicos, y establece bajo qué condiciones es razonable, admisible o tolerable invocarlos. Y están también todas las características de la situación concreta; por ejemplo, un desastre natural reciente puede hacer que todos los actores adopten una interpretación más exigente de los reglamentos de prevención de catástrofes. Y hay más: hay mediaciones materiales, personales, políticas, institucionales, y en cada caso pesan de una manera distinta.

El significado de los enunciados jurídicos se produce así, en cada situación. La explicación doctrinaria de un precepto, tal como puede ser elaborada por un jurista o por un juez, y que se afirma, tiene que afirmarse como la explicación correcta del sentido de ese precepto, es sólo uno de los usos del derecho –una de las dimensiones en el proceso de elaboración del sentido del derecho. Según el caso invoca la intención del legislador, la coherencia del sistema, no importa, es siempre una interpretación condicionada por una serie de mediaciones. No es la explicación del derecho, sino parte de lo que hay que explicar para entender el derecho.

Esto último tiene importancia: los intérpretes autorizados del derecho son parte del proceso de elaboración de sentido, y no quienes deciden el sentido del derecho. Azuela ha dedicado algunos textos en particular a los jueces, a la manera como los jueces escriben sus sentencias. Otra vez, el tema no es nuevo, pero sí el enfoque. Normalmente se analizan y se discuten las sentencias como operaciones puramente intelectuales, y se discuten en sus propios términos, tomando como términos de referencia las leyes que se citan, los principios jurídicos que se aducen para el fallo. Pero hay todo lo demás: la información empírica, los dictámenes

científicos y el lugar que se les asigna, las valoraciones implícitas, el clima de opinión, la cultura política, es decir, todo lo demás que condiciona la argumentación –la de los jueces como la de cualquier otra persona.

Pero volvamos al argumento. El punto de partida del programa de investigación de Antonio Azuela es un movimiento *anti-teórico*, si se puede hablar así. Es la afirmación de que los fenómenos jurídicos son siempre concretos, están situados, implican a sujetos sociales concretos que echan mano del derecho en situaciones concretas, y sólo se entienden en esos términos. Fuera del contexto en que se usan, de cada contexto en que se usan, los enunciados jurídicos *no tienen sentido* –porque pueden tener muchos sentidos.

El planteamiento se hace eco implícitamente de la tesis de Wittgenstein: el sentido de una palabra es la regla que define su uso. Si pregunto por el significado de una palabra, decía Wittgenstein, estoy preguntando por la manera en que se usa esa palabra. Si se piensa un poco, es de sentido común, es lo que hace cualquier abogado: proponer una interpretación, una lectura particular de unos cuantos enunciados jurídicos –es decir, un uso particular de esos enunciados. Por supuesto, sigue teniendo vigencia la idea de que hay un sentido correcto, una interpretación correcta de la ley, porque de eso depende que sea acatada una sentencia o un dictamen. En pocas palabras, el funcionamiento práctico del sistema jurídico necesita esa ilusión. La mirada de Azuela, la de la sociología, tiene que resultar incómoda porque le corresponde precisamente dejar sin fundamento a esa idea –desfondar, o más exactamente desacralizar el derecho. Decir que no hay una verdad del derecho, que no hay una interpretación correcta porque no hay un único sentido posible.

En cada caso en que se materializa el derecho hay una constelación de procesos políticos, económicos, culturales, a partir de la cual adquieren sentido los enunciados jurídicos. Algo que parece tan simple, tan fácil de definir, tan sin misterio como la noción de propiedad, por ejemplo, la propiedad de la tierra, adquiere connotaciones particulares cuando se trata de un grupo de campesinos que ha invadido un predio, y pide que se reconozca su posesión, y otras muy distintas cuando se trata de expropiar terrenos para construir un aeropuerto o imponer una nueva regulación ambiental. Los matices son tantos como se quiera imaginar.

No debe ser difícil de entender nada de eso, pero lo que de ahí se deriva va con frecuencia en contra de lo que imagina el sentido común. Entre las cosas más obvias, todo lo anterior pone de manifiesto que no hay *nada automático* en el derecho. No hay nada automático en el desarrollo reglamentario de las leyes, por ejemplo; parece lógico pensar que un reglamento despliega lo que está ya contenido en la ley, para darle una forma concreta: en la práctica, la elaboración del reglamento es un proceso social en que el significado de los enunciados jurídicos se interpreta de nuevo a cada paso, y cada vez en un contexto distinto (el análisis del tránsito de los principios a los procedimientos en la legislación ambiental, en el libro de Azuela, ***Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*** (México: IIS-UNAM / Fontamara, 2006), es ejemplar, y enormemente interesante).

Pero no hay tampoco nada automático en la ejecución o la puesta en práctica de la ley. Nuevamente, el sentido común dice que debería haber una continuidad lógica entre la norma y su aplicación, entre lo que dice la ley y lo que hacen los funcionarios, jueces, operadores, de modo que debería bastar con que se entendiese correctamente la ley –si hubiese voluntad para hacerla cumplir. De hecho, muchas de las quejas sobre el incumplimiento de la ley resultan de ese razonamiento. Por supuesto, no es tan sencillo: no hay nada inmediato, unívoco, indudable. Los actores sociales, los funcionarios, los políticos, se apropian de los enunciados jurídicos y los usan, y la actitud de todos cambia según las circunstancias, cambia para empezar si se trata de escribir la ley, sobre todo los principios generales de la ley, o si se trata de ponerla en práctica. Azuela emplea una fórmula categórica: eso que se suele llamar la “aplicación” de la ley es en realidad una continuación del proceso legislativo –porque en la práctica se introducen nuevos significados, y se modifica de hecho el alcance de la ley.

Otra vez, volvamos al argumento de Azuela. Entre la fuente del derecho y su apropiación por parte de los sujetos sociales hay una serie de filtros, mediaciones, que transforman su significado. Y es imposible saber de antemano qué factores tendrán importancia, y de qué manera, con qué consecuencias, porque pueden influir algunos que parecen muy menores o completamente ajenos. En un texto lo explica Azuela con un ejemplo muy curioso. La formación profesional de los funcionarios encargados de ejecutar la ley se antoja insignificante. No obstante, si se



mira el desarrollo de la legislación urbana en México en las últimas décadas, resulta que la práctica ha sido muy distinta según predominasen urbanistas, en los años setenta, o economistas, en los ochenta y noventa, con diferencias que cabe atribuir en buena medida a esa distinta formación. Porque unos y otros ven los problemas de manera distinta, tienen preocupaciones distintas, y de acuerdo con eso establecen un distinto orden de prioridad –que es definitivo a la hora de ejecutar la ley.

### **El derecho como idea y como práctica**

El análisis jurídico convencional es doctrinario, en el sentido más generoso de la palabra: tiene que habérselas con una doctrina, y una serie de principios, criterios, reglas. Mira las normas, pregunta por el fundamento de los enunciados, por el nexo lógico en que se apoyan, por la consistencia del conjunto, también por su justificación moral –tomando en cuenta los efectos que teóricamente se pueden esperar de ello. A veces tiene un vuelo filosófico de altura muy considerable, como en la obra de Luigi Ferrajoli, por ejemplo, a veces tiene un sentido más práctico. El análisis sociológico como el de Antonio Azuela es otra cosa, mira sobre todo las prácticas: lo que la gente hace, y el sentido jurídico que atribuye a eso que hace.

Son distintas maneras de mirar. Pero no están en el mismo plano. El análisis doctrinal del derecho sirve para hacer cosas, es parte de la práctica jurídica, sirve para hacer exégesis, sirve para redactar leyes, reglamentos, sentencias, sirve para legitimar normas, instituciones. El significado de la ley, sin embargo, sólo se entiende si se toma en cuenta la práctica, es decir, eso que se hace con el derecho; en expresión de Azuela: cualquier recuento que no considere el sentido que los actores atribuyen a su práctica es insuficiente.

Si se trata de entender el derecho, el verdadero objeto de análisis *tiene que ser la experiencia jurídica*, es decir, el derecho tal como existe realmente para quienes lo usan. Eso quiere decir que el punto de partida tiene que ser empírico. En los hechos, lo único que podemos observar son interacciones sociales: lo que vemos son situaciones concretas en las que diferentes sujetos sociales se relacionan entre sí; la ley es uno de los ingredientes de esa interacción, sólo uno: importante sin duda, pero no el único; la definición jurídica de la relación entre dos personas, o dos grupos de personas, es uno de los elementos que dan forma a esa relación, nada más,

no su esencia ni cosa parecida. El derecho no nos explica la situación ni la relación entre las partes, pero es indispensable para definirla.

A ver si soy capaz de explicarlo bien. En las leyes, y en las sentencias y los tratados, existe *la idea del derecho* como una entidad autosuficiente, coherente, cerrada, que puede estudiarse en sí misma, limpia de toda contingencia. Y esa existencia del derecho como idea es indispensable para que este pueda aparecer como legítimo. Pero es sólo una de sus dimensiones. El derecho existe también en la práctica, o más exactamente, existe *como práctica*, cuando sujetos sociales concretos se lo apropian en una situación concreta: y sólo así, y sólo entonces, existe realmente como orden jurídico.

La idea del derecho es parte de ese orden, porque a ella se refieren los actores, y sobre todo es un recurso indispensable para la legitimidad de ese orden. Pero el significado real del derecho en la práctica es el que le atribuyen los actores, y el orden es el que produce su interacción: el orden es un hecho social, no una idea.

Volvemos a un tema conocido. En general, las leyes tienen un propósito claro para quienes las escriben. Normalmente han sido negociadas, representan alguna clase de acuerdo, pero en todo caso obedecen a determinadas convicciones, a determinados principios, traducen una idea de la sociedad, una idea de cómo es y cómo debería ser, y responden también a un cálculo concreto. Las leyes se escriben y se promulgan con la intención de que produzcan efectos más o menos bien pensados, se piensan para cuidar el ambiente, para favorecer algunas actividades, para organizar un campo, lo que sea. Y pueden ser más o menos eficaces para conseguir eso que se había pensado. Pero tienen siempre otras consecuencias: imprevistas, que escapan a la intención de los legisladores, porque es imposible prever de antemano todos los contextos en que se pueden emplear los enunciados jurídicos una vez puestos en circulación.

Para que se entienda basta con anotar el cambio más simple, más obvio, el más inevitable: el que resulta del paso del tiempo. Las circunstancias cambian, las necesidades, los intereses, las condiciones materiales, morales, los recursos tecnológicos, y con eso cambia también el sentido de la ley.

Sirve de ejemplo uno de los temas que más ha estudiado Antonio Azuela, y al que ha dedicado algunas de sus mejores páginas: el régimen de propiedad ejidal en México. La figura jurídica del ejido se creó para ordenar el

proceso de reforma agraria mediante la dotación de tierras a comunidades rurales organizadas, con personalidad jurídica propia. El rasgo más característico del ejido, como forma de tenencia de la tierra, es que la propiedad es inalienable –o al menos lo era hasta las reformas de los años noventa. Se pensó así sobre todo para mantener la cohesión de las comunidades, el arraigo, también para proteger a los campesinos de las inercias del mercado. La inspiración de ese propósito era una idea del campesino más o menos fantasiosa, una mitología en la que el vínculo del campesino con la tierra era el fundamento de la nación. Y por eso, en detrimento de las autoridades políticas, se atribuyó un poder considerable a las autoridades de los núcleos agrarios, a la asamblea y el comisariado de bienes ejidales, y ese poder fue aumentando además, sin un fundamento jurídico claro, sobre todo por la autoridad moral incontestable del campesinado.

Pero eso fue en el primer tercio del siglo veinte. Se definió entonces la figura del ejido, se decidió el reparto, y se fraguó el relato mitológico de la nación campesina. Pero con el paso del tiempo los ejidos cambiaron mucho, como es natural, y la forma jurídica, inalterable, comenzó a tener consecuencias que hubiese sido imposible prever. Miremos sólo dos procesos de cambio, los más fáciles de apreciar. El primero, el crecimiento de la población, cuyo principal efecto fue que llegase a vivir a los ejidos una gran cantidad de gente, los avecindados, que no podían convertirse en propietarios porque la tierra era inalienable –no podían comprarla, porque nadie se la podía vender. Actualmente la mayoría de los habitantes en tierras ejidales son avecindados, y según el caso puede llegar a ser hasta el 90 por ciento. El resultado ha sido que en lugar de la comunidad imaginada de ejidatarios surgiese otra, con dos sujetos sociales claramente distintos, con derechos distintos: los ejidatarios y los avecindados.

El segundo proceso es la urbanización de los ejidos, que entre otras cosas pone de manifiesto el significado político de la diferencia entre esos dos sujetos sociales. La mayor parte de los ejidos tienen ya desde hace décadas servicios públicos urbanos: agua potable, drenaje, electricidad, escuelas, servicios de salud. Ahora bien, sin que haya un fundamento jurídico explícito, claro, indudable, la mayoría de las veces son bienes que provee, y controla, la autoridad agraria, que por ese solo hecho se convierte en realidad en una forma de gobierno, que decide sobre los bienes públicos, pero una forma de gobierno de los propietarios, que excluye de

las decisiones a la mayoría de la población. Una consecuencia imprevisible, desconcertante, del régimen de propiedad de la tierra.

El resultado, dice Azuela, es que el ejido ha dejado de ser una forma de acceso a la propiedad de la tierra, para convertirse en una forma de exclusión. O sea, que la misma ley no dice siempre las mismas cosas.

### **El incumplimiento como práctica jurídica**

A estas alturas, debe ser bastante obvio que el mismo enfoque sirve para estudiar el incumplimiento de la ley, que tiene la misma complejidad. Para el sentido común, una vez que se rompe la ley, el derecho es irrelevante –porque se entiende que el derecho es el texto de la norma que se ha quebrantado. En cambio, si se mira el incumplimiento como una práctica jurídica, resulta que no hay nada obvio. Veamos. Cuando se cumple con la ley, o se exige que se cumpla la ley, cuando la ley se usa para hacer algo, la ley es sólo una de las condiciones que configuran la acción, pero no el motivo. Y lo mismo hay que decir del incumplimiento de la ley: la infracción es uno de los rasgos con que se puede caracterizar la acción, pero no es el motivo ni la explicación, ni está claro qué significa.

Vale la pena detenerse un poco en esto, porque el tema suele tratarse de un modo bastante ligero, y con eso se pierden de vista cosas que importan. Para la mirada convencional, ya sea de juristas, políticos, académicos, la que domina en la conversación pública, la infracción de la ley *siempre es un problema*, y un problema que debe corregirse –haciendo cumplir la ley. Porque se supone, y esto no es trivial, que la ley siempre se puede cumplir, que el cumplimiento no ofrece dudas, y que no hay más que dos opciones: legalidad o ilegalidad, que en el fondo implica escoger entre el orden y el caos.

En cuanto se piensa un poco, es claro que hay más que eso, las cosas son bastante más complicadas. Si el objeto de estudio es la experiencia jurídica, como propone Azuela, tanto da que sea la experiencia de cumplir como la de no cumplir con la ley. Por eso nunca basta con saber que una ley no se cumple, o que no se cumplió en un caso concreto, sino que hay que preguntar qué significa la infracción, qué función tiene, cómo es entendida por los actores en esa situación, qué consecuencias tiene para ellos, es decir, que el incumplimiento de la ley abre un

horizonte de análisis que no se puede dejar de lado –si se trata de entender el derecho.

Si se mira el funcionamiento normal del orden jurídico, salta a la vista que el cumplimiento mecánico de las leyes es sólo una posibilidad, y acaso no la más frecuente, salta a la vista que no sólo hay infracciones concretas, puntuales, de un actor determinado, un delincuente, sino irregularidades sistemáticas, hay inconsistencias en la ejecución, en la imposición de sanciones, y hay también contradicciones entre sistemas normativos dentro de un mismo orden. Y salta a la vista que todo eso puede ser eficiente, puede ser funcional: pueden ser soluciones prácticas para problemas prácticos. El ejemplo más claro que se me ocurre ahora, que figura en bastantes textos de Azuela, es el de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, en México, cuya función consistía precisamente en legalizar, mediante una expropiación, la ocupación ilegal de suelo urbano donde hubiese asentamientos humanos irregulares; la existencia misma de la Comisión supone una infracción frecuente, masiva, cotidiana, que necesita una solución institucional –al margen del derecho de propiedad.

Se puede decir de manera muy sencilla: las infracciones son parte del orden jurídico, parte de lo que hay que explicar si se quiere dar cuenta de la experiencia jurídica. Se trata sólo de sustituir la indignación moral o ideológica por un programa de investigación, y preguntar quiénes, cuándo, cómo, en el entendido de que la ley importa, la infracción de la ley importa, pero no es el factor que explica la conducta, y la ilegalidad no es lo único que hay que explicar.

En esto es muy claro de qué manera la mirada de Azuela se contrapone a la del sentido común vigente en la conversación pública. En México, y en bastantes otros países, hay la fantasía de que las leyes no se cumplen –nadie, ninguna ley, nunca. En la cultura popular se explica con una especie de fatalismo un poco jactancioso, de acento folclórico: es que así somos los mexicanos (los españoles, los argentinos, los italianos). Obviamente, no es verdad en ninguno de los casos. La idea traduce la representación fantasiosa de la legalidad en ese registro pesimista del que hemos hablado. Para empezar a entender la ilegalidad, como parte de la experiencia jurídica, para hacer de ello un programa de investigación, corresponde empezar por una fórmula más modesta, más sensata: la mayor parte de la gente cumple la mayor parte de las leyes la mayor parte del tiempo. Puesto en esos términos, lo que queda

es un problema sociológico: quién infringe qué leyes, cuándo, por qué, en qué contexto, con qué consecuencias.

Azuela lo explica en términos muy simples. Es claro que algunas leyes se cumplen más que otras. Ése no es un problema moral, sino sociológico. El incumplimiento tiene lugar en un contexto y está mediado por una serie de condiciones no jurídicas a partir de las cuales adquiere sentido la infracción –como irrelevante, como justa o lo que sea. Desde un punto de vista formal, lo único que hace falta saber, lo único que se puede saber es que se quebrantó la ley. Pero hay mucho más que eso. La infracción no es un punto muerto del análisis del derecho. La información empírica dice que una ley no se cumple: lo que sigue es preguntar ¿y qué? ¿Qué importancia tiene? ¿Qué significa, para quién? ¿Qué consecuencias tiene? Nada es obvio, nada está del todo claro, y sobre todo nada de eso lo sabemos de antemano.

En las últimas décadas, como parte del auge de los modelos de elección racional, se ha popularizado un modo de análisis pretendidamente realista del cumplimiento de la ley, a partir del cálculo racional. Un modo que se supone que puede dar cuenta del incumplimiento de la ley. La idea se ha usado para proponer diseños de instituciones, también como orientación para el derecho penal. Se sostiene sobre un argumento muy sencillo, que se supone que tiene validez universal: los individuos deciden su curso de acción en todo momento a partir de un cálculo de costos y beneficios, de manera que lo que hace falta para que la gente cumpla con la ley es elevar los costos de la infracción.

La tesis es atractiva porque sintoniza con el populismo penal ambiente, con la predilección del sentido común por las estrategias punitivas, y puede parecer razonable en teoría, pero en la práctica no tiene mucho sentido. Sólo serviría como explicación si se pudiera suponer que la aplicación de la ley es automática, uniforme, o en todo caso calculable, y si se supone un único contexto, igual para todos los sujetos, y una única interpretación de la ley. O sea, que no sirve.

La idea de Azuela se puede decir con la misma expresión con que comenzamos: la infracción de la ley nunca es *sólo la infracción*. Es decir, que no se reduce a la contraposición de lo que manda la ley y el interés particular de los infractores, porque con frecuencia no es indudable lo que manda la ley, ni lo que significa cumplir o no cumplir con ella. La infracción es un hecho social, y hay

siempre una serie de mediaciones que condicionan su significado. No ayuda a entender nada el ponerlas todas en un mismo plano, como infracciones, porque todas son por ejemplo prácticas de deforestación, y se cortan árboles sin permiso – aunque efectivamente sean siempre delitos ambientales.

Vale la pena insistir con un ejemplo concreto, de los que atraen más reflectores: la corrupción. Es claro que en el uso habitual la expresión engloba conductas muy distintas, en ámbitos muy distintos, puesto que en la conversación pública cuenta como corrupción el soborno a un policía de tránsito, el arreglo de un contrato público, el financiamiento irregular de un partido político y docenas de otras cosas que tienen en común sólo ser infracciones que implican a funcionarios públicos o representantes políticos. Y por supuesto, siempre se supone que la infracción fue deliberada, que fue en perjuicio del interés público, en beneficio de intereses particulares, y que bastaría la voluntad de cumplir con la ley, etcétera. En la práctica, las cosas pueden ser más complicadas que eso.

Se puede explicar bien con un ejemplo, a partir de un estudio ya clásico de Antonio Azuela, *Las compras del gobierno: datos blandos, percepciones duras* (México: IIS-UNAM, 2007). Ni en ese ni en ningún otro terreno es posible observar directamente la corrupción, pero sí se puede tener información sobre las prácticas habituales, y saber si se cumplen y con qué exactitud los lineamientos, los planes, plazos, procedimientos que se han diseñado para garantizar la transparencia y el buen uso de los recursos públicos. En la práctica, aparecen diferencias enormes entre unas dependencias y otras: unas prefieren licitaciones, otras invitaciones restringidas o asignación directa, algunas cumplen puntualmente con los programas, otras tienden a estar fuera de plazo, muchas solicitan modificaciones del presupuesto. Nada de ello implica que haya más o menos corrupción, pero el conjunto permite ver los perfiles del campo que hay que estudiar.

En lo que me interesa ahora, el análisis de la información permite ver infracciones de todas clases. La preocupación por la corrupción de las últimas décadas ha resultado en una multiplicación de los reglamentos, normas, requisitos, procedimientos, que obviamente multiplica las ocasiones de incumplimiento. Ahora bien, lo interesante, dice Azuela, es que muchas de esas infracciones que saltan a la vista, que las auditorías y las evaluaciones externas señalan de manera sistemática, pueden parecer muy graves en el papel, pueden ser muy graves en teoría, y para los

funcionarios son cosas de rutina: esperable, natural, que no tiene mayor importancia –y que no significa que haya corrupción. Está prohibido decirlo, según en qué contexto, pero los funcionarios saben que con frecuencia la ley no puede cumplirse con exactitud, porque en la regulación de la administración pública como en otros campos hay enunciados jurídicos pragmáticamente vacíos que dan legitimidad a la legislación, y dan lugar a procedimientos difíciles de cumplir.

### **Donde dice método, debe decir**

En la obra de Azuela no hay una preocupación metodológica, pero eso no significa que no haya un orden característico, una manera de abordar los problemas, lo que acaso sería más apropiado llamar un estilo, que se puede caracterizar con dos o tres rasgos muy sencillos, de ambición muy modesta. En esa modestia está una de las claves de su escritura.

Si hubiese que definir un recurso fundamental en su método yo diría que se trata de *desdramatizar* los fenómenos jurídicos, las discusiones, los conflictos jurídicos. Porque lo que hace es sacarlos del escenario abstracto, de oposiciones simples, en que se suele representar el derecho: la ley o el caos, la obediencia o el crimen, y en un sentido muy concreto *trivializa* los problemas, es decir, los traduce en términos cotidianos, concretos.

Casi cualquiera de sus textos podría comenzar diciendo: empecemos por los hechos. Y es que hay que empezar por ahí. Porque es verdad que no los conocemos. El problema es que estamos en la idea de que sí, porque tenemos ideas hechas acerca de casi cualquier conflicto jurídico: las palabras son tan claras, que parece que no hubiera lugar a dudas, una expropiación es una expropiación, una tala ilegal es una tala ilegal –salvo que no lo son.

Sirve de ejemplo el estudio de Azuela sobre el conflicto por el proyecto de construcción del aeropuerto de la Ciudad de México en tierras del municipio de Atenco (que además es un texto apasionante). El caso estuvo en la prensa durante meses, nadie se privó de dar su opinión porque era particularmente dramático: unos campesinos que se oponían a la expropiación de sus tierras para construir el nuevo aeropuerto. El repertorio de la discusión en el espacio público era el que se puede imaginar: el derecho de propiedad, el progreso, el régimen ejidal. Bien, empecemos por los hechos. En el municipio de San Salvador Atenco hay varios ejidos, uno de



ellos es Atenco, la expropiación afecta sólo a una fracción de la tierra de algunos de los núcleos, algunos campesinos están conformes, otros no. Sólo la descripción basta para mostrar que la discusión en el espacio público, y la opinión de no pocos juristas, fue más bien de brocha gorda, e hizo que se perdiera de vista precisamente lo importante en el conflicto.

Seguramente parece una obviedad eso de empezar por los hechos, pero hace falta decirlo. Porque con demasiada frecuencia en la conversación pública, en muchos textos académicos también, se empieza suponiendo que los hechos son conocidos. Y no suele ser el caso. Entre otras razones, porque eso que conocemos está normalmente filtrado por categorías jurídicas que son engañosamente simples, y evocan además imágenes de una intensa carga emotiva, moral. La mayoría de las discusiones sobre asuntos jurídicos entraña algún malentendido más o menos grave: insisto, no sólo entre el público en general, sino entre académicos también. Si se miran los hechos, si se presta atención a los detalles concretos, de inmediato resulta visible la complejidad que hay detrás de conceptos aparentemente unívocos. Por eso, empezar por los hechos cambia completamente la perspectiva. La estrategia de Azuela consiste en descomponer los fenómenos abstractos –expropiación, deforestación, incumplimiento—en el conjunto de prácticas concretas a que se refieren, que remiten a sujetos distintos en contextos distintos.

Azuela consigue que resulten perfectamente claros procesos muy complicados, pero no porque los simplifique, no porque reduzca la complejidad, sino al contrario, porque no descuida ningún detalle de esa complejidad. Todo consiste en no dar nada por supuesto, no dar nada por sabido, y evitar quedarse en las abstracciones, preguntar por lo más material y concreto: cuántos ejidatarios, cuántos avecindados, quién provee el agua, cómo se paga la luz... Y para analizar un conflicto empezar por preguntar qué actores intervienen, que a lo mejor no son los que figuran; preguntar qué otros temas se discuten, en qué otros contextos, y preguntar qué lógica opera en cada contexto.

Vale la pena poner un ejemplo, y creo que sirve bien otra vez su estudio del conflicto con motivo del aeropuerto de la Ciudad de México. Los conflictos son siempre el mejor lugar para estudiar el derecho. Muchos tienen tarde o temprano una solución jurídica, bajo la forma de una sentencia o un acto administrativo; no es necesariamente la solución del conflicto, entre otras cosas

porque esa solución se desprende de una manera de elaborar jurídicamente el problema, una de las varias maneras posibles. No hay nunca una única definición legal de un conflicto: el derecho ofrece un repertorio de significados más o menos útiles, que las partes usan para defender su posición. En ese sentido, el derecho es parte del conflicto, la definición jurídica de los hechos es parte de lo que se disputa. Pero además, en los conflictos siempre se trata de *algo más*, aparte de la materia que está ostensiblemente en litigio. Algo más que con frecuencia es imposible de manejar para el derecho. En general, hay un motivo básico, que a veces puede tener un valor puramente simbólico, pero adheridos a él, por decirlo así, hay otros temas que pueden tener incluso más importancia. Todo conflicto, además, tiene varios niveles (para empezar, su despliegue en el escenario judicial), niveles que implican a diferentes actores, para los que el conflicto tiene diferente significado, y se expresa en un lenguaje diferente.

Pero vayamos al caso, el problema del aeropuerto de la Ciudad de México, alrededor del año 2000. En cuanto se pregunta por los hechos, el conflicto se descompone en una serie de procesos de índole muy distinta. Está en primer lugar el conflicto entre las autoridades del municipio de San Salvador Atenco y los representantes del ejido de Atenco, y el conflicto entre los diferentes ejidos del municipio, y dentro de cada uno de ellos. Está también, en otro contexto, el conflicto entre algunos ejidatarios y el gobierno federal que se lleva ante las autoridades administrativas y ante los tribunales de diferentes jurisdicciones, y que desemboca en la Suprema Corte. Ahora bien, cuando ese conflicto, o esa serie de conflictos, se trasladan al contexto nacional, se pierden de vista casi todos los detalles del conflicto local, se retiene de ellos casi una caricatura que sirve en realidad para alimentar otras discusiones; con motivo del aeropuerto, en la prensa nacional se abrió una discusión sobre el monto justo de una indemnización; otra más sobre la policía, el orden público y los límites del uso de la fuerza; otra más, muy sustantiva, sobre la modernización, el desarrollo y el destino del campo; y otra, no menor, sobre el ejido, que era en realidad una discusión sobre la herencia de la revolución mexicana. Pero había otro plano más, porque el conflicto llegó a la conversación global, mediante las organizaciones ambientalistas, y allí, desaparecidos todos los matices, era una historia de David contra Goliat. No es que ninguno de esos escenarios, ninguna de esas discusiones sea mentira, no hay un *verdadero conflicto*, o mejor dicho, el

verdadero conflicto incluye todo eso, y sólo se entiende si se considera de qué modo se articula la configuración, y cómo cada escenario influye sobre los otros.

Resumiendo todo lo posible, el enfoque de Antonio Azuela reposa sobre tres premisas básicas. La primera, que la ley no basta nunca para resolver nada, no es suficiente prohibir, regular, castigar, no se puede esperar un efecto inmediato, unilateral de la aplicación de la ley. La segunda, que la ley importa: no lo puede todo, pero no es irrelevante, en mucho contribuye a configurar los procesos sociales. Y la tercera, que no hay una disyuntiva entre el derecho y el caos: en ninguna parte, en ningún momento hay el orden mecánico de las leyes que se cumplen con exactitud perfectamente previsible, pero eso no significa que se viva en la anarquía.

Si se le preguntara a él por el significado de su obra, seguramente diría algo así: me gusta pensar que mi trabajo no tiene más pretensión que explicar ciertos procesos donde la ley importa, con una mirada que no es la de la ley. Así de sencillo.

# Propiedad

## 1. El análisis sociológico de la propiedad<sup>1</sup>

Desde hace siglos, la propiedad ha estado en el centro del pensamiento político. Si algún tema ha provocado una gran división acerca de lo que define al mundo moderno y su porvenir, es el de la propiedad. A pesar de ello, es notable que, por varias décadas, no haya atraído la atención de la mirada sociológica lo suficiente como para que tuviésemos alguna obra mayor sobre ella. Acaso la crítica de Ralph Dahrendorf (1959) a las concepciones marxistas de la propiedad bajo el capitalismo haya sido el último intento relevante en ese sentido. Desde entonces, la cuestión de la propiedad ha quedado diluida en debates sobre conceptos más generales, como el poder o las clases sociales. Si bien es imposible encontrar un argumento sociológico relevante de la segunda mitad del siglo veinte que niegue la importancia de la propiedad, es más difícil aún encontrar un abordaje explícito de la misma como parte de la teoría social contemporánea<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, el tema sigue atrayendo la atención de la filosofía del derecho (Waldron, 1988), la economía y la ciencia política. En particular, el neo institucionalismo (Ostrom, 1990) y el análisis económico del derecho (Ackerman, 1977; Posner, 2014) han sido campo fértil de investigación al respecto.

Así, en ausencia de un debate propiamente sociológico sobre la propiedad en general, este breve ensayo tratará de mostrar el modo en que una aproximación sociológica puede contribuir a la comprensión de los múltiples significados que la propiedad puede tener para actores diversos en situaciones distintas. En un mundo cada vez más complejo es difícil encontrar un significado genérico a la palabra “propiedad”, sobre todo por la diversidad de las cosas que pueden ser poseídas (desde casas hasta software, pasando por activos financieros, novelas y un largo etcétera), así como por la diversidad de “personas” a quienes pueden atribuirse derechos de propiedad (desde seres humanos de carne y hueso, unos más ricos que otros, unos más beligerantes que otros, hasta corporaciones multinacionales, pueblos indígenas, universidades, iglesias...). Mi argumento principal en lo que sigue es que, para hacer legible esa complejidad es preciso reconocer que la propiedad tiene un carácter dual, es decir, que tiene que ser vista, al mismo tiempo, como una

---

<sup>1</sup>Esta es una versión ligeramente ampliada y modificada del texto publicado en D. S. Clark (editor) *Sage Encyclopedia of Law and Society: American and Global Perspectives*.

<sup>2</sup> Una excepción importante puede encontrarse en Carruthers y Ariovich (2004).

relación social y como una institución jurídica. Sería engañoso decir que esas dimensiones son como caras de la misma moneda, porque la primera es mucho más densa y vasta que la segunda, pero lo cierto es que ninguna de ellas existe sin la otra. Esta sería la principal nota distintiva entre una aproximación sociológica y la que hoy domina el horizonte de las ciencias sociales, que no es otra que la del neo institucionalismo, dentro del cual lo que define a la propiedad es que consiste en derechos – un “haz” de derechos, frase con la que suele traducirse al español la invención hohfeldiana del “bundle of rights”.<sup>3</sup> Y es que ante la mirada sociológica la propiedad es, antes que nada, una relación de poder, una relación social donde uno(s) puede(n) excluir a otros del uso, aprovechamiento o disposición de algo. La densidad de esa relación no puede ser captada por las categorías jurídicas, por mucho que estas sean necesarias para organizar la protección del estado, que es parte de las expectativas de sus titulares. Para los operadores del derecho, el que alguien tenga una casa, una parcela agrícola o unas acciones de Monsanto, puede ser reducido a fórmulas legales, pero todo el mundo sabe que en los hechos es una experiencia previa y distinta a dichas fórmulas.

### **La propiedad como relación social**

Para caracterizar las relaciones de propiedad es preciso identificar tres elementos, analíticamente distintos pero íntimamente relacionados entre sí: el objeto que se posee, los actores involucrados y el tiempo en el que transcurre y se transforma el poder de exclusión. Sabemos que los objetos de propiedad pueden ser muy diferentes y esto es obvio cuando contrastamos que la exclusión de las cosas materiales produce resultados distintos que la exclusión sobre las inmateriales. El uso de la propiedad intelectual no produce las mismas “externalidades”, para usar el lenguaje de los economistas, que el de ese complejo universo que llamamos recursos naturales. Y por ello suscita debates muy particulares, como aquellos sobre la conveniencia de que ciertas formas de conocimiento o información (los códigos genéticos, por ejemplo) sean objeto de propiedad, o como los que se refieren a la posibilidad de hacer valer los derechos respectivos – sobre los hackers, por ejemplo.

---

<sup>3</sup> Todo parece indicar que fue Wesley Hohfeld quien, a principios del siglo veinte, propuso esa metáfora que es hoy el pan de cada día del análisis de la propiedad desde la economía y la ciencia política (Hohfeld, 1913).

Es obvio, pero hay que recordarlo: en el mundo de los objetos físicos, existe una gran variedad de cosas que pueden ser apropiadas: tierra agrícola, edificios de oficinas, sistemas de irrigación, obras de arte. Para no llevar el asunto más allá de la aparición de la sociología como proyecto intelectual, baste con decir que la tesis durkheimiana de que las sociedades clasifican el mundo (cada una a su manera) en un ámbito sagrado y otro profano, es ya una distinción entre clases de objetos, o sea el germen de una teoría sociológica de la propiedad (Durkheim, 1950). Los derroteros de la discusión sobre esa clasificación, que pasan por Marcel Mauss y Levi-Strauss, hasta llegar a las modernas teorías sobre el patrimonio (Weiner, 1992), pueden verse como la genealogía de una antropología de la propiedad.

Incluso cuando todas las cosas pueden ser convertidas en un equivalente universal, el dinero, mientras sigan siendo lo que son y estén en manos de alguien, las relaciones sociales en torno a ellas estarán marcadas por su específica materialidad. Y esto tiene implicaciones directas sobre la regulación jurídica de esas relaciones. Así, el impacto que producen las actividades industriales, así como la estructura misma del espacio urbano han originado restricciones a la propiedad en el desarrollo urbano. En una perspectiva histórica, que debe incluir desde la revolución sanitaria hasta el surgimiento de la planeación, esas restricciones son nada menos que el modo en que eso que llamamos “la cuestión social” ha transformado la propiedad como institución.

También en el contexto urbano ha surgido un debate sumamente trascendente en torno a un objeto particular, aunque muy generalizado, de propiedad: la vivienda. La posibilidad de establecer diferentes regímenes jurídicos para acceder a un lugar donde vivir en el contexto del estado de bienestar llegó a convertirse en uno de los temas centrales de los estudios urbanos (Saunders, 1984).<sup>4</sup> El mismo tema adquirió una importancia desproporcionada en el contexto de los llamados “asentamientos irregulares” en las periferias urbanas de las ciudades del mundo desarrollado, cuando a alguien se le ocurrió que el otorgamiento de títulos de propiedad a los pobres urbanos los llevaría a gozar de los beneficios del desarrollo capitalista (De Soto et al, 1987).

---

<sup>4</sup> Que el gobierno de Margaret Thatcher haya malbaratado las viviendas sociales en el Reino Unido, para convertir a sus ocupantes de inquilinos a propietarios, es sin duda uno de los episodios fundamentales en la consolidación de la ideología neoliberal en décadas recientes.

Durante casi todo el siglo veinte, la agenda de la reforma social generó argumentos para justificar restricciones sobre los propietarios a nombre del interés público y eso llegó a ser visto como uno de los pilares del estado moderno. Pero últimamente cierto tipo de cosas atrajeron argumentos para ampliar los derechos de propiedad y no necesariamente desde una perspectiva conservadora. Así, los servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas, como la retención de agua por los bosques, han conducido a la idea de que los dueños de esos bosques deben ser compensados por quienes gozan de dichos servicios por el solo hecho de no destruirlos. Igualmente, la información genética “contenida” en organismos que prosperan en ciertos hábitats es vista como una fuente de derechos, sobre todo cuando los propietarios son comunidades indígenas. Muchas de las iniciativas de la agenda ambiental de los últimos años tienden a ampliar el alcance de esos derechos de propiedad a nombre de la sustentabilidad, o sea de la posibilidad de hacer sobrevivir a la civilización humana tal como la conocemos, nada menos. Una vez más, las cualidades del objeto contribuyen a dar un significado específico a las relaciones de propiedad.

El segundo aspecto de las relaciones de propiedad se refiere a los actores sociales que en ella participan. También es obvio que el poder de excluir que está en la definición de propiedad adquiere un significado más claro cuando sabemos no sólo de qué cosa se trata sino quién ejerce ese poder, sobre quiénes y con qué estrategias y visiones del mundo. Dejaré de lado el arduo problema de identificar a los excluidos; como nos recuerda una antigua expresión, la propiedad se ejerce *erga omnes*, o sea frente a todos. Pero hablando de quienes ejercen el poder de excluir sí conviene traer a cuento la antigua crítica al paradigma liberal que oculta las diferencias entre propietarios en aras de una definición universal del individuo, aunque solo sea para llamar la atención sobre el hecho de que, todavía hoy, una gran parte del trabajo académico suele olvidar esas diferencias.

Para comenzar por alguna parte, conviene recordar la llamada revolución gerencial que sobrevino cuando las sociedades por acciones comenzaron a ser dominadas más por sus administradores que por los dueños de las acciones, un asunto que advirtió Max Weber y que ha sido ampliamente documentado desde hace casi un siglo (Berle y Means, 1932). Ciertamente, la complejidad de esos arreglos fue la base para el análisis de Ralph Dahrendorf de la propiedad en el capitalismo. Pero



más allá de hacia dónde pueda llevarnos ese debate en el terreno de la gran teoría, el hecho es que el significado de la propiedad en cualquier sociedad varía dependiendo de quiénes son los propietarios y eso es visible en diversas áreas de las ciencias sociales. Así, por ejemplo, la adaptación de la teoría de la renta de la tierra al contexto urbano, expandió su fuerza explicativa una vez que reconoció (y documentó empíricamente) la diferencia entre la propiedad de la aristocracia terrateniente, la iglesia y los desarrolladores inmobiliarios (Massey and Catalano, 1978). Incluso ahí donde predomina un tipo de propietario, la presencia de los otros deja una marca en casi cualquier paisaje social.

Más recientemente, la cuestión de “quién es dueño de qué” ha dado un giro con la atención que han atraído las zonas forestales en propiedad común por comunidades campesinas o indígenas. Hasta hace poco, la propiedad en común era vista como lo opuesto a la propiedad privada. El derecho a *no ser excluido*, para usar el lenguaje de MacPherson (1978), era visto como el rasgo esencial de la propiedad en común, lo que contrastaba con el *derecho a excluir*, que caracterizaría la propiedad privada. Pero hoy las comunidades campesinas e indígenas han entrado en relaciones tan cercanas con otros actores (compañías farmacéuticas o madereras, ONGs conservacionistas, vecinos que apetecen sus recursos...) que se ha generalizado el argumento para fortalecer sus derechos de propiedad. Lo común y lo privado no se oponen, sino que se complementan (Lynch and Harwell, 2002).<sup>5</sup>

Ahora bien, identificar el carácter de los agentes sociales involucrados en las relaciones de propiedad es solo un primer paso. El centro del análisis sociológico está en observar las estrategias que ellos persiguen y el significado que atribuyen a su condición de propietarios. El enorme universo de prácticas sociales a través de los cuales los propietarios ejercen su poder de excluir (y las que despliegan quienes a veces resisten dicho poder) incluyen desde prácticas materiales (de “aprovechamiento”) y prácticas simbólicas que crean o reproducen narrativas que proyectan imágenes tan diversas como las de los lugares sagrados o las tradiciones vecinales en las ciudades. Si alguna contribución puede hacer el análisis sociológico de la propiedad, sobre todo cuando se le contrasta con el análisis económico, ella

---

<sup>5</sup> Para Elinor Ostrom, la figura intelectual más destacada del movimiento de “los comunes”, la propiedad común es una modalidad de la propiedad privada (Ostrom, 1990 y Gibson et al, 2000). Hay un sorprendente paralelo entre esa definición y la del padre de la doctrina de la propiedad en la constitución mexicana, como podrá verse en el capítulo sexto de este libro.

radica en interpretar el sentido que los actores otorgan al hecho de poseer algo – o de que alguien más lo posea. Y aquí viene a cuento un problema clásico de la sociología, como es el de la “agencia” humana. Como cualquier forma de poder, la propiedad no funciona de manera automática, hay que ponerla en acto. La expresión más evidente de esto es la usucapión, es decir, la posibilidad de que algo cambie de manos cuando se combina la pasividad del propietario con el protagonismo de otro que actúa como si lo fuera. El simple hecho de que la propiedad no es algo por definición fijo y eterno, sino que tiene que ser actuada, en el sentido de “puesta en escena”, nos lleva al tercer aspecto de esta relación social, que no es otra cosa que su dimensión temporal.

Acaso la limitación más severa de las doctrinas predominantes sobre la propiedad sea el que tienden a representarla como una situación, como algo estable. Pero incluso cuando las relaciones de propiedad parecen ser estables, cosa que llega a equipararse con la idea misma del orden social, nunca están en reposo, aunque solo sea porque las cosas y las personas nos hacemos viejas; hay relevos generacionales, cambio tecnológico y muchas otras dinámicas que suelen quedar comprendidas con la noción de *procesos sociales*. Y ya que no hay un tiempo lineal ni universal, el carácter impredecible de esos procesos representa un elemento más de la complejidad de las relaciones de propiedad.

Para ilustrar la diversidad de las transformaciones de la propiedad en el tiempo, baste con mencionar los procesos de transformación urbana, que cambian el significado de ser dueño de una casa en una determinada zona (Plotkin, 1987); los ciclos de la economía mundial (que impulsan unos cultivos a expensas de otros y por ello cambian el sentido de la propiedad rural), y las reformas agrarias, que crean nuevas formas de propiedad o, al menos, hacen que la propiedad cambie de manos.

La idea de que la propiedad es parte de procesos sociales más amplios viene de lejos. Si *Las instituciones del derecho privado y sus funciones sociales*, de Karl Renner (1949), es uno de los clásicos del estudio sociológico de la propiedad, ello se debe al modo en que muestra que la función económica de la propiedad puede cambiar de manera fundamental, sin que cambie su contenido jurídico.

Otra forma de reconocer la especificidad de la aproximación sociológica surge de confrontar la sociología histórica con la filosofía política. Esta última ha

construido formulaciones abstractas notables para comprender el lugar de la propiedad en la relación entre estado y sociedad –Locke y Rousseau son los nombres obvios a este respecto. Sin embargo, es solamente mediante la sociología histórica que es posible comprender la lógica de acuerdo con la cual ciertas formas de propiedad pueden asociarse a diferentes configuraciones del estado (Elias, 1982). Esto tiene más que un mero interés histórico. El hecho de que la propiedad de la tierra no sea un asunto del todo resuelto en muchas partes del mundo hace evidente la necesidad de seguirla como un asunto dinámico.

Hasta aquí un recorrido de obviedades, para recordar que la propiedad puede ser muchas cosas, dependiendo de qué, quién y cuándo. Pero todo el tiempo es una relación social, es decir, una relación de poder. Aunque esto suene demasiado abstracto, al reconocerlo estamos en condiciones de articular la investigación sobre la propiedad con los debates más generales sobre las sociedades contemporáneas.<sup>6</sup>

### **La dimensión jurídica de la propiedad**

Entender la propiedad como relación social es una manera de explorar la compleja textura de un fenómeno social del que no se puede dar cuenta cabal mediante definiciones abstractas. Sobre todo, ese tipo de análisis nos permite observar que *la propiedad, en tanto que relación de poder, es analíticamente distinta de su definición jurídica.*<sup>7</sup> Esto no significa restar importancia a esta última, pero es un paso indispensable para estudiar el papel específico que puede tener el derecho como una mediación institucional que hace posible la reproducción de esa relación. Como nota precautoria, aclaro que en lo que sigue no me hago cargo de la tensión que puede existir entre el derecho estatal y otros dominios institucionales.

El análisis sociológico del papel del derecho en el dominio de la propiedad enfrenta los mismos problemas que la sociología jurídica en general. Sin embargo, para comprender el problema es importante tener en cuenta tres observaciones ampliamente reconocidas en el pensamiento jurídico y político contemporáneo: la

---

<sup>6</sup> Pienso, sobre todo, en la elaboración de Stephen Lukes sobre el concepto de poder en la teoría social contemporánea (Lukes, 2004).

<sup>7</sup> Esta distinción se refiere a algo tan simple como decir que no es lo mismo *el hecho de* llegar a tener una casa (por compra, por herencia o como sea) que la protección que esperamos del estado respecto de ese hecho; esto último es el aspecto jurídico de la propiedad. Una elaboración teórica más amplia de esta distinción puede encontrarse en Von Benda-Beckman et al, 2006)

naturaleza política de la definición jurídica de la propiedad, el carácter indeterminado del derecho y la naturaleza discursiva de los fenómenos jurídicos.

Algunos de los juristas más influyentes del siglo veinte insistieron en el carácter ideológico de la división entre derecho público y derecho privado (Kelsen, 1951). Es bien sabido que las doctrinas convencionales del derecho privado tienden a definir la propiedad como una institución anterior al estado, ignorando de esa manera el hecho de que la formación de la propiedad como institución es la otra cara de la formación del estado. Ciertamente, la propiedad como relación social no es una creación del estado, en el sentido de que ni el estado ni el derecho pueden crear a la sociedad, pero los derechos de propiedad solo pueden ser creados por medio del aparato estatal (o por la organización que sea capaz de rivalizar con él). Al mismo tiempo, esos derechos carecen de sentido a menos que definan la medida en que las expectativas de los propietarios serán respaldadas y hechas valer por un “tercero” colocado por encima de los individuos – o sea por los órganos del estado. En otras palabras, la definición de los derechos de propiedad, es siempre un proceso político. Esto orienta la investigación socio-jurídica de la propiedad en una dirección muy precisa: la definición jurídica de la propiedad no radica en alguna doctrina jurídica, por venerable que parezca, sino en la operación de esa compleja red de instituciones, procedimientos, rutinas y sobresaltos que es el estado moderno; complejidad que crece en múltiples direcciones, sean la descentralización, la globalización, la integración regional o la vuelta al nacionalismo.

La naturaleza política de los derechos de propiedad se vuelve todavía más relevante por el hecho de que su definición se ha vuelto cada vez más impredecible. En Estados Unidos, por ejemplo, a fines de los años setenta solía proclamarse que con el enfoque de “law and economics” se pondría fin a la incertidumbre sobre la definición de la propiedad (Ackerman, 1977), pero apenas una década después se seguía hablando de la “desintegración” del concepto de propiedad, debido a los constantes cambios de interpretación tanto en el terreno judicial como en el administrativo (Nedelsky, 1988). En realidad, se trata de algo que viene de lejos. Desde el surgimiento del realismo jurídico hace más de un siglo, la mirada socio-jurídica ha reconocido esta condición cambiante como parte de un fenómeno más general: la indeterminación de las normas sustantivas del derecho como un rasgo generalizado del derecho en las sociedades modernas, lo que ha hecho que la

atención se mueva hacia el dominio de los procedimientos. Después de todo, las variaciones en la extensión de los derechos de propiedad no son mayores que la que se observa en cualquier otra institución jurídica – la familia, la prisión. El problema para la investigación sociológica de la propiedad en este campo consiste en reconstruir el modo en que las prácticas jurídicas procesan los conflictos sobre el poder de excluir y producen respuestas en un mundo plagado de contingencias. Aquí aparece una nítida diferencia entre el análisis económico del derecho y la aproximación sociológica: mientras la primera da por supuesto que el sistema jurídico funcionará en una cierta dirección (una operación intelectual que puede ser legítima solo bajo ciertas circunstancias), la segunda tenderá a tomar en serio las minucias del campo jurídico (incluyendo las condiciones bajo las que trabajan los operadores del derecho). El punto de partida es el carácter siempre abierto de los procedimientos jurídicos. La oferta intelectual para esa tarea es amplia, ya que va desde la exploración de las culturas jurídicas hasta la teoría de sistemas, pasando por la de los campos sociales. Pero el propósito será siempre el mismo: registrar el modo en que las prácticas jurídicas recrean las relaciones de propiedad.

La tercera observación se refiere al carácter discursivo de todos los fenómenos jurídicos. Después del llamado “giro lingüístico”, hoy es difícil negar que el derecho no es más que un tipo particular de discurso, es decir, que las normas jurídicas no existen sino como *enunciados*. Lejos de que esto signifique restar importancia a los fenómenos jurídicos, es una forma de reconocer su capacidad de “instituir” la realidad social. Esto no significa decir que las normas crean las relaciones sociales, pero sí que les otorgan una condición particular que cualquiera puede reconocer cuando distingue, en el lenguaje común, entre una situación “de hecho” y otra “oficial”. El derecho proporciona a los actores un repertorio que les permite dar un sentido compartido a las relaciones en las que participan, incluyendo desde luego a las relaciones de propiedad.

Las primeras versiones de la naturaleza discursiva del derecho no tuvieron mucho eco en la sociología del derecho, acaso debido a su filiación con la filosofía analítica (Ross, 1957). Pero más recientemente ha surgido todo un corpus de producción académica que analiza las narrativas a las que recurren los propietarios para describir su lugar en el mundo social y que muestra el modo en que las

categorías jurídicas se combinan con otras representaciones (vernáculos o no) del poder de excluir a los otros en relación con una cosa (Rose, 1986).

Esta aproximación que pone énfasis en el discurso jurídico es particularmente relevante para el análisis cultural de la propiedad, pero también puede tener implicaciones prácticas. Y es que los derechos de propiedad no solo son representaciones (discursivas) de las relaciones de propiedad, sino que las categorías a través de las cuales ellas se expresan en el discurso jurídico están marcadas por una ambivalencia que puede tener importantes consecuencias políticas -ya que un mismo enunciado puede asociarse con situaciones sociales distintas e incluso opuestas. Lo peor es que esa ambivalencia no es la misma a lo largo del vasto universo del discurso jurídico; no es una cualidad que se presente de manera universal y que sea por lo tanto codificable. Por ejemplo, el título de propiedad de mi casa puede contener una cláusula que me obligue a comportarme “de buena fe”, pero también puede contener otra con una indicación muy precisa sobre lo debo hacer si dejo de pagar la hipoteca por más de dos meses. La primera de ellas es una fuerte candidata para un “análisis cultural” de la propiedad, mientras que la segunda puede ser una clara indicación del “contenido económico” de la propiedad; y a pesar de su claridad no se salva de la posibilidad de mutar su función económica, en el sentido de Renner.

Registrar la diversidad de enunciados que conforman los regímenes jurídicos de propiedad también es relevante en el tema que evocamos antes, es decir, el de los sistemas alternativos de propiedad para la vivienda en el medio urbano. Los debates sobre ese tema están dominados por una mirada fetichista de los fenómenos jurídicos; ambos bandos miran a los títulos jurídicos como si tuviesen un significado unívoco. Tanto quienes defienden la entrega de títulos de propiedad como quienes la resisten, parecen estar convencidos de que dichos títulos poseen una “naturaleza” jurídica, cuando es precisamente gracias a la concepción del derecho como discurso que podemos deshacernos de toda forma de naturalización de los fenómenos jurídicos. Aparte de las narrativas que ellos evocan, lo que hacen los enunciados jurídicos es referirnos a procedimientos en los cuales alguien tomará una decisión respecto de los intereses de alguien en torno de algo. Es por medio de esos procedimientos que un “tercero” (es decir, un órgano del estado) definirá el contenido de los derechos en casos de controversia.

No es ocioso recordar aquí que, si la incertidumbre es un rasgo generalizado del derecho, ella es mucho mayor cuando tiene lugar en el contexto de un estado de derecho débil. Es por ello que la “urbanización irregular” está tan extendida en países periféricos. Si, como nos enseñaron los clásicos, la creación de la propiedad es al mismo tiempo la creación del estado, una aproximación socio-jurídica debería ubicar a la propiedad en el contexto de ese proceso – que incluye muchas cosas además de títulos.

No importa cuánto nos esforcemos en reducir la propiedad a fórmulas abstractas, ella seguirá apareciendo como parte de muy diversos programas intelectuales y políticos. La sociología del derecho no puede producir una teoría general de la propiedad, pero sí puede ofrecer análisis que permitan reconocer la gran variedad de relaciones de poder que designamos con la palabra propiedad y, sobre todo, los diversos modos por los cuales los estados (u otros sistemas de poder) recrean esas relaciones mediante la operación de un orden jurídico.

## 2. La expropiación y las transformaciones del estado<sup>89</sup>

La expropiación aparece en los manuales jurídicos como una “figura jurídica” más; también aparece entre las políticas públicas como un “instrumento” más. Pero sabemos bien que no es ni una figura jurídica cualquiera ni un instrumento de política cualquiera; es el ejercicio de un poder –en más de un sentido, excepcional- del estado moderno. Por eso llama la atención que hoy en día la expropiación esté sometida a un profundo cuestionamiento.

Recordemos algunos casos. En 2000, un tribunal arbitral internacional condenó a México a pagar una indemnización de casi 17 millones de dólares a Metalclad, una empresa norteamericana dedicada al tratamiento de residuos peligrosos, que había sido “víctima” de lo que se definió como una expropiación.<sup>10</sup> En 2001, el presidente de la república experimentó el primer fiasco de su gobierno al verse forzado a revocar un decreto expropiatorio que había emitido para la construcción de un nuevo aeropuerto para la ciudad de México. En 2003, el jefe de gobierno de la Ciudad de México, protagonizó un conflicto con la suprema corte al negarse a pagar una exorbitante indemnización por una expropiación realizada tiempo atrás para regularizar la tenencia de la tierra en diez barrios populares. En 2004, el presidente protagonizó un fiasco aún mayor, al promover el desafuero del jefe de gobierno por el supuesto desacato a la orden de un juez en el sentido de detener las obras derivadas de un decreto expropiatorio.

Evidentemente, algo estaba pasando en torno a un recurso jurídico que había sido clave en la construcción del estado mexicano postrevolucionario; ello nos condujo a emprender un proyecto de investigación sobre la expropiación. Las pifias en el Poder Judicial ¿eran producto de la corrupción, de la incompetencia o del predominio de una dogmática jurídica incapaz de reconocer las consecuencias sociales y políticas de una sentencia? El caso Metalclad ¿era la consecuencia inevitable de la reducción de la

---

8 Con Carlos Herrera y Camilo Saavedra. Originalmente publicado en la *Revista Mexicana de Sociología*, 71, número 3, julio-septiembre de 2009. Los autores agradecemos los comentarios de Corina Yturbe, Ferrnando Escalante y Nora Rabotnikof a una versión previa de este trabajo, aunque no los hacemos responsables del resultado.

<sup>10</sup> El tribunal arbitral encontró que el Estado Mexicano era responsable de haber violado los artículos 1105 y 1110 del TLCAN. El artículo 1110 del TLCAN abre la posibilidad de que en nuestro país se reconozca la figura denominada “regulatory takings” o expropiaciones regulatorias ya que el texto del artículo establece que ninguna de las partes podrá expropiar directa o indirectamente, “ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación”. El tribunal arbitral se refiere a la acción del estado mexicano como una expropiación indirecta (Azuela, 2006).



soberanía que viene con el TLC? En general, ¿era simplemente que las nuevas condiciones del régimen político hacían imposible el funcionamiento de la expropiación como en la época de oro del PRI?

La expropiación es uno de los poderes fundamentales de todo estado: el de suprimir legítimamente la propiedad a nombre de un interés que se considera superior. Si es verdad que, siguiendo a los clásicos de la filosofía política, el momento de la constitución de la propiedad es el mismo que el de la fundación del estado, cada vez que una propiedad es suprimida desde el estado, también una porción de él mismo se (re)construye. Desde una mirada sociológica, si la propiedad tiene el carácter de una estructura social, la expropiación es un momento de (des)estructuración o, si se quiere, de (re)estructuración social, en el que unos propietarios son reemplazados por otros. Igualmente, desde una perspectiva constitucional, la expropiación es parte esencial de lo que Carl Schmitt llamó el *nomos de la tierra*, es decir, del arreglo territorial primordial que es consustancial a todo estado (Schmitt, 1950). Desde donde se le mire, la expropiación tiene un carácter (re) fundacional y de ahí la importancia de comprender cabalmente sus transformaciones.

En este ensayo nos proponemos insertar el análisis de la expropiación en una problemática más general, o sea la relativa a las transformaciones que experimentan hoy en día los estados nacionales en el marco de la globalización. Creemos que lo que ocurre con el régimen expropiatorio es un indicador fuerte de lo que ocurre con el poder estatal en general. En particular, si aceptamos la hipótesis de un debilitamiento del estado nacional o, al menos, de una reconfiguración de sus instituciones y sus capacidades en el nuevo contexto global, el estudio de la expropiación debe permitirnos observar las modalidades específicas que adoptan esos procesos. De todas las interrogantes que es posible imaginar en torno a la expropiación, son esas las que nos parecen más pertinentes.

Para abordar esa problemática nos hemos formulado las siguientes preguntas: ¿cuáles son las tendencias actuales en el uso del poder expropiatorio? ¿Cuáles son los temas y las preocupaciones dominantes en el procesamiento jurídico de ese poder? ¿Existen categorías emergentes que suplantán o modifican la dicotomía interés público/interés privado que ha marcado la reflexión jurídica sobre la expropiación durante siglos? En la primera parte de este trabajo ofrecemos una panorámica de las tendencias mundiales más evidentes en el uso de la expropiación y, dentro de las limitaciones del material disponible, tratamos de identificar los temas dominantes en los diferentes contextos políticos en los que se producen las normas que conforman los regímenes expropiatorios. En la segunda parte exponemos los resultados de nuestra propia

investigación para el caso de México. En ambos casos, nos referimos a las expropiaciones para fines de infraestructura y desarrollo urbano; con ello, dejamos de lado las nacionalizaciones de sectores enteros de la economía, así como una elaboración sobre las diferencias entre ambas.

Antes de entrar en materia, creemos importante aclarar que en este trabajo adoptamos una perspectiva *anti esencialista* sobre el estado. Es decir, siguiendo a una corriente relativamente consolidada en el pensamiento político contemporáneo, pensamos que el estado no es un conjunto de instituciones dotadas *a priori* de ciertas características universales, ni un aparato implacable que se impone sobre los procesos sociales que tienen lugar dentro de un territorio.<sup>11</sup> Más bien, el estado es el *efecto* de un conjunto de prácticas y de relaciones sociales localizadas y es por ello que adquiere configuraciones específicas de acuerdo con dichas prácticas y relaciones. Por ello, lejos de concebir a la expropiación como una práctica mediante la cual el estado “se despliega” sobre los actores, nos interesa reconstruir el modo en que, en cada caso, se ejerce y se transforma el poder expropiatorio y, con él, el poder del estado.

### **La expropiación en el mundo**

En este apartado presentamos los resultados de una primera exploración sobre la expropiación en el panorama mundial,<sup>12</sup> que nos permite identificar las tendencias más visibles de acuerdo con la bibliografía especializada. A fin de orientar nuestro recuento, presentaremos brevemente las tres principales hipótesis en las cuales puede enmarcarse el poder de expropiar en relación con la globalización. La primera es la que podemos llamar “hipótesis de la convergencia”, que sostiene que cada vez más países están adoptando las categorías y los criterios provenientes del régimen de la expropiación en los Estados Unidos de América.<sup>13</sup> La “americanización” sería la manifestación más extrema de un proceso de globalización de los regímenes expropiatorios.

En el otro extremo está la hipótesis más escéptica respecto de la globalización. Esgrimida desde la sociología histórica por autores como Michael Mann, dicha hipótesis sostiene que la globalización ha sido fuertemente exagerada y que los estados nacionales

---

<sup>11</sup> Aquí no hacemos sino seguir las propuestas que antropólogos e historiadores han hecho para reconsiderar el tema del estado en el estudio de las sociedades humanas (véase el volumen editado por Sharma y Gupta, 2006; Steinmetz, 1999, Abrams, 1988 y Mitchel, 1999. Sobre la misma perspectiva en antropología jurídica, véase Sierra y Chenaut, 2002.

<sup>12</sup> Lo que sigue es un resumen de una investigación que nos encomendó el Lincoln Institute of Land Policy, y cuyos resultados consignamos en Azuela, 2007.

<sup>13</sup> Véase, entre otros a Jacobs, 2006 y a Woodman, Wanitzek y Sippel 2004.

no han perdido tanta fuerza como suele creerse. Como veremos más adelante, hay casos en que esta hipótesis parece sostenerse sin problema alguno (Mann, 1997).

En tercer lugar, en una de las formulaciones más recientes de la teoría de la globalización, está la hipótesis según la cual no existe una relación lineal entre la globalización y el debilitamiento del estado nacional ni se produce solamente mediante procesos que se dan al margen (y a costa) de los estados nacionales.

Más bien, algunas de las “capacidades” propias del estado estarían adquiriendo una nueva función en el contexto global (Sassen, 2006)<sup>14</sup>. Así, más que buscar un debilitamiento neto de los estados nacionales, habría que identificar nuevas formas de articulación entre los mecanismos nacionales y los globales.

No ofrecemos aquí un análisis crítico de las anteriores hipótesis; simplemente se trata de contar con un mínimo marco de referencia para ubicar los diversos tipos de procesos que se presentan en los diferentes países y aún dentro de un mismo país respecto del papel de la expropiación. Veamos ahora los rasgos generales de tales procesos.

Después de un largo período en el que la expropiación había sido reconocida como un instrumento fundamental de las políticas de ordenamiento territorial en el mundo industrializado, en las últimas décadas ha estado sujeta a numerosas críticas y ha enfrentado una creciente resistencia social en muchas partes del mundo. Campañas por el derecho a la vivienda, movimientos por la defensa de los derechos de propiedad, así como un cierto activismo judicial están entre los factores que han cambiado las condiciones bajo las cuales se ejerce hoy en día el poder expropiatorio del estado.

Desde principios de los años ochenta, comenzó a hacerse evidente que ciertas expropiaciones estaban imponiendo altos costos sociales. El tema más recurrente era, y sigue siendo, el del desalojo de poblaciones para la construcción de presas. Tan sólo en la última década del siglo pasado, el número de personas desplazados por proyectos de infraestructura en el mundo fue de entre 90 y 100 millones (Cernea y McDowell 2000). Evidentemente, no hay que confundir expropiaciones con desalojos. Estos últimos pueden tener lugar sin aquéllas y viceversa. Pero la advertencia es importante porque, cuando ambos coinciden, el interés afectado por la expropiación no es el de un propietario egoísta, sino con mucha frecuencia el de una comunidad vulnerable. La expropiación se

---

<sup>14</sup> Las formas jurídicas serían, en esa propuesta, una parte fundamental de dichas capacidades.

asocia entonces con desarraigo, ruptura del tejido social, en suma, con la privación de los medios de subsistencia de un grupo humano<sup>15</sup>.

De hecho, en muchos casos el debilitamiento del poder expropiatorio viene acompañado de transformaciones tales como el fortalecimiento del poder judicial<sup>16</sup>. El surgimiento de nuevas formas de protección de derechos individuales y colectivos ha reducido el uso arbitrario de la expropiación incluso en países desarrollados<sup>17</sup>. Ahora bien, una de las consecuencias del acotamiento de la expropiación ha sido que la satisfacción de ciertas necesidades públicas se ha vuelto más difícil, precisamente debido a que el poder expropiatorio se ha debilitado sin más cambio social que un incremento del poder de los propietarios para resistir las iniciativas gubernamentales. En varios países han ocurrido situaciones similares a las que mencionamos en la introducción para el caso de México y a las que volveremos más abajo. Así, por ejemplo, en áreas metropolitanas como la de Sao Paulo, una serie de decisiones judiciales han impuesto a los gobiernos municipales indemnizaciones tan elevadas, que los han colocado en una situación de crisis financiera (Maricato, 2000).

Es importante hacer notar que el acotamiento del poder expropiatorio se ha dado por diferentes frentes. Con frecuencia, la resistencia social a las expropiaciones está asociada a cambios culturales que no tienen que ver directamente con la protección del derecho de propiedad, sino con un malestar cada vez más generalizado sobre el modelo de desarrollo que está en juego. Las presas, las carreteras, los puertos y, en general, las grandes obras de infraestructura para las cuales se usa el poder expropiatorio han perdido su atractivo como símbolos de progreso. Además de los movimientos ambientalistas, diversos fenómenos culturales (o *contraculturales*, si se quiere) ganan terreno en la opinión pública, con lo que la resistencia social frente a las obras de infraestructura ya no se restringe a los directamente afectados<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, en el caso de África entre 1990 y el año 2000 entre 90 y 100 millones de personas fueron desplazadas para la realización de proyectos de infraestructura (Cernea, 2000). La población de África fue especialmente afectada por este tipo de proyectos durante la década de los setenta en gran parte debido al afán modernizador de los gobiernos independientes. Al parecer los nuevos gobiernos independientes tuvieron un papel más activo en la adquisición de tierras a través de la expropiación que las potencias coloniales (Mortimore, 1997, 26)

<sup>16</sup> En Ghana el uso de la expropiación se ha reducido considerablemente debido a decisiones judiciales (Ashie Kotey, 2002, 214). Para el caso de Benin ver (Woodman, 2004, 349)

<sup>17</sup> En Europa el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha obligado a reconfigurar el régimen legal de la expropiación en varios países. Para el caso de Francia ver Hostiou, 2002, 2005, Schwing 2004, y Conseil de Etat 2006. Para el caso de Italia ver Ramacci, 2001.

<sup>18</sup> Para el caso de Francia véase Cavaillé, 1999.

Al mismo tiempo, desde una postura distinta (y en gran medida opuesta) a la de los movimientos ambientalistas, en los Estados Unidos de América, los llamados “movimientos por los derechos de propiedad” han desplegado una serie de campañas, tanto en el terreno político como en el jurídico, para limitar el poder expropiatorio del estado. A partir del mundialmente famoso caso *Kelo vs New London*<sup>19</sup>, en las elecciones federales intermedias de noviembre de 2006 se promovieron iniciativas de referéndum populares (*measures*) en las que los votantes de casi diez estados de la unión impusieron límites importantes a los legisladores y a los gobiernos en materia de expropiación (Jacobs, 2007). A dos años del caso *Kelo*, más de 40 estados han aprobado reformas a sus leyes de expropiación (Somin, 2007:1). No es exagerado decir que en ese país ha cundido una verdadera alarma entre los planificadores respecto de las crecientes restricciones a las posibilidades de regular la propiedad y, en particular, de expropiarla para fines de ordenación urbana (Cole, 2006).

#### *Cambios de política: hechos y tendencias*

A pesar de la importancia de la expropiación como instrumento de política, prácticamente no existe información pública sistematizada sobre su uso. Hasta ahora, nos ha sido imposible ubicar fuentes oficiales de información que nos den una idea del número de acciones expropiatorias, de sus propósitos, de su extensión y su distribución regional y, mucho menos, de lo que los gobiernos pagan a los afectados por las expropiaciones.<sup>20</sup> Las principales fuentes de información, que provienen de los poderes judiciales, nos dicen mucho sobre los argumentos que se ponen en juego en el campo del litigio, pero no nos dicen nada sobre las expropiaciones que no se convierten en conflictos judiciales. Para dar una idea de esta dificultad, baste con decir que la base de datos a que nos referimos en el apartado siguiente para el caso de México tomó varios meses de trabajo sobre el Diario Oficial de la Federación.

Con objeto de ilustrar la importancia de reunir ese tipo de información, mencionaremos el único estudio que pudimos localizar donde se ofrece un recuento

---

<sup>19</sup> En este asunto la Suprema Corte de los Estados Unidos decidió que era válido que las legislaturas de los estados consideraron el desarrollo económico como causa de utilidad pública para justificar una expropiación, aunque ella implicase que la propiedad pudiese pasar de manos de unos particulares a otros.

<sup>20</sup> A contracorriente de eso que parece ser una tendencia global, para el caso de las expropiaciones a núcleos agrarios en México, tanto Fifonafe (Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal) como Corett (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) cuentan con información sobre indemnizaciones.

cuantitativo sobre la expropiación en un universo de dimensiones significativas. Se trata de una encuesta que se llevó a cabo en 2003 entre funcionarios de las 239 ciudades más grandes de los Estados Unidos de América (Cypher and Forgey 2003). Contra lo que podría pensarse si sólo se miran los análisis de tipo cualitativo, la conclusión de ese estudio es que la expropiación está viva y bien. Se utiliza de manera rutinaria para la realización de obras públicas y proyectos de diversa naturaleza. El dato más llamativo es que sólo en tres por ciento de los casos, los proyectos de infraestructura se ven seriamente obstaculizados por litigios en contra de las expropiaciones (op. cit. p. 264).

Esa y otras fuentes nos hacen pensar que no se puede generalizar la idea de que la expropiación estaría siendo menos utilizada. A partir de nuestra investigación, creemos que los países se pueden clasificar en tres categorías. Primero están aquellos con altas tasas de crecimiento económico y un débil estado de derecho, donde se hace un uso extensivo de la expropiación para dar paso a proyectos de infraestructura y de expansión urbana. El caso obvio es China,<sup>21</sup> junto con otros países asiáticos como Corea del Sur, Singapur y Taiwán<sup>22</sup>. La expulsión de campesinos de sus tierras en China, con nulas o ridículamente bajas, indemnizaciones, es seguramente el que más publicidad ha atraído tanto en la prensa internacional como en la bibliografía académica.<sup>23</sup>

El segundo grupo incluye países con estados debilitados, donde el uso de la expropiación ha descendido. Además de los programas de ajuste estructural que han reducido la inversión pública y de diversas formas de resistencia social, los poderes judiciales están imponiendo nuevas restricciones al uso de la expropiación. Brasil y México caen en esta categoría, pero la forma en que la cuestión se presenta no es necesariamente la misma. En el caso del primero, aunque no esté atravesando por una crisis económica, las finanzas locales no parecen ser capaces de soportar el costo de las expropiaciones: las deudas que acumulan los gobiernos locales (los llamados *precatórios*) tienden a volverse impagables por los intereses que generan, además de que dichos gobiernos son “intervenidos” por instancias estatales o federales. Tan sólo en el Estado de Sao Paulo, se han girado 104 órdenes de intervención en contra de 60 municipalidades (Maricato, 2000), lo que parece haberse convertido en una práctica casi rutinaria, con

---

<sup>21</sup>Los cambios recientes aprobados por el poder legislativo, que por fin reconocen la existencia de la propiedad privada en China podrían ser el inicio de un cambio, pero ello queda fuera de la presente exploración (China Law Blog, 2007; y (Zhang, 2008)

<sup>22</sup> Ver Kokata y Callies, 2002, I.

<sup>23</sup> Ver Zweig, 2004; Padovani, 2003; y Zhang, 2004.

impactos más bien financieros. Como veremos más adelante, el caso de México adquiere tintes distintos.

En el tercer grupo están países altamente industrializados, donde a pesar de fuertes movimientos de opinión pública que cuestionan el poder expropiatorio del estado, la expropiación se sigue utilizando de manera rutinaria. No sólo se trata del caso de E.U.A. al que nos referimos más arriba. Varios países europeos han tenido que ajustar sus leyes y sus prácticas administrativas por resoluciones de la Corte Europea de Derechos Humanos<sup>24</sup>. Pero el escándalo que ello genera en los medios jurídicos y, en general, entre los especialistas, en un país como Francia (paladín de los derechos humanos, si los hay), no parece corresponderse con una reducción real en la práctica de la expropiación.

En suma, hay suficientes indicios para decir que, si hay una tendencia hacia el desuso de la expropiación, ella no es ni generalizada ni, mucho menos homogénea. Y si lo que buscamos son políticas explícitas para saber el rumbo del asunto, nos vamos a encontrar también con una ausencia casi sistemática de información oficial. Es verdad que, en general, los gobiernos suelen, a través de ejercicios de planeación, hacer explícitos los objetivos, las metas y los modos del uso de los instrumentos de intervención, pero tratándose de expropiaciones pareciera que cierto pudor les impide manifestar públicamente el modo en que se utilizará la expropiación – quizá por esa misma razón no producen estadísticas sobre su uso. Es interesante hacer notar que, mientras los estados nacionales no producen documentos donde expliquen sus “políticas expropiatorias” (la frase misma parece improbable), los organismos financieros multilaterales han adoptado políticas expresas al respecto desde hace más de dos décadas. Frente a los cuestionamientos que se produjeron precisamente en torno a los proyectos de infraestructura, el Banco Mundial ha documentado los impactos sociales de las expropiaciones para las poblaciones desplazadas por dichos proyectos y ha adoptado orientaciones de política para reducir dichos impactos (Cernea and McDowell 2000) aunque no haya evidencias de que dichas políticas hayan tenido éxito alguno.

En todo caso, para referirnos a los problemas sustantivos que suscita la expropiación, y a pesar de la falta de información que nos permita conocer y evaluar su uso en diferentes contextos, conviene identificar dos situaciones radicalmente distintas: por un lado, las expropiaciones que afectan a grupos vulnerables y los privan de una

---

<sup>24</sup> Para el caso de Francia ver Hostiou, 2002, 2005, Shwing, 2004, y Conseil d'État, 2006. Para el caso de Italia ver Ramacci, 2001.

necesidad básica (como la vivienda). Por el otro, las que afectan individuos y organizaciones que son privados de activos de una empresa mercantil. Evidentemente, el problema es muy complejo porque hay una enorme variedad de grises entre ambos extremos, pero no deja de ser sorprendente que esa distinción no ha sido suficientemente reconocida en el terreno de las políticas públicas. Veamos ahora el modo en que la cuestión se construye en el campo del derecho.

### *Cambios jurídicos: los temas y los contextos*

Estudiar los cambios en el régimen jurídico de la expropiación parece mucho más fácil que seguir sus usos. A partir de la bibliografía especializada, es posible afirmar con más confianza que los cambios en el régimen jurídico de la expropiación en las últimas décadas han tendido a restringir el poder expropiatorio de los estados. La contrapartida necesaria de esa tendencia es la ampliación (en términos sustantivos) y el fortalecimiento (en términos procesales) de los derechos de los propietarios de la tierra, sean estos individuos o colectividades. Por una parte, el tema de la indemnización tiende a estabilizarse a valores de mercado. Por la otra, las autoridades habilitadas para realizar expropiaciones están sujetas a procedimientos cada vez más exigentes.

Sin embargo, nada de lo anterior tiene lugar de una manera homogénea.<sup>25</sup> De hecho, cuando miramos de cerca el modo en que el régimen expropiatorio está cambiando en diferentes partes del mundo, lo que encontramos es que los temas específicos que son objeto de un cambio en el marco jurídico dependen del tipo de contexto institucional donde se procesan. Así, nuestra aproximación nos lleva a identificar los cuatro siguientes contextos. El primero de ellos es el contexto, digamos clásico, del estado nación, y los otros tres son diferentes tipos de contextos internacionales.

En el contexto del estado nación, y esto incluye tanto a los ámbitos legislativo como judicial, el tema de la expropiación suscita una discusión de carácter constitucional. ¿Cuál es el alcance, en la constitución, del derecho de propiedad (y por tanto bajo qué condiciones puede el gobierno suprimirla)? Esa es la pregunta que se formula cuando se tiene que procesar, tanto una iniciativa de cambio legislativo, como un conflicto judicial dentro del estado nación. Es importante hacer notar que la agenda constitucional incluye diversos aspectos y que, en algunos países algunos aspectos toman prioridad sobre otros.

---

<sup>25</sup> Un claro ejemplo de esto es el caso Kelo. Mientras en Estados Unidos la discusión se centra en cuáles se pueden considerar causas de utilidad pública válidas, en el resto del mundo no se discute este tema. Ver Allen, 2000 y Kotaka y Callies, 2002.



En los E.U.A., por ejemplo, el caso Kelo ha atraído un intenso debate sobre si el desarrollo económico, como causa de utilidad pública, puede justificar el entregar a una empresa privada predios expropiados a otro particular.<sup>26</sup> Ese dilema bien se puede presentar en otros países,<sup>27</sup> pero hasta donde llega nuestra exploración, en ninguna parte ha adquirido la importancia que le han dado tanto la opinión pública como la Suprema Corte en los E.U.A.<sup>28</sup> Los debates constitucionales en todos los países estudiados están dominados por aspectos tales como el monto de la indemnización o las condiciones para su pago.<sup>29</sup> Aunque sólo sea de paso, la constatación de este contraste parece suficiente para descartar la hipótesis de una convergencia global hacia el régimen estadounidense.

Pero más allá de los contrastes entre los temas que son seleccionados en los diferentes países, lo cierto es que dichos temas aparecen siempre como cuestiones constitucionales. Cambiar las reglas de la expropiación o interpretarlas de diferentes maneras, significa cambiar (o ratificar) el estatuto constitucional de la propiedad, es decir, el balance entre el poder del estado y el de los propietarios privados, que es uno de los temas más sobresalientes en la (trans) formación de los estados nacionales.

El segundo contexto (esta vez de carácter internacional) en el que se discute la expropiación es el de los instrumentos internacionales de carácter económico: acuerdos de libre comercio, de protección de inversiones, etc. En ese caso, se trata de otorgar garantías jurídicas a los inversionistas provenientes de uno de los países firmantes. El caso Metalclad, en el que México se vio obligado a indemnizar a una empresa estadounidense por lo que un tribunal arbitral definió como una expropiación, es uno de los más célebres a este respecto. Es interesante hacer notar que lo que está en juego aquí es más que una ampliación (en términos sustantivos) de los derechos de propiedad de los inversionistas extranjeros. Lo que se genera es, sobre todo, un proceso adicional, que sólo está disponible para los inversionistas extranjeros, con lo que se crean situaciones de evidente desigualdad ante la ley.

---

<sup>26</sup> Ver Nadler y Diamond, 2007 y Somin, 2007.

<sup>27</sup> En México el caso Pascual Boing y un caso reciente en el que la Corte determinó que una fracción de la ley de expropiación del estado de Colima que permite el uso de la expropiación para fines de desarrollo económico es constitucional.

<sup>28</sup> Hemos tenido oportunidad de revisar trabajos académicos acerca de unos 20 países en los cinco continentes.

<sup>29</sup> Lo anterior se hace evidente en los conflictos de consecuencias políticas como el del Paraje San Juan, en México, en el que lo que estaba en juego era precisamente el monto inusualmente alto de una indemnización. Para un análisis de la práctica expropiatoria en países con un sistema de "common law" ver Allen, 2000.

El tercer contexto, también de carácter internacional, tiene impactos menos evidentes en las transformaciones de los regímenes expropiatorios, pero sí puede tener un efecto importante en las culturas jurídicas. Se trata del desarrollo de un pensamiento jurídico emergente en los organismos financieros internacionales. En el discurso dominante en el Banco Mundial, la expropiación es parte de una doctrina en la que los derechos de propiedad son un requisito para el desarrollo económico.<sup>30</sup> Dentro de un marco teórico de corte neo institucionalista, ese banco ya no se conforma con difundir una doctrina económica; en los últimos años también ha adoptado una doctrina sobre el estado derecho, basada en una concepción utilitarista de las instituciones. Hoy en día, el desarrollo económico parece depender cada vez más de una cierta versión del estado de derecho. Se habla de “marcos de incentivos”, de “seguridades para la inversión” y la consigna *get the institutions right!* se escucha por todas partes y de manera contundente y perentoria. Evidentemente, es difícil encontrar un lugar para la expropiación en ese marco. Hay que esperar a que los economistas encuentren suficientes indicios de “fallas de mercado” para dar lugar a algún tipo de intervención gubernamental.

Quienes siguen esos lineamientos tienen problemas para tomar en serio el cuarto contexto en el que se puede discutir la expropiación. Nos referimos al horizonte de los derechos humanos, en particular los derechos sociales, que comparten las organizaciones del sistema ONU y una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales. Ahí las expropiaciones que están asociadas al desplazamiento de muchas personas son vistas como violaciones al derecho a la vivienda.<sup>31</sup> Esta aproximación tiene sus raíces en una relación entre la dignidad humana y la satisfacción de ciertas necesidades básicas. De hecho, constituye el referente más importante cuando se trata de distinguir diferentes tipos de expropiaciones en función de los valores humanos que ellas afectan.

La tensión entre las visiones que prevalecen en los dos últimos contextos probablemente constituye la cuestión más relevante en materia de expropiaciones en el plano internacional. En cada una de ellas hay, más que una doctrina jurídica, toda una concepción del mundo. Este no es el lugar para emprender un análisis de las implicaciones de ambos; lo que nos interesa hacer notar es la resistencia que priva en cada uno de esos contextos para tomar en serio al otro. Por un lado, es difícil encontrar en el discurso de los organismos financieros internacionales cualquier referencia a los derechos humanos;

---

<sup>30</sup> Sobre esto véase la colección de ensayos reunida en Trubek y Santos, 2006.

<sup>31</sup> Véase, en particular, el trabajo desarrollado por el Centro para el derecho a la vivienda y los desalojos (COHRE, por sus siglas en inglés).

por el otro, también se nota una resistencia en el mundo de las ONG y la ONU a reconocer problemas de eficiencia económica. Este es el punto en el que, lejos de haber una convergencia, lo que hay es una profunda divergencia en el modo de entender la institución de la propiedad – y, por lo tanto, la expropiación. Parecería que estamos ante una especie de “pesos y contrapesos” de carácter global: si el discurso de clases sociales no sirve y el de los derechos sí, los movimientos sociales tienen que recurrir a él, frente al discurso de los “derechos de propiedad”, que gana cada vez más espacio en los diversos contextos de producción jurídica.

Conviene hacer notar que tal divergencia se refiere sólo al tipo de doctrina con la que se observa la propiedad en diferentes ámbitos. Desde otro punto de vista, hay una convergencia entre ambas doctrinas en la medida en que ambas contribuyen al debilitamiento del estado.

En todo caso, es evidente que el poder expropiatorio no está cambiando de una manera homogénea. Pero esa heterogeneidad no es enteramente caótica: los temas que se abordan dependen de los contextos en los que se discuten. Para ilustrar esa relación, en la tabla 1 se presentan algunos ejemplos de países en los que ha habido cambios en el régimen expropiatorio, y los correspondientes contextos en los que tales cambios han sido procesados.<sup>32</sup>

Tabla 1

Contextos y temas sobre la expropiación					
		Temas			
		Constitucionales	Desarrollo económico	Vivienda como derecho humano	Protección de inversionistas extranjeros
Contextos Institucionales	El estado nación	<i>China, los E.U.A.</i>		<i>India</i>	
	Organismos financieros internacionales (BM; FMI)		<i>África, Asia</i>		
	El sistema ONU, ONG			<i>India<sup>33</sup>, Sudáfrica</i>	
	Acuerdos de libre comercio				<i>América del Norte</i>

<sup>32</sup> Hemos incluido el caso de la India, para ilustrar el hecho de que, en un determinado lapso de tiempo, un mismo país puede insertarse en varios contextos a la vez.

<sup>33</sup> Hemos incluido a la India en dos situaciones distintas justamente para mostrar que un mismo país puede insertarse en varios contextos en forma sucesiva e incluso simultánea.

Al señalar esos cuatro contextos solamente estamos trazando un mapa sumamente esquemático para explorar el modo en que las ideas y las iniciativas sobre la propiedad (y por lo tanto sobre la expropiación), son procesadas de maneras distintas dependiendo del contexto. En particular, ese mapa es una manera de formular la cuestión de la convergencia global en el uso del poder expropiatorio. Ciertamente, parece haber una tendencia al debilitamiento de dicho poder en muchas partes del mundo – o al menos una insatisfacción creciente en la opinión pública sobre el modo en que se utiliza. Tendencia que se explica por diversos factores: formas emergentes de resistencia social, activismo judicial, cambios en la opinión pública y, sobre todo, condiciones internacionales cambiantes.

Sin embargo, no está claro que en todos los países se esté repitiendo la misma historia. De hecho, es evidente que no se confirma la hipótesis de la convergencia. A pesar de que parece existir una tendencia al fortalecimiento de los derechos de propiedad, la forma en que ello tiene lugar difiere enormemente de un contexto a otro. Explorar esos contextos es importante, ya que no es lo mismo un debilitamiento del poder expropiatorio cuando al mismo tiempo se desarrollan mecanismos alternativos para la satisfacción de necesidades públicas, o cuando sectores vulnerables de la sociedad quedan mejor protegidos, que cambios en los que los propietarios privados simplemente incrementan su capacidad para imponer sus intereses a la sociedad en su conjunto – particularmente cuando los tribunales u otros órganos del estado son incapaces de ofrecer una explicación razonable de lo que ocurre.

Si bien es cierto que la distinción entre propietarios vulnerables y propietarios menos vulnerables no ha calado hondo en el mundo del derecho, también lo es que en el espacio público de muchos países una distinción de esa naturaleza comienza a tomar fuerza. En muchos casos, el déficit de legitimidad de la expropiación tiene que ver con el hecho de que afecta a una comunidad local particularmente frágil. Con frecuencia los proyectos de infraestructura o desarrollo urbano son vistos por muchos observadores como nocivos para la comunidad local; con ello, la dicotomía entre interés público (representado por un proyecto urbano o de infraestructura) e interés privado (representado por el o los propietarios afectados) parece ser suplantada por una dicotomía emergente: la de la comunidad local frente a la globalización.

## La expropiación en México

En este apartado presentamos los principales hallazgos de una primera fase de nuestro proyecto de investigación sobre la expropiación en el caso de México, que consistió en dos estudios.<sup>34</sup> En el primero de ellos se analizaron expropiaciones decretadas por el gobierno federal para infraestructura y desarrollo urbano entre 1968 y 2005, para lo cual integró una base de datos que comprende casi 2,700 decretos, lo que nos permitió observar los cambios más importantes en el uso de la facultad expropiatoria por el presidente de la República (Saavedra, 2006). En forma paralela se clasificaron y analizaron poco más de trescientas opiniones editoriales sobre conflictos derivados de expropiaciones, publicadas en diarios de circulación nacional por columnistas que, presumiblemente, expresarían el punto de vista de los intelectuales públicos del país (*Id.*). El segundo estudio consistió en una reconstrucción de la jurisprudencia en México en torno a la expropiación e integró una base de datos con 785 Tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación desde 1917 (Herrera, 2006).<sup>35</sup> Esa información, así como otras fuentes secundarias, nos permite sostener que en México la expropiación para fines de desarrollo urbano e infraestructura, ha seguido las tendencias que describimos a continuación.

Antes de referirnos al papel de los poderes ejecutivo y judicial en materia de expropiación, conviene señalar que el poder legislativo prácticamente no ha tenido actividad en la materia desde 1936, cuando a iniciativa del presidente Cárdenas se expidió la ley que hasta ahora rige y que sirvió como fundamento a la expropiación de la industria petrolera en 1938. La única reforma importante de esa ley tuvo lugar en 1993, como parte de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el objeto de determinar que el criterio para el pago de la indemnización sería el valor comercial de lo expropiado, siguiendo una tendencia que se ha generalizado en el resto del mundo. Por lo demás, las transformaciones que ha sufrido el poder expropiatorio han tenido como contexto los poderes ejecutivo y judicial.

---

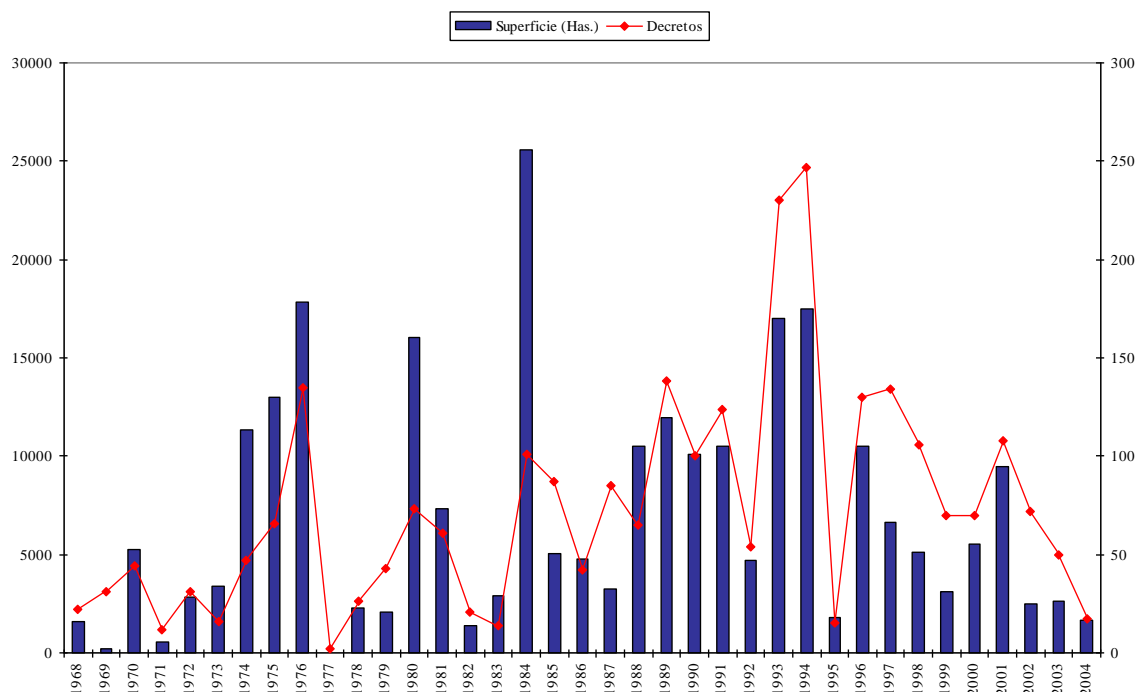
<sup>34</sup> Dichos proyectos se desarrollaron entre 2005 y 2006 en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM con financiamiento del Lincoln Institute of Land Policy.

<sup>35</sup> El proyecto de Herrera también incluyó una reseña crítica del modo en que se ha analizado el régimen constitucional de la propiedad en México en los últimos años.

Veamos entonces, en primer lugar, el papel cambiante del poder ejecutivo.<sup>36</sup> De entrada, conviene llamar la atención sobre la importancia que tuvo la expropiación en el desarrollo urbano del siglo veinte mexicano. Entre 1968 y 2005, o sea en menos de cuatro décadas, el área expropiada equivale a la cuarta parte del área total ocupada por los asentamientos humanos actualmente. (Saavedra, 2006). Eso nos da una idea del papel que desempeñó el gobierno federal en la estructuración del espacio urbano, justamente en un período en el que uno de los cambios más importantes de la sociedad mexicana era precisamente su urbanización.

Gráfica 1

Expropiaciones 1968-2004: superficie y decretos por año



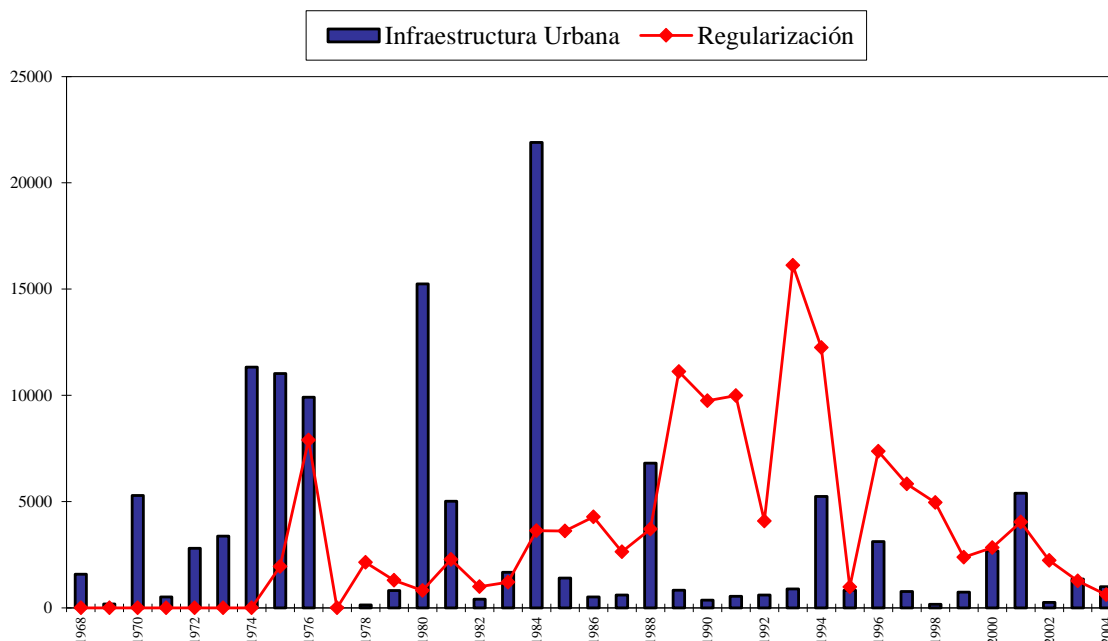
Ahora bien, como lo muestran las gráficas 1 y 2, es claro que en el mismo periodo se ha producido un descenso importante en el uso de la expropiación. Se trata de una tendencia previsible, ya que ha sido precisamente en las últimas décadas cuando el papel del estado en la economía se ha reducido drásticamente. No obstante, vale la pena anotar que la relación no es tan directa: la gráfica muestra también que durante el gobierno de Echeverría (1970-1976) se expropiaron extensiones más grandes que durante el de López

<sup>36</sup> Es importante señalar que los gobernadores de los 31 estados y el jefe de gobierno del distrito federal también tienen facultades expropiatorias, cuyo ejercicio no fue objeto de esta primera fase de la investigación.

Portillo (1976-1982) a pesar de que en este último periodo la inversión pública en infraestructura fue mucho mayor.<sup>37</sup>

Gráfica 2

**México: Área expropiada por tipo de expropiación 1968-2004 (Has.)**



Con todo, estamos ante datos que muestran, como tendencia general, que el poder expropiatorio se usa cada vez menos. Antes de explorar el significado de dicha tendencia, conviene señalar algunas de sus implicaciones sobre los procesos de urbanización. En primer lugar, es interesante llamar la atención sobre la distribución geográfica de la acción expropiatoria, que muestra diferencias regionales enormes en lo relativo a la intervención del gobierno federal en los procesos locales: mientras en el estado de Nuevo León la proporción de la superficie expropiada respecto del conjunto de las áreas urbanas fue sólo de un 4 por ciento, en el estado de Quintana Roo dicha proporción llegó a 63 % (Saavedra, 2006). Y es que es en este último donde se localiza Cancún, que inició a principios de los años setenta como un polo de desarrollo promovido desde la presidencia de la república. Por cierto, fue gracias las expropiaciones que se realizaron en esa época del “ogro filantrópico” mexicano, que ciertos segmentos de nuestro litoral se convirtieron en las mercancías globales que son hoy en día. Esto nos ayuda a reconocer que la lógica de un

<sup>37</sup> Queda por determinar si ello se debe a una consigna gubernamental de acudir a mecanismos convencionales -lo que suena razonable en vista de la intención de JLP de reconciliarse con los empresarios, hasta antes de la expropiación de la banca, claro está.

estado nacional fuerte no necesariamente está reñida con la de la globalización económica.<sup>38</sup>

Ahora bien, sobre la dimensión política de la expropiación, es posible avanzar las siguientes observaciones. En primer lugar, es interesante el hecho de que el número de decretos expropiatorios suele ser muy bajo en los primeros años de los gobiernos. Probablemente una cautela relacionada con la necesidad de afianzar el poder del presidente entrante sea una explicación plausible. Pero hay una dimensión política mucho más interesante en las expropiaciones que tienen como propósito la regularización de la tenencia de la tierra. Como se sabe, en el régimen agrario mexicano, hasta 1992, la única manera de regularizar la posesión de los habitantes pobres de las áreas urbanas surgidas en tierras ejidales o comunales, era a partir de una expropiación.<sup>39</sup> De todas las implicaciones de este asunto, la que queremos señalar aquí tiene que ver con el uso político que ha llegado a tener la regularización<sup>40</sup>. Como se aprecia en la gráfica 2, fue Carlos Salinas de Gortari, el presidente “modernizador”, quien hizo el uso más generalizado del poder expropiatorio para fines de regularización, lo que implicaba la movilización de los mecanismos corporativos heredados de la era postrevolucionaria.<sup>41</sup> Los ritos de entrega masiva de títulos de propiedad, directamente de manos del presidente, llegaron a su clímax durante su gobierno.<sup>42</sup> En la medida en que la urbanización es una transformación de la relación entre sociedad y territorio, ella implica siempre la formación de nuevas estructuras de propiedad. La expropiación ha sido el mecanismo jurídico-político de esa reestructuración; en otras palabras, la expropiación ha sido una forma de mediación política fundamental del proceso de urbanización.

Queremos destacar un hecho muy relevante, que ha pasado desapercibido a la opinión pública y a casi toda la academia. Se trata de la capacidad creciente de los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) propietarios de tierras, de resistir las expropiaciones promovidas desde el gobierno federal. Durante las décadas en que el autoritarismo mexicano se combinaba con “políticas de desarrollo” (en particular las relacionadas con

---

<sup>38</sup> En este sentido, el caso de China es emblemático.

<sup>39</sup> En virtud de que la ley declaraba “inexistentes” las ventas de dichas tierras, el gobierno tenía que expropiar para legalizar las ventas realizadas por los campesinos a los nuevos habitantes de sus tierras en las periferias urbanas.

<sup>40</sup> Para un análisis del uso político de la regularización ver Varley en Fernandes y Varley, 1998.

<sup>41</sup> La regularización jurídica de los barrios populares era la única parte de la política social que no costaba dinero.

<sup>42</sup> Fue también en esa época cuando se comenzó a poner el nombre del presidente en las carpetas que contenían los títulos de propiedad. Esa práctica se mantuvo hasta el gobierno de Vicente Fox.



las grandes infraestructuras) las expropiaciones afectaban mayoritariamente a los núcleos agrarios. Mientras la proporción del territorio nacional que es propiedad de dichos núcleos es de 52 %, la proporción de la tierra que fue expropiada para infraestructura y desarrollo urbano en el período estudiado fue del 82% (Saavedra, 2006). Además, como solía decirse en la jerga burocrática, las indemnizaciones por expropiaciones a los ejidos y comunidades se pagaban “mal y tarde” o, peor aún, “mal y nunca”.

Lo anterior se explica porque, durante décadas, la propiedad de los núcleos era notoriamente débil; era una forma de propiedad (una *modalidad*, según el lenguaje de la constitución mexicana) caracterizada por la subordinación política; la relativa facilidad con la que los núcleos eran expropiados y mal indemnizados para dar paso a obras públicas era parte de esa relación. No obstante, eso ha cambiado radicalmente en las últimas décadas. Para empezar, desde mediados de los años ochenta, las protestas cada vez más organizadas de los ejidos y comunidades en contra de expropiaciones pobremente indemnizadas, llevaron al gobierno federal a instaurar la práctica de convenir con los ejidatarios o comuneros los términos de las indemnizaciones. Con ello, la expropiación ha dejado de ser un “acto de imperio”; al menos en apariencia, se trata de una merma del poder de expropiar, que es uno de los elementos que definen la soberanía en los estados modernos.

En el caso de las expropiaciones para regularizar la tenencia de la tierra en el ámbito urbano, las ambigüedades del régimen agrario se han hecho cada vez más evidentes. Es difícil decir que los núcleos agrarios han sido *víctimas* de esas expropiaciones, ya que en casi todos los casos han sido los mismos miembros de los núcleos quienes han vendido su tierra a los pobres urbanos (o a algún intermediario) y a pesar de que la ley definía esa práctica como un delito, jamás fue perseguida por las autoridades. Así, unas ventas que la ley declara “inexistentes” (pero que han sido toleradas a cambio del apoyo político de las organizaciones campesinas) han sido sistemáticamente legalizadas a través de la Corett<sup>43</sup>, que es el organismo que ha llevado a cabo el programa de regularización urbana más duradero del mundo. La ficción legal de la inexistencia de las ventas hechas por los campesinos adquirió de ese modo una enorme eficacia, ya que hizo invisible el mercado

---

<sup>43</sup> Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, creada en 1974, que regularizó dos millones de predios entre ese año y el 2005.

ilegal de la tierra, en perjuicio de millones de habitantes pobres de las periferias urbanas.<sup>44</sup> Aquí el uso de la expropiación manifiesta una fortaleza, no una debilidad, de los propietarios de la tierra.

Por otro lado, los derechos de propiedad de los núcleos (y de sus miembros) están cada vez mejor definidos a partir las reformas legales de 1992 y de programas gubernamentales como el *Procede*.<sup>45</sup> Contra lo que las corrientes “críticas” vaticinaron respecto de tales iniciativas, no se ha producido un desmantelamiento del régimen agrario. Todo lo contrario, al perder el PRI la presidencia de la república en el año 2000, terminó de disolverse el “pacto histórico” entre el campesinado organizado corporativamente y el gobierno federal. Ello sin contar con el hecho de que ya venía dándose una consolidación de los mecanismos de gobierno interno de los núcleos, así como un aprendizaje derivado de lidiar con funcionarios durante décadas. Finalmente, las reformas de 1992 crearon un sistema de tribunales agrarios muy diferente al anterior, el cual encuadraba a los campesinos, simultáneamente, al partido y al estado<sup>46</sup>.

Como consecuencia de todo lo anterior, los núcleos agrarios son hoy más fuertes que nunca frente al poder expropiatorio del estado. El triunfo de los ejidatarios de San Salvador Atenco en 2002 frente a la expropiación de sus tierras para un nuevo aeropuerto de la ciudad de México, debe verse en esa perspectiva, y no como un súbito despertar del campesinado mexicano frente a las políticas neoliberales. Por las formas específicas que adoptaron tanto la gestación como la conclusión de la reforma agraria en México, el mexicano parece ser un caso extremo de una tendencia que toma forma en diferentes partes del mundo, en la que las reivindicaciones locales, que gozan de cada vez mayor legitimidad, se esgrimen a través de derechos de propiedad.

En suma, la evolución en el uso de la expropiación por parte del poder ejecutivo está marcada por las condiciones concretas (de carácter jurídico – político) bajo las cuales se ha transformado la relación del gobierno federal con los propietarios de la tierra. Como se verá a continuación, lo mismo puede decirse de lo ocurrido en el poder judicial, donde

---

<sup>44</sup> Una gran parte de quienes están hoy expuestos a riesgos ambientales como inundaciones y deslizamientos de tierras, adquirieron sus lotes precisamente en el mercado ilegal de tierras ejidales y comunales.

<sup>45</sup> Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos, que arrancó después de la citada reforma.

<sup>46</sup> El caso de Tepoztlán ilustra esta tendencia con toda claridad. Después de un conflicto con una empresa que pretendía construir un club de golf en terrenos que habían pertenecido a la comunidad, esta recuperó mil hectáreas de terrenos que en el antiguo régimen hubiesen pasado a manos privadas (ver Azuela, 2006a).

se han gestado algunas de las condiciones jurídicas de la expropiación, aunque sólo últimamente la opinión pública ha comenzado a darse cuenta de ello.

En el espacio público mexicano suele decirse que, hasta la llamada transición democrática, el Poder Judicial estaba sometido al Poder Ejecutivo. En contra de esa tradición, ¿qué significa esta nueva beligerancia del poder judicial? En casos como los del Paraje San Juan o el de los herederos de Ramos Millán, donde los jueces federales otorgaron indemnizaciones tan exorbitantes que llevaron a un enfrentamiento entre los poderes del estado: ¿estaban los jueces exhibiendo una cultura civilista largamente reprimida, a contrapelo de toda una tradición del derecho público (en particular respecto de la tan proclamada función social de la propiedad)? ¿O era que simplemente se hacía evidente la falta de capacidad profesional de los funcionarios judiciales (la pobreza argumentativa de las sentencias estaba por primera vez a la luz pública)? ¿O, más simplemente aún, se trataba de procesos de corrupción? No estamos en condiciones de determinar cuál de las tres hipótesis es la más plausible. Lo que sí podemos hacer, a partir de nuestra primera exploración es dar una idea general de la evolución de la jurisprudencia del poder judicial a partir de la Constitución de 1917.

Ciertamente, la respuesta del poder judicial a los dilemas que le plantean los conflictos en torno a expropiaciones ha sido, a lo largo del último siglo, particularmente errática – como la de cualquier poder judicial del mundo, por cierto. Con una pobreza argumentativa que llega a ser notable, estaría lejos de ser un ejemplo mundial de lucidez o de coherencia. No obstante, la jurisprudencia mexicana muestra algunos rasgos que vale la pena consignar, ya que por lo general han pasado desapercibidos. Así por ejemplo, en el tema crucial de la indemnización, es verdad que la Corte ha sido muy poco atrevida en cuanto a modificar los criterios establecidos en la ley o los seguidos por el poder ejecutivo.<sup>47</sup> Pero resulta interesante hacer notar una pasividad muy significativa frente a la discrepancia que ha surgido entre la constitución (que fija como criterio para fijar la indemnización el valor catastral del inmueble expropiado) y la ley ordinaria (que determina que debe pagarse a valor comercial, desde que se reformó como parte de la negociación del TLCAN). A pesar de que la Corte ha registrado dicha discrepancia, ha encontrado que no es grave, ya que el criterio establecido en la ley es más generoso (para los expropiados) que el de la Constitución. Es decir, las garantías que parecen interesarle

---

<sup>47</sup> En el tema del tiempo de pago, la Corte fue alineándose paulatinamente, a favor del estado (Herrera, p. 60)

son las individuales y el razonamiento de interés público que está detrás del criterio del valor catastral,<sup>48</sup> ha sido ignorado por completo por la Corte.<sup>49</sup> Más notable resulta aún el que ese hecho haya pasado desapercibido por los juristas e incluso por la prensa más crítica.<sup>50</sup>

Por otra parte, respecto de las causas de utilidad pública que justifican una expropiación, parecería que la Suprema Corte ha tendido a “acompañar” al poder ejecutivo y al legislativo. Pero, tal como lo sostuvo González Casanova hace más de cuatro décadas (González Casanova, 1966), la cuestión es más compleja. Por un lado, es cierto que tratándose de expropiaciones que tenían un carácter, digamos, estratégico (como la nacionalización de la industria petrolera en 1938) la Corte tendía a confirmar la postura del poder ejecutivo, pero también lo es que en muchas ocasiones echaba abajo expropiaciones por diversas causas. Así, por ejemplo, una mirada más cercana a la jurisprudencia nos revela que, en lo que suele verse como un largo periodo de sometimiento al poder ejecutivo, la Corte ha entrado a examinar si ciertas causas de utilidad pública establecidas por la ley son constitucionales e incluso, si es correcto el modo en que el ejecutivo aplica una causa de utilidad pública en casos concretos. En los años cuarenta, por ejemplo, llegó a cuestionar que la formación de barrios populares<sup>51</sup> (entonces llamados “colonias proletarias”) fuese una causa legítima para expropiar terrenos en la periferia de la ciudad de México. Más adelante, en los setentas, dejó sin efectos un decreto expropiatorio que tenía como fin la construcción de un aeropuerto en Manzanillo, ya que consideró que esa obra no era necesaria en la región donde el poder ejecutivo pensaba construirla<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Más allá del propósito de reducir el costo de las obras públicas, el criterio del valor catastral tiende a asegurar que quien ha contribuido en escasa medida a través del impuesto predial no sea premiado, en caso de una expropiación, con el valor comercial de su propiedad.

<sup>49</sup> El móvil de la Corte no necesariamente tiene que ser una convicción liberal; bien podría tratarse de un afán estrictamente político de constreñir al poder ejecutivo.

<sup>50</sup> Ninguna de las más de 300 opiniones de los columnistas de un periodo de casi tres años, menciona el hecho (Saavedra, 2006).

<sup>51</sup> Al resolver dos amparos, el 10040/44 y el 1064/50 la Corte estableció la siguiente tesis:

“EXPROPIACIÓN, PARA COLONIAS DE TRABAJADORES. Cuando la Ley de Expropiación considera que es de utilidad pública la construcción de cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo, indudablemente que se refiere a obras de interés similar a las que consigna el artículo 1o., fracción III, de dicha ley y que prestan un positivo beneficio público, por lo que no puede decirse que satisfaga esos requisitos, la creación de colonias de trabajadores”.

<sup>52</sup> La tesis determina lo siguiente:

“EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA. La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la expropiación de bienes particulares sólo procede en los términos del artículo 27 constitucional, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante

Así, es posible concluir que “...por la creencia de que el Poder judicial vivía sometido a los otros poderes nunca se desarrolló una teoría de deferencia hacia las decisiones del Poder legislativo o el poder ejecutivo” (Herrera, 2006, 61).<sup>53</sup>

En todo caso, si hay una tendencia clara en la actuación del poder judicial respecto de la expropiación, esa no es otra que la de una creciente protección del derecho de propiedad. El asunto exige muchos matices que no podemos hacer aquí. Por ahora nos conformamos con decir que, si bien eso parece ser parte de una tendencia global, lo cierto es que está ocurriendo bajo las condiciones muy específicas del ejercicio del poder judicial en México en los últimos años. Ni los actores participantes, ni los argumentos que se ponen en juego parecen responder a alguna lógica supranacional. Ciertamente, casos como el de Metalclad y el de Atenco tienen fuertes tintes globales (aunque obviamente de signos opuestos), pero cuando se consideran los miles de litigios que se resuelven en ámbitos locales con los estilos y los argumentos propios de la cultura jurídica mexicana, se tiene que aceptar que sigue predominando la lógica de un estado-nación y/o de sus transformaciones, digamos, “internas”.

Recapitulando, una primera aproximación empírica al ejercicio del poder expropiatorio nos muestra un debilitamiento de ese poder en el estado mexicano. Esto no equivale a afirmar que dicho poder está herido de muerte, pero creemos que es importante acercarse al asunto porque es parte de las transformaciones que ha venido experimentando el estado mexicano. Al mismo tiempo, constatamos que no se trata de un proceso regido por una lógica única u homogénea, por lo que hay que comenzar reconociendo la

---

indemnización, y ha dicho asimismo que, para que la primera (la utilidad pública) quede demostrada, no es suficiente la sola afirmación de la autoridad, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas para justificarla (ejecutoria que aparece publicada en la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXIV, página 840, Corona Cortés Leopoldo; pero sostienen el mismo criterio las publicadas en el mismo Semanario, también Quinta Época, Tomos XI, página 685, Blanco y Pastor Concepción y coagraviadas, XXVIII, página 2110, Celis Aurelio, y XXIX, página 1592). Como en el caso sólo existe la afirmación de las responsables, en el decreto expropiatorio, de que es de utilidad pública la construcción del aeropuerto de Manzanillo, pero sin justificarla con datos objetivos y ciertos, resulta que, como correctamente lo apreció el Juez de Distrito, el decreto expropiatorio reclamado es violatorio del artículo 27 constitucional y, por ello, procede confirmar la sentencia que se revisa en la parte en que fue recurrida; tanto más que los quejosos ofrecieron pruebas pericial y de inspección ocular, para acreditar tanto que el actual aeropuerto que existe en Manzanillo es suficiente para la prestación de los servicios, como que el nuevo aeropuerto pretende construirse en un lugar, que no es el idóneo, atendiendo a las condiciones atmosféricas”.

<sup>53</sup> Esa creencia persiste y, bajo la invocación hoy generalizada al estado de derecho sigue siendo usada por la corte sin que llame la atención de que suele hacerse cargo de problemas que son propios de la administración pública y no del poder judicial.

diversidad de contextos (en los que rigen diferentes lógicas) en los que se han producido los cambios en la institución expropiatoria.

Es preciso hacer notar que en muchos casos el modelo clásico del estado moderno todavía funciona – incluso puede decirse que hay temas en los que ese modelo apenas ha comenzado a funcionar. Que el poder judicial restrinja las expropiaciones hechas por ejecutivo, esgrimiendo lo que ha dispuesto el legislativo (que es el funcionamiento normal de un sistema constitucional de contrapesos y balanzas) es algo que ocurre frecuentemente en México. Pero también es cierto que el balance entre los poderes se ha modificado en las últimas décadas: el poder judicial ha decidido ampliar su territorio y parte de las tensiones que se han generado en conflictos por expropiaciones tienen que ver con ese activismo judicial que, sin ser enteramente nuevo, ha adquirido unas dimensiones a las que no estábamos acostumbrados.

Por su parte, el uso que el poder ejecutivo hace del poder expropiatorio es muy distinto del de décadas atrás. Y acaso lo más interesante de ello sea la reducción de ese poder a favor de los núcleos agrarios, que en menos de dos décadas pasaron de la subordinación a la *insubordinación*, respecto de dicho poder.

Así, las transformaciones del poder de expropiar no obedecen a una lógica general, sino que están fuertemente marcadas por las relaciones predominantes entre los poderes públicos y diferentes tipos de propietarios de la tierra, así como por el ámbito (legislativo, ejecutivo o judicial) en el que tienen lugar. Ello nos conduce a una cuestión más general: las transformaciones en el régimen expropiatorio ocurren a través de procesos concretos. El derecho no es un universo normativo estático que impone (desde fuera) siempre los mismos condicionamientos a la práctica social; más bien, es un orden que se construye mediante un conjunto de prácticas localizadas que procesan conflictos como los que surgen en torno a la expropiación. Es en esos procesos donde la investigación socio-jurídica debe concentrar su atención si quiere hacer una contribución sustantiva al conocimiento de fenómenos como la expropiación.

Adicionalmente, es interesante observar la *recepción* del tema de la expropiación en campos sociales más amplios; aquí nos referimos, en particular, al modo en que las cosas son vistas desde fuera del mundo del derecho. Lo que encontramos aquí es un “subregistro” (y en ocasiones un registro notablemente deficiente) de los problemas por parte de los medios de comunicación e incluso por la bibliografía especializada. Por ejemplo, el hecho de que algunos intelectuales públicos lleguen a pronunciarse a favor de indemnizaciones que incluyan el valor futuro de los terrenos, resulta muy extraño

respecto del modelo clásico en el que el estado asume la función de combatir la especulación con el suelo urbano. Las opiniones con respecto a la indemnización en el caso del proyecto del aeropuerto de la Ciudad de México son ilustrativas.

Pues la expropiación de 5,400 hectáreas de terrenos en el Estado de México dejará a 4,365 ejidatarios y sus familias (y a 22 propietarios particulares) sin tierras, pero beneficiados con seis a ocho pesos por metro cuadrado, el cual, según expertos en bienes raíces, se cotiza hasta en 500 pesos<sup>54</sup>.

Por otra parte, debido a la politización el gobierno federal aceptará en este caso dar una indemnización mucho más generosa que la propuesta originalmente a los ejidatarios de San Salvador Atenco: una que se acerque o que incluso rebase el valor verdadero de sus tierras, **que no son ya simplemente agrícolas puesto que van a ser utilizadas para construir un aeropuerto**<sup>55</sup>

Ahora bien, también hay fenómenos emergentes: además de un debilitamiento de la expropiación parece haber un cambio en la estructura misma de los conflictos en torno a ella. Se puede aventurar la hipótesis de que, en esta materia, la dicotomía público / privado, tal como se presentaba en el modelo clásico del estado moderno, comienza a sufrir una mutación importante: mientras que, en ese modelo, la utilidad pública era una forma de expresar la primacía del interés de la sociedad frente al interés del propietario privado, en años recientes, el interés de la sociedad aparece como contrario a la definición del estado e incluso aparece también bajo la forma de derechos de propiedad (Atenco)<sup>56</sup>. Acaso México sea un caso extremo en el mundo en el que la comunidad local legitima sus demandas mediante el ejercicio de derechos de propiedad (ejidal y comunal); aquí “lo social” ya no aparece confrontado con la propiedad, sino que la utiliza como un medio de defensa frente al estado. Pero ello no se debe a que los tribunales mexicanos sean particularmente sensibles a las formas emergentes de conflictividad social, sino al simple hecho de que existen formas generalizadas de propiedad colectiva de la tierra, que son frecuentemente amenazadas por procesos expropiatorios y que han aprendido a resistir por diferentes vías – incluidas las jurídicas.

---

<sup>54</sup> Homero Aridjis, “Y hablarán las aves”, *Reforma*, 28 de octubre de 2001.

<sup>55</sup> Sergio Sarmiento. “La raíz de atenco”. *Reforma* 16 de julio de 2002

<sup>56</sup> Eso no significa afirmar esa representación fuese ‘auténtica’ en la época de oro del nacionalismo revolucionario, sino sólo que no era cuestionada como lo es ahora.

## Procesos nacionales y articulaciones globales

La primera y la más simple de nuestras conclusiones es que en México se ha producido un debilitamiento del poder expropiatorio del estado. También hemos podido constatar que, si bien esa tendencia se observa en muchas otras partes, no puede decirse que sea universal. Sobre todo, hemos encontrado buenas razones para examinar la lógica interna de esas transformaciones, así como su compleja articulación con procesos globales, como fenómenos aún más relevantes que alguna tendencia global predominante.

En otras palabras, más allá del indispensable registro cuantitativo del debilitamiento del poder expropiatorio, lo importante es observar *cómo* es que ese poder se transforma, ya que ello nos permite reconocer que no se trata de un proceso único, sino de una diversidad de ellos. En el caso de México, la expropiación se ha transformado por cuatro vías: la reducción de los recursos disponibles para obras de infraestructura, que ha mermado la capacidad económica del estado para adquirir tierra; el cambio en la relación entre el poder judicial y el ejecutivo, que ha hecho cada vez más difícil la validación judicial de expropiaciones a gran escala; la suscripción del TLCAN y otros instrumentos internacionales, que han fortalecido la posición de los inversionistas extranjeros frente a las expropiaciones; y el fortalecimiento jurídico y político de los núcleos agrarios, que también ha dificultado la realización de proyectos surgidos de la manera tradicional de definir el interés público.

La constatación de esa diversidad debería ser suficiente para abandonar la manera de hablar, todavía muy recurrente, que se refiere al estado como una entidad homogénea. De hecho, cuando nos preguntamos sobre el modo en que los cambios en el poder de expropiar revelan transformaciones en el estado y, en particular, en su relación con el entorno global, lo que encontramos no es un proceso de adaptación de “el” estado a un nuevo contexto, sino diferentes modos de articulación de lo local, lo nacional y lo global.

Ubicar el poder expropiatorio en la globalización parece, entonces, una tarea particularmente interesante, aunque también muy compleja. Volviendo a las tres hipótesis sobre la globalización que mencionamos en la introducción, de entrada es posible descartar, tanto para México como para el resto del mundo, la que sostiene la existencia de una “americanización” de las reglas jurídicas sobre la expropiación.<sup>57</sup> Más que una

---

<sup>57</sup> El argumento más fuerte para llegar a esta conclusión es la constatación de que los temas que dominan fuera de los E.U.A. son otros: Notablemente, lo que está en juego en *Kelo vs New London*, que provocó una intensa movilización tanto a la opinión pública como al poder judicial de ese país no está presente en otros países, sino muy marginalmente.



“convergencia” lo que se observa en todo caso es una profunda *divergencia*. En cambio, las otras dos hipótesis nos obligan a proceder con más cautela.

Como señalamos al principio, algunos autores sostienen que la cuestión de la globalización, y en particular la hipótesis del debilitamiento del estado nacional, han sido muy exageradas. Desde la sociología histórica, Michael Mann ha insistido en que ese tipo de estado no se consolidó con la mera aparición de las doctrinas que lo proclamaban, entre los siglos XVII y XVIII, sino que su consolidación es un hecho mucho más reciente; y que tampoco se está debilitando con la rapidez que parece a partir de la globalización (Mann, 1997). En nuestra investigación sobre la expropiación han aparecido elementos para validar esa postura, en la medida en que un gran número de expropiaciones tienen lugar bajo una lógica conocida en el estado moderno: en los países altamente industrializados no sólo se sigue utilizando la expropiación de manera generalizada para llevar a cabo emprendimientos que logran imponerse a nombre del interés público; también funcionan juzgados y tribunales con cierta autonomía para determinar si los actos expropiatorios responden a formas de definir el interés público establecidas en leyes y si se indemnizan mediante compensaciones razonables. En México como en otros países esta última tendencia incluso tiende a expandirse. Más aún, una reducción del poder expropiatorio puede suponer una mayor vigencia de lo que normalmente se conoce como “estado de derecho” y, por lo tanto, una mayor fuerza de las instituciones del estado nacional.

Por otro lado, si bien lo anterior puede ser importante desde un punto de vista cuantitativo, se han producido cada vez más casos en los que se observa una articulación entre las expropiaciones y los procesos globales. Pero lo interesante es que dicha articulación adopta formas distintas. En este ensayo hemos identificado tres de ellas. La primera está representada por el caso Metalclad: mediante un instrumento internacional (el TLCAN), el estado nacional renuncia a parte de su soberanía para otorgar a los inversionistas extranjeros una protección adicional a la que gozan los demás propietarios. El resultado es un debilitamiento de su capacidad expropiatoria –un debilitamiento del poder jurídico por medios jurídicos. El proceso opera en una dirección relativamente simple, desde lo internacional hacia lo nacional.

Una segunda forma de articulación de la expropiación con la dimensión global está representada por el conflicto en torno al proyecto de un nuevo aeropuerto para la ciudad de México que el presidente se sintió obligado a abandonar en el 2002. Independientemente de las lógicas nacional y local en la que se movieron los actores del

conflicto, lo cierto es que el mismo adquirió un lugar relevante en un espacio social típicamente global —el del llamado ‘altermundismo’. Y ello tuvo efectos ‘de regreso’ en el plano nacional: entre otros hechos, al haber sido objeto de una visita y un informe del Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda,<sup>58</sup> el conflicto adquirió una resonancia que, a su vez, ha fortalecido la postura de diversos actores y organizaciones de la escena nacional. Esto ocurre mediante la difusión de una definición del conflicto construida en torno a los derechos humanos como referente de los intereses locales. La circulación de ideas (particularmente de ideas jurídicas) entre lo local y lo global es central a esta forma de articulación.

El caso de Cancún es el ejemplo de una tercera forma de articulación entre la expropiación y los procesos globales. No importa si se trata de un *efecto no deseado* en la expropiación original, realizada a principios de los años setenta en el marco de un estado en expansión. Lo cierto es que, si Cancún es hoy una mercancía global, ello ha sido posible gracias a una expropiación. Aquí encontramos la constatación más clara de la hipótesis de Saskia Sassen, en el sentido de que las capacidades desarrolladas dentro de un estado en un periodo histórico determinado, pueden resultar útiles para el despliegue de procesos de un periodo posterior. El hecho de que, aún hoy, la expropiación siga siendo utilizada en México para la construcción de carreteras concesionadas a empresas privadas es un síntoma elocuente de este fenómeno.<sup>59</sup> Igual que en el caso *Kelo vs New London*, el capital privado a tierras expropiadas, y ello se justifica con el argumento de que el desarrollo económico es una causa legítima de utilidad pública.

Ciertamente, adoptar la hipótesis de Sassen supone el riesgo de generalizar a partir de un grupo de casos notorios y de ese modo olvidar el gran número de situaciones en las que siguen operando lógicas propias del estado nacional (Mann). Sin embargo, su propuesta no deja de ser sugerente, ya que nos permite ver las diferentes modalidades que adopta la articulación entre lo nacional y lo global: el estado no responde al nuevo entorno global como un organismo que se adapta a cambios en su medio ambiente; más bien, una diversidad de procesos da como resultado modificaciones en el poder expropiatorio y, por lo tanto, en una inserción diferenciada de las lógicas nacionales con las globales.

---

<sup>58</sup> Es interesante mencionar la trayectoria del Relator Especial, que pasó de una ONG dedicada a los derechos humanos, el COHRE (Center on Housing Rights and Evictions) a un espacio en el sistema de la ONU, como ejemplo de la continuidad entre ambos espacios.

<sup>59</sup> El hecho de que las expropiaciones suelen hacerse después de una negociación con los núcleos agrarios, para reducir las posibilidades del litigio, no hace sino confirmar la hipótesis.

Ahora bien, esa diversidad no impide la formación de espacios de carácter global donde las cosas son elaboradas de cierta manera. En la primera sección nos referimos al contraste entre dos maneras de concebir la expropiación que predominan en dos contextos distintos: por un lado, en el espacio que comparten muchas ONG con el sistema de la ONU, predomina una definición de carácter axiológico que gira en torno a los derechos humanos; por el otro, en el espacio de los organismos financieros internacionales domina una visión utilitarista de las instituciones jurídicas, orientada hacia el desarrollo económico.

En forma paralela a esa tensión (referida apenas al modo de concebir lo jurídico), muchos conflictos en torno a expropiaciones son definidos en términos de una contradicción entre ciertos intereses económicos de carácter global y los intereses de las comunidades locales, que antes se consideraban “beneficiadas” por ciertos proyectos y que hoy son vistas como víctimas de esos mismos proyectos. El interés de la sociedad ya no es el de la nación –representada por el estado- que se impone al interés privado, representado por los propietarios; la sociedad es ahora la comunidad local, que se afirma frente al estado mediante el uso de un repertorio jurídico que cual incluye nada menos que sus derechos de propiedad. La propiedad es ahora la manera de defender a lo social frente a lo estatal.

Ambas tensiones son registradas y elaboradas de diferentes maneras en los espacios globales que han ido cobrando importancia desde hace unos años. Como hemos dicho, su importancia radica en que tienden a sustituir a la dicotomía entre interés público e interés privado que ha dominado la discusión sobre la expropiación desde la formación del estado moderno. Acaso lo más interesante del asunto sea que esas nuevas definiciones (que tiende a dominar en el espacio global) no son reconocidas en los espacios jurídicos nacionales.

Efectivamente, al menos en México, no hemos encontrado en nuestra investigación casos en los que los jueces y tribunales examinen los conflictos sobre expropiaciones en términos de una confrontación entre comunidad local e intereses globales. De hecho, se sabe que difícilmente se hacen cargo los jueces de la tensión entre interés público e interés privado en la expropiación; es un hecho (penoso, para muchos) que la mayor parte de los litigios se ‘resuelven’ con argumentos de carácter formal, sin entrar a los aspectos sustantivos de los conflictos. Por ello parece remoto que puedan procesar los conflictos del mismo modo en que son definidos en los espacios sociales (locales y globales) emergentes.

En todo caso, lo anterior puede constituir una dirección para futuras investigaciones sobre la expropiación. Se trataría de determinar el modo en que los conflictos sociales por el uso del poder expropiatorio son redefinidos en el mundo del derecho. Seguramente, desde ciertas perspectivas teóricas (como la de la teoría de los sistemas sociales á la Luhmann) se trata de algo obvio: el sistema jurídico nunca podrá responder a los procesos que ocurren fuera de él sino a través de sus propios códigos. Para nosotros, sin embargo, son muchas las formas en que se puede responder desde el derecho a los procesos sociales; el grado y el tipo de distorsión que un conflicto puede sufrir al juridificarse son impredecibles y son parte de las grandes preguntas de la sociología jurídica hoy en día. Comprender el modo en que el poder expropiatorio es elaborado por el derecho será, sin duda, una empresa académica relevante, al menos mientras siga habiendo casos como los que se dieron en el México de los años recientes.

### **Conclusiones**

Hemos podido constatar que muchos estados nacionales tienen cada vez más problemas para ejercer el poder expropiatorio del que gozan de acuerdo a sus respectivos órdenes jurídicos; eso significa, antes que nada, una dificultad creciente para hacer valer una idea del interés público que había sido central en los estados modernos. No obstante, también es evidente que ello no representa una tendencia universal: incluso cuando esa tendencia es observable en muchos casos y el resultado es el mismo (o sea el debilitamiento del poder expropiatorio) los procesos que conducen a él pueden ser de signo opuesto: a veces son resultado de una mayor protección de los derechos de los propietarios; a veces de una oposición local a la expropiación que moviliza los valores de la comunidad local; los casos más interesantes, como el de México, son aquellos en que las comunidades se defienden de una expropiación precisamente a través del ejercicio de sus derechos de propiedad.

Por otra parte, hemos podido mostrar que para entender los cambios en el poder expropiatorio no basta con observar lo que ocurre en el mundo del derecho. Los fenómenos jurídicos, que nunca dejarán de ser centrales tratándose de un tema como la expropiación, se comprenden mejor si se reconoce la diversidad de los contextos socio-políticos en los que ella se discute. Así, se ha podido constatar que en diferentes contextos se ponen en juego diferentes cuestiones respecto del poder expropiatorio. El contraste más notable a este respecto se observa entre dos formas de concebir la expropiación en dos tipos de contextos globales: una de carácter utilitario que domina en los organismos

financieros internacionales y que privilegia la definición de la propiedad como factor de desarrollo económico, y otra de carácter axiológico que predomina en el sistema de la ONU y en una infinidad de ONG que gravitan en torno al mismo, y que privilegia los derechos humanos. Como es de esperarse, el uso del poder expropiatorio de los estados es juzgado de manera diferente según se adopte una u otra de tales concepciones.

El fenómeno más interesante que aparece en el estudio de la expropiación es uno que no se produce necesariamente en el mundo del derecho, sino en la manera en que los conflictos se procesan en los espacios públicos (locales, nacionales, globales...) y que consiste en que la discusión de las expropiaciones no tiene lugar exclusivamente en términos de una oposición entre el interés público (representado por el proyecto que persigue la autoridad gubernamental que expropia) y el interés privado (representado por los propietarios afectados por la expropiación); en muchos conflictos en torno a expropiaciones se trata más bien de una oposición entre la comunidad local e intereses de carácter global. Si bien esta nueva tensión no necesariamente tiene que ver con la expropiación en sí misma, sino con el tipo de proyectos para los que se utiliza, es ella la que predomina en el modo en que los conflictos son procesados socialmente.

De lo anterior surge la pregunta que habrá de guiar la investigación sobre la expropiación en el futuro: ¿de qué modo los sistemas jurídicos reaccionan a las nuevas formas de conflictividad social en torno a la expropiación? Como hemos visto, la capacidad de dichos sistemas de responder a los conflictos no puede darse por sentada: es posible observar desde el predominio de formas tradicionales de definir los problemas, hasta los altísimos riesgos que algunos sistemas exhiben para cometer graves equivocaciones (como en los ‘casos célebres’ del México de la última década). Por ello, seguir con atención las formas en que el poder expropiatorio va siendo redefinido en el orden jurídico de cada contexto nacional (y en combinación con los diferentes contextos internacionales que en cada caso puedan estar presentes) parece un proyecto que vale la pena continuar.

En todo caso, creemos que se confirma nuestro punto de partida: el análisis del poder expropiatorio nos permite observar cambios tanto en el régimen de la propiedad como en el estado mismo. En la perspectiva que hemos adoptado, resulta particularmente interesante analizar las nuevas formas de articulación de los mecanismos clásicos del estado moderno con procesos económicos e institucionales propios de la era global.

### **3. La expropiación en Sao Paulo, Bogotá y la Ciudad de México<sup>60</sup>**

Las normas jurídicas que rigen la expropiación son, al mismo tiempo, normas sobre la propiedad. Aunque no contengan todos los aspectos de un régimen de propiedad, nos permiten ver la propiedad en su relación más intensa con el estado. Si observamos las normas que rigen la expropiación, nos podremos percatar de que los límites de los derechos de propiedad son los límites que tiene el poder de un gobierno para imponer un interés público a expensas, y sin el consentimiento, del titular de los derechos. Obviamente, esos límites no son eternos; en años recientes, se han desarrollado nuevos debates sobre la posición de los derechos de propiedad de los inversores extranjeros en el marco de los acuerdos de libre comercio y de otros tratados internacionales. Esos debates tienen lugar en una escala global: utilizamos un lenguaje jurídico único para analizarlas y asumimos que estamos tratando con un propietario modelo (la empresa multinacional) así como con un orden internacional que posibilita toda la historia. Este texto se refiere a la expropiación en el otro extremo de la escala geográfica, esto es, expropiaciones en el plano local que implica a propietarios urbanos, autoridades locales y jueces que actúan dentro del marco de sistemas jurídicos nacionales.

Examinamos las condiciones en las que se utiliza la expropiación en Sao Paulo, Bogotá y la Ciudad de México. Aunque tratamos con los sistemas jurídicos a nivel nacional, nos centramos en esas ciudades porque representan las aglomeraciones urbanas más grandes de sus respectivos países (ver cuadro 1) y también porque existe una creciente preocupación sobre el uso de la expropiación en todas ellas.

---

<sup>60</sup>Traducción de José Manuel López. Publicado originalmente en Ingram, Gregory K. y Yu Hung Hong, (coordinadores) *Property Rights and Land Policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2009. Claudia Acosta, Lorena Jaramillo, Melinda Lis, Carlos Herrera y Camilo Saavedra prestaron una ayuda muy valiosa en la investigación que condujo a la redacción de este texto.

### Cuadro 1

Comparación de la Ciudad de México, Bogotá y Sao Paulo

	<b>Población</b> (municipio)	<b>Área</b> (km <sup>2</sup> )	<b>Población</b> (área metropolitana)	<b>PIB bis</b> (MM \$USA)	<b>PIB</b> (% del PIB nacional)
Ciudad de México	8,720,916	1,480	19,239,910	315	20
Bogotá	6,776,009	1,732	7,881,156	86	23,1
Sao Paulo	10,435,546	1,522	19,677,506	225	12,26

Fuente: INEGI 2005. Bogotá: SDP 2007 y <http://www.dane.gov.co/files/censo2005>.  
Brasil: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa> y  
<http://ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios>.

Sin negar la magnitud ni la importancia de las tendencias mundiales, nuestro estudio demuestra que la expropiación está fuertemente condicionada por factores tanto nacionales como locales. Hay muchas más diferencias que semejanzas en el modo en el que la expropiación está cambiando en esos casos. Para entender esas diferencias es necesario tener en cuenta tres factores. El primero de ellos es la expropiación como parte del orden constitucional, que no solo incluye la definición de los derechos de propiedad en los textos constitucionales, sino también el modo en que se dan, en la práctica, las relaciones entre las distintas ramas y niveles del estado. Esto es especialmente importante en Iberoamérica debido a los cambios políticos, conocidos generalmente como transiciones democráticas, que han tenido lugar en las últimas décadas. En particular, el nuevo papel del poder judicial ha creado nuevas condiciones –y en algunos casos, graves límites también– para las expropiaciones en el contexto urbano, pero, como se verá, esto ha sucedido de manera muy distinta en los tres países que estamos estudiando.

El segundo factor se refiere al uso real de la expropiación para fines urbanos. No hay mucha información a este respecto, por lo que hemos tenido que limitar el análisis a las áreas metropolitanas de Sao Paulo, Bogotá y la Ciudad de México. En este caso, las tres situaciones son tan diferentes que podemos poner en duda la idea de que existen tendencias estructurales en la región que han determinado la evolución de la expropiación como institución en las ciudades iberoamericanas.

El tercer factor tiene que ver con el tratamiento jurídico de la expropiación como expresión de una cultura jurídica. Las doctrinas jurídicas invocadas por jueces, abogados y otros agentes del sistema jurídico dicen mucho sobre el modo en el que se definen la propiedad privada y el poder para suprimirla en un contexto social específico. A pesar de que se afirma frecuentemente que los tres países aceptan la doctrina de la función social de la propiedad, dicha doctrina se usa de maneras muy distintas que reflejan las particularidades de cada experiencia histórica.

### **Sao Paulo: la crisis de los *precatórios***

Uno de los episodios más destacados de la historia reciente de Sao Paulo es el estrés financiero al que se han visto sometidos los gobiernos locales como resultado de indemnizaciones dictadas por jueces en casos de expropiaciones. Se llama *precatório* en portugués a la resolución judicial que ordena a una entidad o dependencia gubernamental reservar los fondos necesarios para cumplir una obligación de pago; en el caso de una expropiación, para la indemnización. Las indemnizaciones exorbitantes que muchas veces han otorgado los jueces, junto con las altas tasas de interés, han puesto a los gobiernos locales en graves apuros. Muchos analistas consideran que esta situación ha debilitado el poder de la expropiación en Brasil.

Para entender la expropiación en Brasil es importante tener en cuenta un panorama institucional más amplio, que incluye la constitución de 1988 con las nuevas disposiciones para regular los derechos de propiedad y un fuerte programa de planificación urbana, así como el papel protagonista de los municipios en el uso de la expropiación. Tras más de dos décadas de gobierno autoritario, la constitución brasileña surgió de un complejo proceso de negociación que comenzó en 1986 y terminó en octubre de 1988. Es una de las constituciones iberoamericanas que caracterizaron las transiciones a la democracia en la región. Todo un capítulo de la constitución de 1988 está dedicado a la política urbana y aborda tres cuestiones: la planificación urbana, los derechos de propiedad en el contexto urbano y el derecho a la vivienda. Como característica poco habitual, concede gran importancia a las cuestiones urbanas dentro del programa para el desarrollo. Su principal objetivo no



es otro que: “el desarrollo integral de las funciones sociales de la ciudad y del bienestar de sus habitantes.”<sup>61</sup>

En la constitución brasileña, la planificación urbana es algo más que una herramienta administrativa neutral. Es parte de la reformulación de las instituciones estatales mediante la descentralización, y, más en particular, una herramienta para la democracia local (Saule 2007; Gomes de Mendosa 2001). De acuerdo con el artículo 182, la facultad para aprobar un *plan director* reside exclusivamente en el Consejo Municipal (la Câmara Municipal). Los municipios tienen poderes de expropiación, algo inusual en otras repúblicas de la región como México y Argentina, en donde los procedimientos de expropiación están en manos de autoridades a nivel estatal o provincial.

El aspecto más ambicioso del capítulo urbano de la constitución brasileña se refiere a la función social de la propiedad (Duguit, 1912), una doctrina que puede equipararse con lo que comúnmente se conoce como las obligaciones sociales inherentes a la propiedad (Alexander 2006). Uno de sus corolarios es que la constitución confiere poderes a los gobiernos municipales para obligar a los propietarios de suelos no urbanizados en el contexto urbano a dar un uso adecuado a los mismos. Aquellos que no cumplen con los planes urbanos están sujetos a: (1) la urbanización obligatoria de sus suelos; (2) impuestos a la propiedad progresivos; y (3) expropiación con indemnización diferida a través de títulos de crédito con condiciones hasta por un máximo de diez años. Dicho de otra manera, el poder de la expropiación puede utilizarse como una sanción contra los propietarios que no usan el suelo con arreglo a los planes urbanos.

El tercer aspecto del capítulo urbano se refiere al derecho a la vivienda. La constitución se centra aquí en proveer seguridad de la tenencia a los pobladores en asentamientos pobres, como las favelas; la posesión ininterrumpida (el uso de una vivienda) de hasta 250 metros cuadrados de suelo urbano es la base para la adquisición de derechos sobre dicha porción de suelo (Saule, 1999 y 2001).

El *Estatuto da Cidade* (Estatuto de la Ciudad), una ley federal aprobada en julio de 2001, contiene una de las agendas más ambiciosas de reforma urbana en Iberoamérica. Incluye una amplia gama de instrumentos jurídicos e integra ideales

---

<sup>61</sup> En cambio, los recientes debates constitucionales en Bolivia y Ecuador tienen como preocupación principal el componente rural (en particular, el indígena) de la población.

de democracia local con derechos colectivos y fuertes poderes regulatorios en manos de los gobiernos locales. Sin embargo, en materia de expropiación, su única innovación, en relación con la constitución de 1988, es la posibilidad de usar la expropiación como sanción por dejar sin utilizar el suelo urbanizable. Esto sorprende, porque el principal conflicto urbano en la década anterior se había producido sobre las expropiaciones: la crisis de los *precatórios*, una crisis que no obtuvo una respuesta explícita en el *Estatuto da Cidade*.

Si pasamos de los textos de la constitución y las leyes al modo en que se ejercen los poderes de expropiación en la práctica, la imagen se vuelve completamente distinta a la del *Estatuto da Cidade*. Tanto autores como testigos concuerdan en que a principios de los años noventa comenzó una crisis del poder expropiatorio de los municipios (Haddad, Lopes dos Santos y Franco 2007). Sus orígenes son discutibles, pero sus resultados muy claros, y llegaron a la opinión pública bajo la forma de un escándalo nacional. Hacia mediados de los noventa, la mayor parte de los municipios del estado de Sao Paulo, especialmente la propia ciudad de Sao Paulo, se enfrentaba a un creciente estrés financiero provocado por la acumulación de deudas derivadas de los *precatórios*. La mayor parte provenía de indemnizaciones judiciales por casos de expropiación (Maricato 2000a; Haddad, Lopes dos Santos y Franco 2007).

La situación empeoró porque a las indemnizaciones basadas en avalúos cuestionables (Haddad 2000) se unían altas tasas de interés y a la inflación.<sup>62</sup> Las indemnizaciones llegaron a alcanzar treinta veces el valor de mercado del suelo, como en el caso de Serra do Mar en Ubatuba, una zona verde de trece hectáreas expropiada para la creación de un parque (Maricato 2000b). El mejor indicador de la magnitud del problema fue que dichas deudas llegaron a representar una enorme carga para los municipios. “A menudo, el valor de una indemnización excesiva por expropiación de suelo es equivalente al presupuesto general de uno o más mandatos políticos –administraciones– de una jurisdicción gubernamental” (Maricato 2000a, 5). Se ha llegado a estimar que, para 2011, los 400 *precatórios* pendientes de pago representaban una deuda de más de 13 mil millones de dólares (Haddad y Santos, 2013, sin duda una cifra de dimensiones macroeconómicas.

---

<sup>62</sup> Un relato detallado de los componentes de las indemnizaciones se puede leer en Lopes dos Santos 2007.

Hacia finales de la década, era evidente que las expropiaciones resultaban ser un buen negocio para los propietarios, y el concepto de una “industria de indemnizaciones” pasó a formar parte del lenguaje común.<sup>63</sup> Hay varias interpretaciones de lo que estaba sucediendo. Para algunos, se trataba principalmente de una crisis económica debida a la situación inflacionaria. Para otros, se trataba simple y llanamente de una cuestión de corrupción.<sup>64</sup> Algunas opiniones más prudentes apuntaban a la incompetencia de jueces –en particular, a su incapacidad para penetrar en la “caja negra” de los avalúos, así como a la debilidad profesional de los equipos jurídicos en las agencias del estado (Haddad 2000; Lopes dos Santos 2007). Una interpretación interesante señala la propensión de los jueces en un contexto posterior a un régimen autoritario para aprovechar cualquier oportunidad de presentarse como los defensores de los ciudadanos ante abusos del gobierno, una especie de activismo judicial que parece ser normal en tiempos de transiciones democráticas (Ríos Figueroa y Taylor 2006). Todos los expertos concuerdan en que esa fue una crisis para la expropiación como institución.

Al final de los años noventa hubo al menos dos intentos de afrontar la crisis: se creó una comisión de investigación parlamentaria en la legislatura del estado de Sao Paulo y el ministro de Desarrollo Agrario publicó el libro blanco “Indemnizaciones excesivas: cómo detener esa industria” (Haddad 2000; Maricato 2000a). No obstante, aparte de la conciencia ciudadana que esas iniciativas puedan haber estimulado, no produjeron ninguna decisión. Solo hubo una medida, tomada por el presidente de la República y el Congreso Nacional: la tasa anual de interés por indemnizaciones no pagadas se redujo del 12 al 6 por ciento (Lopes dos Santos 2007, 125).

A un nivel más modesto, una institución académica, la Fundación Getulio Vargas, elaboró un estudio sobre metodologías de avalúo y, curiosamente, el Centro de Apoyo a Jueces de la Hacienda Pública (Cajufa) redactó directrices para los procedimientos de avalúo. Al parecer, estos estudios hicieron que mejorara la

---

<sup>63</sup> La edición del 20 de enero de 1999 de la popular revista quincenal *Véja* denunció las prácticas de “súper abogados” sin escrúpulos.

<sup>64</sup> Según Julio Bruna, que fue director de INURBE, una agencia de desarrollo urbano de la ciudad de Sao Paulo en los años noventa, la crisis de los *precatórios* surgió a causa de la corrupción judicial y de la complejidad y larga duración de los procedimientos jurídicos (comunicación personal, marzo 2008).

situación en los años siguientes, si bien en casos que parecen menores en comparación con las abultadas cifras de mediados de los noventa (Lopes dos Santos 2007).

Veamos ahora cómo abordó el sistema jurídico la crisis de los *precatórios*. Si observamos la legislación relativa a la expropiación en el contexto urbano, encontraremos la fuente de insatisfacción con el derecho urbano (Lopes dos Santos 2007), una sensación que contrasta con el entusiasmo que rodeó al *Estatuto da Cidade* cuando fue aprobado en 2001. Tanto en el Congreso Nacional como en la legislatura del estado de Sao Paulo hubo intentos de solucionar el problema, pero la única medida efectiva consistió en la creación de un sistema para compensar las deudas fiscales de empresas privadas con deuda pública (Maricato 2000a, 38). Las reglas de las expropiaciones no se tocaron. Como se ha dicho antes, el *Estatuto da Cidade* regula la innovación creada en la constitución de 1988 que permite el uso de la expropiación como una sanción contra los propietarios que quieren evitar la urbanización de sus suelos, pero al mismo tiempo no dice nada sobre el más acuciante problema al que se enfrentaban en esos mismos años los administradores públicos: indemnizaciones excesivas en expropiaciones ordinarias.

Los peores resultados estaban –si no lo siguen estando– en el poder judicial. Todos parecen estar de acuerdo en que las exorbitantes indemnizaciones dictadas por los jueces tenían un enorme costo social, por lo menos en las zonas urbanas del estado de Sao Paulo. Con la información que está disponible es difícil saber si dichas indemnizaciones provenían de prácticas corruptas en el poder judicial o de prejuicios ideológicos en defensa del derecho de propiedad. Pudo haber concurrido el deseo por parte del poder judicial de reafirmar su autonomía frente al ejecutivo después de un largo período de gobiernos autoritarios. Con todo, los tribunales están ignorando las contribuciones de los juristas para replantear un tema tan complejo como las indemnizaciones por expropiaciones en el contexto urbano (véase, por ejemplo, Rabello 2007).

La administración, por su parte –y los gobiernos locales en particular–, parecería ser la víctima de los *precatórios*. Y no parece que haya un relato crítico del modo en que contribuyó a la crisis.<sup>65</sup> Aun así, hay razones para pensar que ha habido

---

<sup>65</sup> La limitada competencia profesional de los equipos jurídicos de los gobiernos locales es el único factor que se ha señalado en la bibliografía (Lopes dos Santos 2007).

un proceso de aprendizaje. La mayor parte de los expertos entrevistados considera que, como resultado de la experiencia en los años noventa, los administradores ponen ahora mayor cuidado a la hora de preparar los presupuestos para la adquisición de terrenos. La cuestión fundamental –la llegada de un sistema de compensaciones verdaderamente justo– dependerá seguramente de la profesionalización del servicio público y de una interacción más saludable entre jueces y administradores. Reconociendo incluso que el concepto de “justo” será siempre controvertido, parece haber una gran oportunidad para reducir los espacios discrecionales en los que se toman las decisiones. El desafío del derecho brasileño con respecto de la figura de la expropiación es enorme. Como ha dicho Edésio Fernandes: “Señalar los problemas jurídicos y denunciar las prácticas inconstitucionales es fácil. Lo difícil es elaborar nuevos argumentos que demuestren ser sólidos y consistentes, no solo desde la perspectiva de la legitimidad sociopolítica, sino también desde un punto de vista estrictamente jurídico” (2002, 11).

### **Bogotá: jueces ilustrados y administradores prudentes**

Vista solamente a través de los diarios, Colombia parece un caso más de una crisis de la figura de la expropiación a causa de las indemnizaciones exorbitadas. El caso del “campo de polo”, un conflicto ampliamente difundido por los medios de comunicación, podría llevarnos a esa conclusión. Durante casi ocho años, el gobierno local de Bogotá ha librado una batalla jurídica contra un club campestre que ocupa un terreno enorme en un codiciado lugar del centro de la ciudad, y cuyos miembros representan supuestamente a la élite política y económica del país. El gobierno de Bogotá se propuso expropiar una pequeña parte de ese terreno, para alargar una avenida importante, así como unas seis hectáreas, ocupadas llamativamente por un campo de polo, para crear un parque público. En febrero de 2008, el alcalde afirmó que, si el tribunal dictaba una indemnización infundadamente alta, abandonaría el procedimiento de expropiación. Diez de los doce expertos entrevistados como parte de esta investigación consideran que hacer eso representaría una grave derrota para la figura de la expropiación.

Ahora bien, si profundizamos en el modo en el que se usa la expropiación como herramienta para políticas urbanas en Bogotá, la imagen es muy distinta.

Ciertos expertos, en particular los urbanistas, se quejan de que los jueces ordenan indemnizaciones con importes demasiado altos en casos de expropiación. Pero todos piensan que se está expropiando el suelo para una serie de proyectos urbanos sin que esto se asemeje a la crisis de los *precatórios* sufrida por Sao Paulo en la década pasada. Proyectos con un fuerte apoyo popular, como el sistema de transporte Transmilenio, se extienden a base de expropiaciones que nunca han sido impugnadas con éxito por propietarios de bienes inmobiliarios. Tres factores parecen ser los responsables de este ambiente relativamente pacífico: un marco jurídico con una coherencia fundamental entre la constitución, el derecho urbano y la cultura jurídica imperante en los tribunales superiores; finanzas saneadas que hacen que los gobiernos locales tengan fondos suficientes para la adquisición de suelo; y un amplio apoyo social hacia las obras públicas a construirse en los terrenos expropiados.

Como en el caso de Brasil, y no en el de la mayor parte de los países iberoamericanos, las innovaciones en el derecho urbano han formado parte esencial de un reciente cambio constitucional en Colombia que goza de gran legitimidad. Por esto, en principio, se puede esperar que las innovaciones disfruten de la misma legitimidad que la constitución en su conjunto. A diferencia del caso brasileño, sin embargo, el diálogo es mucho más fluido entre los tres poderes del gobierno colombiano, puesto que, incluso cuando se enfrentan en casos de expropiación, comparten un código común mínimo para dirimir el conflicto. Mientras que los jueces brasileños han ignorado las nuevas ideas jurídicas sobre la ciudad plasmadas en la constitución y en el *Estatuto da Cidade*, los jueces colombianos se toman con más seriedad las innovaciones que ha introducido el poder legislativo.

En 1989 el Congreso Nacional aprobó una ley conocida como la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989). No obstante, el desarrollo más significativo del estatus jurídico de la propiedad urbana proviene de la constitución de 1991, que destaca como uno de los mayores logros del constitucionalismo iberoamericano actual y probablemente como el más avanzado equilibrio entre los principios de la democracia liberal y el compromiso con los derechos humanos de tercera generación (derechos económicos, sociales y culturales). El nuevo régimen de propiedad colombiano tiene tres aspectos que, para los fines de este estudio, resultan interesantes: la definición de la propiedad como una función social, las

condiciones básicas para la expropiación del suelo y los criterios para fijar las indemnizaciones.

La definición de propiedad en la constitución colombiana se aleja de la idea de que la propiedad es un derecho fundamental. El texto constitucional deja claro que la propiedad privada está “garantizada”, pero afirma también que “la propiedad es una función social que implica obligaciones” (artículo 58). En la jurisprudencia colombiana, lo anterior ha supuesto un cambio abismal en el estatus de la propiedad privada, pues rompe con la tradición liberal en la que los derechos de propiedad eran un importante obstáculo para la aplicación de políticas urbanas progresistas (Maldonado 2003; Pinilla 2003). El nuevo régimen constitucional intenta equilibrar la aceptación de la propiedad privada con el compromiso de utilizar la riqueza en beneficio de la sociedad en su conjunto.

En cuanto al régimen de la expropiación, vale la pena destacar cuatro elementos. Primero, la constitución la autoriza no solamente en casos de uso público sino también como respuesta a un “interés social”, lo que significa que puede utilizarse para satisfacer las necesidades de grupos sociales específicos –los sectores vulnerables de la sociedad- y no necesariamente las necesidades del público en general. Segundo, a pesar de contener una orientación general más intervencionista con respecto de la propiedad urbana, la constitución colombiana establece, como regla general, que toda expropiación requiere una indemnización previa y una sentencia judicial. En principio, no es la administración sino el poder judicial el que toma la decisión de expropiar el suelo. Al mismo tiempo, la constitución contempla las expropiaciones administrativas: “En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio.” Si bien los abogados colombianos concuerdan en que esta expropiación administrativa tiene una naturaleza excepcional, en Bogotá se ha utilizado de forma habitual en los años recientes, y con buenos resultados.

Tercero, los gobiernos locales están facultados para emprender procedimientos de expropiación. Esto es relevante porque, hasta finales de los años noventa, las autoridades municipales no eran elegidas en votación popular sino designadas por el gobierno nacional. De este modo, la descentralización vino a

coincidir con la democratización.<sup>66</sup> Los gobiernos locales ya podían expropiar antes, pero el hecho de que ahora sean gobiernos elegidos ha dado a este poder un nuevo significado, entre otras cosas porque ahora es la administración la que puede llevar a cabo las expropiaciones.

Ahora bien, la innovación más importante de la constitución de 1991 tiene que ver con un cuarto elemento: la manera en que trata el tema de la indemnización. Como es lógico, en su calidad de texto constitucional, no puede profundizar en las complejidades de las técnicas del avalúo. Pero tampoco se rinde ante la supuesta única solución fácil: el valor de mercado. Por el contrario, confiere a jueces y administradores la difícil tarea de fijar las indemnizaciones “teniendo en cuenta los intereses de la comunidad y también los de la parte afectada” (artículo 58). No es fácil encontrar una constitución moderna que enuncie de modo tan directo la tensión básica implícita en la tarea de fijar indemnizaciones para una expropiación.

En 1997 el Congreso aprobó una nueva ley que modificaba la de Reforma Urbana de 1989. Esta nueva ley, la Ley 388, desarrolló los principios relacionados con el desarrollo urbano en la constitución de 1991 y elaboró una gama de instrumentos para poner en marcha las políticas urbanas. La ley 388 prevé el procedimiento para las expropiaciones administrativas con objeto de permitir que los gobiernos locales adquieran suelo de una manera más rápida. Esto no significa necesariamente que se permita un procedimiento arbitrario, pues la ley prevé también los recursos jurídicos ante un tribunal administrativo y un plazo de un mes durante el cual la administración puede negociar las condiciones de compra con el propietario. Otro elemento destacable de la Ley 388 radica en que, con objeto de evitar beneficios inesperados para los propietarios, la indemnización no puede incluir los aumentos de los valores del suelo que se generan cuando se hace público el proyecto que motiva la expropiación.

El marco jurídico y constitucional es suficientemente claro con respecto de los aspectos substantivos y procesales de la expropiación. Lo que luego sucede en la práctica es más difícil de valorar. En Colombia, como en la mayor parte de los países, no es posible encontrar información sistemática sobre el uso de la expropiación. A continuación, se exponen los resultados de una serie de entrevistas con unos doce

---

<sup>66</sup> Sobre el lugar que ocupa la descentralización en la constitución colombiana, véase Trujillo Muñoz, 2007.



profesionales y académicos que participan directamente en prácticas expropiatorias en Bogotá.

Lo primero que hemos encontrado es que la expropiación es un recurso que se utiliza mucho en Bogotá. Los funcionarios que trabajan en casos de expropiación consideran que los jueces tienden a conceder indemnizaciones excesivas, pero todos concuerdan en que, casi sin excepciones –una de ellas, el caso del campo de polo-, los procedimientos de expropiación terminan de manera satisfactoria. Dicho de otra manera, ningún proyecto público se cancela por trabas jurídicas contra las expropiaciones.

Otro hecho relevante es que una proporción muy grande de los procedimientos de expropiación termina en acuerdos voluntarios. Cerca de 85 por ciento de las 2,061 propiedades adquiridas entre 2003 y 2007 por el Instituto de Desarrollo Urbano –la agencia municipal encargada del proyecto Transmilenio- se consiguieron a través de acuerdos de este tipo.<sup>67</sup> Para algunos expertos, esto quiere decir que los avalúos del gobierno local están llegando a precios del suelo más bien altos. Para otros, significa que la mayor parte de la gente no conoce sus derechos, tiende a aceptar lo que el gobierno le ofrece y pierde la oportunidad de conseguir una indemnización mayor acudiendo a los tribunales. Esto se refiere especialmente a propietarios en zonas de bajos ingresos.

Estas interpretaciones apuntan en direcciones opuestas en lo que se refiere a la indemnización, una cuestión que debería quedar abierta hasta que se pueda realizar una investigación empírica más sistemática a escala local. Con independencia del motivo, el hecho es que una proporción muy alta de los procedimientos de expropiación termina en adquisiciones voluntarias, y esto indica que el proceso de adquisición de suelos no parece ser un obstáculo importante para los proyectos urbanos, por lo menos en Bogotá. Incluso si el poder de expropiación solo funciona como una amenaza, parece estar vivo y gozar de buena salud en esa parte de Sudamérica.

Dos elementos han contribuido al éxito de la adquisición de suelo en Bogotá mediante la expropiación: una situación financiera sana, derivada en gran parte de una agresiva política impositiva sobre la propiedad en los años noventa, combinada

---

<sup>67</sup> Este dato no estaba disponible antes del estudio. Se nos entregó en el contexto de un procedimiento de derecho a la información realizado por Claudia Acosta.

con la privatización de varias empresas públicas, que proporcionaron a los gobiernos locales recursos para emprender proyectos urbanos ambiciosos, como el Transmilenio, que forman parte de un esfuerzo para “rescatar” la ciudad. Es por esto que la expropiación de suelo para dichos proyectos se ha reconocido ampliamente como una acción legítima.

La innovación más importante en los últimos años es, probablemente, la expropiación administrativa, contemplada en la constitución de 1991. Desde 2003, ha constituido el principal mecanismo para adquirir suelo para el Transmilenio. Los propietarios afectados que desean recurrir las expropiaciones administrativas pueden acudir a un tribunal administrativo en lugar de a uno civil. Es demasiado pronto para evaluar el impacto de esta nueva opción. El plazo de negociación es un elemento interesante sobre el modo en el que están funcionando en la práctica las expropiaciones administrativas. No se produce un verdadero regateo sobre la indemnización porque los administradores se niegan a modificar los avalúos fijados; temen ser considerados arbitrarios o corruptos,<sup>68</sup> por lo que se limitan a entregar el avalúo al propietario afectado y a esperar que transcurra el plazo de un mes para ver si este la acepta o no.

Otro aspecto interesante de la práctica de la expropiación en Colombia es que mientras que los jueces gozan de un considerable poder discrecional a la hora de conceder indemnizaciones, no cuestionan nunca el propósito que origina la expropiación. Como en Brasil, un caso como el célebre “Kelo contra la Ciudad de New London” es muy difícil que suceda. Aunque no haya una prohibición explícita, los jueces reconocen que la justificación sustantiva de la expropiación es asunto de la administración. Como veremos, en México sucede algo muy distinto.

En el marco de una política de adquisición de suelo por lo general exitosa, el conflicto del campo de polo sigue siendo una excepción. Aunque pueda resultar interesante como un enfrentamiento entre un alcalde y la élite económica del país, está lejos de representar un caso ordinario. No sabemos todavía si influirá en casos futuros o en procesos legislativos.

---

<sup>68</sup> Las políticas y las leyes contra la corrupción en Iberoamérica han generado consecuencias no deseadas, entre otras, que los funcionarios se paralicen para evitar hacer “cosas buenas que parecen malas”, según reza el dicho en español (Pérez Perdomo 2006).

El aspecto más relevante de la expropiación en Bogotá está relacionado con la cultura jurídica. A diferencia de la mayor parte de los sistemas jurídicos iberoamericanos, el sistema colombiano ha sido capaz de lidiar con los distintos enfoques sobre un asunto tan espinoso como la expropiación, y en particular con el modo en que los tribunales superiores han encarado las tensiones entre los intereses en conflicto y su legitimidad (Uprimny, Rodríguez y García Villegas, 2003). A través de resoluciones admirablemente bien estructuradas, han desarrollado argumentos sólidos para poner en práctica la doctrina de la función social de la propiedad, trascendiendo el mero enunciado de conceptos jurídicos grandiosos, como puede verse en la determinación de los criterios para calcular las indemnizaciones. En la, ahora famosa, sentencia 1074 de 2002, el Tribunal Constitucional estableció una distinción entre tres funciones diferentes del pago por expropiaciones: reparación, restitución y compensación. Esta distinción reconoce la situación del propietario de una vivienda que pierde el único sitio que tiene para vivir. La idea de que este tiene derecho a una indemnización mayor apunta hacia una distinción que rara vez hacen los sistemas jurídicos: la distinción entre una propiedad como un activo y una propiedad como el medio para satisfacer una necesidad primaria, como la vivienda. Curiosamente, la sentencia no menciona explícitamente el derecho a la vivienda, ignorando al parecer la normativa internacional sobre derechos humanos. Pero su contenido contribuye al fomento del derecho a la vivienda de un modo que no ha conseguido ninguna otra sentencia en el continente americano.

Falta la respuesta a una importante pregunta jurídica en el caso colombiano: ¿están recibiendo los propietarios indemnizaciones excesivas en las expropiaciones, como alegan muchos urbanistas? Con independencia de la respuesta, el hecho es que el gobierno local de Bogotá ha estado usando con éxito procedimientos de expropiación en la última década, algo que no ha sucedido en Sao Paulo o la Ciudad de México. Resulta difícil atribuir esta realidad a un solo actor, sea este un congreso comprometido, tribunales superiores ilustrados o gobiernos locales competentes. Es probable que la interacción, poco conflictiva, entre ellos sea la responsable de haber producido el régimen más destacado en materia de expropiaciones de la región.

## **La Ciudad de México: silencio ante el monumento**

La expropiación desempeñó un papel esencial en la formación del estado mexicano posrevolucionario. En la primera mitad del siglo veinte, representó la herramienta principal de la reforma agraria y de la nacionalización de sectores estratégicos de la economía como la industria del petróleo, procesos en los que se cimentó buena parte de la legitimidad del régimen político. En las últimas dos décadas, sin embargo, ha sido cada vez más difícil utilizar la expropiación para adquirir suelo para proyectos urbanos. Como en el caso de Brasil, esto tiene que ver con un activismo judicial poco habitual, pero hay también otros factores, principalmente en el ámbito de la cultura jurídica, que producen resultados diferentes.

La mayor parte de los juristas mexicanos afirman llenos de orgullo que la constitución mexicana de 1917, que marcó el final de la fase militar de la revolución y colocó el interés general de la sociedad por encima de los intereses de los propietarios, fue la primera constitución social de la historia.<sup>69</sup> El modelo mexicano posrevolucionario tenía dos marcadas características: se centraba en la transformación de las relaciones de propiedad en el medio rural, y se desarrollaba de manera autoritaria. La adaptación de la doctrina de la función social a la planificación urbana se ha topado con dificultades, particularmente en el marco de un orden político post autoritario.

Como legado de la era posrevolucionaria, el artículo 27 de la constitución confiere amplios poderes discrecionales para la expropiación de suelo tanto al presidente de la República como a los gobernadores de los estados. Además, en lugar del requisito explícito de una compensación previa que se suele encontrar en otros países, la constitución mexicana autoriza las expropiaciones “mediante indemnización”, lo que permite pagos aplazados. Y, si bien la parte afectada cuenta con un instrumento jurídico para recurrir la orden de expropiación –el juicio de amparo-, si no se utiliza ese recurso, ninguna autoridad judicial tiene que intervenir en el proceso: la propiedad se transfiere a manos del estado por un simple decreto del poder ejecutivo. La constitución llega al grado de restringir explícitamente la intervención judicial a los casos en los que se han producido cambios en los valores,

---

<sup>69</sup> Es anterior a la constitución de Weimar, que estableció el principio de la obligación social inherente en la propiedad dos años después.

una prohibición ciertamente autoritaria que sin embargo se ha ignorado de manera sistemática. Y la Suprema Corte de Justicia mantuvo, hasta hace poco tiempo, el principio de que la parte afectada no tiene derecho a ser oída antes de que la expropiación sea plenamente efectiva, un derecho que forma parte de la doctrina de proceso debido en el constitucionalismo mexicano pero que había sido ignorado en materia de expropiaciones.

La Ley de Expropiaciones de 1936 rige a nivel federal. Lo que ocurrió después fue un asombroso silencio legislativo de más de setenta años (Díaz y Díaz 1988). Solo cabe mencionar dos procedimientos legislativos sobre expropiaciones urbanísticas.<sup>70</sup> El primero fue la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, un intento de trasladar los conceptos del artículo 27 al desarrollo urbano. La reforma agraria había llegado a su fin y México se había convertido en una sociedad predominantemente urbana, con lo que esta ley ofrecía un programa para una reforma urbana: justicia social en las ciudades, además de un sistema de decisiones gubernamentales racionales –un sistema de planificación-. Proporcionaba el marco institucional necesario para utilizar la expropiación como parte de la administración urbana, aunque no incluyera nuevas normas sobre la expropiación, pues habría sido difícil aumentar los poderes de expropiación del ejecutivo.

La segunda iniciativa legislativa sobre la expropiación fue una modificación a la Ley de Expropiaciones como parte de las negociaciones para el TLCAN en 1993, con objeto de dejar claro que las indemnizaciones debían corresponderse con los valores de mercado.<sup>71</sup> Estaba en consonancia con las tendencias internacionales, pero también se puede considerar como una condición que México se vio obligado a aceptar como parte de las negociaciones con una superpotencia. Con todo lo importante que esto pueda parecer, no tiene la misma relevancia que los cambios internos que han transformado las condiciones de la expropiación en los últimos

---

<sup>70</sup> A nivel federal. Una investigación en curso de Camilo Saavedra para el Lincoln Institute of Land Policy está descubriendo grandes cambios a nivel estatal.

<sup>71</sup> El cambio más importante en el régimen de expropiaciones fue, sin embargo, de naturaleza procedimental: si bien todas las expropiaciones deben pagarse por su valor comercial, los inversores extranjeros consiguieron una solución diferente para sus conflictos con el gobierno, ya que para ellos existe la posibilidad de acudir a un panel arbitral de carácter internacional, recurso que no está disponible para los mexicanos. Esto ha sido relevante, como se vio en el conocido caso Metalclad, pero en términos cuantitativos los conflictos por expropiaciones con ciudadanos mexicanos han sido mucho más frecuentes que con extranjeros.

años. Podemos clasificar dichos cambios en tres grupos: transición democrática, resistencia social y activismo judicial.

La transición democrática posee un aspecto que, casi por definición, impone límites a un abuso de la expropiación: el pluralismo político. En la medida en que los cargos públicos y los asientos en el parlamento están en manos de diferentes partidos políticos, es mucho más fácil evitar el abuso de poder. Aun así, hay dos particularidades específicas de la transición mexicana que son importantes. Por lo pronto, las iniciativas de descentralización, generalmente consideradas como formas de democratización, no modificaron el antiguo régimen de las expropiaciones. A diferencia de los casos brasileño y colombiano, en México, la transferencia de los poderes de expropiación a los municipios es impensable; dichos poderes siguen estando concentrados en los gobernadores estatales y en el presidente de la República.<sup>72</sup>

El segundo elemento que ha obstaculizado las expropiaciones es la resistencia social cuando estamos ante la expropiación de tierras de comunidades agrarias para fines públicos.<sup>73</sup> Durante décadas, el gobierno federal expropió tierras rurales para infraestructuras y desarrollos urbanos, pagando indemnizaciones muy bajas –y a veces ninguna- a los campesinos. Tras un largo proceso de aprendizaje jurídico y organización social, dichas comunidades cuentan ahora con la fuerza suficiente para oponerse a las expropiaciones. De hecho, expropiar sus tierras se convierte en una empresa imposible incluso cuando el gobierno procede respetando las leyes. Por más extraño que suene en una sociedad predominantemente urbana, son muy pocos aquellos que aprueban la expropiación de tierras de los campesinos para desarrollos urbanos. Uno de los mayores fracasos de la administración del presidente Fox –el primer candidato de la oposición en ganar la presidencia en siete décadas- fue la retirada de un proyecto para construir un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México a raíz de la oposición de los campesinos a la expropiación de sus tierras.

El tercer y más importante factor es el activismo judicial, que se ha convertido en una preocupación para muchos analistas del sistema político

---

<sup>72</sup> En 1999 los principales partidos políticos presentaron nueve propuestas diferentes para modificar la constitución. Ninguna de ellas afectaba a las expropiaciones.

<sup>73</sup> Más del sesenta por ciento del suelo de la periferia de las ciudades mexicanas pertenece a ejidos y comunidades.

mexicano porque implica la presencia de un actor –la Suprema Corte de Justicia- que antes había desempeñado un papel muy discreto en el orden constitucional (Ríos Figueroa y Taylor 2006). El papel de ese tribunal había sido muy ambivalente de cara a la utilización por parte del ejecutivo de sus poderes de expropiación. Suele decirse que la Corte tendía a “acompañar” al ejecutivo en los casos supuestamente estratégicos, pero la imagen de un poder judicial completamente bajo control es errónea, incluso en los momentos más álgidos del período revolucionario; un tema, por cierto, bastante investigado por la sociología desde los años sesenta (Elizondo 2001; González Casanova 2001). No era excepcional que la Suprema Corte fallara en contra del gobierno en casos menores –declarando, por ejemplo, nulas ciertas expropiaciones- y que el gobierno acatará la sentencia. En otras ocasiones, sin embargo, el gobierno se negaba a hacerlo y conseguía que el asunto no trascendiera al público, y el tribunal solía guardar discreción también.

En ese contexto, nadie parecía percatarse de los muchos casos en los que las resoluciones de los jueces implicaban una insólita falta de deferencia judicial frente a la administración y, en ocasiones, una abierta violación de la constitución. En particular, solían cuestionar la finalidad de la expropiación, algo que no solamente es poco habitual en otros países iberoamericanos –como Brasil y Colombia- sino que también está expresamente prohibido por el artículo 27 de la constitución mexicana. Fue así como, cuando la transición democrática permitió que el poder judicial ejerciera su poder como un órgano autónomo del gobierno, el poder ejecutivo se encontró más controlado por el judicial que cualquier otro gobierno constitucional.

La nueva situación era semejante en algunos aspectos a la de Brasil en los años noventa: los jueces empezaron a conceder indemnizaciones exorbitantes. Resulta difícil distinguir cuándo esas indemnizaciones eran resultado de prácticas corruptas y cuándo eran producto de que el tribunal no era capaz de entrar en la caja negra de la lógica de los valuadores. La Suprema Corte se tuvo que enfrentar, por primera vez, a críticas feroces en los medios. Pero ha habido también algunas sentencias interesantes en procedimientos de expropiación, con condiciones razonables. Por ejemplo, en 2006 el tribunal concedió a las partes afectadas el derecho a una audiencia previa.

Es así como los cambios en el sistema político, las nuevas modalidades de resistencia social y un naciente activismo judicial han ocasionado que la adquisición de suelo a través de la expropiación resulte cada vez más difícil tanto para el gobierno federal como para los estatales. Algunas de esas condiciones comparten similitudes con la crisis de los *precatórios* en Brasil, pero no observamos nada parecido a una crisis generalizada de la expropiación en México. Los jueces han concedido indemnizaciones escandalosas en algunos casos, pero esto no ha ocasionado un estrés financiero, sino una confrontación política abierta entre órganos del estado.

El caso del Paraje San Juan es un buen ejemplo. En 1989 se emitió un decreto de expropiación para regularizar doce barrios con unas 12,000 viviendas producto de cuatro décadas de urbanización irregular. Una persona se presentó como propietario del suelo y reclamó una indemnización por la expropiación. Ni el juez ni las autoridades intentaron esclarecer en ningún momento si esa persona había sido responsable de la urbanización ilegal o bien víctima de la invasión de sus terrenos.<sup>74</sup> La indemnización concedida por el juez equivalía al valor vigente de todas las edificaciones e infraestructuras urbanas de la zona, unos 130 millones de dólares USA. En 2003 el juez ordenó el pago inmediato, que habría sido equivalente a una tercera parte del presupuesto total de asistencia social de la Ciudad de México, una cantidad estratosférica.

La indemnización por el Paraje San Juan se convirtió en el conflicto político más acalorado y ampliamente debatido del momento. Por una parte, el gobierno de la ciudad, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, se negó a pagar, alegando que se trataba de un caso evidente de corrupción judicial. Por otra, muchos comentaristas insistieron en que la indemnización, en cumplimiento de las leyes, debía pagarse. El asunto se volvió tan incómodo para el poder judicial que la Suprema Corte atrajo el caso y, sin dar mayores explicaciones, redujo la indemnización a una décima parte de la cifra original.

Un silencio legislativo ha prevalecido sobre el tema. Como en el caso de Brasil, la ausencia de reglas jurídicas precisas sobre varios aspectos del proceso de

---

<sup>74</sup> Testigos calificados –funcionarios de alto nivel en aquel momento–, que no quisieron revelar sus nombres, afirmaron que la tierra era propiedad del estado, no propiedad privada, por lo que no hubiese sido necesario expropiarla.



expropiación contribuye a la tensión entre el poder judicial y la administración. Sin embargo, ese silencio parece formar parte de un síndrome más generalizado en la cultura jurídica mexicana: la dificultad para desarrollar nuevos conceptos y mecanismos con el fin de equilibrar los intereses públicos y los privados en las expropiaciones en el medio urbano, una cuestión para la que el viejo paradigma del régimen posrevolucionario no puede ofrecer soluciones. El problema no reside en la falta de legislación, sino en la permanencia de una cultura jurídica que hace hincapié en la justicia social en el mundo rural mientras mantiene los derechos privados de propiedad en las ciudades en un plano ambiguo. Es como si el glorioso pasado revolucionario hubiera dejado como legado un monumento jurídico que nadie se atreve a modificar.

En México, el uso de la expropiación con fines urbanos se ha vuelto cada vez más difícil por una combinación de factores. Además del inusual activismo judicial, los gobiernos deben enfrentarse a las condiciones políticas generales de una transición democrática y a una resistencia social en ciertos proyectos, lo que complica el uso de la expropiación. Para superar la situación actual, el reto principal consistiría en desarrollar un nuevo proyecto institucional que redujera la discrecionalidad administrativa y contuviera además a un poder judicial que se ha convertido en un legislador impredecible. Las recetas internacionales de reforma institucional en boga están lejos de aportar todos los componentes que requiere un nuevo sistema. La solución específica dependerá del camino que siga la práctica jurídica mexicana y de sus dimensiones políticas y culturales, que son tan peculiares como las de cualquier otra nación.

### **Comentarios finales**

El régimen jurídico de la expropiación para proyectos urbanos, y su utilización, han ido cambiando en Brasil, Colombia y México en las últimas dos décadas en función de condiciones que pueden etiquetarse genéricamente como una situación post autoritaria o una transición democrática. Estos cambios acarrearán, por su propia naturaleza, modificaciones en el contenido de los derechos de propiedad, y han supuesto la necesidad de encontrar nuevas maneras de abordar la tensión entre el interés privado y el público que surge en todo caso de expropiación. En este texto hemos señalado ciertas tendencias características de esos países, así

como sus consecuencias. Sin embargo, aspectos que parecen compartir los tres, como el activismo judicial, han producido resultados diferentes.

Para comprender bien los cambios, es conveniente acercarse a ellos desde tres perspectivas: la posición de la expropiación en la constitución, y especialmente en la vida constitucional de cada país; el uso real de la expropiación –para analizar, entre otras, las condiciones económicas de su utilización-, y la cultura jurídica en la que tanto los actores públicos como los privados dan sentido, y en última instancia, legitiman sus respectivas prácticas.

Con respecto de los cambios constitucionales, cabe mencionar dos aspectos. El primero tiene que ver con la democracia local y la descentralización. Tanto en Brasil como en Colombia, los gobiernos locales han sido facultados para emprender procedimientos de expropiación, y eso forma parte de su fortaleza en los asuntos urbanos, mientras que en México dicha facultad recae en manos del poder ejecutivo estatal y federal.

El segundo aspecto constitucional, de gran importancia, es el papel del poder judicial. Mientras que en México y Brasil la intervención de los jueces ha complicado los conflictos por las expropiaciones en lugar de resolverlos, en Bogotá los tribunales han sido capaces de tomar decisiones que, además de gozar de gran aceptación, apoyan el uso de la expropiación para proyectos urbanos sin comprometer los derechos de los propietarios de inmuebles. Esto significa que el papel del poder judicial en situaciones post autoritarias puede variar muchísimo.

Dejando aparte, por ahora, la incorporación de la expropiación en la constitución colombiana de 1991, tanto en Colombia como en Brasil la norma ha sido que la administración pida la expropiación y un tribunal tome la decisión final. En cambio, en México la expropiación tiene efecto inmediato a partir de que la decreta el poder ejecutivo, lo que genera la impresión de una enorme concentración de poderes en manos del presidente y de los gobernadores estatales; aunque en la práctica esto solo afecte a los propietarios débiles que no tienen acceso a servicios jurídicos. De hecho, a través del juicio de amparo, pueden conseguir mandamientos judiciales para detener de manera indefinida los procedimientos, y a menudo los jueces modifican el monto de la indemnización o examinan si el motivo de la expropiación es correcto –esto último, en flagrante violación de la constitución-. Los jueces colombianos y brasileños pueden ejercer un gran poder a la hora de fijar

indemnizaciones, pero muestran un respeto notable hacia los motivos de la expropiación en comparación con los jueces mexicanos. Si hace dos décadas el problema en México era cómo controlar al poder ejecutivo, el debate constitucional actual gira en torno de los límites al poder de la Suprema Corte de Justicia.

El sistema para el nombramiento de jueces en los tribunales superiores es el mismo en los tres países: el poder legislativo los nombra a partir de una lista presentada por el ejecutivo. Sin embargo, en el caso de Brasil, los *precatórios* estaban emitidos por jueces a nivel estatal, elegidos sin la intervención del legislativo. Los constitucionalistas y los científicos políticos tienen un amplio programa a cubrir en este campo para que la relación entre el diseño institucional y la actuación de los tribunales quede más clara.<sup>75</sup>

Al observar cómo funciona la expropiación en la práctica –algo que solo podemos hacer en el caso de ciudades, y no de países en general-, nos encontramos con hechos que llaman la atención. La ciudad de Bogotá sorprende, en comparación con Sao Paulo y México, al haber sido capaz de utilizar la expropiación con buenos resultados. Aunque muchos urbanistas se quejan de que las indemnizaciones son demasiado altas –un argumento que está por confirmar-, ninguno de los más importantes proyectos urbanos de la ciudad se ha visto frenado por problemas en procedimientos destacados de expropiación. Los principales factores de dicho éxito radican en el amplio apoyo popular a proyectos como el Transmilenio, así como en las saneadas finanzas locales de la ciudad gracias a aumentos en la fiscalidad inmobiliaria.

Por el contrario, el uso de la expropiación por parte de los gobiernos locales de Sao Paulo y la Ciudad de México ha debido enfrentarse a grandes dificultades debidas a un activismo judicial que ha tomado por sorpresa, por así decirlo, a la figura de la expropiación. En Sao Paulo, el impacto económico de los *precatórios* generó una verdadera crisis en la utilización de la expropiación, aunque hay indicios de que esta situación ha sido superada. En el caso de México, las expropiaciones han provocado graves conflictos políticos, pero el efecto más importante del activismo judicial reside en que muchos proyectos ya no se plantean debido a la incertidumbre ocasionada por decisiones judiciales erráticas. En ambos casos, la explicación del

---

<sup>75</sup> Sobre este debate, véase Ríos Figueroa y Taylor 2006.

comportamiento de los tribunales –prejuicios ideológicos o políticos, corrupción y/o incompetencia profesional- sigue siendo un importante objeto de estudio para el futuro.

La práctica de la expropiación en las tres ciudades es tan diferente que resulta difícil pensar que existen rasgos comunes a las ciudades iberoamericanas, que pudieran traer consigo un debilitamiento generalizado de la expropiación. Por más sólidos y reales que sean los factores que dificultan su uso en algunos casos, no parecen ser de naturaleza global.

Aunque juristas de los tres países defienden que la función social de la propiedad es la doctrina que ilumina la normativa sobre la expropiación, no se hace un uso homogéneo de dicha doctrina. Durante la prolongada reforma agraria mexicana, la expropiación fue el mecanismo para crear una forma de propiedad de la tierra que sigue gozando de amplia legitimidad en el mundo rural, pero que no se adapta con facilidad al medio urbano, aunque solo sea porque el sistema, en su forma clásica, se basaba en el uso arbitrario de poderes extraordinarios de expropiación. La consecuencia de esto es que no existe una doctrina ampliamente aceptada en la que importantes sectores de la sociedad puedan interpretar la expropiación para proyectos urbanos como algo legítimo.

En Brasil, como en cualquier otro país, algunos –o la mayor parte- de los jueces no comparten las ideas que han incorporado los legisladores en el *Estatuto da Cidade* o incluso en la constitución; no fueron capaces de encontrar argumentos convincentes para sus resoluciones en la crisis de los *precatórios* y eso minó su autoridad. Por el contrario, los tribunales colombianos se han hecho cargo de elaborar argumentos para abordar los complejos problemas que se presentan en los casos de expropiación. En particular, la distinción entre diferentes tipos de indemnización ha contribuido a que tanto los legisladores como los administradores encuentren soluciones coherentes con la legislación urbana y la constitución. La difusión de ideas nuevas -y viejas- sobre la propiedad y la expropiación a lo largo de la región debe ser bien recibida. El argumento que planteamos es que resulta más importante comprender la diversidad que perpetuar la idea errónea de que solo hay una cultura jurídica iberoamericana. Toda iniciativa que conduzca a construir instituciones adecuadas –en el múltiple significado del adjetivo- tendrá que abordar esa diversidad.

# Conflicto

## 4. Enfrentamientos públicos, dilemas privados. El conflicto por Atenco y su productividad social.<sup>76</sup>

En este capítulo se analiza el conflicto suscitado por la iniciativa del gobierno mexicano para construir un nuevo aeropuerto para la ciudad de México en 2001, que convirtió al pueblo de San Salvador Atenco en un emblema global de la resistencia social frente a grandes proyectos de infraestructura. No se trata solo de un conflicto de una gran intensidad que puso a prueba la capacidad de un gobierno que había llegado al poder bajo el aura de la transición democrática, sino, sobre todo, de un conflicto de una enorme complejidad. En estas páginas se tratará de explorar esa complejidad mediante la metodología *Confurb*<sup>77</sup> con el fin de mostrar las diversas formas de productividad social del conflicto. Se verá que los procesos de *territorialización* que produjo el conflicto no implicaron solamente transformaciones importantes en el control que diferentes actores sociales ejercen sobre el territorio, tan importantes que impidieron el ejercicio del poder estatal para llevar adelante un ambicioso proyecto de infraestructura a nombre del interés público. La territorialización estuvo también vinculada a una crisis del significado mismo de la propiedad de la tierra, que, como veremos, había sido objeto de una modificación importante en la década de los años noventa y que no ha logrado su plena legitimación.

Se examinará también la *actualización local del derecho*, es decir, el modo en que se activaron un conjunto de procedimientos jurídicos que, además de influir directamente en el desarrollo del conflicto en el plano local, al definir el alcance de los derechos y las obligaciones de las partes, produjeron efectos muy interesantes en el campo mismo del derecho y fueron el escenario de una discusión pública sobre temas como el uso de la fuerza pública.

Por último, se analizarán los efectos del conflicto en el espacio público, que solo se pueden entender si se reconoce que existen diferentes esferas públicas según la escala geográfica que se observe. Se verá que el conflicto no se procesó de la

---

<sup>76</sup> Este texto se publicó originalmente en el libro coordinado por Patrice Melé *Conflicts de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, Presses universitaires de Rennes. 2013. Aunque el tema de este trabajo siguió siendo objeto de conflictos en los años siguientes, hemos decidido reproducir el texto en su versión original.

<sup>77</sup> Dicha metodología se explica en el libro citado en la nota anterior. Véase también el quinto ensayo de este libro.

misma manera en la opinión pública nacional que en los espacios más típicamente globales, pero, sobre todo, se observará que en el plano local hubo una dificultad para discutir en público una de las cuestiones que suscita el conflicto, esto es, el dilema que viven los dueños de las tierras al tener que elegir entre obtener algún provecho con la venta de las mismas o mantener su propiedad como inalienable, a nombre del “compromiso histórico” que han heredado del régimen de la Revolución Mexicana. El contraste entre el carácter local -casi puede decirse “íntimo”- de este dilema y el carácter público del enfrentamiento entre el pueblo de Atenco y el gobierno mexicano es uno de los aspectos que nos interesa destacar en este trabajo.

La adopción de una metodología que trata de registrar la productividad social del conflicto es particularmente útil en el contexto latinoamericano, donde el estudio de este tipo de procesos ha estado dominado por la perspectiva de los movimientos sociales. Sin negar que en Atenco haya surgido un fenómeno que puede calificarse como un movimiento social, creemos que la sociología del conflicto, y en particular la metodología aquí adoptada, permite abordar una variedad más amplia de cuestiones. En particular, permite superar una mirada simplista, muy recurrente en los estudios sobre movimientos sociales, en la que lo único que se mueve en el orden social es, precisamente, “el movimiento”.<sup>78</sup> Como veremos, lo que ocurrió en -y en torno a- Atenco no se explica sin entender cambios en contextos distintos a los de la movilización: entre otros, en las condiciones más generales del orden político y en las prácticas jurídicas.

Antes de explorar la complejidad del conflicto, conviene dar una imagen resumida del mismo, con todos los riesgos que supone esta simplificación. Entre 2001 y 2002 el gobierno del presidente Fox, el primero en derrotar al régimen de partido “casi único”, emprendió un proyecto de aeropuerto destinado a ser su de infraestructura más importante. Por diversos medios, los vecinos de San Salvador Atenco, el pueblo más afectado por el proyecto, lo impidieron. El conflicto específico por el aeropuerto terminó, pero esto no garantizó una paz duradera. En mayo de 2006, lo que parecía ser un incidente menor provocó una escalada de violencia que culminó en el episodio de represión policíaca más notable de la década. Una de las secuelas de estos hechos fue la detención y el procesamiento, por diversos delitos,

---

<sup>78</sup> Véase, por ejemplo, las críticas que han formulado MacAdam, Tarrow y Tilly (2001) al modelo de los movimientos sociales para comprender la riqueza de conflictos como el que nos ocupa.

de una docena de personas (algunos de ellos dirigentes de Atenco) a quienes se dictaron sentencias en varios casos equivalentes a cadena perpetua. Por último, en 2010, la Suprema Corte de Justicia anuló dichas sentencias, puso en libertad a los presos y cerró de este modo el conflicto o, al menos, su ciclo más reciente.

Conviene también, antes de contar la historia del conflicto, dar unas mínimas referencias geográficas: *San Salvador Atenco* es el nombre de una localidad que es la cabecera, esto es, la localidad principal del municipio de Atenco. Está además el ejido de Atenco, una comunidad agraria propietaria de las tierras agrícolas que rodean la localidad. En los documentos oficiales, tanto el municipio como el ejido suelen llamarse sencillamente “Atenco”, sin el “San Salvador”. Como en el resto del país, la tradición republicana, fuertemente laica, del estado mexicano ha insistido en erradicar la denominación religiosa que caracteriza tradicionalmente a los pueblos, manteniendo solamente el nombre indígena de la localidad. No obstante, la localidad como tal<sup>79</sup> no puede sino llamarse como se conoce comúnmente. Tenemos, entonces, el municipio de Atenco, con casi 35 mil habitantes, en el que además del ejido de Atenco -propiedad de poco más de mil personas- hay otros cuatro ejidos<sup>80</sup>. Entre todos ocupan poco más de una tercera parte del territorio municipal. El resto está conformado por tierras que estuvieron históricamente cubiertas por el lago de Texcoco, desecado durante siglos con la, siempre fallida, intención de evitar inundaciones en la Ciudad de México. Por su origen lacustre, esas tierras son propiedad de la Nación y su administración corre a cargo del Gobierno federal, a través de la Comisión Nacional del Agua.

Atenco forma parte de una región cuya ciudad principal es Texcoco, que tiene sus propios ejidos y su cabecera municipal. Atenco no fue solamente el municipio más afectado por el proyecto, sino también el centro de una movilización que se enfrentó de una manera radical con los gobiernos, tanto de la Federación como del estado de México.

---

<sup>79</sup> Esto es, no la ciudad como entidad política sino como simple aglomeración que tiene que ser registrada por una instancia gubernamental: en este caso el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI).

<sup>80</sup> En todo el municipio hay poco más de tres mil ejidatarios.



## Breve reseña del conflicto

Una de las múltiples consecuencias del formidable crecimiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México ha sido la ampliación de la demanda de servicios aeroportuarios. El aeropuerto actual, que está ahí desde la década de los años cuarenta, no puede crecer más porque ha quedado rodeado por la propia ciudad. El problema había sido reconocido ya en círculos gubernamentales desde mediados de la década de los años setenta y, como ocurre en todo el mundo, la solución consiste en identificar una ubicación viable, no sólo desde el punto de vista técnico sino también político. A finales de los años noventa se contaba con estudios que planteaban una solución: aprovechar una superficie de más de diez mil hectáreas, muy cercana al centro de la ciudad, que había quedado libre después del largo proceso de desecación del lago de Texcoco, en el Estado de México. La decisión no se adoptó en ese tiempo por diversas razones, entre ellas porque el gobierno de la ciudad, que por primera vez en setenta años había surgido de un proceso electoral<sup>81</sup> y que pertenecía a un partido de oposición, favorecía otra opción: la construcción de un aeropuerto en el lejano municipio de Tizayuca, en el estado de Hidalgo y el mantenimiento en operación del aeropuerto actual. El tema tuvo una clara expresión institucional, al ser incluido en el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (1999), el primer plan de alcance metropolitano adoptado oficialmente por el gobierno federal, el de la Ciudad de México y el del Estado de México. En el plan se especificó que aún no existía suficiente consenso sobre el tema del aeropuerto, por lo que la cuestión quedó abierta (Ciudad de México et. al. p. 106). Desde una concepción de la planeación “como proceso”, lo importante era dejar planteado el problema, con tal de que el espacio institucional para su procesamiento quedase claro. Ese espacio era la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH) que reunía al gobierno federal, a los estatales y a los municipales.

En el año 2000, el PRI perdió las elecciones presidenciales por primera vez en su historia, en lo que algunos consideran como la culminación de un largo proceso de transición a la democracia. Entre los temas prioritarios de la agenda del

---

<sup>81</sup> Entre 1928 y 1997, el gobierno de la capital estaba en manos de un prefecto, denominado jefe del Departamento del Distrito Federal.

vencedor, Vicente Fox, estaba un ambicioso plan de infraestructuras que incluía la ampliación de la capacidad aeroportuaria de la Ciudad de México. El equipo del presidente favorecía la opción Texcoco, pero el asunto no era muy sencillo: había otras opciones, con lo que el asunto adquiría un carácter político. Como veremos, el conflicto por el aeropuerto terminó girando en torno a la propiedad de la tierra, pero en un principio lo que surgió, además de un debate público por el impacto ambiental del proyecto, fue una pugna entre los gobernadores de dos estados, el de México y el de Hidalgo, que se disputaban los beneficios económicos que traería el proyecto.

En 2001 se desató una intensa polémica pública para determinar cuál sería la mejor opción. Había dos gobernadores en pugna, pero más que un conflicto, lo que ocupó el espacio público fue un debate en cuyo centro estaba el impacto ambiental de cada una de las opciones. No es este el lugar para analizar los diferentes aspectos de dicho debate, pero vale la pena señalar que en él no apareció el tema que suele dominar, en otras partes del mundo, la construcción de nuevos aeropuertos: la cuestión del ruido. En este caso, se daba una enorme distancia social entre las organizaciones ambientalistas que se movilizaron en torno al tema y las poblaciones afectadas directamente.<sup>82</sup> La opción Texcoco, que suponía cerrar el actual aeropuerto, era la única que significaba una reducción importante del efecto del ruido, y a pesar de ello fue rechazada por la mayor parte de las ONG ambientalistas, que se movilizaron en contra de los supuestos efectos que tendría en la vida silvestre.

En todo caso, la polémica ambiental se diluyó el 22 de octubre cuando el presidente anunció su decisión de construir el aeropuerto en la zona de Texcoco. El anuncio vino acompañado por la publicación de diecinueve decretos que expropiaban las tierras necesarias para realizar el proyecto.<sup>83</sup> Surgió entonces un conflicto en el que lo más importante no era el aeropuerto como tal, sino el hecho de que su construcción implicaba privar de su tierra a más de cuatro mil campesinos. Siguiendo la tipología que propone Emilio Duhau, en su colaboración con esta obra, lo que estaba en juego en este conflicto, más que las “molestias” que puede ocasionar una obra a un conjunto de vecinos, era la relación entre una comunidad y su

---

<sup>82</sup> Dichas organizaciones han surgido de sectores medios que viven en el poniente de la ciudad, a suficiente distancia del aeropuerto para no sufrir sus consecuencias.

<sup>83</sup> Diario Oficial de la Federación del 22 de octubre de 2001.

territorio. Y es que los decretos cubrían más de cinco mil hectáreas pertenecientes a trece ejidos en tres municipios, principalmente el de Atenco (ver tabla). De un día para otro, desaparecieron de la escena pública los temas ambientales para dar lugar a un nuevo actor: los pueblos en defensa de las tierras en las que el gobierno creía que podía construir un aeropuerto.

Varias organizaciones de campesinos surgieron con el conflicto, pero la más importante fue el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (en adelante FPDT o “el Frente”), que, por cierto, no surgía de la nada. Es interesante destacar un hecho que, aunque parece banal, nos ayuda a ubicar este movimiento en el contexto socio-territorial de la zona metropolitana de la Ciudad de México: aquellos que impulsaron la formación del Frente habían formado parte, desde la década de los años setenta, de lo que se solía caracterizar como el movimiento urbano popular. Según una

### Municipios y ejidos afectados por las expropiaciones

MUNICIPIO	EJIDO	SUPERFICIE EXPROPIADA
Atenco	San Salvador Atenco	1,079
	Acuescomac	231
	Col. Francisco I. Madero	291
	Nexquipayac	889
	Santa Isabel Ixtapan	1,252
Texcoco	San Bernardino	101
	San Martín Nezahualcóyotl	145
	Tocuila	599
	San Felipe y Santa Cruz de Abajo	243
	Santiago Cuautlalpan	134
	La Magdalena Panoaya	24
	Huexotla	91
Chimalhuacán <sup>84</sup>	Chimalhuacán	312
<b>Total</b>		<b>5,391</b>

Fuente: Domínguez, 2007.

<sup>84</sup> En la cartografía del Registro Agrario Nacional, el Ejido Chimalhuacán aparece ubicado en el Municipio de Atenco

investigación reciente:

“A mediados de los 70 se organizaron formalmente en Habitantes Unidos de San Salvador Atenco (Hausa), perteneciente al Frente Popular de Texcoco, cuyo antecedente inmediato es el Frente Popular del Valle de México.” (Hernández – Santiago, 2004, p. 81).<sup>85</sup>

A algunos podrá sorprender que los dirigentes de una organización urbana aparezcan tres décadas después planteando reivindicaciones agrarias, esto es, siguiendo una trayectoria de lo urbano a lo rural y no a la inversa, como es lo habitual. En la periferia de la Ciudad de México este fenómeno no es extraño, puesto que se trata de una comunidad situada precisamente en la frontera (geográfica e histórica) entre zonas rurales y la zona metropolitana de la Ciudad de México. Volveremos sobre esta cuestión. Por ahora lo importante es señalar que la dirigencia no solo era portadora de una experiencia de organización social, sino que formaba parte de una tupida red de organizaciones campesinas, de estudiantes<sup>86</sup> y de habitantes de barrios populares, que se formaron al margen del sistema de partidos en esa época.

Entre las primeras reacciones de los habitantes de Atenco ante la expropiación destacan dos: por una parte, como las autoridades del municipio no se manifestaban en contra del proyecto, un grupo de habitantes tomó la sede del gobierno municipal y expulsó a las autoridades, que se trasladaron a Santa Isabel Ixtapan, un poblado del municipio donde no había gran oposición al proyecto. Esa suerte de exilio duró poco más de dos años y su inicio fue sin duda el primer acontecimiento claro de territorialización del conflicto. La capacidad del Frente para imponer un control territorial (que por momentos fue reducido, pero que obtuvo el apoyo de un sector importante de la opinión pública nacional y mundial) era el reverso de la incapacidad del gobierno federal para llevar a cabo su proyecto.

La segunda reacción se produjo en el mundo del derecho: varios grupos de ejidatarios buscaron y obtuvieron asistencia jurídica para promover juicios de amparo en contra de los decretos expropiatorios. Uno de los primeros triunfos de los atenquenses se dio precisamente en ese contexto: a finales de noviembre, los jueces federales comenzaron a dictar *suspensiones* que, a pesar de su carácter

---

<sup>85</sup> Véase también Noyola – Martínez, 2009.

<sup>86</sup> Una de las dirigentes más conocidas del Frente, América del Valle, lo fue también de la movilización estudiantil que logró paralizar a la Universidad Nacional Autónoma de México durante casi diez meses en 1999.

provisional, impedían la ejecución de los decretos expropiatorios (Hernández-Santiago, 2004, p 28).

Además de los amparos, promovidos por grupos de campesinos en su condición de propietarios, dos de los gobiernos municipales de la región, junto con el gobierno de la propia Ciudad de México, abrieron un nuevo frente de carácter jurídico al someter a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional en contra del proyecto del aeropuerto.<sup>87</sup> Examinaremos más adelante las implicaciones de esos dos procedimientos como formas de actualización local del derecho.

A finales de 2001 escaló el conflicto. El gobierno endurecía su posición sobre el aeropuerto y daba claras muestras de incompreensión sobre las protestas; el presidente Fox llegó a decir que los atenuenses “se sacaron la lotería”<sup>88</sup> con la expropiación. Por su parte, el FPDT organizaba movilizaciones con cada vez mayor frecuencia, ahora con el elemento simbólico del machete. Una amplia gama de organizaciones sociales acompañaba al movimiento en las calles y en la red. El 30 de diciembre, cuando se declara “municipio en rebeldía”, Atenco es ya un emblema del campo altermundista.



Foto 2. Una de las manifestaciones del Frente en la Ciudad de México.

---

<sup>87</sup> A través de esos juicios se impugnaba el proyecto del aeropuerto por haber pasado por encima de las atribuciones que la Constitución otorga a los gobiernos municipales en materia de regulación de los usos del suelo.

<sup>88</sup> Citado por Hernández - Santiago, 2004, p 92. El gesto es propio de un agricultor no campesino (como Vicente Fox) para quien la tierra tiene un significado más productivo que emotivo.

Si se atiende al modo en que los medios de comunicación informaban sobre el conflicto, parecía que se trataba de un único movimiento que recurría a dos estrategias paralelas: las vías legales (los amparos y las controversias constitucionales) y la acción directa (marchas, mítines y otras formas de ocupación de espacios públicos). Lo cierto es que no sólo eran estrategias distintas, sino que provenían además de grupos distintos. Por un lado, el Frente aglutinaba a aquellos que rechazaban de plano el proyecto del aeropuerto y estaban dispuestos a movilizarse para mantener la integridad territorial del pueblo de Atenco, bajo el lema de “La tierra no se vende, se quiere y se defiende”. Por el otro, un número importante de los afectados por la expropiación estaba sencillamente inconforme con la indemnización que se les había ofrecido por sus tierras, pero no se oponía necesariamente al proyecto del aeropuerto.

Cabe señalar, aunque sea de paso, que el lema “La tierra no se vende” parece implicar que todo el poder radica en los propietarios de la tierra. En el horizonte cultural que da sentido a este lema, el principio ordenador del territorio no es la soberanía del estado -ni el mito liberal del primer ocupante-, sino la relación entre los pueblos y su tierra y, sobre todo, la dimensión emotiva (“La tierra se quiere”) de esa relación. Todo esto implica una negación del poder expropiatorio del estado, es decir, una negación del estado *tout court*, con lo que el conflicto parece irreconciliable.

Aunque, como veremos más adelante, la división que surgió entre los habitantes de Atenco en torno a estar o no dispuestos a vender la tierra tendría efectos importantes en la vida local, en el espacio público nacional lo que predominaba era la imagen de un enfrentamiento entre el gobierno y una comunidad o un grupo de comunidades.<sup>89</sup> La polarización de las opiniones respecto al conflicto iba en aumento. En un sentido se pronunciaba no sólo la izquierda, sino también muchos que consideraban ridículas las indemnizaciones que el gobierno ofrecía a los campesinos.<sup>90</sup> En el otro extremo estaban aquellos que condenaban las

---

<sup>89</sup> Ello, a pesar de que la información de los periódicos consignaba esos hechos: “Divide a ejidatarios defensa de tierras”. Erika Hernández y Humberto Padgett, *Reforma*, página 14A, sábado 17 de noviembre.

<sup>90</sup> Según una encuesta levantada el 23 de julio, para 85 por ciento de los entrevistados “el movimiento de los ejidatarios de Atenco es legítimo y persigue proteger su patrimonio” (Consulta Mitofsky, 2002). En el mismo sentido, una encuesta de TV Azteca citada por Hernández Santiago, p. 92.

movilizaciones no solo porque se oponían al “progreso”, sino por las formas mismas que adoptaba la movilización, esto es, por la ocupación de espacios públicos y, sobre todo, la utilización del machete como un símbolo de violencia.

El 11 de julio de 2002 tuvo lugar el primer hecho importante de violencia cuando miembros del Frente intentaron acercarse al gobernador del Estado de México, que estaba visitando la zona de Acolman, una ciudad cercana a Atenco. Se produjo un enfrentamiento con la policía del que resultaron varios heridos; un miembro del Frente murió posteriormente. La policía detuvo a varios dirigentes y el Frente, por su parte, retuvo a varios funcionarios. Días después se pactó la liberación de los “prisioneros”. Más allá del efecto inmediato del enfrentamiento, que agravó aún más el conflicto, se abrió un frente más en el mundo del derecho: los dirigentes quedaban sujetos a procesos penales por el delito de “secuestro equiparado”. Como veremos, esta sería una de las manifestaciones más contundentes de la actualización local del derecho en la comunidad de Atenco.

En un clima político cada vez más adverso, el presidente Fox recibió, por conductos informales, una mala noticia: las sentencias que diversos jueces estaban preparando serían desfavorable para el gobierno. El 2 de agosto el gobierno anuncia la cancelación del proyecto y en los días siguientes aparece en el Diario Oficial de la Federación una serie de decretos presidenciales que dejan sin efecto todas las expropiaciones.<sup>91</sup>

Con la cancelación del proyecto concluyó apenas un primer ciclo; el conflicto entre el pueblo de Atenco y el gobierno no terminaría ahí. Dos años después se produjo una segunda escalada que terminó por opacar al conflicto por el aeropuerto, pero que fue sin duda una secuela del mismo. En mayo de 2006, a partir de un incidente menor, las policías de los gobiernos del Estado de México y del gobierno federal realizaron un operativo que terminó siendo el episodio de represión estatal más grave de la década.

Antes de referirnos a los hechos de 2006, conviene señalar cómo evolucionaron las condiciones locales después de la cancelación del proyecto. El aeropuerto y la expropiación de la tierra habían dejado de ser una amenaza, pero el gobierno municipal seguía “en el exilio”. Las elecciones municipales de 2003 se

---

<sup>91</sup> Diario Oficial de la Federación del 6 de agosto de 2001.

producen en un clima político local muy enrarecido y no arrojan resultados claros, de modo que son anuladas y tienen que realizarse nuevamente. Para sorpresa de muchos, el PRI gana las nuevas elecciones, pero un bloqueo organizado por el Frente impide que el nuevo ayuntamiento tome posesión. Después de una negociación en la que participan el propio Frente, los ganadores de la elección y representantes del gobierno del Estado, se suscribe una “Minuta de acuerdos” que hace posible el retorno de la autoridad municipal a su sede en San Salvador Atenco. El texto es interesante, ya que además de consignar el compromiso del gobierno local con las causas del Frente, incluye cuestiones sumamente detalladas de la gestión local que parecerían no tener nada que ver con las grandes causas: como el compromiso de que la administración de la lechería fuera rotativa o que hubiera “flexibilidad” en el cobro de ciertos impuestos.<sup>92</sup>

En todo caso, al disolverse en los hechos el “municipio en rebeldía” con el restablecimiento de la autoridad municipal electa, el Frente perdió el control territorial que había ganado durante el conflicto por el aeropuerto. A partir de entonces, ha convivido con autoridades municipales que se van sucediendo mediante procesos electorales relativamente pacíficos: en 2006 gana el PRD y en 2009 vuelve a ganar el PRI. Lejos de interesarse en disputar el gobierno municipal, y en sintonía con la línea del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en esos mismos años, el Frente se pronunció abiertamente en contra de los procesos electorales, aunque siguió ejerciendo un protagonismo importante en el campo altermundista.

Cualquiera que visite el pueblo de San Salvador Atenco podrá ver el modo en que convive el Frente con la autoridad municipal, en una especie de tolerancia mutua; en el lenguaje de Jean Remy, se trata ciertamente de un caso de “transacción social”. Como una pequeña muestra está el mural que decora un edificio municipal y que celebra el triunfo sobre el aeropuerto, con la consabida imagería zapatista, retratando a los personajes más emblemáticos del Frente. Al lado del mural se puede ver un aviso de la autoridad recordando a los ciudadanos su obligación de cubrir su cuota de agua y amenazando a quien no lo haga de suspenderle el servicio.

---

<sup>92</sup> Así, por ejemplo, se pactó “...que haya flexibilidad en la recaudación del impuesto predial. Especialmente que no se cobre multa en los tres años anteriores (2000-2003). Flexibilidad en casos específicos”.



Lo que se había logrado era una paz precaria que se rompería en 2006, con la irrupción de formas extremas de violencia política. En la ciudad de Texcoco, que, como hemos dicho es la más importante de la región, el gobierno municipal decidió restringir la venta en las calles cercanas al mercado, lo que afectaba, entre otros, a una docena de vendedores de flores vinculados al Frente, por lo que este asume su defensa y, en una reunión con autoridades, obtiene la promesa de que los vendedores no serán desalojados. No obstante, la policía los desaloja. Como protesta, el Frente organiza el bloqueo de la carretera principal<sup>93</sup>, lo que provoca una primera intervención de la policía, que detiene a más de cien personas, mientras el Frente retiene a un grupo de policías. La madrugada siguiente la policía entra a San Salvador Atenco a rescatar a sus compañeros. Con lujo de violencia y un evidente ánimo de venganza,<sup>94</sup> detiene a otro centenar de personas.

En esos hechos el gobierno federal no quedó al margen. Además de que participó la Policía Federal Preventiva en el operativo, las autoridades migratorias expulsaron del país a cinco jóvenes que se encontraban en San Salvador Atenco con el argumento de que contravenían las condiciones de sus visas de turista.

En los siguientes cuatro años, el conflicto dejó la calle para entrar al mundo del derecho a través de dos procesos que asumió y resolvió la Suprema Corte de Justicia: por un lado, una “investigación” para determinar si había habido violaciones graves a los derechos humanos en el operativo de mayo de 2006; por el otro, juicios de amparo que promovieron los doce presos en contra de las sentencias que les habían dictado en los procesos penales abiertos con motivo de los mismos sucesos.

Antes de referirnos al desenlace de esos procesos, es interesante señalar el modo en el que el conflicto se procesó en diferentes planos del espacio público entre 2006 y 2009. En el plano nacional, el tema de Atenco provocaba una polarización entre aquellos que denunciaban la violencia del estado y aquellos que preferían destacar la violencia de la protesta social; sin embargo, en el propio municipio de Atenco reinaba era un silencio elocuente, a pesar de que en 2009 hubo campañas políticas para renovar a las autoridades locales, que hubiesen sido la ocasión para

---

<sup>93</sup> No se trata por cierto de un camino secundario, sino de una carretera de seis carriles que comunica las poblaciones más importantes del noreste de la zona metropolitana de la ciudad de México.

<sup>94</sup> En el mismo sentido, Kuri - Pineda, 2009, p. 207.

desplegar un debate público sobre los problemas del pueblo. Pero no solo se evitaban las menciones al Frente y a sus dirigentes (varios de ellos en la cárcel). Aunque todos sabían que había un grupo de ejidatarios no solo dispuestos sino incluso interesados en vender sus tierras y que el gobierno municipal saliente (del PRD, por cierto) había entrado en conversaciones tanto con la federación como con el gobierno del Distrito Federal para revivir el proyecto del aeropuerto, los candidatos optaron por no mencionar el asunto en sus campañas. No hay duda que la comunidad estaba profundamente dividida por este asunto, pero se trataba de algo que no podía ser un tema público, como veremos más adelante.

Revisemos brevemente los procedimientos jurídicos que asumió la Suprema Corte. Una de las manifestaciones más claras del papel que la Corte ha asumido en años recientes en asuntos de los que antes no se ocupaba es la atribución, prevista por la propia Constitución, de investigar hechos que pudiesen implicar violaciones graves a los derechos humanos. Ante el escándalo que provocó la represión de mayo de 2006 en Atenco, la Corte decidió, en febrero de 2007, crear una comisión para llevar a cabo dicha investigación. El resultado se dio a conocer en febrero de 2009 y la principal conclusión fue que, efectivamente, se habían cometido violaciones graves a las garantías individuales. Si bien los términos de la resolución no fueron bien recibidos por los simpatizantes del movimiento de Atenco, puesto que no señalaban responsabilidades precisas de funcionarios de alto nivel, el documento es interesante en la medida en que, acaso por primera vez, reflexiona sobre el abuso de la fuerza pública y la necesidad de restringir su uso.

En todo caso, lo que sí constituyó un giro definitivo en el conflicto fue el modo en el que la Suprema Corte resolvió los amparos promovidos por los doce presos de Atenco en contra de las sentencias que -un juez federal, por cierto- había dictado en contra de ellos. Al encontrar que los delitos no habían sido probados de manera satisfactoria, la Sala Primera de la Corte, simple y llanamente, anuló las sentencias y al día siguiente los presos salieron libres.<sup>95</sup> Obviamente, es todavía muy pronto para valorar los efectos a mediano y largo plazo de esa decisión,<sup>96</sup> pero parece claro que

---

<sup>95</sup> Como una secuela, claramente política, de ese procedimiento, dos semanas después se cancelaron las órdenes de aprehensión que pendían sobre otros miembros del Frente.

<sup>96</sup> Este texto se terminó de escribir en julio de 2010.

con ella se cierra un ciclo más de la compleja relación entre Atenco y el estado mexicano.

## **La productividad social del conflicto de Atenco**

Los efectos sociales del conflicto por Atenco se observan claramente en tres de los ámbitos que identifica la metodología *Confurb*: territorialización, actualización del derecho y espacio público. En las páginas que siguen exploraremos dichos efectos, pero conviene recordar, de entrada, que este no es un conflicto de proximidad como cualquier otro, sino uno cuyos efectos han ido mucho más allá del arreglo territorial local. Por ejemplo, después de la experiencia de Atenco es cada vez más difícil para el gobierno federal recurrir al expediente de la expropiación para la realización de grandes infraestructuras con la misma facilidad que lo hizo durante prácticamente todo el siglo veinte.<sup>97</sup> Obviamente, está más allá del alcance de este trabajo hacer un recuento sistemático de ese debilitamiento del estado, que parece ser un proceso mucho más general, pero no hay duda de que si un conflicto en particular ha contribuido a dicho proceso, este ha sido el de Atenco. En todo caso, ese es el telón de fondo respecto del cual vale la pena considerar las diferentes dimensiones de la productividad del caso Atenco.

### *Territorialización*

A primera vista la territorialización que produjo este conflicto es sencilla: el pueblo de San Salvador Atenco (o al menos una organización en nombre suyo) logró un control territorial que impidió la realización del proyecto más ambicioso de un gobierno que se ufana de contar con una legitimidad sin precedentes en la historia reciente de México. Esto constituye, por sí mismo, un reajuste considerable en el balance del poder territorial en la región. Pero la dimensión territorial del conflicto tiene aspectos más interesantes que una simple victoria; para observarlos con claridad conviene distinguir entre dos aspectos: el que se refiere a la relación entre

---

<sup>97</sup> Por dar una idea de la situación actual [2010], para llevar a cabo su proyecto más importante (el de una refinería de petróleo) el gobierno de Felipe Calderón está exigiendo a los gobernadores de los estados que podrían verse "beneficiados" por la obra, que obtengan por su parte la tierra y la donen al gobierno federal. Es un secreto a voces que este procedimiento obedece al temor del uso contraproducente que puede tener una expropiación.

el pueblo de San Salvador Atenco y el estado mexicano, y el que se refiere a la dinámica interna que se desató dentro del propio pueblo.

En la relación entre el pueblo y el estado se observa que el conflicto no solo es de una gran intensidad, sino que acaso corresponde al tipo de conflicto en el que, según una cierta tradición sociológica, "...las partes ya no comparten los valores básicos sobre los que descansa la legitimidad del sistema social" (Coser, 1956, 151). Esto puede parecer una exageración, sobre todo si se señala que, además de la posición del FPDT había otras menos radicales. Pero lo cierto es que la relación territorial entre el pueblo y el estado quedó definida por la consigna "La tierra no se vende", la cual no solamente cuestionó la capacidad del estado para decidir el destino de esa porción del territorio, sino que, al menos respecto del proyecto de aeropuerto, resultó triunfante.

Otra manera de registrar la intensidad territorial del conflicto fue el episodio de 2006, sobre todo por la brutalidad de la respuesta estatal al bloqueo de una carretera por parte del FPDT. La detención de cientos de personas, así como el procesamiento judicial de al menos una docena de ellas, imponiéndoles sentencias equivalentes a cadena perpetua, son una muestra clara de que los actores gubernamentales que se sentían agraviados por el triunfo original del Frente, no solo no estaban dispuestos a perder la disputa territorial, sino que, sobre todo, no estaban dispuestos a reconocer la existencia misma del adversario. En suma, es por ambas partes que el conflicto tiene aspectos que parecen irreconciliables.

Revisemos ahora la dinámica interna que se vivió en la relación del pueblo con el territorio. Para comprenderla es preciso reconocer que los actores locales se movieron en tres diferentes contextos institucionales: las organizaciones sociales que se reactivaron o que se crearon con el conflicto, los municipios y los ejidos. Como se ha visto, la organización más importante en el conflicto fue el FPDT. Pero hay que recordar que no fue la única. El Frente Unido Contra el Aeropuerto (FUCA), resultado de la fusión de dos organizaciones, representaba a los que luchaban por una mejor indemnización a cambio de la tierra.<sup>98</sup> Fue esa corriente la que buscó abogados para impugnar las expropiaciones por la vía legal.

---

<sup>98</sup> Estas eran Habitantes Unidos de San Salvador Atenco (HUSA), formada desde la década de los años setenta y Atenco Unido, que se formó a iniciativa de un grupo de hijos de ejidatarios (Hernández - Santiago, 2004, pp 84 a 88).

En cambio, el Frente surgió precisamente para dar cauce a una orientación opuesta, esto es, la de mantener el carácter inalienable que tuvo la propiedad de la tierra en el período posrevolucionario, que como se sabe, había sido también un elemento fundamental de la propiedad de los pueblos en la era novohispana. La vocación de mantener el régimen tradicional es visible desde el título de la organización: el sujeto que representa no es el pueblo sino *los* pueblos.<sup>99</sup> Acaso fue esa la razón por la que el apoyo (simbólico y material) de una gran cantidad de organizaciones sociales tanto de México como del exterior, fluyó hacia el Frente y no hacia el FUCA, ya que aquél estaba más en sintonía con el espíritu comunitarista que domina en el horizonte del altermundismo.

Antes de comentar las implicaciones de las definiciones sobre el territorio de la que eran portadoras esas dos vertientes de la movilización de Atenco, veamos los otros dos contextos de la acción territorial local: el municipio y los ejidos. El municipio no desempeñó un papel definitivo, a pesar de las amplias facultades que la Constitución le otorga para el manejo del territorio. Pero tampoco puede decirse que su presencia haya sido banal: tan no lo era que lo primero que hizo la movilización de la que surgió el Frente fue expulsar a las autoridades municipales de su sede. Un año después de la cancelación del proyecto del aeropuerto, estas volvieron a ocupar su lugar y desde entonces se ejercen las funciones municipales con toda normalidad y se renueva el ayuntamiento a través de elecciones pacíficas. Lo que realmente llama la atención de la vida municipal de Atenco es que, como veremos después, no se habla del tema de la tierra, ni siquiera por las atribuciones que tiene el municipio sobre el uso del suelo y a pesar de que las autoridades municipales mantuvieron, al menos entre 2007 y 2009, una comunicación constante con el gobierno para revivir el proyecto del aeropuerto.<sup>100</sup>

Y es que es en los ejidos, y no en el municipio, donde se procesa la cuestión de la tierra. Recordemos que cinco ejidos ocupan una tercera parte del territorio municipal de Atenco y que las otras dos terceras partes son parte del antiguo vaso del lago. Aunque la movilización que condujo al abandono del proyecto del

---

<sup>99</sup> Conviene recordar que, durante el siglo veinte, el régimen postrevolucionario trató de eliminar la categoría de “pueblos” (en particular la de “pueblos de indios”), predominante en la era novohispana, para imponer la de “núcleos agrarios”. El nombre mismo el FPDT es un indicio del fracaso de dicho intento.

<sup>100</sup> Entrevistas a dos ejidatarios en julio de 2009 y comunicación personal de Javier Andrade Hernández, secretario técnico del Ayuntamiento de Atenco, en febrero y en junio de 2009.

aeropuerto se organizó desde el Frente, al final de cuentas el control territorial que se consolidó fue el que se ejerce desde los ejidos: estos no solo son los propietarios de la tierra, sino también los que ejercen su control en los hechos.<sup>101</sup> No hay duda de que, después del conflicto, estos derechos de propiedad quedaron más fortalecidos que nunca. Y es también en los ejidos donde se procesa el dilema territorial fundamental, esto es, el de vender o no vender la tierra; dilema que se puede presentar por un proyecto de aeropuerto o por muchas otras oportunidades que ofrece el mercado -legal e ilegal- del suelo en la región.

La versión más difundida del conflicto nos dice que *el pueblo* de San Salvador Atenco protagonizó una lucha para mantener íntegro su régimen territorial. Pero una aproximación más cuidadosa nos muestra, primero, que solo una pequeña parte de la población del municipio de Atenco es propietaria de las tierras ejidales (de casi treinta y cinco mil habitantes apenas un poco más de tres mil son ejidatarios); y segundo, que mientras una parte de los ejidatarios apoyaban la postura del Frente, la otra estaba dispuesta a llegar a un arreglo. El dilema de vender o no puede ser una cuestión que se vive en forma individual, pero se resuelve colectivamente en el contexto del ejido.

Ese dilema, esa “encrucijada”, para hablar en términos antropológicos,<sup>102</sup> es el corazón de la cuestión territorial en Atenco. Recordemos que, hasta 1992 el régimen agrario de la era postrevolucionaria tenía como elemento central el carácter inalienable de la tierra de los núcleos agrarios (ejidos y comunidades). Más allá de su significado económico o jurídico, esa inalienabilidad era -y por lo visto sigue siendo- un elemento esencial en la justificación profunda de este régimen de propiedad. El vínculo simbólico entre campesino y nación tenía su expresión jurídica en la prohibición de tratar la tierra como una mercancía. Cuando se reforma la Constitución para suprimir la inalienabilidad del régimen agrario, es decir, cuando el impulso neoliberal retira las trabas para que el mercado de la tierra funcionase dentro de la ley, no solo se estaban cambiando los términos estrictamente jurídicos de la propiedad, sino que, en clave durkheimiana<sup>103</sup> puede

---

101 Dice uno comentaristas más comprometidos con el Frente: “Aunque formalmente la presidencia municipal estaba en manos del Partido Revolucionario Institucional... la comisaría de bienes ejidales y la junta de agua potable eran controladas por los ejidatarios y el pueblo”. Luis Hernández Navarro “Ignacio del Valle: El Tamaño del Miedo”. La Jornada 17 de febrero de 2009.

<sup>102</sup> Véase, por ejemplo, Myers, 2001.

<sup>103</sup> Véase sobre todo el análisis de la propiedad en sus “Lecciones de sociología” (Durkheim, 2003).

decirse que se estaba rompiendo el vínculo sagrado que une a los campesinos con la nación.

En otras palabras, la reforma de 1992 fue una ruptura traumática en el horizonte cultural de la propiedad territorial en México. Y el dilema de los campesinos de Atenco no es más que la reproducción a escala local de esa ruptura. Es verdad que en las últimas décadas ese mismo dilema lo han vivido sin grandes problemas millones de campesinos en las periferias urbanas y la mayoría no han dudado en vender sus tierras, aún en los tiempos en que estaba prohibido.<sup>104</sup> Lo que distingue el caso de Atenco es que estaba presente la voz del Frente -fuertemente respaldada desde el resto del país y del mundo- que recuerda a los campesinos su dilema de manera pública y exhibe a quienes optan por obtener un beneficio económico, contraviniendo lo que aparece como una obligación histórica. Ese es el meollo de la relación entre el pueblo de Atenco y su territorio, y el hecho de que más de la mitad del territorio nacional esté sujeto a ese mismo régimen hace que la cuestión no sea menor.

Es interesante hacer notar también que lo que circula en el plano local respecto de la tierra, no es el opuesto clásico del paradigma comunitario, es decir, el mito del individuo como fundamento de la propiedad privada. Lo cierto es que quienes están dispuestos a vender no invocan su libertad individual, sino la idea del patrimonio familiar. Como se hizo evidente en varias entrevistas, lo que justifica la intención de vender es la necesidad de cumplir con compromisos familiares, de dejar algo a los hijos... Volveremos sobre este punto.

#### *Actualización local del derecho*

Uno de los aspectos más interesantes del conflicto fue el modo en que este activó el sistema jurídico. Las consecuencias para el propio conflicto, y más allá de él, fueron muy importantes, a pesar de la pobreza de los contenidos y los argumentos de los propios actos jurídicos que, como veremos a continuación, quedaron lejos de reflejar los aspectos sustantivos del conflicto.

---

<sup>104</sup> Como en el resto de la zona metropolitana de la ciudad de México, en el municipio de Atenco hay "asentamientos irregulares". No solo en Santa Isabel Ixtapa, en el propio San Salvador Atenco hay casas de tamaño considerable situadas en lotes que han adquirido personas de otras partes de la comarca de Texcoco.

En vista de que el orden jurídico no se manifiesta como un todo coherente, sino que en realidad se hace presente a través de procedimientos específicos, muy distintos entre sí, en los que se ponen en juego distintas cuestiones, merece la pena precisar qué ocurrió en cada uno de ellos, en particular, en seis *grupos* de procedimientos. Primero están las expropiaciones mismas. Conviene recordar que el régimen legal de la expropiación en México se mantuvo sin cambios importantes desde la década de los años treinta hasta 2009. Al momento de decretarse las expropiaciones en los alrededores del antiguo lago de Texcoco para crear un aeropuerto, la legislación otorgaba amplísimas facultades al poder ejecutivo, por lo que este podía ejercer el poder expropiatorio de una manera particularmente arbitraria; sin previa notificación a los propietarios afectados, por ejemplo.<sup>105</sup> Aunque el poder expropiatorio no era ilimitado y de vez en cuando los jueces federales protegían a los propietarios afectados, en general, durante el periodo postrevolucionario ese poder se ejerció con una gran liberalidad. De hecho, fue el mismo procedimiento que se utilizó para una amplia gama de expropiaciones que va desde la industria petrolera hasta la reforma agraria, que abarcó más de una tercera parte del territorio nacional. En este caso surgió una oposición tan fuerte como inmediata.

Esa oposición no era inédita. Décadas atrás ya habían surgido conflictos por expropiaciones de tierras ejidales para proyectos gubernamentales. Sin que esto fuera ampliamente conocido, se había instituido como práctica que, antes de decretar la expropiación de las tierras de un ejido, se convocaba a una asamblea y en ella se obtenía el consentimiento de los campesinos. Para algunos abogados, esa práctica “desnaturalizaba” la expropiación, porque la convertía en un acto contractual y no –como les gusta decir- en un acto “de imperio”. El gobierno de Fox siguió al parecer esa línea de razonamiento para impulsar su proyecto de aeropuerto. Aunque no está enteramente claro si los nuevos funcionarios desconocían la práctica establecida, o si sencillamente quisieron hacer gala de su

---

<sup>105</sup> En 2005, como resultado de una serie de conflictos que adquirieron una gran resonancia política (entre ellos, obviamente el de Atenco) la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó una tesis de jurisprudencia que obligaba a los afectados por expropiaciones el derecho a ser escuchados antes de perder sus propiedades (Herrera, 2007).



“bono democrático”,<sup>106</sup> el caso es que la expropiación de Atenco se decretó sin una previa negociación con los núcleos agrarios afectados.

Los decretos expropiatorios tenían algunas deficiencias y la más notable de ellas era que los avalúos de las tierras eran sumamente bajos. Pero además era obvio que se estaba haciendo un uso imprudente de un instrumento jurídico cuya legitimidad política ya se encontraba muy deteriorada. Es por esto que el segundo procedimiento jurídico que tuvo lugar -es decir, los amparos ante jueces federales- tenía desde el principio buenos pronósticos. Ignacio Burgoa, un encumbrado especialista en amparo, se apresuró a ofrecer sus servicios a los ejidatarios,<sup>107</sup> y la prensa hizo gran eco de ello. Sin embargo, no fue él quien llevó todos los juicios. Por extraño que parezca, una buena parte de ellos los promovió nada menos que una dependencia del propio gobierno federal, la Procuraduría Agraria, que había sido creada en 1992 como parte de la reforma del régimen agrario.

En varios de los juicios<sup>108</sup> los jueces federales concedieron *suspensiones provisionales* a favor de los ejidatarios, dejando sin efecto los decretos mientras no se resolviera el fondo del asunto. Sería largo examinar aquí los argumentos que utilizaron las partes para defender sus posiciones; baste con recordar que el presidente Fox revocó las expropiaciones después de haber sido informado de que las sentencias, que venían en camino, le serían desfavorables en al menos algunos de los juicios de amparo, y que fue entonces cuando concluyó el conflicto por el aeropuerto. Obviamente, no puede decirse que en esos procedimientos jurídicos esté la única, ni siquiera la principal, explicación de ese desenlace, pero es cierto que, tanto en el espacio público como en la literatura académica, la importancia de los juicios de amparo ha sido minimizada, y eso por dos razones. Primero, porque el propio Fox se adelantó a las sentencias para dar una imagen de magnanimidad.<sup>109</sup> Segundo, porque los juicios no habían sido promovidos por el principal actor de la

---

<sup>106</sup> El “gobierno del cambio” se ufanaba de su capacidad para aplicar la ley en forma estricta, gracias a la legitimidad que daban los votos.

<sup>107</sup> De los trece ejidos afectados, logró representar al de San Salvador Atenco, que como sabemos era el más afectado y el centro de las miradas.

<sup>108</sup> No, por cierto, en los promovidos por Burgoa. El 13 de noviembre, el Juez Sexto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, negó la suspensión en ese amparo.

<sup>109</sup> “...el Ejecutivo a mi cargo ha postulado una política eminentemente participativa y receptiva hacia los pronunciamientos de la sociedad civil y está convencido de que el valor supremo de toda sociedad reside en la capacidad que se tenga para mantener los vínculos de cohesión social, a fin de dar forma a una democracia moderna en la que las decisiones se tomen con la participación colectiva...”. Diario Oficial de la Federación, 6 de agosto de 2002.

movilización social, el FPDT, es decir, la organización que concentraba la movilización más intensa y también la mayor parte de la simpatía, sino por grupos de campesinos que no formaban parte del mismo y que estaban dispuestos a aceptar la expropiación a cambio de una mejor indemnización.

Vale la pena destacar que, entre las explicaciones que ofrecía el presidente para dar marcha atrás, estaba no solo el que los ejidos habían promovido juicios de amparo, sino también que “iniciaron un movimiento en el que manifestaron, por diversas, vías, su oposición a las expropiaciones...”, y que por lo tanto había “...condiciones de hecho y de derecho [que]...vuelven el proyecto incompatible con la preservación del orden y de la paz social”<sup>110</sup>.

El impacto de los amparos fue muy importante tanto dentro como fuera de Atenco. Como actualización *local* del derecho, fue el mecanismo por medio del cual un grupo de campesinos pudo evitar los perjuicios económicos que acarrearía la expropiación: aún hoy es fácil encontrar en Atenco a quienes dicen que fueron los amparos, y no la movilización política, lo que frenó al gobierno.<sup>111</sup> Pero también tuvo un impacto más general en el campo del derecho, ya que sin duda fue uno de los grandes casos de la década y condujo, entre otras cosas, a la primera reforma importante de la Ley de Expropiación en más de setenta años. Efectivamente, el 5 de junio de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Expropiación que, entre otras cosas, introducen procedimientos que hacen obligatorio escuchar a los afectados antes de que las expropiaciones surtan sus efectos.

Antes de continuar con el recuento de los procedimientos jurídicos, vale la pena reflexionar sobre el modo en que el conflicto es definido (*representado*) en el mundo del derecho. Es evidente que en los amparos lo que está en juego es un conflicto en torno a la propiedad. Sin embargo, ahí tiene lugar una simplificación en la que no cabe la densidad de significados en torno a la propiedad que circulan fuera del derecho y que señalábamos antes. Es decir, la justificación de la propiedad en términos de un vínculo simbólico del campesino con la nación, que es lo que está en juego en la interacción social, *no* es parte de la definición jurídica. Desde que la

---

<sup>110</sup> Ídem.

<sup>111</sup> Comunicación personal de ejidatarios de San Salvador Atenco en tres entrevistas distintas, julio de 2009.

reforma de 1992 suprimió la inalienabilidad como un rasgo esencial del régimen agrario, el asunto dejó de formar parte del mundo del derecho. Por ello, cuando el conflicto entra al mundo del derecho, queda definido de un modo completamente distinto.

El tercer grupo de procedimientos jurídicos al que los actores recurrieron en el caso Atenco, esto es, las controversias constitucionales,<sup>112</sup> suponen otra manera de definir el conflicto: no se trata ya de la cuestión de la propiedad, sino de determinar cuál de los órganos del estado tiene el poder legal para decidir la ubicación de un aeropuerto. Mientras el gobierno federal reivindicaba sus atribuciones en materia de navegación aérea y trataba de reducir el tema a una cuestión meramente “técnica”, varios gobiernos locales<sup>113</sup> hicieron valer, en la controversia constitucional, las atribuciones que la Constitución les otorga para ordenar el uso del suelo. No vale la pena entrar en los detalles de este procedimiento, ya que no parece haber tenido un efecto importante en el desarrollo del conflicto: mucho antes de que la Suprema Corte estuviese cerca de adoptar una decisión en el caso, el presidente suspendió el proyecto.

Todo lo contrario pasó con el cuarto grupo de procedimientos, esto es, los juicios penales que se emprendieron en contra de dirigentes y militantes del Frente por su participación en hechos que la ley define como delitos, principalmente la obstrucción de calles y carreteras y la retención de funcionarios públicos, en los momentos más álgidos del conflicto. Esos juicios tuvieron un papel muy importante en la productividad social del conflicto, ya que las sentencias que se dictaron en contra de doce personas (que en un caso llegaron a ciento doce años de prisión) fueron destacadas ampliamente por los medios de comunicación, como parte de un debate sobre el uso de la fuerza en las movilizaciones sociales.

Es comprensible que el bloqueo de calles y la retención de funcionarios se definan como acciones ilícitas que ameritan algún tipo de sanción, lo que es difícil de comprender es que tanto en la legislación como en la práctica judicial esas prácticas puedan equipararse con otro tipo de secuestro, en el que la posibilidad de

---

<sup>112</sup> La controversia constitucional es un procedimiento en el que la Suprema Corte dirime los conflictos entre poderes del estado. En 1994, una reforma constitucional dio a los municipios el derecho a recurrir a ese procedimiento (Cossío-Díaz, 2008).

<sup>113</sup> Los municipios fueron Texcoco y Acolman (Hernández - Santiago, 2004, p 28). También el Gobierno del Distrito Federal promovió una controversia constitucional, por no haber sido consultado a pesar del impacto del proyecto en la zona metropolitana de la que forma parte.

torturar e incluso de asesinar a la víctima es parte de la lógica misma del delito. El hecho es que varios de los dirigentes fueron condenados a lo que equivale a pena perpetua, por un delito que se conoce como “secuestro equiparado”.

Independientemente de la valoración que pueda hacerse de dicho régimen, lo cierto es que, al resolver los procesos penales, los jueces tenían delante una confrontación entre una forma de movilización social y una respuesta extremadamente violenta por parte de la policía. Los testimonios de los hechos de mayo de 2006 señalan que los abusos que cometió tenían un claro espíritu de venganza. Y los jueces parecen haber seguido la misma lógica retributiva con la que actuó la policía, ya que sus sentencias parecen más un desagravio a lo que la jerga oficial llama “las instituciones”, que una sanción ponderada. Es difícil no ver en el modo en que se hizo presente el orden jurídico -desde la policía hasta la misma legislación penal-, al magnificar la sanción de ciertas formas de movilización social. Así, el sistema penal parece incapaz de generar sanciones que, sin dejar de ser ejemplares, no sean desproporcionadas respecto de las conductas de los responsables.

También en los medios de comunicación el tema adquirió tonos fuertes. En este aspecto es importante señalar que, como sabemos gracias al trabajo de Angela Oyhandy, en la opinión pública mexicana se produjo, a lo largo de la década anterior, un giro en el que cada vez adquiría más simpatía el uso la fuerza del estado en contra de esas formas de movilización social y Atenco fue el ejemplo más evidente de esa simpatía (Oyhandy, 2009). Volveremos sobre este punto cuando abordemos los efectos del conflicto en el espacio público.

El quinto grupo de procedimientos es el que se refiere a los derechos humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emprendió una investigación en torno a los operativos policíacos de mayo de 2006. Aunque el resultado de dicha investigación es, desde el punto de vista jurídico, solo una “recomendación”, su importancia radica en que fue el primer recuento verosímil de los hechos, producido además por un órgano del estado mexicano. El informe de la CNDH consigna que, durante la detención de 207 personas, los cuerpos policíacos tanto de la federación como del estado de México cometieron muchos y muy graves atropellos, tales como “detenciones arbitrarias, retenciones ilegales, torturas, allanamientos de morada, robos, incomunicaciones, tratos crueles, inhumanos y/o

degradantes [incluyendo agresiones sexuales], así como [la] irregular integración de las averiguaciones previas correspondientes” (CNDH, 2006, p. 8). La deportación arbitraria de cinco jóvenes extranjeros que estaban en Atenco fue objeto de amplia cobertura en los medios de comunicación y se convirtió en uno de los catalizadores de la protesta mundial en contra del gobierno mexicano.

El sexto grupo de procedimientos está formado por los juicios de amparo que promovieron los dirigentes en contra de las sentencias dictadas en los procedimientos penales señalados antes. Si en casos menos célebres dichos juicios habrían sido resueltos en las instancias intermedias del poder judicial de la Federación, en este caso el más alto tribunal del país ejerció su “facultad de atracción”, es decir la capacidad de ocuparse directamente de un proceso de especial relevancia. Así, en marzo de 2010 la Suprema Corte atrajo los amparos<sup>114</sup> y el 30 de junio, a través de su primera sala, resolvió anular las sentencias que se habían dictado en contra de los dirigentes del Frente. El argumento era muy sencillo y tenía que ver con las garantías del proceso penal: no se habían presentado pruebas suficientes que acreditaran la comisión de los delitos por los que se les había perseguido y sentenciado.

De esa manera se cerraba el episodio abierto en mayo de 2006, que a su vez había sido una secuela del conflicto por el aeropuerto. Lo más interesante de la resolución de la Corte no era el haber acuñado algún criterio jurídico novedoso, ya que se limitó a aplicar normas cuya interpretación nadie pone en duda, sino los comentarios que algunos miembros hicieron en la sesión -televisada- en la que discutieron el caso. Uno de ellos, el ministro Juan Silva Meza, no resistió la tentación de criticar a las autoridades que habían perseguido a los atenguenses por “criminalizar la protesta social” y de señalar la “significación social superlativa” del FPDT. Queda fuera del alcance de este trabajo examinar si eso representa una nueva estrategia de la Suprema Corte frente a la opinión pública o un resabio justiciero de la era postrevolucionaria.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> El argumento que utilizó la Corte para atraer los casos fue que así podría “...seguir perfeccionando sus criterios relacionados con asuntos que involucren la prohibición de la discriminación, los derechos de la mujer y los derechos de los pueblos indígenas, de ahí su interés y trascendencia.”

<sup>115</sup> La prensa conservadora no dejó de mostrar su preocupación por las expresiones de los ministros. Véase, por ejemplo, la nota “12 de Atenco” de Sergio Sarmiento en el diario Reforma, 2 de julio de 2010.

A modo de recapitulación sobre la juridificación del conflicto de Atenco, podemos decir, primero, que el orden jurídico apareció en el conflicto de manera fragmentada y no como un todo coherente, es decir como una serie de procedimientos, separados entre sí, que redefinen el conflicto de acuerdo con lógicas distintas; segundo, que dichos procedimientos reducen drásticamente la complejidad del conflicto, lo que se observa en el contraste entre el tratamiento de los derechos de propiedad dentro del juicio de amparo y la manera como se vive, en la interacción social, lo que significa ser propietario de una parcela ejidal; y tercero, que los procedimientos tuvieron efectos más allá de la vida local, e incluso más allá del propio campo jurídico. Cada giro que daba alguno de los procedimientos no solo constituía una noticia sobre algo que ocurre en el mundo del derecho, sino que además ponía en circulación una manera de representar al conflicto mismo.

### *La esfera pública*

Nadie pondría en duda que el conflicto de Atenco ha tenido un efecto importante en la esfera pública. Y sin embargo no se trata de uno sino de un conjunto más bien complejo de efectos. Para dar cuenta de esa complejidad, es preciso comenzar por reconocer la existencia de varios “espacios públicos” que funcionan en diversas escalas –global, nacional, local- donde el asunto adquiere relevancia. El asunto cambia según la escala en la que se discute. Es verdad que, como lo muestran otros casos incluidos en el proyecto *Confurb*, muchos conflictos en torno a grandes infraestructuras dan lugar a la formación de “espacios públicos intermedios”, es decir, de espacios de discusión a escala local. Pero en el caso de Atenco, una de las cuestiones más notables es que en la escala local es donde resulta más difícil, e incluso, como veremos, muy improbable, un debate abierto sobre los aspectos fundamentales del conflicto.

Comencemos por el ámbito global, una escala ciertamente difusa tanto en sus límites como en sus contenidos. La web no es desde luego el único espacio de esta escala, pero sí el más importante, al menos en cuanto a la cantidad de mensajes que por ahí circulan. Lo que ahí predomina, para el caso de Atenco, es el arquetipo de David y Goliat. En la fase del conflicto que llevó a la suspensión del proyecto del aeropuerto, las páginas web de las organizaciones altermundistas convirtieron a Atenco en un caso emblemático de la forma en que las comunidades pueden

enfrentarse con éxito a grandes proyectos. Acaso no son muchos los conflictos con un desenlace similar y, evidentemente, la cuestión cambió con la represión de mayo de 2006, que fue objeto de una condena generalizada. El hecho es que no hay en la primera década del siglo, un caso en el que el estado mexicano aparezca, en el espacio global, como responsable de violaciones tan serias a los derechos humanos, lo que resulta particularmente grave para un régimen que apenas unos años atrás exhibía el aura de una transición democrática con altos grados de legitimidad. Afortunadamente, la Suprema Corte no desaprovechó la oportunidad para dar un mensaje distinto al anular las condenas que expiaban los dirigentes del FPDT.

No es fácil precisar cuáles pueden haber sido los efectos prácticos de la circulación de noticias y de imágenes en el espacio global; lo que sí es cierto es que, tal como ahí aparece, la historia de Atenco alimenta la idea de la creciente incapacidad de los estados nacionales para alcanzar determinadas metas con sus instrumentos tradicionales. Atenco mismo se convierte en un emblema de esa idea.

En la escala nacional el debate público adquiere connotaciones y produce efectos distintos. Sin que haya habido un verdadero debate en el que los participantes se hagan cargo de los argumentos de los otros, es posible distinguir posiciones claramente encontradas. Como es natural, en la primera fase del conflicto el tema fue el proyecto del aeropuerto, respecto del cual se perfilaron dos posturas: por un lado, quienes condenaban la movilización no sólo por sus manifestaciones específicas (el uso del machete) sino por oponerse al “progreso”. Para una cantidad sorprendente de comentaristas, que podríamos caracterizar como “desarrollistas”, no hay duda que el país necesita cualquier infraestructura que se proponga, y más aún si existe algún tipo de protesta social. Cientos de columnas periodísticas se escribieron para defender el proyecto en contra de sus impugnadores. En el otro extremo, se produjo una gran cantidad de adhesiones a la movilización de los atenquenses, aunque rara vez se reconoció que existían diferentes corrientes dentro de la comunidad.

Lo que inclinaba la balanza de la opinión pública en contra del gobierno y a favor de los atenquenses era el aspecto de las indemnizaciones. Incluso muchos de los expertos que apoyaban el proyecto coincidían en que los valores eran muy

bajos.<sup>116</sup> Pero el tema superó el mundo de los expertos y, según mostraron diversas encuestas, se hizo evidente que había un rechazo generalizado al hecho de que los propietarios de la tierra fueran indemnizados con valores que no se correspondían con la imagen de abundancia que se asocia con un aeropuerto.<sup>117</sup> No es demasiado aventurado pensar que ese ambiente de opinión pública fue uno de los factores que más influyeron en la decisión del presidente Fox de abandonar el proyecto en agosto de 2002.

Pero había un tercer tema: el uso de la fuerza pública. Así como existía una crítica generalizada del modo en que el gobierno había manejado el problema, surgía una nueva división en la opinión pública en torno a los métodos de la protesta de quienes se movilizan en contra de un proyecto. No solo crecía la opinión en contra del uso simbólico de los machetes, sino también la condena por el bloqueo de calles y carreteras y, sobre todo, por la retención de funcionarios. Lo nuevo era que amplios sectores de la opinión pública comenzaron a pronunciarse a favor del uso de la fuerza del estado para reprimir esas formas de movilización. Si es verdad que esa predisposición creció en la opinión pública mexicana apenas en tres lustros, no hay otro caso que muestre esa tendencia de manera más elocuente que el de Atenco. Todavía hoy muchos analistas reprochan a Fox no haber impuesto el aeropuerto mediante el uso de la fuerza.

Y hay todavía un cuarto tema, el del carácter inalienable de la tierra que, si bien no tuvo la resonancia de los anteriores, es interesante porque muestra que en una parte de la opinión pública sigue viva la cultura política del régimen postrevolucionario. Para dar una idea del efecto del conflicto de Atenco en el espacio público nacional, basta con recordar que el lema del Frente sobre la tierra reapareció, en otro conflicto, referido a otro de los íconos del nacionalismo mexicano: “El petróleo no se vende; se quiere y se defiende”, fue el lema que guió la campaña de Andrés Manuel López Obrador en 2008 y que impidió una reforma al régimen jurídico del petróleo.

---

<sup>116</sup> Comunicación personal de Eduardo Ramírez Favela, ex presidente de la Comisión de Avalúos y Bienes Inmuebles Nacionales.

<sup>117</sup> Esas encuestas hicieron evidente que la opinión predominante en la sociedad no es la de los planificadores, que procuran reducir el costo del suelo para abaratar los proyectos de infraestructura.



Volviendo a Atenco, el tema de la tierra no solo divide a los campesinos, sino también a la opinión pública nacional. Mientras unos piensan que hay que respetar el derecho de aquellos a disponer libremente de su tierra, otros sostienen que el vínculo perpetuo con la tierra es lo que da sentido a sus derechos de propiedad. Así, un columnista escribiría que los campesinos de Atenco

“...una y mil veces han repetido frente a las amenazas que *no es cuestión de dinero y sí de la esencia misma de su vida, de su existencia no como economía o caridad sino como existencia de mexicanos*. Es el México profundo que los poderosos jamás extinguirán”. (Horacio Labastida en *La Jornada*, 19 de agosto, 2002, cursivas nuestras).

No hay duda de que, en esa visión, existe un fuerte vínculo simbólico entre los campesinos y la nación mexicana, que tiene su expresión normativa en la inalienabilidad de la tierra. Al romperse ese vínculo la propiedad de la tierra pierde su legitimidad originaria. Ese mismo dilema se vive en el plano local, como hemos visto en otra parte. Lo que queremos comentar aquí es el modo en que se manifiesta en el espacio público local. Y lo interesante es, justamente, que *no puede tratarse como un problema público*, es decir, como un asunto de la incumbencia de todos. Esto se hizo evidente en las campañas políticas para elegir nuevas autoridades municipales en julio de 2009. Aunque sabemos que existieron acercamientos del gobierno federal para revivir el tema del aeropuerto, y que grupos de campesinos se reunieron con las autoridades con vistas a llegar a un acuerdo sobre la tierra, en las campañas por el gobierno municipal ninguno de los candidatos se atrevió a mencionar el tema. En ninguna parte de la propaganda de los partidos se menciona un aeropuerto o la posibilidad de cambiar el uso de la tierra. La referencia más cercana está en un folleto del candidato del PRD, que se compromete a

“Defender los intereses del ejido. Contra el abuso y el robo de intermediarios mezquinos”<sup>118</sup>

Hablar de los “intermediarios” es una referencia (legible solo desde el plano local) que no condena la venta de la tierra sino a quienes obtendrían alguna ganancia como mediadores. Y hasta ahí llega el asunto, porque es muy arriesgado, frente al conjunto de los votantes, sumarse a la condena que hace el Frente contra quienes

---

<sup>118</sup> “En Atenco, consolidamos la democracia”, se titula el folleto del candidato Fermín Pineda, que obtuvo el segundo lugar en las elecciones.

están dispuestos a vender su tierra. En la comunicación personal, es posible encontrar una forma de legitimar esa disposición a vender: es la idea del “patrimonio familiar”. Sin embargo, en la comunicación pública esta postura se ve inhibida, acaso porque existe una organización que reitera constantemente el compromiso histórico con la tierra. Creemos que así se entiende la dificultad de llevar el meollo del conflicto a una esfera pública local.

En suma, el conflicto ha producido en el espacio público local una especie de actualización del régimen de la propiedad ejidal, pero no de su dimensión jurídica, tal como podría ser interpretada por los operadores o los teóricos del derecho, sino de la justificación profunda de su vigencia, es decir, de su dimensión mítica. Decir “La tierra no se vende; se quiere y se defiende” tiene efectos distintos según la escala. En el espacio global convoca un comunitarismo de tipo genérico; a escala nacional reaviva el debate sobre el significado de la propiedad campesina en el México postrevolucionario. Un efecto muy distinto, el más intenso sin duda, es el que se produce a escala local: es un recordatorio de la justificación histórica de la propiedad, que hace difícil hablar en público a los directamente involucrados, de los proyectos que se alejen de esa justificación.

## **Reflexiones finales**

Ciertamente, el aspecto más llamativo del conflicto en torno a Atenco, dejando de lado la brutalidad policíaca de mayo de 2006, es el éxito de una movilización social que, a nombre de una comunidad, que reivindica su condición histórica de “pueblo”, no sólo detuvo el proyecto más importante del gobierno en turno, sino que dejó una huella profunda en la vida pública mexicana. Sin embargo, como hemos tratado de mostrar, no estamos frente a una dinámica en la que un movimiento social, activo y original, pone bajo cuestionamiento a un orden social, estable y estéril. En realidad, se trata de algo más complejo que puede verse mejor a través de una sociología del conflicto que se pregunta sobre la productividad del conflicto. De entrada, estamos ante un proceso que forma parte de transformaciones más amplias, sobre todo las que tienen que ver con la condición post autoritaria del régimen político general, por un lado, y las que están relacionadas con el contexto metropolitano donde se produce el conflicto.

Efectivamente, cuando comenzó el conflicto, la llamada transición democrática había traído ya consigo cambios en la organización y en el ejercicio del poder público que dificultaban la realización de grandes proyectos en los mismos términos del antiguo régimen. Esto se refiere tanto a la situación de pluralismo político como a cierto activismo judicial que hacía factible la impugnación del proyecto por vías legales. No hay duda de que se estaba ante nuevas condiciones de carácter general que influyeron en el desarrollo del conflicto.

Por otro lado, está el proceso metropolitano, es decir, el conjunto de transformaciones socio territoriales de la zona metropolitana de la Ciudad de México, de las cuales Atenco forma parte. Y no se trata solamente de un monstruo urbano que le “cae encima” a un pueblo indefenso. Parecería extraño que los dirigentes de una organización surgida a mediados de la década de los años setenta con reivindicaciones propias del medio urbano aparezcan a principios del siglo veintiuno esgrimiendo reivindicaciones rurales. Pero eso no sorprende tanto cuando se reconoce que se trata de una configuración territorial en la que los actores sociales más importantes han vivido en un entorno metropolitano desde hace décadas, pero sin haber dejado de ser propietarios de tierras agrícolas. Por razones que han quedado fuera de esta investigación, son algunos de esos propietarios quienes protagonizan la movilización en contra de un proyecto del estado. Y lo hacen a nombre del pueblo de Atenco. En el conflicto se hace evidente uno de los rasgos generales del proceso metropolitano en el Valle de México: el protagonismo de los pueblos.

Los dos contextos a los que nos hemos referido (la transición democrática y el proceso metropolitano), en sus rasgos específicos, ayudan a comprender algunos aspectos del conflicto. Sin embargo, lo más revelador se hace evidente cuando uno se pregunta sobre la productividad social del conflicto, en las tres dimensiones que hemos explorado: el territorio, el derecho y la esfera pública.

Respecto de la territorialización, se ha visto que, después de una serie de vicisitudes que incluyeron la expulsión de la autoridad municipal durante un tiempo, al final de cuentas se fortaleció el control que ejercen los ejidos sobre sus tierras. Pero no se trató de una simple reapropiación (simbólica y fáctica) de un territorio por la comunidad. En realidad, el conflicto revivió uno de los dilemas fundamentales del régimen mexicano: el relativo a la inalienabilidad de la tierra

como elemento esencial de la definición tradicional del campesino y de su vinculación simbólica con la nación. La división que surgió en el seno de los ejidos, entre quienes estaban dispuestos a vender sus tierras y quienes se mantenían fieles al carácter inalienable de su propiedad, es el efecto más notable del conflicto en su aspecto territorial.

Muy distinta fue la dimensión jurídica del conflicto. De entrada, no parece haber duda de que el conflicto de Atenco fue de los casos que más claramente influyeron en un cambio en la legislación en materia de expropiaciones que reduce la discrecionalidad burocrática y crea espacios de negociación antes de que una expropiación se decrete y tenga efectos sobre las personas. Pero hay efectos más específicos del modo en el que el conflicto entró en el mundo del derecho, con consecuencias directas en el desarrollo del mismo: es el caso de los amparos contra las expropiaciones, que contribuyeron a que el proyecto se suspendiera; de las sentencias penales dictadas en contra de varios dirigentes, así como de la resolución de la Suprema Corte que las anuló. En suma, se hizo evidente que el orden jurídico se puede usar, en un conflicto como este, tanto para criminalizar la protesta como para desautorizar dicha criminalización.

Por su parte, el impacto del conflicto en el espacio público es interesante por su heterogeneidad, lo que de entrada nos obliga a abandonar la idea de *un* espacio público y reconocer una diversidad de espacios. Dejando de lado los espacios de carácter mundial (como la web), ha sido interesante constatar el silencio que predomina en el debate público en el plano local. Pareciera que el carácter inalienable de las tierras ejidales es una especie de tabú que solo puede tratarse en privado y que cualquiera que lo invoque en público corre el riesgo de ser acusado de traicionar el compromiso histórico de los campesinos con la nación. En cambio, en los espacios del debate nacional, el asunto de la inalienabilidad se convierte en una referencia explícita. Por último, vale la pena destacar el hecho de que, en los medios de comunicación, sobre todo los de alcance nacional, se exhibe una polarización del debate, en el que unos celebran la victoria de Atenco, mientras que los otros expresan una creciente aprobación por el uso de la fuerza para neutralizar las movilizaciones sociales como las que dieron su fama a este conflicto.

Los procesos que conformaron el conflicto en torno a Atenco pueden ser interpretados de muchas maneras, pero está claro que fue, o ha sido, un conflicto

muy productivo, en el sentido de que activó -puso en marcha- estructuras jurídicas, territoriales y de opinión pública, que no quedaron igual después del conflicto. Lo que no está tan claro, en relación con la sociología del conflicto de raigambre simmeliana, es el tipo de “orden” que el conflicto ha producido o ha contribuido a producir. De todas las preguntas que habrá que hacerse en el futuro acaso la más importante sea la relativa al lugar que los pueblos terminarán ocupando en el nuevo orden estatal mexicano. ¿Podrán los pueblos, legítimamente, impedir cualquier proyecto que se promueva desde el estado? ¿Podrá el estado recuperar la legitimidad que requiere para llevar adelante ciertos proyectos? Y si no ¿qué clase de orden estatal será ese?

## **5. Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México<sup>119</sup>**

Este trabajo tiene por objeto analizar los conflictos sociales surgidos en torno a tres Áreas Naturales Protegidas (ANP) de México, mediante una forma de abordaje que trata de hacer evidentes tanto la diversidad como la complejidad de dichos conflictos. En vista de la tendencia creciente a hablar de los “conflictos ambientales” como si constituyeran un universo homogéneo, queremos mostrar el modo en que la cuestión ambiental se combina con otras cuestiones, produciendo resultados específicos, pero muy variados, en el orden social.

Para ilustrar la diversidad de los conflictos en ANP analizaremos tres de ellos. El primero es el que surgió por el intento de construir un club de golf en Tepoztlán, en el estado de Morelos, que condujo a la sustitución por vías de facto de la autoridad municipal por casi dos años, a la suspensión del proyecto y, finalmente, a la recuperación de la propiedad de las tierras por parte de la comunidad de Tepoztlán. El segundo concierne al Parque Nacional Cumbres de Monterrey, que ha sido objeto de presiones inmobiliarias relacionadas con el crecimiento de la segunda concentración industrial del país, así como de litigios que han puesto en duda a los fundamentos jurídicos mismos de las ANP. Finalmente, el tercero se refiere a las ocupaciones y las consecuentes reubicaciones de grupos de campesinos en la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, en los linderos del área que ocupa el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

En los tres casos, lo que está en juego es “algo más” que un problema ambiental, y en eso radica su complejidad. Pero lo mismo puede decirse de cualquier otro conflicto. Los conflictos ambientales no existen “en estado puro” y si queremos comprenderlos correctamente debemos hacernos cargo de sus diversos aspectos. Para ello, creemos que es indispensable recuperar una mirada sociológica, que suele estar ausente en los debates sobre la cuestión ambiental, y que consiste sobre todo

---

119 Con Paula Mussetta. Publicado originalmente en *Problèmes d'Amérique Latine* 70, Automne 2008 y en la *Revista de Ciencias Sociales* (Universidad Nacional de Quilmes) Año 1, Núm. 16, primavera de 2009.

en ver a los conflictos como parte del proceso de formación y transformación del orden social, y no como anomalías o desviaciones que deberían evitarse a toda costa. A pesar del desencanto que suele producir la mirada escéptica de la tradición sociológica, esta sigue siendo el único camino para la comprensión de todo lo que está en juego en un conflicto.

Con el fin de mostrar con mayor claridad la especificidad del enfoque que adoptamos, conviene hacer un repaso, aunque sea breve, de las formas predominantes en las que son abordados hoy en día lo que suele caracterizarse como conflictos ambientales: por una parte, la de las metodologías para la “resolución de conflictos”, a las cuales suelen acudir cada vez más autoridades ambientales hoy en día y, por la otra, las que se derivan de la tradición sociológica.

Cuando se habla de conflictos ambientales suelen aparecer los expertos en métodos de resolución de conflictos (Susskind et. al., 1999). Algunos trabajos de esta corriente no dejan de reconocer que los conflictos no son puramente ambientales, sino que tienen un carácter social que merece ser tomado en cuenta. Pero, más allá de ese reconocimiento, lo que los aleja irreconciliablemente de la manera en que nos proponemos abordar el conflicto ambiental son algunos de sus supuestos sobre el papel mismo del conflicto en la realidad social y, en consecuencia, sobre las maneras de *intervenirlo*. Las diferentes versiones de esta perspectiva (mediación, negociación, conciliación, arbitraje, facilitación) parten de la idea de que es necesario *hacer algo* con los conflictos, y esa intervención se orienta principalmente a su resolución. Se trata de una visión normativa que se resiste a aceptar que el conflicto sea parte constitutiva e inevitable de las relaciones sociales. Todo el despliegue técnico y conceptual tiene como único propósito resolverlo, si no es que evitarlo a toda costa. El punto crítico no es la preocupación por solucionar las diferencias de intereses y posiciones, sino que en la persecución de esta meta se pierden de vista aspectos y dimensiones altamente significativas y sustanciales.<sup>120</sup>

La recuperación de la tradición sociológica para la comprensión de los conflictos socio-ambientales tiene varias implicaciones. Por una parte, reconocer que el conflicto es inherente a la sociedad, cosa que la disciplina ha hecho en forma

---

<sup>120</sup> Cuando de lo que se trata es de intervenir, se tienen que poner entre paréntesis al menos algunas de las condiciones del propio conflicto, y muchas veces en dichas condiciones está la clave de su comprensión.

sistemática al menos desde Simmel (1964),<sup>121</sup> nos permite observar toda una gama de aspectos “productivos” de los conflictos, como veremos más abajo. Por la otra, el escepticismo que suele caracterizar a una mirada sociológica permite reconocer la complejidad de los conflictos, lo que en nuestro caso significa analizar la relación entre los componentes ambientales y los no ambientales de un conflicto. Así, en las páginas que siguen, llamaremos “conflictos ambientales” a aquellos conflictos sociales en los que al menos una de las partes hace valer un argumento ambiental; pero eso no será un obstáculo para reconocer las otras dimensiones del conflicto. En particular, se trata de tomar en serio la importancia tanto de las motivaciones de los actores “no ambientalistas”, como las condiciones o motivaciones no ambientales de quienes enarbolan las causas ambientales.

Por otra parte, la sociología permite abordar el conflicto de una manera empírica y ubicarlo en el marco de ciertas condiciones histórico-sociales concretas y no únicamente en función de condiciones sociales abstractas, ideales o imaginadas. Es decir, abre la posibilidad para salir del ámbito meramente especulativo y adentrarse en el de un campo social concreto (Cotterrell, 1998). Así es posible rescatar las formas en que los actores sociales (todos los involucrados) piensan sus ámbitos cotidianos de vida.

Sin embargo, encontrar en el campo de la sociología un referente claro para nuestro propósito no es sencillo. De entrada, hay que recordar que muchos conflictos ambientales han sido objeto de un tratamiento sociológico bajo la categoría de movimientos sociales. El uso de la teoría de los movimientos sociales y la acción colectiva – tanto en sus versiones más racionalistas,<sup>122</sup> como en su versión identitaria-cultural, la de los nuevos movimientos sociales- ha proporcionado un marco de conceptos para estudiar tanto los conflictos sociales en general, como los referidos al medio ambiente. (Reboratti, 2007; OSAL 2005; Laraña, et al., 1994). El estudio de los movimientos ecologistas es sin duda uno de los desarrollos más

---

<sup>121</sup> Otro reconocido teórico del conflicto es John Rex (1985), para quien es un hecho social fundamental el que la realidad social sea inherentemente conflictiva, de manera que cualquier *status quo* particular es el resultado de fuerzas o de poderes antagónicos.

<sup>122</sup> Versiones que aluden a la “movilización de recursos” y a la “estructura de oportunidades políticas” y que enfatizan la idea de disponibilidad estructural para la movilización. En este sentido desplazan el centro de atención de la base socioeconómica hacia el mundo de la organización y la interacción política, de la lucha por el poder, de la que los grupos movilizados tratarán de formar parte (Lorenzo Cadarso, 2001:42).



amplios de este tipo de teorías, generando aportes significativos, tanto en el terreno empírico como en el teórico. Sin embargo, y aún reconociendo las innegables contribuciones de esos estudios, no todos los conflictos socio-ambientales pueden ser estudiados desde esa perspectiva. Las formas de movilización social propias de los nuevos movimientos sociales pueden aparecer en este tipo de conflictos, pero eso no siempre ocurre, como es en algunos de los conflictos que aquí analizamos. De manera que los distintos tipos de movilización son sólo una modalidad, pero no un rasgo que defina al conflicto como tal.

Por su parte, la sociología ambiental, que surge como una sub - disciplina en los años 70, está marcada por el intento de resolver una cuestión largamente descartada por las más importantes de las tradiciones sociológicas: la relación entre la sociedad humana y el ambiente físico. Los pioneros en este campo de estudio, Catton y Dunlap, partieron de posiciones muy concretas respecto a la importancia del ambiente físico y de las leyes ecológicas sobre la sociedad (1978; 1983). Más adelante, los debates se centraron en torno a la disyuntiva entre una mirada constructivista y otra objetivista de los problemas ambientales (Franklin, 2002) y se emprendieron investigaciones empíricas sobre muchas de las cuestiones que hoy en día conforman la agenda ambiental.<sup>123</sup> Sin embargo, creemos que la sociología ambiental no ha utilizado todo el potencial de la tradición sociológica en la comprensión de los conflictos socio-ambientales.

Por momentos, el panorama de la disciplina que en principio nos ayudaría a comprender la complejidad de los conflictos ambientales parece, él mismo, demasiado complejo. Creemos que una forma de reducir esa complejidad es adoptar la metodología desarrollada por el grupo de investigación *Confurb*<sup>124</sup> para el análisis de los denominados “conflictos de proximidad”, o sea conflictos que movilizan a personas afectadas por obras o iniciativas que modifican desfavorablemente su entorno inmediato. Dicha metodología consiste en observar la *productividad social* (o sea los efectos sociales) de los conflictos en tres tipos de procesos:

---

<sup>123</sup> Otro tipo de temas comunes de la sociología ambiental han sido el estudio de actitudes, comportamientos y valores ambientales, los movimientos ambientalistas, los problemas de estimación de riesgo.

<sup>124</sup> *Confurb* (Conflits de proximité, dynamiques urbaines) es una red de investigación que coordina desde la Universidad de Tours Patrice Melé. Véase también el capítulo sobre Atenco incluido en este libro.

territorialización, formación de espacios públicos y actualización local del derecho.<sup>125</sup> Veamos brevemente en qué consiste cada uno de ellos.

La territorialización se refiere al conjunto de arreglos sociales que el conflicto pone en juego en torno al territorio en cuestión (Melé, 2006). De entrada, incluye los cambios en el conjunto de representaciones mediante el cual las comunidades locales construyen su relación con el territorio, es decir las formas de ‘apropiación simbólica’ que suelen reforzarse o modificarse a raíz de un conflicto en torno al ‘terruño’ de una colectividad, y que son evidentes en los conflictos en torno a áreas naturales protegidas que examinaremos. Pero también quedan incluidos los cambios en las formas concretas de control territorial, que van desde los derechos de propiedad de diversos actores sociales y sus formas efectivas de protección, hasta los poderes jurídicos de las diferentes instancias y niveles de gobierno para tomar decisiones que afectan el territorio. En pocas palabras, se trata de observar la (trans) formación de lo que Carl Schmitt llamó el *nomos de la tierra*. (Schmitt, 1950) Como veremos, una de las maneras de entender los conflictos en torno a ANP tiene que ver con los reajustes en el régimen territorial que ellos producen.

La *formación de espacios públicos intermedios* se refiere a las transformaciones en las formas de deliberación pública en las que los conflictos son socialmente procesados. La importancia de esta cuestión es tal, que cuando se observa la deliberación en diferentes contextos espaciales, es decir en las escalas local, regional, nacional o internacional, con frecuencia resulta que el mismo conflicto es definido de manera distinta en cada uno de esos niveles. Cuando eso ocurre, en realidad lo que existe no es uno sino varios conflictos, que se relacionan entre sí de maneras impredecibles, a pesar de que todos ellos utilicen como referente a los mismos “hechos concretos” que ocurren en un lugar determinado. Podrá decirse, por ejemplo, que en la discusión de un conflicto en torno a un ANP en el contexto de la ONU se ha producido una “distorsión de la realidad”, pero lo importante en todo caso es reconocer que, bajo ciertas condiciones, esa forma de procesamiento del conflicto puede tener consecuencias en el futuro de ese y otros conflictos.

---

<sup>125</sup> En realidad, la metodología *Confurb* incluye un cuarto tipo de proceso, el de transacción, que por falta de espacio no abordaremos en este recuento.

Sobre esta cuestión, utilizaremos en forma complementaria la idea de *campo ambiental*, para referirnos al espacio social en el que los actores que discuten la cuestión ambiental resignifican los conflictos en un debate que, en principio, tiene una repercusión a ese nivel (Azuela, 2006). En particular, nos interesa contrastar el modo en que el conflicto adquiere resonancia (o no) más allá de la esfera local y el carácter ejemplar que adquiere ese conflicto entre quienes dominan el debate ambiental en el plano nacional.

Finalmente, el concepto de “actualización local del derecho”<sup>126</sup> es una forma de analizar la juridificación de los conflictos, es decir, el proceso social mediante el cual los conflictos son resignificados cuando son llevados a la esfera del derecho. Aquí la mirada sociológica se distingue claramente de la mirada del jurista: mientras este último trata de determinar qué es lo que debe ocurrir para que se cumpla la ley ambiental, el sociólogo se preguntará sobre lo que ha significado, para las partes del conflicto, así como para quienes lo discuten en otras esferas sociales, el haber recurrido a la ley para dirimirlo. Los operadores del derecho se vuelven un grupo más de los actores del conflicto y la cantidad de preguntas se multiplica: ¿De qué manera utilizan los actores el repertorio jurídico a su disposición? ¿Cómo se redefine la posición de los operadores del derecho con su participación en el conflicto? ¿Qué tipo de procesos de aprendizaje tienen lugar en los actores del conflicto y en los observadores? Entre los saldos más importantes que suelen traer consigo los conflictos está nada menos que el ajuste de las expectativas de los actores sobre las leyes y los tribunales.

Además, preguntarse cómo se “actualiza localmente” el derecho equivale a seguir el modo en que las normas jurídicas, que normalmente resultan “distantes” (en el tiempo y en el espacio) respecto de la experiencia cotidiana, son traídas a una situación concreta. Eso constituye una forma prometedora de abordar el significado que tiene el orden jurídico en la experiencia de los actores, al margen de lo que puedan proclamar juristas y litigantes.

En síntesis, trataremos de mostrar que al preguntarnos sobre la *productividad social* (y no sobre la “solución”) de los conflictos, se abre un amplio

---

<sup>126</sup> Sobre el concepto de actualización local del derecho, véase Melé, 2003.

panorama para comprender el modo en que los conflictos contribuyen a la (trans) formación del orden social.

### **Golf en el Parque Nacional El Tepozteco**

En el campo ambiental mexicano, el triunfo de los vecinos de Tepoztlán sobre un proyecto de club de golf es visto como el caso más representativo de una comunidad que es capaz de emprender exitosamente una lucha de carácter ambiental. Para nosotros, es sobre todo un caso que permite ilustrar la pertinencia del escepticismo sociológico que describimos antes. Nuestro argumento más importante parte de un hecho que ha pasado desapercibido en prácticamente todos los estudios de este conflicto: la demanda ambiental, que al principio parecía darle todo su sentido a una intensa movilización social, fue perdiendo fuerza a medida que el conflicto se desplegaba, hasta quedar como una demanda de algunos pocos actores que ni siquiera estuvieron directamente involucrados en los momentos más intensos del proceso. El saldo más importante del conflicto no fue una mayor o menor protección del medio natural, sino una recuperación de la propiedad de la tierra por parte del grupo movilizado.

Con una población de unos 18 mil habitantes, Tepoztlán es el asiento de una comunidad que se reconoce a sí misma como heredera de una profunda tradición prehispánica y colonial.<sup>127</sup> Por eso, por su cercanía con la Ciudad de México, su paisaje montañoso y su clima benigno, es un lugar atractivo para una amplia gama de visitantes. En 1937 fue declarado Parque Nacional y en 1988 fue incluido en el Corredor Biológico Ajusco-Chichinauhtzin. Durante más de medio siglo, la condición de Parque Nacional no se tradujo en ningún tipo de acción efectiva del gobierno sobre el territorio. En particular, ninguno de los decretos impidió la proliferación de casas de fin de semana para sectores afluentes de la metrópoli mexicana.

Tanto la comunidad de Tepoztlán como las autoridades agrarias del gobierno federal habían sido (y siguen siendo) tolerantes con las ventas de tierras comunales (realizadas generalmente por “hombres fuertes” de la propia comunidad), pero sólo en la medida en que tales ventas llevan a la construcción de

---

<sup>127</sup> Tepoztlán ha sido un objeto privilegiado de la tradición antropológica en México, como lo atestiguan los estudios clásicos de Robert Redfield (1973[1930]), Oscar Lewis (1968) y Claudio Lomnitz (1982).

viviendas aisladas en el contexto de un proceso de urbanización disperso y desorganizado. Lo que desató el conflicto que nos ocupa, a mediados de los años noventa, fue la intención de un grupo de inversionistas de construir un club de golf en una superficie de más de 200 hectáreas de las tierras que habían sido adquiridas varias décadas atrás, en una compra claramente ilegal, ya que de acuerdo a la legislación agraria tales operaciones eran jurídicamente “inexistentes”. Creemos que fue precisamente el anuncio de que se crearía un espacio urbano cerrado y de dimensiones importantes, para el tamaño de la comunidad, lo que hacía inaceptable el club de golf para los vecinos de Tepoztlán.

Para comprender el conflicto conviene identificar a sus actores más importantes, los cuales pueden dividirse en cuatro grupos: en primer lugar está un muy numeroso grupo de vecinos que aparece como “la comunidad” o “el pueblo” de Tepoztlán, que se moviliza en contra del club de golf y se organiza en torno del Comité de Unidad Tepozteca (CUT)<sup>128</sup> y de la comunidad agraria, propietaria original de la tierra; luego están los actores que promueven el club de golf (unos doscientos inversionistas liderados por un promotor, Francisco Kladt Sobrino); en tercer lugar están los actores político-institucionales que intervienen desde diferentes ámbitos de competencia, aunque no sin movimientos ambiguos en algunos casos (gobiernos del municipio y del estado y autoridades ambientales del gobierno federal); en cuarto lugar está un conjunto de actores que si bien no constituyen un grupo homogéneo, e incluso muchos de ellos no participan directamente en el conflicto, son importantes porque influyen en el modo en que el conflicto es definido en el espacio público a nivel nacional: dicho conjunto incluye desde periodistas que “reportan” los sucesos, hasta intelectuales que tienen casa en Tepoztlán y apoyan a la comunidad sin ser originariamente vecinos de ella, pero que están vinculados a organizaciones de mayor alcance, como las grandes universidades públicas.

La movilización inicial, que ya había cobrado una fuerza importante para mediados de 1995, utilizó como principal argumento el impacto ambiental del club de golf, señalando que el proyecto afectaba dos áreas naturales protegidas: el

---

<sup>128</sup> El Comité de Unidad Tepozteca (CUT) fue el nombre de la organización que aglutinó la representación de la comunidad de Tepoztlán. La asamblea era el mecanismo de toma de decisión, aunque en ocasiones se llevaron a cabo algunos hechos violentos que no habían sido aprobados en asamblea.

Parque Nacional El Tepozteco y el Corredor Biológico Ajusco-Chichinauhtzin.<sup>129</sup> En particular, se señalaban efectos adversos relacionados con el agua y con el bosque. Respecto al primero el dilema era si el club de golf dejaría sin agua a Tepoztlán y otros poblados.<sup>130</sup> El tema del bosque parecía darle al conflicto una connotación ambiental aún más fuerte, ya que iba directo a la cuestión de la conservación: el proyecto de desarrollo podía verse como una amenaza de deforestación. Lo cierto era que casi todo el terreno, desde siglos atrás, había perdido sus bosques para dar paso a campos de cultivo; pero el hecho de ser parte de un territorio designado jurídicamente como parque nacional hacía creíble la reivindicación de carácter ambiental.

Antes de revisar el giro que dio el conflicto en los años siguientes, es interesante evocar el entorno institucional donde fueron procesadas esas demandas. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (*Profepa*), creada años atrás con la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la ley ambiental y de sancionar las violaciones a la misma, acababa de ser integrada a la flamante Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (*Semarnap*) a fines de 1994. El club de golf fue autorizado por la *Semarnap*,<sup>131</sup> bajo una serie de condiciones, por no encontrar en el proyecto impactos ambientales significativos. A pesar del ambiente de animadversión en contra del proyecto, la empresa inició obras sobre el terreno sin acatar algunas de dichas condiciones, por lo que la Profepa llevó a cabo una clausura temporal las obras. Esto que en la opinión pública parecía un “triunfo ambiental” muy pronto mostraría sus limitaciones: la clausura sería levantada si la empresa corregía el proyecto y, sobre todo, si obtenía una licencia de la autoridad municipal. Lo que estaba en juego ya no era el impacto ambiental sino una cuestión jurídica sobre cuál autoridad debía actuar en representación de la comunidad. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

---

<sup>129</sup> La autoridad ambiental nunca pudo convencer a los opositores que el régimen de parque nacional, tal como estaba regulado por la ley, no implicaba una prohibición para llevar a cabo ese tipo de desarrollos.

<sup>130</sup> La empresa constructora negaba el problema *técnicamente* sosteniendo que los acuíferos del lugar tenían suficiente capacidad para garantizar el abastecimiento a las comunidades. En llana oposición, la otra versión era la de los pobladores del lugar, pronosticaban el problema de la falta de agua remitiéndose a *saberes locales y ancestrales*.

<sup>131</sup> Por ese entonces, las autorizaciones eran otorgadas a través del Instituto Nacional de Ecología, órgano encargado de la regulación ambiental.

A pesar de la inconformidad generalizada de los vecinos, pero presionado por el gobierno del estado, el gobierno municipal autorizó el proyecto; las autoridades federales decidieron que no les correspondía juzgar sobre la legitimidad de tal autorización y levantaron la clausura al no encontrar argumentos de carácter ambiental suficientemente sólidos para detenerlo. Ese fue el detonante de la fase más aguda del conflicto: después de una asamblea popular el palacio municipal fue tomado por los vecinos movilizados, que establecieron un gobierno de facto que duró más de un año y medio y que trajo, entre otras consecuencias, la suspensión del proyecto. Aunque posteriormente el conflicto tomó un rumbo distinto al de la reivindicación ambiental, un hecho tan importante como el derrocamiento de la autoridad municipal fue provocado por el anuncio de que el proyecto había sido considerado viable en términos ambientales por las autoridades federales.

Para el argumento del presente trabajo, es importante hacer notar el lugar que tuvo el derecho ambiental en este conflicto. Las normas ambientales fueron relevantes, pero sólo en la medida en que fueron invocadas por actores sociales en el contexto de una intensa movilización: había pasado casi medio siglo desde que Tepoztlán había sido declarado Parque Nacional y era sólo ahora que eso adquiría algún significado. Por otra parte, el efecto de la invocación de las normas ambientales no fue el de una mayor o menor protección del ambiente o de los ecosistemas, sino el de incluir a un nuevo actor en el conflicto, nada menos que el gobierno federal. Es decir, si este último intervino de manera directa (y lo hizo en su condición de autoridad ambiental), ello se debió a que el proyecto disputado se encontraba dentro de un parque nacional y a que ahora existían autoridades creadas ex profeso para hacer cumplir la ley en ese terreno. No importa qué tan ficticia hubiese sido esa condición jurídica en el pasado, la forma en que ella se “actualizó localmente” consistió precisamente en hacer intervenir al gobierno federal como actor del mismo.<sup>132</sup>

Es muy claro, sin embargo, que la preocupación por el ambiente se fue disolviendo conforme avanzó el conflicto. Ciertamente, cuando la empresa anunció la cancelación del proyecto ello apareció como un triunfo ambiental, pero eso no se

---

<sup>132</sup> Normalmente, el conflicto en torno a un club de golf ubicado fuera de un ANP no hubiese requerido la intervención del gobierno federal.

tradujo en acciones concretas por parte de la comunidad para detener la urbanización dispersa que se había dado durante décadas y que aún hoy sigue modificando el paisaje del parque nacional. Lo ambiental fungió como elemento catalizador del descontento del pueblo frente al proyecto del club de golf, pero pronto fue sustituido por otro eje del conflicto –para muchos el eje real –, que era la cuestión del territorio. Puede decirse, aunque no sin ciertas reservas,<sup>133</sup> que la culminación del conflicto se da en el año 2002, cuando el Tribunal Superior Agrario resuelve que el predio, de aproximadamente mil hectáreas, es propiedad de la comunidad de Tepoztlán y no de la empresa que había desatado el conflicto. Esta última perdía no sólo la posibilidad de realizar su proyecto, sino incluso la propiedad misma de la tierra. –que en todo caso había sido ilegalmente adquirida, como vimos antes.

El eje territorial del conflicto tuvo dos momentos. El primero de carácter simbólico referido a lo identitario, de defensa de lo nuestro, lo autóctono: el paisaje es la comunidad. El segundo momento de defensa de la tierra significó algo mucho más concreto: la recuperación misma de la propiedad. Hemos dicho que las ventas de tierras comunales eran generalizadas a pesar de estar prohibidas, pero nunca se habían creado las condiciones para que se iniciara un proceso formal, sistemático para la recuperación de esas tierras, de activa movilización y que además contara con el apoyo de grupos externos a los propietarios, así como a la misma comunidad de Tepoztlán. El movimiento social organizado por la construcción del club de golf terminó siendo un conflicto por la propiedad de la tierra, en un contexto en el que la dimensión ambiental ya había quedado marginada.

Ha quedado claro que los efectos sociales derivados de la actualización local del derecho en el conflicto de Tepoztlán (la que tuvo efectos duraderos, en todo caso) se dio respecto de la propiedad de la tierra y no de las normas ambientales, ya que estas últimas más bien funcionaron sólo de manera coyuntural. Sin embargo, es preciso registrar la diferencia entre los efectos sociales en el plano local y en el campo ambiental a nivel nacional. En el primero de ellos, la recuperación de las tierras fue más que un asunto meramente jurídico, un proceso de territorialización, es decir, una nueva forma de vinculación de la comunidad con el territorio.

---

<sup>133</sup> Actualmente está en curso un juicio de revisión promovido por la empresa, de modo que no podemos asegurar que el caso esté totalmente cerrado.



Difícilmente podría haber ocurrido esa territorialización sin el conflicto por el club de golf. La territorialización se produjo por el lado de la propiedad de la tierra y su institucionalización -los dueños locales de la tierra se organizaron, y pusieron en marcha nuevamente la institución agraria local-.<sup>134</sup> Al mismo tiempo, se puede intuir una reconfiguración (un sobredimensionamiento, en realidad) de la relación de poder de las comunidades agrarias respecto al poder político local (algo que, como veremos más adelante, también ocurrió en la selva lacandona). La consolidación institucional de las autoridades agrarias probablemente redunde en el fortalecimiento de actores que acabaron el conflicto con algunos recursos de los que antes carecían, especialmente legitimidad no sólo al interior de la comunidad y entre los comuneros y ejidatarios, sino hacia afuera con otras instituciones del orden jurídico-político federal.

Como parte del mismo proceso de territorialización, la comunidad experimentó un proceso de aprendizaje respecto de las posibilidades jurídicas a su alcance. Desde 1960, cuando los terrenos fueron adquiridos originalmente por una empresa inmobiliaria, hasta el momento del conflicto no hubo intentos sistemáticos y formales de la comunidad por recuperar las tierras. El conflicto por el club de golf generó la socialización de un conocimiento jurídico sobre uso del suelo y la propiedad de la tierra. El conflicto fue, sin duda alguna, la condición de ese aprendizaje.<sup>135</sup>

Pensando ahora sobre los efectos del conflicto en una escala mayor, es interesante preguntarse sobre el saldo que el conflicto de Tepoztlán dejó en el campo ambiental. Un efecto inmediato tuvo lugar en el proceso de reforma a la legislación ambiental en el que participaban las autoridades federales ambientales en esa misma época: se introdujo en la legislación la regla según la cual una

---

<sup>134</sup> La reestructuración y formalización de las autoridades agrarias aun dura hasta hoy y esto es un producto -indirecto- del conflicto: quedó una estructura armada, hubo una renovación del padrón (hasta el tiempo del conflicto no se había renovado el padrón). Hoy por hoy el Tribunal Agrario reconoce a las mismas autoridades comunales. Es en este sentido que el conflicto consolidó las autoridades agrarias de Tepoztlán.

<sup>135</sup> La asamblea estaba al tanto de que los ejes eran lo legal y lo político. El primero se refería plenamente a las formas para la recuperación de las tierras. El segundo a la movilización por los derechos vulnerados. Claro que no todos los que pertenecían al movimiento eran al mismo tiempo poseedores de derechos sobre la tierra. No fue así. Sin embargo, el movimiento fue el ámbito desde donde pudo iniciarse la recuperación de la tierra.

autorización federal no obliga a las autoridades locales a autorizar el mismo proyecto.<sup>136</sup>

En un plano más amplio, es verdad que la repercusión a nivel nacional hace que todavía hoy, más de 10 años después del inicio del conflicto, evocar Tepoztlán sea parte del repertorio general de los actores del campo ambiental, y en diferentes sentidos. Para unos, es símbolo de un fiasco de la gestión ambiental<sup>137</sup> o del estado de derecho.<sup>138</sup> Para otros, es ejemplo de la capacidad de organización de una comunidad para imponerse frente a intereses ajenos a ella misma. Así, la productividad del conflicto en el campo ambiental (es decir, en el debate ambiental en el plano nacional) no es la misma que en el plano local. Los logros son resignificados: al saldo más importante para los actores locales –la recuperación de tierras- se le da un sentido diferente y lo que queda en la conversación ambiental de hoy es la historia según la cual los intereses de una comunidad pequeña rebasaron a los de sectores más poderosos.

En suma, un conflicto como el de Tepoztlán, que parece ser simple y llanamente uno de carácter ambiental, se comprende mejor si se reconoce la importancia de otras cuestiones – en este caso, el tema territorial- en el desarrollo del mismo. Eso no significa que lo ambiental carezca de relevancia. La tiene, pero más en el contexto del campo ambiental en el plano nacional (es decir, en un segmento del espacio público en el que se discuten los temas ambientales) que entre los actores que directamente protagonizaron el conflicto. Asimismo, es interesante hacer notar que la legislación ambiental no tuvo un impacto tan relevante en la protección del medio ambiente, como lo tuvo en la conformación de los actores que participaron en el conflicto. Con todo, el hecho de que este caso haya jugado un papel en la modificación de la legislación ambiental es un ejemplo elocuente de la complejidad de la productividad social de este tipo de conflictos.

---

<sup>136</sup> Más aún, en el proceso de la reforma de la legislación ambiental, el presidente Zedillo aceptó la inclusión de procedimientos de consulta pública para proyectos disputados, precisamente a partir de la experiencia de Tepoztlán (Azuela, 2006, capítulo cuarto).

<sup>137</sup> Véase, por ejemplo, la entrevista a Gabriel Quadri en Guillén, 2007.

<sup>138</sup> Los comentaristas del “mainstream” económico todavía evocan el caso como un ejemplo de la falta de seguridad jurídica de la inversión, olvidando que la empresa había violado la ley de manera flagrante al comprar terrenos comunales.

## **Inversión inmobiliaria y vida municipal en el Parque Nacional Cumbres de Monterrey**

Igual que en el caso de Tepoztlán, la historia del conflicto en torno al Parque Nacional Cumbres de Monterrey (PNCM) inicia cuando el presidente Lázaro Cárdenas decreta un parque nacional a fines de los años treinta. Pero las diferencias son importantes, la primera es que se trata aquí de una metrópolis industrial donde la identidad regional no se construye a partir de la dignidad campesina sino de la posibilidad de negociar con el centro desde un enorme poder económico. La segunda es que el procesamiento del conflicto en torno a un parque nacional está mucho más sujeto a procedimientos jurídicos, lo que para algunos puede significar que hay una mayor “vigencia” del estado de derecho, pero que para nosotros implica sobre todo un cambio en la interpretación del alcance del derecho de propiedad en la tradición constitucional mexicana: los jueces federales que operan en Nuevo León recientemente han resuelto a favor de los propietarios de la tierra una serie de sentencias que anulan o restringen la vigencia el régimen de un parque nacional.

Una tercera diferencia con el caso de Tepoztlán es que, en vista del fracaso jurídico de la protección del área desde el gobierno federal, el gobierno municipal tiene hoy la palabra en cuanto a restringir la urbanización del área. El conflicto ha producido toda una reorganización de los actores públicos en torno a la definición de los usos del suelo en el área.

En la segunda mitad del siglo veinte una gran parte de la expansión de la capital del estado de Nuevo León, tuvo lugar sobre tierras que formaban parte del PNCM. Igual que en Tepoztlán, la declaratoria del Parque Nacional había caído en el olvido (Melé, 2003) y no fue sino hasta los años noventa cuando una movilización local, combinada con el reforzamiento del aparato ambiental del gobierno federal, comenzó a invocar esa declaratoria. Es, por cierto, el activismo de estos dos tipos de actores sociales, lo que da su carácter ambiental al conflicto.

Tanto el marco institucional como la opinión pública hacían ineludible el “hacer algo” en terrenos que figuraban oficialmente como una forma emblemática del sistema de áreas naturales protegidas. “Hacer algo”, respecto del PNCM no era otra cosa que ajustar sus límites. Para todos era evidente que era imposible tratar a una parte importante de la aglomeración de Monterrey como si pudiese seguir siendo un parque nacional. Así, en 2000 el presidente de la República decretó la redefinición del parque, que de ese modo veía reducida su extensión de unas 250

000 a unas 170 000 hectáreas, lo que de todas maneras constituye un área de grandes dimensiones. Por un lado, se reconocía que las áreas urbanizadas no formaban ya parte del mismo y, por el otro, se reiteraban las restricciones a la urbanización dentro de los nuevos límites. O sea, se trataba de una actualización del derecho en un sentido muy literal: un enunciado jurídico que en el pasado había carecido de toda trascendencia práctica, se traía al presente bajo la forma de una amenaza real de restringir el proceso de urbanización. En la segunda mitad de los años noventa se creó una dirección del PNCM, lo que supone la presencia de una autoridad federal en el área.

Antes de referirnos a las implicaciones jurídicas del conflicto, es interesante observar el lugar que el mismo ha tenido en la opinión pública. A pesar de que el conflicto no ha obtenido una atención notable de los medios de comunicación de alcance nacional, ni ha movilizó a ninguna de las ONGs relevantes en ese plano, sí ha sido un tema importante en el plano local. Ahí la protesta ha combinado actores que se movilizan para proteger la calidad de vida en sus propios espacios urbanos, los adyacentes al Parque Nacional (Melé, 2003, 107), con una simpatía más generalizada de sectores medios por la protección ambiental, que tiene un eco importante en ciertos periódicos locales. Esa movilización ha tenido una influencia importante sobre las autoridades municipales que, en última instancia, serán quienes determinen si las áreas en conflicto son urbanizables o no, en ejercicio de sus atribuciones sobre el desarrollo urbano.

La postura del gobierno del estado de Nuevo León merece un comentario aparte. Si bien no ha sido una de las partes beligerantes ni en el terreno jurídico ni en la opinión pública, su postura es la de volver a modificar los límites del PNCM, en el contexto de una nueva estrategia de desarrollo metropolitano, que haría posible el desarrollo urbano en una de las áreas más conflictivas del parque: la conocida como el Valle de Reyes. Ha hecho comentarios críticos a las propuestas de las autoridades ambientales federales, pero no ha obtenido respuesta. La posición oficial de estas últimas sigue siendo la de mantener los límites y las restricciones fijadas en el año 2000.

Las batallas jurídicas se han librado en dos terrenos distintos: por un lado, en juicios de amparo en los que los propietarios han logrado cuestionar la legalidad de las restricciones implícitas en los decretos que crean y que redelimitan el Parque.

Por el otro, en el proceso de planeación a nivel municipal, donde se clasifica el suelo como urbanizable o no urbanizable.

En el derecho mexicano, el juicio de amparo es el recurso más importante a disposición de los gobernados para obtener la protección del poder judicial federal frente a actos arbitrarios del poder público. Naturalmente, se ha utilizado para la defensa de intereses particulares con los argumentos propios de la tradición liberal. Sin embargo, durante el largo periodo postrevolucionario prevalecieron excepciones importantes a la protección de los intereses particulares cuando se trataba de iniciativas gubernamentales de interés público, tales como la reforma agraria, el control estatal de ciertos recursos naturales estratégicos o la protección del patrimonio cultural. La llamada tesis de la “función social de la propiedad” se ha invocado de manera sistemática para negar el amparo a los particulares afectados por iniciativas gubernamentales de expropiación o de regulación de la propiedad privada.

En años recientes esa tradición ha venido perdiendo fuerza. Son cada vez más las resoluciones judiciales, incluyendo a las de la propia Suprema Corte, que acotan el poder regulatorio del estado con principios de la tradición liberal. Y el caso del PNCM es emblemático de este nuevo giro. Entre 2000 y 2007 los propietarios interpusieron un total de 33 acciones de amparo en contra de los decretos que redelimitaron el Parque. La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), entidad federal responsable del tema, tuvo que enfrentar litigios sin precedentes en los que se ponía bajo cuestionamiento lo que todos los abogados del gobierno creían que era una verdad heredada: que una declaratoria de parque nacional bastaba para impedir la urbanización o cualquier cambio de uso del suelo importante en el área en cuestión. Aunque la Conanp pudo hacer prevalecer el régimen del Parque Nacional en catorce de los juicios, otros seis fueron resueltos a favor de los propietarios. El más notable se decidió en 2003 y cubre una superficie de 2,400 hectáreas en el área de Valle de Reyes, en las que miembros de un poderoso grupo industrial planean llevar a cabo desarrollos residenciales de alto nivel.

En un trabajo publicado en 2003 sobre este mismo caso, Patrice Melé hacía notar que el marco jurídico mexicano ponía la protección de la naturaleza en manos de la federación. Sin embargo, en ese mismo año un juez federal decretaba la invalidez jurídica del parque en una extensión considerable. Quizá no sea exagerado

decir que es el más duro golpe que jamás hayan recibido las políticas de conservación ambiental en México en el terreno jurídico, ya que abre la puerta para amparos en otros parques nacionales donde los dueños quieran cambiar los usos del suelo. En cualquier caso, desde el punto de vista de la legislación ambiental esas 2,400 hectáreas han dejado de ser parte del PNCM.

A pesar de lo anterior, la dimensión jurídica del conflicto no está agotada, ya que quedan aún las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano. En forma paralela a la legislación sobre conservación que dio vida a los parques nacionales, en las últimas tres décadas se generó en México una legislación urbanística que ha venido dando atribuciones cada vez más claras a los gobiernos municipales para la regulación de los usos del suelo. Como decíamos más arriba, además del conflicto entre la administración federal del parque y los propietarios, se ha venido dando una movilización social en contra de la urbanización del parque, y los efectos de esa movilización se han dado precisamente en el ámbito jurídico del gobierno municipal.

Inicialmente, a principios de los noventa la movilización por la protección del parque provino de habitantes del municipio de San Pedro Garza García, que constituye el área más afluyente de la aglomeración. Sin embargo, recientemente el conflicto se ha trasladado al municipio vecino de Santa Catarina, que es donde se encuentran los predios cuyos propietarios obtuvieron los amparos en contra del PNCM. Así, el gobierno de ese municipio se ha convertido en un protagonista importante del conflicto.

La postura del gobierno municipal de Santa Catarina respecto a la urbanización del área ha sido sumamente errática. En 2001, el alcalde negó permisos para una serie de obras en la zona, argumentando que estaban dentro del PNCM. A principios de 2006 la alcaldesa Irma Garza aseguró que su administración “blindaría” las montañas del municipio pero en noviembre de ese mismo año un alcalde interino aprobó (en una sesión que duró doce minutos) el “Plan de Aprovechamiento Sustentable de La Huasteca 2006-2030”, que abría paso al desarrollo en Valle de Reyes, entre otras áreas. Ante la protesta que se desató, en febrero de 2007 un nuevo gobierno municipal decretó la revocación del Plan.

Bajo esas circunstancias, es difícil decir hoy (marzo de 2008) cuál puede ser el escenario más probable de la decisión municipal sobre el área en conflicto. Lo que

queda claro a estas alturas son dos cosas: primero, que las atribuciones municipales cuentan con un fundamento jurídico que ha ido ganando terreno en el derecho mexicano y que, a menos que la defensa jurídica sea muy deficiente, es probable que un plan de desarrollo urbano municipal bien fundamentado pueda resistir los cuestionamientos jurídicos de los propietarios. Segundo, que la orientación de los gobiernos municipales dependerá de la relación de fuerzas que graviten sobre él: por un lado, estará la reivindicación por la protección del área expresada en el espacio público local; por el otro, los intereses inmobiliarios, que eventualmente podrán contar con el apoyo del gobierno del estado.

Para sintetizar la situación jurídica del conflicto, se puede decir que ante la pérdida de una porción de un área natural protegida de competencia federal, lo que queda es el poder municipal para mantener esas áreas bajo un estatuto de conservación como parte de una estrategia de desarrollo urbano – esto es, las “necesidades ecológicas” de un centro urbano.

Volvamos ahora a nuestra pregunta original ¿En qué sentido es este un conflicto ambiental? Ciertamente lo es en la medida en que hay actores sociales que se movilizan desde una lógica ambiental: personas y organizaciones del área metropolitana de Monterrey, así como funcionarios federales encargados de la administración del PNCM. Para ellos, lo que está en juego es la protección de un área natural frente a la amenaza del desarrollo urbano. Pero también es cierto que hay otras cosas en juego, y entre ellas nos interesa destacar dos. Primero, está un diferendo entre el gobierno del Estado de Nuevo León y las autoridades ambientales federales (la Conanp en particular) en torno a quién tiene la capacidad de imponer restricciones al desarrollo urbano. Los funcionarios del estado manifiestan una clara reivindicación regionalista en contra del PNCM, al que consideran una imposición centralista. Incluso, como estrategia para descalificar la ‘autenticidad’ del Parque suelen evocar el que el Presidente Cárdenas lo decretó como una venganza a los industriales de Nuevo León por haber apoyado un candidato presidencial crítico del cardenismo<sup>139</sup> (una especie de agravio histórico que funciona como mito fundante, dirían los antropólogos). Los funcionarios de Nuevo León insisten en que se trata de

---

<sup>139</sup> La candidatura independiente de Juan Andrew Almazán en las elecciones presidenciales de 1940, fue uno de los pocos actos de ‘indisciplina’ en contra de la tradición posrevolucionaria que habilitaba al presidente en turno a elegir a su sucesor.

una intromisión en “su” territorio y en que para ellos el PNCM es una “barrera” al desarrollo. Es importante hacer notar, así sea sólo de pasada, que a pesar de ser este uno de los principales ejes del conflicto, no ha sido objeto de procesamiento jurídico alguno <sup>140</sup> ni ha sido ventilado públicamente.

La segunda cuestión que está en juego también tiene que ver con el poder de regular las transformaciones del territorio. Pero esta vez se trata del municipio, que está sujeto a un contexto socio-político distinto al del estado, en la medida en que es más sensible a la movilización local para proteger el parque.

Estamos ante una configuración compleja de actores sociales e institucionales que juegan papeles cambiantes frente a un mismo dilema: urbanizar o no un área a la que originalmente se ha asignado un valor ambiental. Y esa complejidad se ve con más claridad cuando se observa el conflicto desde la perspectiva de su productividad: lo que ha producido el conflicto, mediante la actualización de unos referentes jurídicos, ha sido un reacomodo de las posiciones de diversos actores institucionales respecto de la capacidad de ordenar los cambios de uso del suelo en un área en disputa.

Además de apuntar el carácter definitorio que tiene el recurso al derecho en este conflicto, es importante distinguir los dos contextos en los que esto tiene lugar: en el caso de los amparos en contra del parque nacional las autoridades ambientales han sufrido una derrota sin precedentes, debido a la postura adoptada por jueces federales claramente orientados a la protección de la propiedad privada. En el caso de los poderes municipales, donde la cuestión sigue abierta, se trata de un contexto mucho más marcado por condiciones políticas y, en particular, por la capacidad de movilización de ciertos actores en el espacio público local. En todo caso, la juridificación del conflicto ha producido la reordenación de una compleja constelación de actores sociales que adquiere su fuerza precisamente mediante el conflicto.

Resulta notable, por otra parte, que las diferencias en las posiciones de dos actores de gran peso político, esto es el gobierno federal y el del estado de Nuevo

---

<sup>140</sup> El gobierno de Nuevo León podría recurrir a la Suprema Corte de Justicia mediante el procedimiento de “controversia constitucional” en contra del gobierno federal, pero más bien ha adoptado la estrategia de esperar a que el PNCM quede sin vigor a partir de los amparos.



León, no se hayan convertido en un conflicto abierto. Evidentemente, no es posible predecir si, y cómo, ello podría llegar a ocurrir.

Finalmente, cuando observamos la productividad social del conflicto en el terreno del espacio público, lo que observamos es una intensificación del uso de dicho espacio por parte de personas y organizaciones que hasta ahora han sido capaces de influir sobre las autoridades municipales. Lo más notable del asunto es que un conflicto de tal envergadura no haya llamado la atención del debate ambiental en el plano nacional. Acaso un indicio fuerte sobre la estructura del campo ambiental mexicano sea el hecho de que la pérdida de dos mil cuatrocientas hectáreas de un parque nacional en Nuevo León no es capaz de proyectarse al plano nacional como lo hizo un conflicto por doscientas hectáreas en Tepoztlán. Este último, en cambio, logró una resonancia tal, que quienes se movilizan por la conservación en Monterrey han proclamado que

“...así como campesinos de Tepoztlán...lograron impedir la construcción de campos de golf en sus tierras en 1995, ahora ellos, con ese ejemplo, detendrán "esta ignominia que pretenden imponernos".<sup>141</sup>

### **La Reserva de los Montes Azules en la selva lacandona**

Veamos ahora el conflicto en torno a la ocupación por grupos de campesinos en la Reserva de la Biosfera de Montes Azules (RBMA) en la selva lacandona, y la relocalización forzosa de algunos de ellos por el gobierno, desde fines de los años noventa. La resonancia que ha adquirido el conflicto tiene un doble origen: se trata del último reducto importante de selva amazónica en el territorio nacional, lo que lo hace particularmente emblemático para la causa ambiental. Además, la RBMA colinda con la zona que controla el EZLN y muchos de los grupos ocupantes provienen de ahí, lo que la coloca en los límites (sobre todo en los límites simbólicos) del estado mexicano. De entrada, hay buenas razones para pensar que lo que está en juego es “algo más” que una causa puramente ambiental.

Las diferencias entre este y los otros conflictos que hemos analizado hasta aquí son considerables: la demanda por la protección de la naturaleza es movilizadora, en un contexto sociopolítico muy particular, por tres tipos de actores:

---

<sup>141</sup> La jornada. 13 de noviembre 2006.

organizaciones ambientalistas de corte global como Conservation International, que han apoyado proyectos de conservación en la selva; autoridades ambientales del gobierno federal, que vieron fortalecidas sus capacidades a mediados de los años noventa, y una comunidad campesina, propietaria del área en conflicto, que se ha vinculado con ONG y con autoridades ambientales mediante el modelo de lo que se ha dado en llamar la comunidad indígena participativa. Pero quizás el rasgo más distintivo de este caso es lo que está en juego: quienes entran en conflicto con las políticas de conservación no son inversionistas inmobiliarios, sino campesinos sin tierra que entran a la selva con la expectativa de obtener un pedazo de tierra.

Para comprender cabalmente el conflicto es preciso ubicarlo dentro de un contexto más amplio: el de la colonización del trópico húmedo del sureste mexicano, que todavía estaba en curso a mediados de los años ochenta. La modalidad predominante que adoptó la colonización a partir de los años sesenta fue la de las resoluciones presidenciales a favor de grupos campesinos bajo el régimen de la reforma agraria,<sup>142</sup> en un contexto de creciente presión demográfica sobre la zona (Arizpe et. al. 1993,78). Al margen de sus connotaciones ambientales, el conflicto expresa expectativas encontradas de dos grupos: por un lado, los que obtuvieron títulos de propiedad mediante las últimas resoluciones presidenciales de la reforma agraria en la zona y los que han seguido intentando tener acceso a la tierra con los mecanismos tradicionales y que han encontrado una negativa por parte del estado.

Después de décadas de políticas agrarias erráticas y de luchas entre diferentes grupos por el acceso a la tierra en la selva lacandona, que habían creado un panorama caótico de derechos de propiedad y asentamientos en diferentes puntos de la región, el presidente Echeverría expide en 1972 un decreto en el que reconoce la propiedad de una superficie de seiscientas mil hectáreas a favor de 66 familias de la "Comunidad Lacandona", un grupo indígena que había adquirido cierta visibilidad en el plano nacional gracias a la difusión de diversas investigaciones antropológicas de la época. Un aspecto notable del decreto era que asignaba una gran extensión a un pequeño grupo. Esto no sorprendería en el contexto de la Amazonía brasileña, pero en Chiapas significaba dejar fuera a otros

---

<sup>142</sup> No todo el trópico húmedo se distribuyó a campesinos. Por citar sólo un ejemplo, en la península de Yucatán, más de tres cuartas partes de la costa del Caribe se mantuvo como propiedad nacional y se fue asignando a inversionistas privados con vistas a la explotación del turismo.

grupos que habían solicitado tierras en la misma región. De hecho, la presión de estos últimos dio frutos hacia fines de los setenta, cuando fueron reconocidos, como parte de la misma comunidad, 601 choles y 931 tzeltales. La comunidad no sólo crecía de 66 a casi 1,600 miembros, sino que ahora estaba compuesta por tres grupos con identidades diferentes.<sup>143</sup>

Uno de los factores que contribuyeron a cerrar el ciclo de la colonización de la selva fue el ascenso del tema de la conservación de las selvas tropicales en el espacio público mexicano. Aunque no hubo nada parecido a grandes organizaciones o movilizaciones sociales, grupos de profesionistas y académicos lograron instalar el tema en la agenda pública y, en 1978, lograron que el presidente López Portillo declarara el área como “Reserva Especial de la Biosfera”. El decreto pasaba por alto la existencia de asentamientos humanos en el área y la situación de la propiedad, para entonces bastante confusa. Por esa y por muchas otras razones, durante los años ochenta fue imposible articular las políticas de desarrollo con las de conservación, pero con el tiempo se aclaró que el estatuto de reserva de la biosfera no era incompatible con la propiedad de la comunidad. Esta última estaba dispuesta a aceptar el tipo de restricciones en el uso del suelo que los dueños de terrenos en Cumbres de Monterrey combaten por medios legales.

En el confuso panorama de propiedades y de políticas públicas contradictorias en la selva lacandona una cosa estaba clara: para muchos campesinos sin tierra, que sentían tener los mismos derechos que los lacandones, el proceso de colonización estaba llegando a su fin. Y eso coincidía con el fin del reparto agrario. La expectativa de ser “dotados” de un pedazo de tierra, que había sido central en el régimen post evolucionario desde 1917, tenía que ser abandonada a partir de las reformas de 1992 a la Constitución, que daban por concluido el reparto. Suele decirse que ese cambio fue una de las razones del levantamiento zapatista de 1994. Ciertamente o no, todo eso configura un contexto en el que las iniciativas de protección ambiental de la selva han sido vistas por muchos como un instrumento más de una estrategia contrainsurgente del estado mexicano. En su recuento sobre el movimiento zapatista, Manuel Castells señala que la protección de la reserva de

---

<sup>143</sup> Ese nuevo arreglo no sólo creaba una nueva “comunidad”, marcada por desigualdades notables al interior de la misma (Dumoulin y Michel, 2005). Sobre todo, dejó sin responder a las demandas de otros grupos de campesinos de la región, lo que constituye el argumento principal de quienes se oponen a la RBMA. Véase, en particular, [www.maderasdel pueblo.org.mx](http://www.maderasdel pueblo.org.mx).

la biosfera no era más que un “pretexto” para negar a los indígenas el acceso a la tierra (Castells, 1999, 97).

Ahora bien, el marco institucional con el que se cerró el ciclo de la colonización no sólo está formado por el régimen agrario y el régimen de la conservación. Además, está el ‘modelo de desarrollo’. Durante más de tres décadas, la selva lacandona ha sido objeto de una gran cantidad de iniciativas, provenientes tanto del gobierno como de organizaciones no gubernamentales, en las que se recurrió a cuanto modelo se ponía en boga en el plano internacional (Dichtl, 1988). Al final, el modelo que resultó más ampliamente aceptado fue el de la comunidad indígena participativa, que ofrece hacer compatibles los procesos de etnicización con las ideas de autogestión local propias de la era de la gobernanza (Dumoulin et Michel, 2005). Si en México las comunidades agrarias en general tienden a constituirse en enclaves que escapan a la lógica democrática de la vida municipal (Azuela, 1995, Leonard, 2003, Melé, 2006) cuando tienen un apoyo especial de organismos nacionales o internacionales eso tiende a agudizarse.

Para principios de los años noventa la comunidad lacandona destacaba en el contexto regional por contar con proyectos de conservación financiados con fuentes internacionales y con el apoyo de la recién creada Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), en la medida en que aparecía como una comunidad indígena comprometida con la conservación de un área natural protegida, que además era de su propiedad. Pero el contexto regional no era precisamente propicio: además del movimiento zapatista había (seguramente como parte del mismo proceso que le dio origen) grupos de campesinos que aún mantenían la expectativa de acceder a un pedazo de tierra en la selva.<sup>144</sup> Y fue durante la segunda mitad de los noventa cuando se configuró el conflicto que aquí nos interesa, con las incursiones por grupos provenientes de la zona zapatista en la parte occidental de la RBMA. Obviamente, esas no eran las primeras tomas de tierra en la región; lo nuevo era que ellas eran resistidas con argumentos de carácter ambiental. La comunidad lacandona demandaba el retiro de los ocupantes no sólo esgrimiendo sus derechos de propiedad, sino también el cumplimiento del estatuto

---

<sup>144</sup> Esas expectativas no eran tan descabelladas como parecen, ya que todavía a mediados de los años ochenta el gobierno federal había apoyado la formación de nuevos centros de población en los alrededores de la RBMA, en la zona conocida como Marqués de Comillas.

de la Reserva de la Biosfera. La decisión de la Semarnap de combatir las ocupaciones se hizo pública en abril de 1999 cuando el director de la RBMA, presentó una denuncia ante la *Profepa* por la destrucción de la selva que ocasionaban las ocupaciones.

En unos cuantos meses, el conflicto adquirió su densidad actual. Proliferaron los “diagnósticos” gubernamentales, que básicamente consistían en una clasificación de los asentamientos, de acuerdo con la edad de los mismos y su población,<sup>145</sup> las autoridades agrarias se sumaban a las ambientales en ‘mesas de negociación’ para ofrecer a los ocupantes tierras en otras zonas fuera de la reserva;<sup>146</sup> en las discusiones internas del gobierno, que iban desde los modelos de desarrollo hasta las formas más expeditas de trasladar a quienes debían ser reubicados a sus nuevas localidades, surgía la cuestión más desagradable: el uso de la fuerza pública. El EZLN no participaba ni directa ni indirectamente en las negociaciones, pero su proximidad era un referente ineludible. No importa la sinceridad con la que se defendía la causa ambiental, las consecuencias de los desalojos pasarían a formar parte de la relación entre el zapatismo y el estado.

En agosto de ese mismo año se produjo el primer desalojo en el asentamiento conocido como El Semental, en la Laguna El Yanqui. Aunque se trataba de solamente ocho familias, que acababan de ingresar a la selva y no de uno de los asentamientos establecidos meses o años atrás, con ello se terminaba de configurar en conflicto, en la medida en que se materializa la expectativa de una defensa de la reserva mediante el uso de la fuerza. Las negociaciones continuaron y en abril de 2000 el asunto tomó un nuevo giro, ya el que gobierno federal decidió suspender el apoyo a las reubicaciones, ante la proximidad de las elecciones en las que el PRI perdería la presidencia de la república por primera vez en más de setenta años.

Entre 2001 y 2003 proliferaron las ocupaciones,<sup>147</sup> esta vez con el apoyo abierto del zapatismo. El hecho de que se hayan permitido tales ocupaciones, a pesar de todo el aparato que se había creado en los últimos años para prevenirlas,

---

<sup>145</sup> Uno de ellos señalaba la existencia de 32 asentamientos en diferentes partes de la selva (*Profepa*, 2000).

<sup>146</sup> Los procesos de negociación funcionaban en dos niveles: en Chiapas se reunían los representantes del gobierno de la federación y del estado con los líderes de las organizaciones que representaban a los grupos ocupantes [ARICS y sus desmembramientos] y la comunidad lacandona, mientras en la ciudad de México se reunían secretarios de estado con sus colaboradores a ‘diseñar las estrategias’ del caso.

<sup>147</sup> En su punto más alto, las ocupaciones llegaron a 43 asentamientos en diferentes partes de la selva.

probablemente tiene que ver con la esperanza del gobierno de Fox en el sentido de llegar a un acuerdo general con el EZLN.<sup>148</sup> No hay lugar aquí para un análisis fino del modo en que evolucionaron las relaciones entre el EZNL y el estado mexicano, pero algo tiene que haber ocurrido en esa relación porque, en 2004, el gobierno realizó una gran cantidad de reubicaciones sin que el EZLN hubiese expresado una oposición importante.<sup>149</sup>

Para febrero de 2005 se habían reubicado los grupos “más críticos”: más de 700 personas fueron trasladadas de diferentes asentamientos al poblado llamado “Nuevo Montes Azules”, en el municipio de Palenque. De acuerdo con las autoridades ambientales, todas las familias reubicadas recibieron tierra y apoyo para proyectos productivos en su nueva localización.<sup>150</sup>

No todas las ocupaciones desaparecieron, todavía quedan algunas y otras fueron regularizadas. Es difícil tener una imagen precisa de la situación, sin embargo, puede decirse que, desde entonces no han ocurrido ocupaciones importantes. Obviamente, no es posible afirmar que la situación actual (marzo de 2008) sea la ‘solución’ al conflicto; durante décadas, la geopolítica de la región ha sido demasiado volátil para declarar una situación como resuelta. Lo que sí se puede decir es que los resultados que hasta ahora ha producido el conflicto tienen mucho que ver con la introducción de la cuestión ambiental en un proceso de colonización del trópico que ha llegado a su fin. En otras palabras, si al final resulta duradero el arreglo al que se ha llegado hasta ahora en lo que se refiere a la apropiación del territorio en la selva lacandona, una parte importante de dicho arreglo tendrá que ver con la demanda de la conservación. Pero ello no implica desconocer que se trata de un arreglo inestable. Para entender dicha inestabilidad resulta útil observar la productividad del conflicto en las diversas dimensiones que hemos tratado de cubrir.

---

<sup>148</sup> Entre otras cosas, el EZLN proponía la creación de varios municipios en la región, tres de los cuales quedaban dentro de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules. No es difícil pensar que el gobierno de Fox estaba dispuesto a asumir pérdidas en el capital natural a cambio de lograr que el Subcomandante Marcos por fin “se quitase la capucha”.

<sup>149</sup> Lejos de combatirlos, el 17 de agosto de ese año el EZLN publicó un comunicado sobre el destino de los asentamientos de la reserva, en el que informa haber “acordado, con el consentimiento expreso de sus habitantes, reconcentrar algunos de los pueblos zapatistas en esa zona, para que así sean cobijados por la Junta de Buen Gobierno de la zona selva fronteriza” [www.ecoport.net/content/view/full/35883](http://www.ecoport.net/content/view/full/35883) (fecha de consulta, 18 de marzo de 2008).

<sup>150</sup> Comunicación personal de Ricardo Frías, director de la Reserva de Montes Azules, en marzo de 2008. Véase también Frías, 2006.

En ese sentido, puede decirse que el conflicto ha producido un tipo de territorialización en el que uno de los actores, la comunidad lacandona, consolida su posición frente a otros grupos que han disputado el mismo territorio por décadas. Los recursos que ha utilizado en el conflicto no son sólo los derechos de propiedad que adquirió a principios de los años setenta, sino también la adopción de un modelo de gestión que combina el uso de la identidad indígena con un compromiso de conservación de la selva, para lo cual ha contado con aliados dentro y fuera del gobierno y del país. La importancia de ese componente ambiental no es menor si se considera que sus contrapartes en el conflicto son grupos que también esgrimen la legitimidad de la demanda indígena, con el apoyo nada menos que del campo zapatista.

Lo anterior nos obliga a hacernos cargo de la versión de la contrainsurgencia. Sería ingenuo pensar que mantener la RBMA libre de más ocupaciones es un triunfo de la causa ambiental y nada más que eso. Es obvio que cualquier reacomodo territorial en la región tiene un significado en la relación entre el gobierno mexicano y el EZLN. En un sentido, digamos clásico, que debería ser obvio, la consolidación de unos derechos de propiedad protegidos por el estado equivale al fortalecimiento del estado mismo. Sin embargo, eso no significa necesariamente que la demanda ambiental no haya sido más que una simple fachada de la estrategia contrainsurgente. La causa ambiental no es aquí ni más ni menos “impura” que en cualquier otro contexto y la lógica en la que se mueven científicos, organizaciones conservacionistas nacionales o internacionales y comunidades indígenas es la misma. En cierto sentido, el estado nacional y el movimiento conservacionista se refuerzan mutuamente, aquí como en otros contextos.

Para entender la especificidad de este conflicto resulta útil compararlo con los de Monterrey y Tepoztlán, en particular en el modo en que se produce la “actualización local” del derecho. En el Parque Nacional Cumbres de Monterrey un juez tiene que decidir si las restricciones que el régimen de conservación impone a los propietarios están justificadas; en el caso del Tepozteco un tribunal agrario tiene que examinar si los títulos de propiedad del inversionista son legítimos. Por su parte, la ley ambiental en el caso de la RBMA consiste básicamente (aunque no

solamente)<sup>151</sup> en el uso de la fuerza pública porque, en el terreno del derecho, no parece haber duda de que una de las partes del conflicto está ocupando la propiedad de la otra. Pero esa legalidad es muy reciente. Durante mucho tiempo la ocupación había sido un mecanismo legítimo de acceso a la tierra y es por ello que resulta difícil, para los grupos que han sido desalojados, entender que las puertas de la colonización se han cerrado para ellos. Esa situación es emblemática del cambio en el régimen agrario que había marcado la relación entre campesinos y estado en el México postrevolucionario. Por ello es que se produce un déficit de legitimidad, incluso si se ofrecen tierras a los ocupantes en otras partes de la región.

Ahora bien, ese déficit de legitimidad es mucho más visible en los planos nacional e internacional que en el espacio local. El Informe presentado a la ONU por un Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, se expresa con claridad el punto de vista predominante en el campo indigenista, cuando se señala que

“...en el sureste de México se ha desalojado por motivos ecológicos a unos indígenas que ocupaban una reserva de biosfera, aunque las ONG señalan que empresas de diversos tipos desean invertir en la zona” (ONU, 2006, p. 14)

Es revelador que el informe omite señalar que la reserva es propiedad de un grupo indígena que ha exigido las reubicaciones en defensa de sus derechos, a costa de las expectativas de otros grupos indígenas. Pero lo más importante para nuestro argumento es que el conflicto adquirió una relevancia tan grande en el movimiento indigenista, que el informe del Relator Especial de la ONU no podía dejar de incluir al menos una tímida mención sobre el asunto.

En el plano nacional el conflicto ha traído consigo una intensa polarización en el campo ambiental, ya que se ha agudizado el debate en torno al lugar de los campesinos en la conservación de la naturaleza. Para unos, la presencia de una población campesina en cualquier territorio siempre podrá ser compatible con (e incluso podrá ser la mejor garantía para) un buen uso de los recursos naturales; para otros, ahora claramente diferenciados y enfrentados con aquellos, existen límites

---

<sup>151</sup> El uso de la fuerza estuvo acompañado de la dotación de tierra en nuevos asentamientos.



duros a esa posibilidad e incluso el uso de la fuerza del estado se justifica para mantenerlos.

No es fácil determinar cómo se presenta en el plano local el déficit de legitimidad del que estamos hablando, dado que no hay nada parecido a una “vida pública municipal” - como en Santa Catarina en Nuevo León. Y es que en el debate sobre campesinado y conservación se ha pasado por alto uno de los efectos del conflicto, que es la consolidación de una forma de gestión territorial, la de la comunidad indígena participativa, que debilita al municipio como espacio de la política en la esfera local, como lo han demostrado Dumoulin et Michel [2005].

### **Reflexiones finales**

Queda claro, entonces, que cuando se habla de “conflictos ambientales” no es posible designar un tipo de conflicto social de significado universal. Incluso cuando nos acercamos solamente a los conflictos en torno a ANP, vemos que la reivindicación ambiental se articula de manera impredecible con otros aspectos que no son ajenos al conflicto, sino que son parte del mismo. Y ello no sólo se debe a que “el adversario” de la causa ambiental no siempre es el mismo: las condiciones de quienes hacen valer las demandas ambientales también tienen su propia diversidad. Así por ejemplo, los derechos de propiedad sobre la tierra se puedan esgrimir tanto a favor como en contra de la conservación ambiental.

De una manera más general, hemos tratado de mostrar que el análisis de la *productividad social* de los conflictos constituye una metodología prometedora para su comprensión. En particular cuando nos preguntamos sobre los efectos del conflicto en tres dimensiones: la territorialización, el espacio público y la actualización local del derecho en los mismos.

En el caso de los conflictos sobre ANP mexicanas que hemos analizado, el considerar sus efectos de territorialización nos ha permitido ver el lugar cambiante que ocupa la cuestión ambiental, tanto dentro de las relaciones sociales de propiedad como en la distribución del poder regulatorio entre los órganos del estado. Si, en un extremo, los conflictos menores, o sea los que se presentan de manera rutinaria, están “sujetos” a un régimen territorial, en el otro extremo, los que tienen alguna trascendencia, la tienen porque ponen en duda dicho régimen, e

incluso pueden transformarlo. En los casos que hemos analizado, los conflictos han hecho evidente la inestabilidad del régimen territorial y han contribuido a su redefinición, siempre bajo condiciones locales que no se presentan de manera general.

La segunda dimensión de la productividad de los conflictos, o sea su impacto en el espacio público, es importante, primero, porque los efectos de socialización y aprendizaje de los conflictos se producen en un espacio distinto al de los actores directamente involucrados. Segundo, porque no existe un espacio público homogéneo, sino debates en diferentes escalas del conflicto: como vimos en el caso de Tepoztlán, lo que en el plano local puede parecer como una reivindicación por la propiedad de la tierra, en el plano nacional puede ser visto como una lucha ambiental o puede servir como una moraleja sobre lo que puede o debe ser la gestión ambiental. Cuando se reconoce la existencia de 'esferas públicas de diferentes escalas' (locales, intermedias, nacionales, globales) es posible registrar diferencias tan importantes como las que existen entre la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, donde el espacio público asociado al municipio prácticamente no existe, y el Parque Cumbres de Monterrey, donde una opinión pública local ha podido influir sobre la autoridad municipal, que hoy por hoy es la única que ha impedido el desarrollo urbano sobre un parque nacional. Si el análisis sociológico es capaz de suplantar el mito de la 'toma de conciencia ambiental', el cual supone la generación de un conocimiento unánimemente compartido por el conjunto de una sociedad, ello depende de su capacidad de identificar los diferentes espacios sociales donde se elaboran los conflictos y, en particular, el modo en que la lógica de dichos espacios lleva a una reconstrucción de los mismos.

Finalmente, el análisis de la actualización local del derecho permite superar la visión de la dogmática jurídica tradicional, que se limita a decirnos si las normas ambientales se cumplen o no se cumplen. Al observar el modo en que los actores mismos movilizan el derecho, podemos registrar el papel que el orden jurídico juega desde la definición misma del conflicto hasta sus diferentes desenlaces. Decir que el derecho importa en la medida en que es un elemento constitutivo del conflicto mismo, no es una simple fórmula teórica para distanciarnos del positivismo jurídico; es una orientación metodológica que nos ayuda a entender el sentido que los actores del conflicto (tanto quienes los que lo viven en el plano local como quienes desde

otras esferas tienen el poder de caracterizarlo), otorgan a lo que está ocurriendo. En el caso de las reubicaciones en Montes Azules, alguien puede decir que “se aplicó” la ley ambiental; pero no cabe duda que el déficit de legitimidad que han tenido esas reubicaciones tiene que ver con el modo en que la situación jurídica del conflicto (la reforma constitucional que puso fin al reparto agrario, junto con la declaratoria de una reserva de la biosfera) es definida en diferentes espacios sociales.

Investigar los aspectos no ambientales de los conflictos en torno a ANP no significa restar importancia a la dimensión ambiental de los mismos. Al contrario, hace posible ver el modo en que la reivindicación ambiental se abre camino en un mundo social complejo donde siempre habrá “algo más”.

# Ciudad

## 6. Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano<sup>152</sup>

A la memoria de Martín Díaz y Díaz

Pero en aquella época, los juristas del Derecho de Gentes calificaban de no-jurídica la discusión objetiva de tales problemas e incluso llegaron a definir como positivismo su propia renuncia. Todos los problemas auténticos, cuestiones políticas, económicas y *de distribución del espacio*, eran mantenidos, como no-jurídicos, fuera del ámbito jurídico, es decir, alejados de su propia conciencia científica  
Carl Schmitt<sup>153</sup>

La invitación a participar en este libro con un trabajo sobre la Constitución y los asentamientos humanos trae consigo la tentación de hacer un simple recuento del modo en que el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha ido transformando para incorporar disposiciones relativas al tema. Pero lo cierto es que esa glosa se ha hecho ya muchas veces.<sup>154</sup> Lo que nos proponemos aquí es formular una pregunta más amplia: ¿cuál ha sido la mirada del constitucionalismo mexicano hacia eso que llamamos los asentamientos humanos? Esta pregunta requiere dos explicaciones. Por un lado, entendemos por constitucionalismo el conjunto de discursos que, dentro del campo del derecho, se producen desde el punto de vista de la constitución. Se trata de leer las tesis jurisprudenciales, la doctrina y desde luego el propio texto constitucional como parte de una cierta cultura jurídica. Por otro lado, nos interesan esos discursos en la medida en que expresan una manera de mirar el territorio. Porque hablar de asentamientos humanos es hablar de la sociedad humana en su dimensión espacial, o sea del modo en que estamos asentados en un territorio.

---

<sup>152</sup> Con Miguel Ángel Cancino. Este trabajo se publicó como parte del libro *La Constitución y el Medio Ambiente*, coordinado por Emilio O. Rabasa, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2007.

<sup>153</sup> Schmitt, 1979, p. 301, cursivas nuestras.

<sup>154</sup> Véase, entre otros, Pérez García, 1988 y Ruiz Massieu, 1981.

Esta forma de abordar el problema sigue la corriente de los estudios culturales sobre el derecho (Kahn, 1999, Nelken, 2004, Friedman, 1994). Pero no se trata simplemente de adoptar una moda intelectual cualquiera. Lo que tratamos de mostrar son problemas sustantivos que tienen enormes consecuencias en la conformación del régimen jurídico del territorio. Entre otros temas, nos referimos a la fragmentación institucional del territorio que se ha producido a partir de modalidades a la propiedad que se rigen por principios distintos (la de los núcleos agrarios y la de los individuos). Esa forma de fragmentación, cuyas consecuencias esbozaremos a lo largo de este texto, es posible, entre otras razones, gracias precisamente a que, en nuestra cultura constitucional, prevalecen ciertas formas de mirar el territorio que las ignoran por completo.

En los primeros dos apartados de este trabajo analizamos los problemas que todo régimen constitucional tiene que enfrentar en la integración de un régimen jurídico para los asentamientos humanos. El primero de ellos es la conformación de un sistema de planeación como el mecanismo para organizar el territorio, lo cual supone una serie de restricciones a los derechos de los propietarios. El segundo es la distribución de competencias entre órdenes de gobierno, problema que han tenido que enfrentar todas las constituciones modernas, sobre todo cuando se trata de regímenes federales. En el tercer apartado se tratará el tema del poder que de manera creciente ejercen los núcleos agrarios sobre el territorio, lo que como se verá representa un problema que no ha sido registrado por la mirada del constitucionalismo mexicano.

### **Los asentamientos humanos y la planeación en el lenguaje de la Constitución**

Comencemos por examinar el modo en que el constitucionalismo mexicano reconoció un fenómeno emergente, el de los “asentamientos humanos” y optó por un tipo de regulación para hacerle frente. Como es evidente, el Constituyente de 1917 no estaba en condiciones de prever el intenso proceso de urbanización que caracterizaría al siglo veinte. La imagen de la relación entre la población y el territorio que privaba entonces era la de una tajante dicotomía entre lo urbano y lo rural; era en este último ámbito donde se ubicaban “los grandes problemas nacionales” – no en balde así tituló su obra quien más influyó en la conformación del artículo 27 constitucional, Andrés Molina Enríquez. Las ciudades eran el lugar desde el cual se analizaban esos grandes

problemas, pero estos estaban en el campo; aquellas nunca fueron vistas como escenario de problemas sociales que ameritaran la atención del Constituyente. Hoy en día no hace falta decir que, independientemente del programa constitucional del estado postrevolucionario, una de las grandes transformaciones de la sociedad mexicana a lo largo del siglo fue precisamente el proceso de urbanización. Si a principios de siglo en el campo habitaban tres cuartas partes de la población, hoy esa misma proporción vive en las ciudades<sup>155</sup>. Gran parte de los problemas que hoy experimenta la población (desempleo, desigualdad, inseguridad, riesgos ambientales) están concentrados en las ciudades, o al menos están fuertemente relacionados con el modo en que la población *se asienta* en el territorio. Más aún: si hay un ámbito en el que se ha puesto a prueba la capacidad del orden jurídico para procesar satisfactoriamente los conflictos sociales, ese es precisamente el de la urbanización. Baste con recordar los conflictos que desde la década de los noventa han rebasado los cauces del orden jurídico por la construcción de un club de golf en Tepoztlán, un aeropuerto en la región de Texcoco, o una calle aparentemente insignificante, en ese pequeño predio conocido como “El Encino”, cuya apertura desembocó en una crisis política cuyas consecuencias sobre la cultura jurídica aún no terminamos de apreciar.

Ciertamente, el reconocimiento constitucional de la cuestión urbana fue tardío. A pesar de que el proceso de urbanización era ya un hecho evidente desde los años cuarenta, y de que, como veremos, la Suprema Corte tuvo que pronunciarse sobre la constitucionalidad de los decretos de “rentas congeladas” desde los años treinta, no fue sino hasta mediados de los setentas que se introdujeron las reformas que darían pie a la institucionalización de la planeación urbana. Vale la pena hacer notar que la iniciativa del presidente Echeverría para incorporar el tema a la Constitución se produjo en el contexto del movimiento internacional hacia la Cumbre de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, la cual habría de tener lugar en junio de 1976. Es por ello que en dicha iniciativa no se recurrió a la denominación de alguna tradición consolidada, como la del “desarrollo urbano” o la del “urbanismo”, sino precisamente la de los “asentamientos humanos”, que era la manera específica de nombrar a la cuestión urbana, en el contexto del movimiento tercermundista del cual México era un

---

<sup>155</sup> Lo cual no significa afirmar que no existan problemas importantes en el mundo rural: en él viven hoy más personas que las que formaban la población total del país a principios del siglo veinte (Warman, 2001).

actor protagónico<sup>156</sup>. Desde esa perspectiva, los problemas urbanos más ingentes no eran los de la eficiencia en el uso de los bienes públicos o la estética del espacio urbano, sino los de la desigualdad social. En ese contexto, los juristas mexicanos podían presentarse orgullosamente en el plano internacional esgrimiendo la doctrina de la “función social de la propiedad”, que a lo largo del siglo veinte había dado sentido a la interpretación del régimen constitucional de la propiedad en nuestro país.

Efectivamente, al margen de la diversidad de fuentes filosóficas a las cuales se ha recurrido para explicar el sentido del artículo 27,<sup>157</sup> en el que el Constituyente había plasmado dos aspectos fundamentales del proyecto de la Revolución (es decir, el reparto agrario y el control estatal de ciertos recursos naturales considerados estratégicos) prácticamente todas las interpretaciones han coincidido en que ese precepto coloca al interés de la colectividad por encima de los derechos de los propietarios privados. Eso que se conoce como la función social de la propiedad, que otras constituciones de América Latina incorporaron muchos años después<sup>158</sup>, ha sido parte esencial de la tradición constitucional mexicana y por ello en los años setentas parecía fácil llevar esa doctrina al ámbito de los problemas urbanos.

Por cierto, la forma en que el titular del Poder Ejecutivo presentó las ideas justicieras de su iniciativa en materia de asentamientos humanos, desató el conflicto político más importante del fin de su administración. Como se recordará, un amplio sector de los empresarios impugnó de manera virulenta la iniciativa e incluso corrió el rumor de que la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH) daría lugar a una “reforma urbana” equivalente al reparto agrario: las casas serían subdivididas y las habitaciones excedentes serían distribuidas entre los pobres (Monsiváis, 1980). Pero este no es el lugar para analizar la coyuntura política al momento de la reforma,<sup>159</sup> sino de ponderar sus efectos a largo plazo. Y a este respecto lo que puede decirse es que, lejos de una reforma urbana radical, lo que el nuevo texto constitucional trajo consigo fue simplemente el establecimiento de las bases para la

---

<sup>156</sup> A principios del siglo veintiuno, uno sólo usa la frase “asentamientos humanos” si está hablando con un funcionario de la ONU, o si se está refiriendo a la legislación mexicana.

<sup>157</sup> Por citar sólo dos ejemplos, mientras la mayoría de los autores afirma que el artículo 27 está inspirado en la propuesta positivista de León Duguit, Vicente Lombardo Toledano hacía la defensa de ese artículo recurriendo a la encíclica papal *Rerum Novarum*, e incluso a los propios evangelios (Krauze, 1976).

<sup>158</sup> Los casos recientes más notables son los de Brasil y Colombia.

<sup>159</sup> Para un análisis del conflicto en torno a la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, véase Azuela, 1989, capítulo primero.



conformación de un sistema de planeación urbana a nivel nacional. Esto no significa que no estén presentes las ideas de justicia social propias del programa de la Revolución Mexicana, tanto en el nuevo texto constitucional como en la ley reglamentaria que de él se derivó, sino sólo que ellas equivalen a las del movimiento constitucionalista asociado al estado de bienestar en las democracias occidentales del siglo veinte. Para decirlo brevemente, el régimen de planeación que surgió en México en 1976 no significa, para los propietarios privados, restricciones mayores que las que la Suprema Corte de los Estados Unidos de América convalidó en la era del *new deal*.<sup>160</sup>

Ahora bien, si la reiteración de la función social de la propiedad como principio doctrinario no representaba problema alguno, lo que resultó más difícil al constituyente permanente fue traducir ese principio en un aparato conceptual que abarcara tanto una definición del problema urbano como la conformación de los mecanismos normativos a través de los cuales se llevaría a cabo su puesta en práctica. Ese nuevo aparato está contenido en las modificaciones introducidas al párrafo tercero del artículo constitucional, que transcribimos a continuación destacando la reforma en letras cursivas:<sup>161</sup>

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, *en beneficio social*, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, *lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana*. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para *ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población*; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y

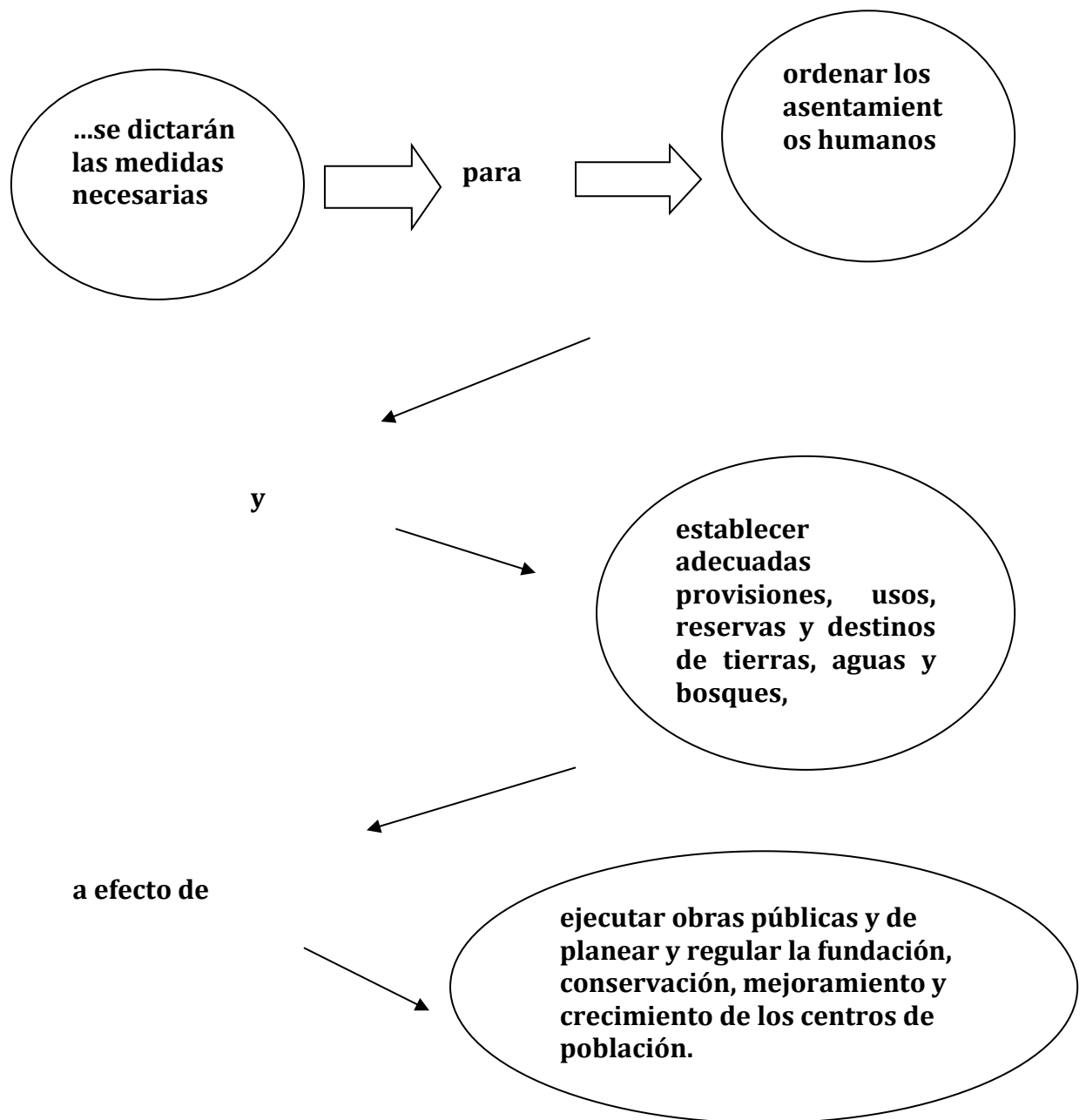
---

<sup>160</sup> Para un análisis del modo en que se transformó el contenido jurídico de la propiedad en la primera mitad del siglo veinte en los EUA, véase, entre muchos otros, Nedelski, 1988. Lo mismo ocurrió en Europa occidental. Véase Pacelli, 1966, para el caso de la Constitución italiana.

<sup>161</sup> La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976. Con el fin de apreciar mejor el sentido de la reforma, la transcripción no incluye las reformas introducidas a dicho párrafo con posterioridad a 1976. Como se sabe, la más importante de ellas ha sido la supresión de la última oración, con lo que se dio fin al reparto agrario.

comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Hemos querido transcribir en su integridad el párrafo tercero del artículo 27, tal como quedó después de la reforma en materia de asentamientos humanos, con el fin de dar una idea de la amplitud del proyecto de reforma social en el que dicha reforma se inscribía. Pero cuando se trata de desentrañar su significado jurídico, el asunto se vuelve más complejo. Un análisis paciente nos obliga a distinguir en el texto dos tipos de disposiciones: por un lado, la primera oración establece figuras jurídicas de carácter general aplicables al conjunto de las cuestiones abordadas en el párrafo (las “modalidades a la propiedad” y la regulación del “aprovechamiento de los recursos naturales”), junto con los objetivos de ambas: distribuir la riqueza, mejorar las condiciones de vida, etcétera. Por el otro, la segunda oración, o sea a partir de la frase “en consecuencia”, enlista una serie de temas, entre los cuales se incluyó el de los asentamientos humanos, y una serie de dispositivos normativos mediante los cuales se incidiría para lograr tales objetivos. Con objeto de proceder de lo más simple a lo más complejo, comenzaremos por esta segunda parte del precepto, es decir, la que se refiere a “ordenar los asentamientos humanos”. En la larga y abigarrada oración que se insertó en el párrafo tercero, es posible distinguir el objeto específico del nuevo régimen. Dicho objeto está constituido por cuatro procesos socio-territoriales: la fundación, la conservación, el mejoramiento y el crecimiento de los centros de población. Tales procesos conforman aquello de lo que el nuevo régimen debe hacerse cargo; es eso lo que hay que regular. Lo que resulta difícil comprender son los mecanismos jurídicos a través de los cuales se regulan dichos procesos; pareciera que se expedirán unas normas jurídicas para poder expedir otras más, en una retahíla que incluye nada menos que cuatro tipos de dispositivos jurídicos. Esto se hace evidente cuando se observan los componentes del texto y sus conjunciones:



En esto que parece más prolijo que un retablo barroco, se pierde de vista la forma jurídica que los estados modernos han desarrollado para ordenar los procesos urbanos: la planeación. En particular, al establecerse, en la parte final del texto, una aparente disociación entre planear y regular dichos procesos, pareciera que la planeación no es una forma de regularlos (coercitivamente, se entiende), con lo que su naturaleza jurídica parece poco clara. Por fortuna, cada vez que el estatuto jurídico de los planes de desarrollo urbano ha sido puesto en duda a través del juicio de amparo,

los jueces federales han confirmado que a través de ellos el poder público puede limitar la propiedad y, con ello, regular coercitivamente los procesos urbanos.<sup>162</sup>

Asimismo, el carácter profuso del texto puede suscitar tantas dudas y comentarios, que es posible pasar por alto uno de sus aspectos más interesantes, como es el hecho de que la concepción de los asentamientos humanos que entonces se incorporó al artículo 27 conlleva una visión sumamente ambiciosa que rebasa el ámbito meramente urbano. Primero, incluye además de las tierras, de manera muy explícita, a las *aguas* y a los *bosques*. Con la emergencia de un nuevo régimen ambiental a fines de los años ochenta (que también trajo consigo una adición al mismo párrafo tercero) el tema de los asentamientos humanos parecía “superado” por un asunto más importante, nada menos que “la relación del hombre con la naturaleza”. Pero lo cierto es que, desde la reforma que comentamos, existe en la Constitución una clara referencia a la importancia de los recursos naturales como soportes de los asentamientos humanos. Segundo, no se trataba solamente de las áreas urbanas, sino de una concepción que incluía toda forma de relación entre una población y el territorio, incluidos los asentamientos rurales.<sup>163</sup>

Hasta aquí nos hemos referido solamente al modo en que el tema de los asentamientos humanos se incorporó a la Constitución. Sin embargo, como decíamos arriba, es muy importante recordar que el párrafo tercero del artículo 27, en su oración inicial, establece dos figuras jurídicas que, desde su redacción original en 1917, constituyen las principales formas de regulación de la propiedad privada. Aquí queremos señalar un problema mucho más arduo que el de un texto recargado. Nos referimos al hecho de que, con posterioridad a la expedición de la Constitución, se produjo en el constitucionalismo mexicano una alteración sustancial del significado original del texto: el concepto “modalidades” a la propiedad se equiparó al de “limitaciones” a la misma.

Efectivamente, en la primera oración del párrafo tercero se establece una clara distinción entre dos atribuciones (denominadas “derechos” en el texto constitucional) que se reservan a “la Nación”: la de “imponer modalidades a la propiedad privada” y

---

162 Eso ocurrió, por cierto, varios años antes de la reforma constitucional, en la tesis jurisprudencial de 1971 que citamos más abajo.

163 Esto se hace evidente en la LGAH, que definió asentamiento humano como “la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran” (artículo 2, fracción I).

la de “regular...el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación”. Es preciso reconocer que las reglas jurídicas que *limitan* el alcance de la propiedad mediante restricciones al uso del suelo, pueden encajar perfectamente en la frase “regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación”, a menos que se piense que el suelo sobre el que se construyen los espacios urbanos no es un recurso natural. La planeación urbana, en los estados modernos, no hace más que eso, regular el aprovechamiento del suelo. Y hace tiempo que a nadie sorprende que dicha regulación traiga consigo limitaciones al derecho de propiedad. Sin embargo, en nuestra cultura jurídica se utiliza de manera preponderante la palabra “modalidades” cuando se trata de caracterizar las limitaciones a la propiedad, a pesar de que esa palabra fue incluida en el texto del 27 con una finalidad completamente distinta y que corresponde al significado que ella tiene en nuestra lengua.

Para explicar lo anterior, comenzaremos por constatar en qué consiste el uso dominante a que hacemos referencia. Hoy en día, cada que el legislador, el juez o el jurista tienen que caracterizar a los fenómenos regulatorios que restringen los derechos de los propietarios, recurren al concepto de “modalidades a la propiedad”.<sup>164</sup> Pero esto es una verdadera rareza: la mexicana es la única cultura jurídica del mundo de habla hispana donde la palabra “modalidad” pierde el significado que tiene en español<sup>165</sup>, para adquirir otro, el de “limitación”. ¿Por qué usamos esa palabra? La respuesta es simple: se incluyó en el artículo 27 de la Constitución para institucionalizar la existencia de dos modalidades (dos variantes) de la propiedad privada: la de los individuos y la de los (entonces llamados) “pueblos” (hoy llamados “núcleos agrarios”).

Efectivamente, pocos años después de la promulgación de la Constitución, y ante las innumerables confusiones que había suscitado el texto del artículo 27, el autor de la doctrina que lo soporta, Andrés Molina Enríquez, aclararía que en “nuestro sistema de propiedad privada” existen “dos modalidades,...la individual”, por un lado,

---

<sup>164</sup> Para demostrar esto no se necesita gastar tanta tinta como antes. Basta con consultar al oráculo del día en el mundo de la web. En este caso, el buscador *Google*, a quien se formuló el 30 de noviembre de 2005 la frase entrecomillada “modalidades a la propiedad”, indicó la existencia de 279 páginas de Internet donde aparecía esa frase, incluyendo desde una ley de desarrollo urbano del Estado de Baja California hasta estudios sobre la regulación ambiental de los usos del suelo. Todas ellas se referían a México.

<sup>165</sup> “Modo de ser o de manifestarse de una cosa”, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (Vigésima primera edición); “forma o variante {de algo}” según el de Manuel Seco.

y la “comunal de los pueblos”, por el otro (Molina Enríquez, 1922). Claramente, la palabra modalidad se usa ahí para señalar la existencia de diferentes *tipos* o *variantes* de la propiedad privada. No obstante, esa que es la interpretación de uno de los autores más señalados del texto constitucional en ese tema, fue rápidamente ignorada y a la larga abandonada. Hoy en día muy pocos en nuestro país aceptarían que la propiedad de los ejidos y las comunidades es un tipo de “propiedad privada”.<sup>166</sup> Lo que predomina entre nosotros es la distinción entre *tres* tipos de propiedad: la pública, la privada y la “social”. No es este el lugar para ahondar en la forma en que se produjo este cambio de significado, pero sí queremos señalar que no se trata de un asunto meramente terminológico. Con la idea de modalidades a la propiedad privada, lo que estaba haciendo el congreso constituyente era nada menos que reconocer a los pueblos como propietarios de sus tierras. Por cierto, ¿no era eso lo que daba sentido a la Revolución para el movimiento agrarista? Al menos según la historia oficial, los pueblos habían perdido sus propiedades a costa de la gran hacienda e incluso habían perdido su existencia jurídica como resultado de las reformas liberales del siglo diecinueve: la promesa de la Revolución consistía nada menos que en restablecer los derechos de los pueblos; devolverles “sus ejidos”, según la fórmula de Wistano Luis Orozco. Más allá de cualquier tecnicismo jurídico, si hay un elemento central en el régimen agrario que fundó el artículo 27, es precisamente la idea de devolverles su existencia como personas jurídicas y, desde luego, sus tierras. Si nos atenemos a la explicación de Molina Enríquez, el concepto de modalidades se incluyó en el texto para eso.

Un aspecto notable de esta historia es el fundamento teórico que Molina utilizó para justificar que en la Constitución se hubiesen establecido diferentes modalidades de la propiedad. En lo que hoy nos parecería una aplicación monstruosa de la sociología positivista al diseño constitucional, siguiendo a Comte y a Spencer, Molina construyó uno de los argumentos centrales del artículo 27: los pueblos indígenas, según él, no eran capaces de comprender la plena propiedad privada y de sacar provecho de ella; lo que corresponde a su lugar en la evolución histórica es una

---

<sup>166</sup> Hace tiempo que hemos insistido en esa interpretación (Azuela, 1989, pp. 87-88). Y es interesante observar que, en el reciente auge de los estudios sobre la propiedad común a nivel mundial, desde el neo institucionalismo se suele insistir en la propiedad común es, antes que nada, una forma de la propiedad privada, en la medida en que el orden jurídico autoriza a una comunidad a excluir a otros (es decir a quienes no pertenecen a ella) del uso y disfrute de lo poseído (Ostrom, 2000).

*modalidad* de la propiedad en la que deben ser tutelados por el estado. Es notable que, en nuestros medios académicos, la importancia del concepto de modalidades a la propiedad no esté siendo recuperada por el constitucionalismo, sino por la investigación histórica (Kourí, 2002).<sup>167</sup> Gracias a ella podemos entender que el concepto de modalidad expresa un asunto central en el análisis sociológico que sirvió para fundamentar el régimen constitucional en el que se plasmaba el programa de la Revolución Mexicana. Por eso nos llama tanto la atención que el asunto haya sido totalmente ignorado en la interpretación constitucional. Como veremos en el apartado siguiente, desde los años treinta la Suprema Corte utilizó el concepto de modalidades para definir diferentes tipos de restricciones jurídicas como las que traían consigo los decretos y leyes de los estados mediante los cuales se prorrogaban de manera obligatoria los arrendamientos urbanos. Desde muy temprano, y muy a pesar de los Boletines que Molina logró publicar nada menos que con el sello de la Secretaría de Gobernación, la cultura jurídica mexicana reconoce en el concepto de modalidades lo que en otros órdenes jurídicos se denominan, simple y llanamente, limitaciones a la propiedad.

Todo esto parece desviarnos del tema de los asentamientos humanos. Pero, como veremos en la tercera sección del presente ensayo, es justamente el tema de dichos asentamientos, es decir, el tema de la relación entre la población y el territorio, lo que da una enorme importancia a la propiedad de lo que hoy llamamos núcleos agrarios, que ocupa más de la mitad del territorio nacional. Para adelantar un poco el argumento: lo que en el régimen original de la Revolución se concibió como una forma de propiedad, se ha convertido en una instancia de gobierno, lo que hasta ahora ha quedado fuera del campo visual del nuestro constitucionalismo.

De ello nos ocuparemos en el tercer apartado de este trabajo. Por ahora baste con recapitular los puntos centrales que hemos expuesto hasta aquí. El constitucionalismo mexicano reconoció, en la reforma de 1975, el fenómeno de los asentamientos humanos, a través de una formulación ambiciosa, no sólo en lo que se refiere a la definición misma de una cuestión “emergente”, sino también mediante la pretensión de regularlo inspirado en una idea de justicia social. Si bien el uso de la palabra “modalidades a la propiedad” ha seguido un curso que suscita

---

<sup>167</sup> Del mismo modo, la importancia de la obra de Molina en el pensamiento mexicano está siendo recuperada por la sociología, véase Castañeda, 2004.

cuestionamientos interesantes, ello no es un obstáculo para afirmar que las adiciones al artículo 27 constitucional han servido como el fundamento para la institucionalización de la planeación de los asentamientos humanos en nuestro país. En otras palabras, el constitucionalismo mexicano ha enfrentado razonablemente bien el primero de los retos que trae consigo esta materia, que consiste en definir el problema y establecer fórmulas jurídicas para enfrentarlo, aunque lo ha hecho con una dosis de idiosincrasia que ameritaría un análisis más profundo, que no podemos ofrecer aquí. Pasemos ahora al segundo de esos retos, o sea al de la distribución de competencias entre órdenes de gobierno para regular los procesos urbanos.

### **La distribución de competencias**

El segundo gran problema que debe enfrentar el régimen constitucional en materia de asentamientos humanos es el de la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno en los diversos aspectos de la gestión urbana. Se trata de un problema que enfrentan todos los órdenes constitucionales hoy en día y que no es de una naturaleza meramente técnica, sino que tiene un fuerte carácter político. No sólo porque en la planeación urbana y en la gestión territorial, están plasmada la idea de futuro que una comunidad tiene de sí misma, sino porque los distintos “fragmentos de estado” (para utilizar la vieja expresión de Jellinek (1981), representan comunidades políticas cada vez más diferenciadas. Como se ve claro en el caso español, la diferenciación y la articulación entre lo local, lo regional y lo nacional están en el centro de la conformación del estado y es objeto de una constante actividad política y jurídica. Es por ello que resulta fundamental analizar el modo en que nuestra práctica constitucional ha resuelto el tema de la distribución de competencias en materia de asentamientos humanos, lo que implica determinar el tipo y el grado de participación de los gobiernos federal, estatales y municipales en la regulación y control de las actividades que se desarrollan sobre el territorio, fundamentalmente en las ciudades pero también fuera de ellas.

Como se podrá observar a lo largo de este apartado, la respuesta del constitucionalismo mexicano a este problema no ha sido ni lineal ni homogénea. Más bien, podríamos afirmar que se ha transitado, ido y venido, entre los contornos de un federalismo dual y uno de tipo cooperativo. Hasta antes de los años setenta, prevaleció



una aplicación rigurosa del artículo 124 de nuestra carta fundamental,<sup>168</sup> que corresponde a una visión del federalismo dual, del federalismo estructura, en donde se aplica una distribución taxativa de competencias entre órdenes de gobierno y que en nuestro caso expresaba el centralismo propio de ese período histórico. Ese tipo de federalismo está sustentado en la idea de que es posible un sistema rígido de distribución de competencias entre los órdenes de gobierno.<sup>169</sup>

En los años setenta, el escenario y los criterios para reconocer la participación de los gobiernos locales en la atención de problemas derivados de los procesos de urbanización, comienzan a modificarse. En particular con la reforma de 1976 a que nos hemos referido, la distribución competencial se sustenta en las denominadas *facultades concurrentes* que reconocen la posibilidad de que sea el legislador federal y no el Constituyente Permanente, quien en una ley secundaria determine los ámbitos de actuación de los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios. En este caso, estamos en presencia de un federalismo de tipo cooperativo, en donde la distribución de competencias se complementa con fórmulas flexibles para ajustar el ejercicio del poder en un momento, circunstancia y temas determinados. El federalismo se entiende como un proceso permanente de distribución de atribuciones, reconociendo en todo momento que los balances específicos de competencias se alteran y se ajustan de acuerdo con las variantes que presenta la realidad.<sup>170</sup>

Más abajo señalaremos cómo en los últimos treinta años la jurisprudencia y la legislación en materia de asentamientos humanos, han dado respuesta a los conflictos competenciales que derivan de la gestión urbana, a través de argumentaciones y previsiones basadas en la noción de *facultades concurrentes*, lo cual, por cierto, no implica que no se presenten problemas de interpretación o aplicación. Lo anterior, además, debería propiciar una participación más equilibrada entre los órdenes de gobierno, en donde la coordinación debería ser una característica de la gestión urbana para orientarla al logro de los propósitos centrales de la planeación del desarrollo urbano. Es decir, las posibilidades que brinda la definición de los ámbitos de actuación

---

<sup>168</sup> En dicho precepto se prevé la fórmula excluyente de distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales, según la cual “las facultades que no están expresamente concedidas por (la) Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

<sup>169</sup> Lo anterior, a pesar de que en el propio texto original de la Constitución de 1917 se reconocían mecanismos que flexibilizaban esa rígida fórmula de distribución de competencias, en particular tratándose de facultades en materias educativa y fiscal.

<sup>170</sup> Díaz y Díaz, 1996 y Baldi, 2003.

gubernamental en materias como los asentamientos humanos, ambiental y otras, mediante la combinación de facultades exclusivas y concurrentes, ha creado la expectativa de generar esquemas adecuados de atención a problemas, fenómenos o circunstancias concretas, como es el caso de la urbanización o el aprovechamiento de los recursos naturales. Desafortunadamente, desde nuestro punto de vista, hasta ahora nuestro constitucionalismo no ha sabido construir las regulaciones, esquemas y mecanismos que permitirían a los tres órdenes de gobierno mejorar la respuesta que hasta hoy se ha dado al emergente fenómeno de los asentamientos humanos.

Uno de los desequilibrios que se generan desde el inicio de la institucionalización de la planeación urbana, en relación con la distribución de competencias, deriva de la relevancia que se le asigna a la participación de los municipios. En efecto, desde el momento mismo en que se modifica en 1976 el texto constitucional para propiciar esa institucionalización, se reconoce la necesidad de propiciar una gestión descentralizada<sup>171</sup>, ya que así lo dejan ver las reformas de ese año a los artículos 73 y 115 de la Constitución. Sin embargo, la legislación en materia de asentamientos humanos y las modificaciones que en 1983 se introdujeron al artículo 115 para fortalecer al municipio, le otorgan a éste facultades exclusivas en relación con el desarrollo urbano, dejando de lado a los gobiernos de las entidades federativas.

A continuación nos proponemos ilustrar las tendencias anteriores en tres dimensiones: la jurisprudencia, el uso del concepto de facultades concurrentes en nuestra tradición constitucional y la participación de los municipios en la gestión urbana.

### **La jurisprudencia**

En primer lugar, conviene tomar en cuenta que la disposición cuyo alcance debe definirse para determinar la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, es fundamentalmente, el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución General de la República, en donde se

---

<sup>171</sup> La fracción IV del artículo 115 que se adicionó establecía que “Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal en la materia”. Es decir, se prevé la participación tanto de gobiernos estatales como municipales.

establece la facultad de la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. La definición del alcance de ese precepto, deriva de la manera en que se asuma el significado de “nación”. Además, debe tomarse en cuenta que el artículo 124 del propio texto constitucional establece la fórmula general para distribuir competencias entre el Gobierno Federal y los de las entidades federativas y que, a partir de 1976, se incorpora al artículo 73 constitucional la facultad del Congreso de la Unión para “expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”.

Como resultado de la revisión de 46 tesis jurisprudenciales relacionadas con el ejercicio de las atribuciones, se observa que hasta los años setentas, la interpretación constitucional fue sumamente errática, aunque prevaleció la idea de que las atribuciones otorgadas a “la Nación” solamente podían ser ejercidas por los poderes federales. En particular, se sostuvo que correspondía exclusivamente al Congreso de la Unión la facultad de “imponer modalidades a la propiedad privada”. Sin embargo, desde principios de la década mencionada se fue construyendo una interpretación que ha servido para resolver los conflictos competenciales derivados de la gestión urbana, y que permite la participación de los gobiernos locales en el ejercicio de las facultades antes citadas.

De acuerdo con el contenido de las tesis consultadas es posible agruparlas en tres periodos. El primero de ellos incluye 16 tesis que van desde 1918 hasta finales de los años cuarenta. En este periodo el poder judicial asume una interpretación restrictiva para los gobiernos locales, ya que las tesis establecen que sólo el gobierno federal puede imponer modalidades a la propiedad, en virtud de que el término “Nación” previsto en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional corresponde a Federación y por tanto los gobiernos locales no pueden dictar leyes que impongan modalidades a la propiedad. Efectivamente, en varias de las tesis analizadas se puede leer que “forzosamente tendrá que entenderse que el órgano genuino de la nación, para imponer modalidades a la propiedad privada, es el Gobierno Federal”, que la

nación es única y está representada por los sus órganos federales o que los derechos y obligaciones de la nación no pueden sino ser ejercidos por el poder federal.<sup>172</sup>

Vale la pena hacer notar que los asuntos que motivaron las tesis de referencia eran conflictos sociales típicamente urbanos: lo que estaba en juego era la constitucionalidad de leyes estatales que regulaban los arrendamientos, normalmente protegiendo a los inquilinos. Es decir, se trata de un asunto típico de la era de formación del estado de bienestar. En ese contexto, la prórroga forzosa de contratos de arrendamiento, fue vista por el poder judicial como normas que “se reflejan directa e inmediatamente en el régimen de propiedad” y por ello contravienen la facultad exclusiva de la nación (gobierno federal) de imponer modalidades a la propiedad privada. Con argumentaciones como esa, se protegió a los propietarios de los efectos de la propia legislación civil en materia de arrendamientos, así como en otros aspectos, como por ejemplo construcciones, y establecimientos mercantiles.

Una segunda argumentación que el poder judicial asume en relación con las facultades para imponer modalidades a la propiedad, en ese primer periodo, se refiere a que corresponde al poder legislativo federal (el Congreso de la Unión) el ejercicio de esas facultades. En las tesis relativas se señala que es el órgano legislativo federal el único que, conforme a sus atribuciones, puede imponer modalidades a la propiedad. De acuerdo con el contenido de las tesis correspondientes, se deja ver claramente que en diversos casos el titular del ejecutivo federal llevó a cabo actos que tienden a restringir el derecho de propiedad y que, por tanto, pueden ser considerados de acuerdo con el poder judicial como actos emanados de la competencia a que se refiere el tercer párrafo del artículo 27 constitucional. Por ejemplo se señalan casos en donde el ejecutivo afecta el ejercicio del derecho de propiedad, tales como la requisición de una vía férrea, afectación de predios respecto del distrito de riego del Alto Río Lerma, medidas para fomentar la agricultura, entre otras.

---

<sup>172</sup> En su expresión más breve, la Corte resolvía en una tesis de 1937 sobre la legislación inquilinaria de Veracruz, que “Como la ley número 208 de 10 de julio de 1931, significa imposición de modalidades a la propiedad privada, es inconstitucional, pues tal facultad la reserva la Constitución Federal de la República, expresamente a la Federación, restándola de las facultades de los Estados”. Amparo administrativo en revisión 1328/37. Bello de Mariño Jovita. 29 de junio de 1937. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

En ese primer periodo (de 1917 hasta fines de los años cuarenta) sólo identificamos una de las 16 tesis, donde se señala que los gobiernos locales sí pueden imponer modalidades a la Propiedad. Es el caso de la siguiente tesis:

*PROPIEDAD PRIVADA, FACULTADES DE LOS ESTADOS PARA IMPONER MODALIDADES A LAS. Los Estados están facultados para expedir leyes que rijan dentro de sus respectivas entidades y **que imponga modalidades a la propiedad privada**, tales como las leyes de expropiación, y los Códigos Civiles, en los cuales existen frecuentes modalidades o restricciones al libre ejercicio de los derechos que corresponden a los propietarios. En consecuencia, la Legislatura del Estado de Durango sí estaba facultada para expedir el Decreto Número 202, que prorrogó los contratos de arrendamiento de casas destinadas a habitación; por lo que dicho decreto no puede considerarse inconstitucional, ni puede serlo tampoco la aplicación del mismo, por la autoridad judicial.*

*Amparo civil en revisión 7381/44. González Tomás C. 6 de marzo de 1947. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Emilio Pardo Aspe. Relator: Hilario Medina.*

Como se puede observar, aunque la tesis se refiere explícitamente a la facultad expropiatoria de los estados, es abiertamente contradictoria con las argumentaciones e interpretaciones que el poder judicial había emitido hasta finales de los años cuarenta.

El segundo periodo que ubicamos por el contenido de las tesis analizadas, incluye los años cincuenta y sesenta, periodo durante el cual sigue prevaleciendo la interpretación de que sólo el gobierno federal puede imponer modalidades a la propiedad, excluyendo a los gobiernos locales. Sin embargo, aparecen tesis que validan legislación local que afecta el derecho de propiedad pero que, según la nueva interpretación, no constituyen modalidades a la propiedad y por tanto tienen plena validez jurídica.

A este periodo le corresponden 16 tesis (de las 46 analizadas) en las cuales el poder judicial adopta una posición favorable hacia la regulación del arrendamiento por parte de los estados y recurre a dos artificios conceptuales que le permiten escapar por un tiempo a la interpretación centralista que había sostenido durante décadas. Primero, dicha regulación ya no es analizada como un asunto relativo a la institución

de propiedad sino a la del contrato, aún en casos en donde el propio poder judicial con anterioridad había declarado como inconstitucional la legislación estatal correspondiente, como se aprecia en la siguiente tesis.

*ARRENDAMIENTO, PRORROGA DEL. NO IMPLICA MODALIDAD A LA PROPIEDAD PRIVADA. (LEGISLACION DE VERACRUZ).*

*El artículo 2418 del Código Civil de Veracruz, no es inconstitucional, porque dicho precepto no implica imposición de modalidades a la propiedad privada, sino limitación al principio de autonomía de la voluntad de las partes que contratan.*

*Amparo civil directo 9596/50. Gallina Ricardo. 23 de agosto de 1951. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

Así, la Corte no abandona la idea de que sólo la federación puede imponer modalidades, pero caracteriza la prórroga de los arrendamientos con otro concepto jurídico (la libertad contractual). El segundo artificio consiste en redefinir el concepto mismo de modalidades a la propiedad, para hacer legítimas otras regulaciones al ejercicio de la misma, dejando en manos de la Federación la facultad de imponer sólo las que expresamente enlista el párrafo tercero del artículo 27:

*PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA, IMPUESTAS VALIDAMENTE POR LOS ESTADOS.*

*De acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Federal, las facultades que no están expresamente concedidas a los Poderes Federales, se entienden reservadas a los Estados; de manera que no estando concedida expresamente al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia civil (salvo el caso en que el Congreso actúa como órgano legislativo del Distrito y Territorios Federales o legisla en materia federal), dicha facultad corresponde a los Estados; y siendo la propiedad privada una institución típica de derecho civil, debe concluirse que los Estados tienen facultad para imponerle, como de hecho le han impuesto, mediante sus Códigos Civiles, ciertas formas que limitan el ejercicio del derecho y que no son propiamente modalidades de aquella que compete imponer única y exclusivamente a la nación, que de acuerdo con el artículo 27 constitucional, son solamente las que dicte el interés público, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. De esta índole son,*

*como lo establece el propio precepto, las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, para la creación de nuevos centros de población, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. En consecuencia, cuando las modalidades al derecho de propiedad no tienen ninguno de estos fines enunciados por el artículo 27, pueden ser impuestas por los Estados.*

*Amparo civil en revisión 943/48. Díaz de Garza Consuelo. 14 de marzo de 1952. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Carlos I. Meléndez no intervino en la votación de este asunto por las razones que constan en el acta del día. Relator: Hilario Medina.*

Como puede observarse, la regulación por la legislación local de la prórroga forzosa de los contratos de arrendamiento, que antes era considerada como una manera de imponer modalidades a la propiedad, deja de tener este carácter, para pasar a ser simples “limitaciones al principio de autonomía de la voluntad de las partes que contratan”, en el primer caso, o simples limitaciones al ejercicio de la propiedad, en el segundo.<sup>173</sup> En los primeros años de la década de los cincuentas, como se aprecia sobre todo en la segunda de las tesis antes referidas, se realiza una interpretación novedosa, ya que se incorpora la referencia al artículo 124 constitucional, para reconocer la facultad de las entidades federativas de legislar en materia civil y se le relaciona con la distinción entre modalidades a la propiedad, que sólo tendrán lugar cuando se refieran a casos específicamente previstos en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional (el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, la creación de nuevos centros de población, etc.) y limitaciones a la autonomía de la voluntad de los particulares.

Para complementar lo anterior, en el mismo periodo que nos ocupa, el poder judicial formuló a través de diversas tesis lo que sería la definición de modalidades a la propiedad, justamente para distinguirla de otras formas de restricción del ejercicio de la propiedad privada impuestas desde la legislación local; definición que, dicho sea de paso, sigue teniendo una aceptación generalizada, aunque como se dijo en el primer

---

<sup>173</sup> Otros de los casos en donde el poder judicial reconoce la validez es en asuntos relativos al bardeado de predios baldíos y a predios dedicados a áreas de estacionamientos.

apartado de este trabajo, se aleje de la idea de modalidad expuesta por Andrés Molina Enríquez.

En efecto, el poder judicial definió a las modalidades a través de tesis como la siguiente:

*PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA.*

*La Suprema Corte ha sustentado la tesis de que: "Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la forma jurídica de la propiedad. Son, pues, dos elementos los que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad, en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opere en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del derecho de propiedad. Así, la modalidad viene a ser un término equivalente a la limitación o transformación. El concepto de modalidad se aclara con mayor precisión, si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que aquella produce, en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.*

*Amparo 7655/40. Castelazo Guadalupe. 16 de noviembre de 1953. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

El tercer periodo que identificamos en razón del contenido de las tesis jurisprudenciales, comprende del inicio de la década de los setentas al presente. Dentro de él identificamos 14 tesis que reconocen una misma tendencia a través de cuatro argumentaciones generales, a las que nos referiremos en seguida. Antes de ello, vale la pena señalar que es justamente en este periodo donde el constitucionalismo mexicano comienza a dar respuestas explícitas a los problemas planteados por los efectos de la urbanización.



El viraje más importante que se puede apreciar en este periodo, se refiere al reconocimiento que hace el poder judicial de la facultad de los gobiernos locales para imponer lo que ya para entonces se denomina sin cuestionamiento alguno “modalidades a la propiedad privada”, en particular tratándose de la regulación de la ordenación de los asentamientos humanos. Más aún se reconoce que una autoridad administrativa (el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal) y ya no sólo el legislativo, puede imponer modalidades a la propiedad si así lo establece la legislación local correspondiente. Por su importancia, a continuación se señala la tesis de finales de 1971 que modifica completamente los criterios de interpretación de la distribución de competencias en materia de asentamientos humanos:

*PLANIFICACION DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DE. MODALIDADES A LA PROPIEDAD.*

*Como el artículo 27 constitucional establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y como la regulación del derecho de propiedad está contenida en los códigos civiles federales y locales, es claro que de acuerdo con el texto constitucional, son los legisladores, ya federal, o ya locales, los que pueden imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, pues no puede decirse que el precepto constitucional a comento establezca jurisdicción federal para legislar en materia de propiedad privada en todo el territorio nacional, aun dentro del sujeto a la jurisdicción local. Pues las Legislaturas Locales pueden, en principio, establecer modalidades a la propiedad privada dentro de sus esferas de competencia, con la sola limitación de no violar ninguna disposición constitucional, ni federal cuando haya concurrencia de competencias. Por lo demás, el sujetar la propiedad privada a limitaciones en cuanto al destino de las construcciones que pueden hacerse en ella, en relación con la distribución de zonas habitacionales, industriales, forestales, etcétera, son claramente modalidades que en principio pueden imponerse a la propiedad, aunque en cada caso concreto se necesite justificar la necesidad de las modalidades impuestas, que no deberán ser caprichosas ni arbitrarias. En conclusión, el legislador del Distrito Federal sí pudo imponer a la propiedad privada, en la Ley de Planificación, modalidades dictadas por el interés público.*

*PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Amparo en revisión RA-2781/71. Francisco Mateos Carrasco y coagraviados. 24 de noviembre de 1971. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.*

Vale la pena hacer notar que esa tesis se adelanta al criterio adoptado en la reforma de 1976 a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, que dio fundamento a la Ley General de Asentamientos Humanos y las leyes estatales correspondientes. Por el momento, lo que pretendemos destacar es el tipo de argumentaciones que en un contexto como el generado a partir de las modificaciones antes señaladas, se plantean por parte del poder judicial. Al respecto, destacan diversas tesis que reafirman la facultad de los gobiernos locales para imponer modalidades a la propiedad en materia de asentamientos humanos, a partir de la interpretación armónica de diversos preceptos constitucionales. Al respecto, destacan las siguientes tesis:

*DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. LA LEY EXPEDIDA POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL AL IMPONER MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA.*

*De la interpretación relacionada de los artículos 27, párrafos primero y tercero, 73, fracciones XXIX-C y XXIX-G, y 122, apartado C, base primera, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, vigente cuando se expidió la ley reclamada, deriva que las facultades para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, por parte de la nación, corresponden tanto a la Federación, como a los Estados, Municipios y al Distrito Federal, quienes deben ejercerlas en forma concurrente en el ámbito de sus respectivas competencias determinado por la propia Constitución. En consecuencia, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, expedida por la Asamblea de Representantes de esa entidad, a través de la cual se legisla sobre usos y destinos del suelo como modalidades a la propiedad privada que dicta el interés público, no viola el párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna.*

*Amparo en revisión 1661/98. Fernando Tremari Gálvez. 19 de mayo del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.*

*PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN NO ES EL ÚNICO FACULTADO PARA IMPONERLAS, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.*

*Si bien es cierto que el Congreso de la Unión está facultado legalmente para imponer las modalidades a la propiedad privada, a través de las leyes que expida, también lo es que dicha facultad legislativa no opera en todos los casos, pues es menester para ello que el interés público que legitime constitucionalmente la imposición de la modalidad, incida en alguno de los ramos o materias que formen el cuadro competencial del citado Congreso; de manera tal que si, por el contrario, el ramo o materia incumbe legislativamente a los Congresos de los Estados por virtud del principio contenido en el artículo 124 de la Constitución Federal, las leyes que impongan modalidades a la propiedad privada pueden provenir de éstos, lo que encuentra apoyo en lo previsto en la fracción II del artículo 121 de la Ley Fundamental que consagra el principio *lex rei sitae*, al disponer que los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación. Así, al ser evidente que la propiedad es un derecho real que se ejerce sobre un bien mobiliario o inmobiliario, sin el cual tal derecho sería inconcebible, la imposición de modalidades a la propiedad repercute necesariamente en su objeto constituido por dichos bienes en cuanto a la manera o forma de usarlos, disfrutarlos y disponer de ellos. De ahí que respecto de los bienes muebles e inmuebles que se ubiquen dentro de su territorio, las Legislaturas Locales pueden dictar las leyes que regulen su uso, goce y disponibilidad, siempre que el interés público que funde dicha regulación no concierna a ninguno de los ramos o materias que sean de la competencia constitucional del Congreso de la Unión, integrada por las facultades expresas e implícitas de dicho órgano legislativo federal, pues considerar lo contrario, es decir, que el mencionado Congreso, en todos los casos, es el único facultado para imponer modalidades a la propiedad privada en términos de lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, implicaría un impedimento para aquéllas de establecer las modalidades necesarias en función del interés público.*

*Amparo en revisión 686/99. Centro Maguen David, A.C. 5 de julio de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.*

Como se puede apreciar, el poder judicial sustenta la facultad de los gobiernos locales, así como del gobierno federal para imponer modalidades a la propiedad en

materia de asentamientos humanos, en distintas previsiones contenidas no sólo en tercer párrafo del artículo 27 constitucional, sino además, en el artículo 124 relativo a la fórmula genérica para distribuir competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales, pero sobre todo en el artículo 73, fracción XXIX-C que se refiere a las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos, y cuyos alcances analizaremos más adelante.

Dentro de las tesis que corresponden al tercer periodo que comentamos, destaca una emitida por el primer tribunal colegiado del décimo tercer circuito el cuatro de febrero del 2004, en donde se puede apreciar que los conflictos competenciales generados en la gestión urbana ya no se centran en cuestionar la competencia de los gobiernos locales para imponer modalidades a la propiedad en materia de asentamientos humanos; lo que ahora se cuestiona, por lo menos en la tesis comentada, es la coherencia o no de los instrumentos de planeación urbana derivados de la legislación en la materia.<sup>174</sup>

### **El sistema de facultades concurrentes**

De acuerdo con el federalismo clásico norteamericano, las facultades concurrentes serían aquellas que permiten a los gobiernos estatales legislar en materias que originalmente se otorgaron al gobierno central, mientras éste no asuma el ejercicio de su competencia original. En estos casos, se deberán considerar algunas limitaciones: que no se trate de una materia cuya regulación requiere una regulación uniforme para todo el territorio nacional o que no se contravenga una prohibición para los estados prevista en el propio texto constitucional.<sup>175</sup>

Por supuesto que en un sistema federal en donde entidades autónomas se unen para formar una Unión, las facultades antes anotadas tienen sentido. Sin embargo, en federalismos como el nuestro, con características distintas al norteamericano, la concurrencia no es entendida de esa manera. En efecto, una de las características principales del proceso de planeación urbana que se institucionaliza en nuestro país a mediados de los años setentas, consiste en la participación concurrente de los tres órdenes de gobierno. Como se ha señalado, cuando en 1976 se reforma la

---

<sup>174</sup> Falta incluir la referencia a la tesis.

<sup>175</sup> Díaz y Díaz, Martín, Ob. Cit. p. 149. y Arteaga Nava, Elisur, 1999, *Derecho Constitucional*, México, Ed. Oxford, pp. 392, 393.

Constitución General de la República en sus artículos 27, 73 y 115, para establecer las bases a las que se sujetará la regulación de la ordenación de los asentamientos humanos, el segundo de los preceptos citados en su fracción XXIX-C, establece la facultad del Congreso de la Unión para “expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.”

En este caso, al igual que en otras materias como salud, educación y medio ambiente en donde también el texto constitucional utiliza esa “fórmula” de distribución de competencias, es necesario determinar el alcance de esa atribución del órgano legislativo federal, sobre todo frente a lo dispuesto en el artículo 124 del propio texto constitucional, que regula la distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

El debate al respecto se ha centrado en responder a la pregunta de si el Congreso de la Unión, por virtud de la facultad para legislar concurrentemente en determinadas materias, tiene la potestad de distribuir atribuciones entre los tres órdenes de gobierno en una ley secundaria. La judicial es afirmativa. En ejercicio de ese tipo de facultades, el órgano legislativo federal emite leyes, regularmente denominadas “generales” (en lugar de “federales”), en donde se señalan los ámbitos competenciales correspondientes. En materia de asentamientos humanos, con fundamento en la fracción XXIX-C del artículo 73, el Congreso de la Unión expidió en 1976 la Ley General de Asentamientos Humanos, en donde se establecen, entre otras cosas, los ámbitos de actuación de las autoridades federales, estatales y municipales. La limitación que tiene el poder legislativo es, en todo caso, respetar las competencias que desde la propia Constitución General se asignan a dichas autoridades; por ejemplo, la legislación secundaria no podría restar atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos determinadas por el artículo 115 constitucional. Lo anterior, por cierto ha sido corroborado por el propio poder judicial, mediante la tesis jurisprudencial que a continuación se cita:

**FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.** *Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden*

*reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.*

*Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.*

En nuestra opinión, a través del régimen de facultades concurrentes el constitucionalismo mexicano ha podido responder a problemas o fenómenos diversos, cuya atención requiere la participación de los tres órdenes de gobierno, bien como una forma de determinar ámbitos de actuación especial sin el rigor de la fórmula prevista en el artículo 124 constitucional, o bien para propiciar la coordinación obligatoria entre aquellos. El texto vigente de la constitución se refiere a la concurrencia de facultades en el sentido a que nos hemos venido refiriendo, en materias tales como salud, protección ambiental, educación, deporte, turismo, pesca y acuacultura y, por supuesto, en asentamientos humanos.

La expresión legislativa de este tipo de facultades son las leyes generales o leyes marco que emite el Congreso de la Unión y mediante las cuales se distribuyen competencias entre los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios; se establecen principios, criterios y lineamientos que deberán observar

las autoridades de todos los niveles, en particular destaca el hecho de que este tipo de leyes generales establecen lineamientos obligatorios para las legislaturas locales; y además, incluyen disposiciones que regulan aspectos específicos a nivel federal. Tal es el caso, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Uno de los retos del constitucionalismo mexicano es aprovechar la fórmula de las facultades concurrentes para construir las regulaciones que permitirían a los tres órdenes de gobierno mejorar la respuesta a fenómenos como el de los asentamientos humanos.

### **El municipalismo y los asentamientos humanos**

Como ya se ha señalado con anterioridad, uno de los rasgos fundamentales de la distribución de competencias en materia de asentamientos humanos es la amplia participación que se otorga a los gobiernos municipales en el texto constitucional desde la reforma municipalista de 1983. Pero lo cierto es que la reforma de 1976 se prevé la necesidad de una gestión urbana descentralizada. Efectivamente, se adicionan al artículo 115 dos fracciones, la IV y V, en donde se señala que los estados y municipios expedirán las disposiciones jurídicas necesarias para regular y controlar los procesos de urbanización, conforme a la legislación federal en la materia y se prevé su participación en la planeación y regulación de los fenómenos de conurbación. Es decir, en ese año se incluyen en nuestro texto constitucional previsiones que buscan dar una mayor participación a los estados y municipios en la gestión urbana.

Sin embargo, la cuestión se profundizaría en 1983, cuando se reforma nuevamente el artículo 115 constitucional para fortalecer el régimen municipal. A través de dicha reforma, se otorgan a los municipios facultades fundamentales en materia de asentamientos humanos. La fracción V del precepto le concede, entre otros asuntos, facultades para “formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, ...controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, ... otorgar licencias y permisos para construcciones,...”, de acuerdo con lo que establezca la legislación federal en la materia. Posteriormente, en 1999, se reforma nuevamente el precepto, ratificándose las facultades municipales establecidas desde 1983.

El aspecto a destacar en este caso, es que tanto en la Constitución General de la República, como en la Ley General de Asentamientos Humanos en sus versiones de

1976 (incluyendo sus reformas posteriores a 1983) y de 1993, y en las leyes locales de desarrollo urbano o similares, las atribuciones municipales se toman como facultades *exclusivas*, que deben ser respetadas y que no pueden ser ajustadas bajo ninguna circunstancia. Con ello, se genera un cierto desequilibrio con los otros órdenes de gobierno, pero fundamentalmente con los de las entidades federativas, los cuales quedan marginados de la toma de decisiones fundamentales para la gestión urbana, como puede ser el establecimiento de la zonificación en los centros de población, la formulación y aprobación de los programas de desarrollo urbano, y el control del uso del suelo, mediante la emisión de permisos y autorizaciones de construcción o de fraccionamientos. Esto generó que, en diversas entidades federativas, se emitieran leyes que otorgaban facultades a los gobiernos locales, contrarias a las previsiones de la propia Constitución Federal y, la mayor de las veces a la propia constitución local, generando con ello contradicciones normativas específicas.<sup>176</sup>

A pesar de las cuestiones que deben ser ajustadas conforme a lo anteriormente señalado, puede decirse que, tanto en la práctica jurisdiccional como en los procesos legislativos, el constitucionalismo mexicano ha generado respuestas a los problemas de distribución de competencias en materia de asentamientos humanos, a través del sistema de facultades concurrentes, así como en la corriente municipalista que ha predominado en las últimas décadas. Como se ha podido observar, el cambio más importante es el abandono de una interpretación centralista del artículo 27 constitucional, que no reconocía en los estados y municipios atribución alguna para regular la propiedad.

### **Bosques, aguas, lotes y servicios**

En los apartados anteriores hemos podido constatar que el constitucionalismo mexicano ha enfrentado de manera razonablemente satisfactoria dos de los retos que plantea el tema de los asentamientos humanos. El texto constitucional, la legislación que de él ha derivado, e incluso la práctica judicial, han reconocido el fenómeno y han generado respuestas que parecen sensatas. En particular, los conflictos de competencias que, al igual que en otros países, surgen como resultado de la complejidad creciente de la gestión urbana, han dado lugar a soluciones legislativas y

---

<sup>176</sup> Para mayores detalles sobre las características de la legislación local sobre las competencias municipales en materia urbana, véase Azuela, 1999.



a tesis jurisprudenciales (coherentes con las anteriores) que registran con nitidez la naturaleza de los problemas y ofrecen soluciones claras a los mismos.

No obstante, existe una cuestión que nuestro constitucionalismo no ha sido capaz siquiera de registrar y que pone en duda no sólo el régimen de la propiedad territorial sino incluso el capítulo territorial de la Constitución; es decir, nos obliga a dudar de si las relaciones entre el estado y el territorio son como las pinta la Constitución. Nos referimos al poder creciente que, tanto por medios legales como ilegales, ejercen los ejidos y comunidades en los procesos de urbanización, en el aprovechamiento de ciertos recursos naturales, en la gestión de servicios públicos y en la toma de decisiones sobre el uso del territorio; en una palabra, en el ejercicio de diversas formas de control territorial que, en principio, corresponden al poder público. A pesar de que en todos esos temas existen normas constitucionales que otorgan atribuciones jurídicas a uno o más de los tres órdenes de gobierno, los órganos de estos últimos se ven severamente limitados para ejercer dichas atribuciones en virtud del poder que han adquirido los núcleos agrarios en las últimas décadas. Como veremos a continuación, este proceso tiene algunos aspectos positivos y no debe ser satanizado en su totalidad. Sin embargo, desde el punto de vista del constitucionalismo moderno, representa la consolidación de enclaves corporativos que operan bajo una lógica distinta a (y opuesta de) la representación democrática que se construye a partir del principio de ciudadanía. Es por ello que, sostenemos, estamos ante un problema de orden constitucional.

En el recuento que sigue nos referiremos a un conjunto de prácticas que, desde una perspectiva formalista, podrían verse como simples desviaciones del orden constitucional; infracciones de las normas que en principio podrían ser corregidas con la simple aplicación de la ley por parte de la autoridad competente. Sin embargo, tales prácticas están a tal grado institucionalizadas, que cualquier pretensión de erradicarlas con la ley en la mano traería una grave alteración del orden social. Se trata de un estado de cosas que nos hace dudar si el tipo de propiedad que ejercen los núcleos agrarios está realmente sometida al interés público, tal como lo proclama el párrafo tercero del artículo 27.

Comencemos con un sumarísimo balance demográfico y territorial. Poco menos de 30 mil núcleos agrarios<sup>177</sup>, que agrupan a unos tres millones y medio de ejidatarios y comuneros, son propietarios de más de la mitad del territorio nacional;<sup>178</sup> ahí se localiza el ochenta por ciento de los bosques, importantes recursos hídricos, así como la mayor parte de las tierras sobre las cuales tiene lugar el crecimiento urbano. Para desarrollar nuestro argumento nos referiremos a tres cuestiones que están íntimamente ligadas entre sí, pero que es preciso analizar por separado: la expansión de los centros urbanos sobre terrenos ejidales y comunales, la gestión de bienes y servicios públicos en los asentamientos rurales y el manejo de los recursos naturales en las tierras de los núcleos agrarios.

Cuando, a mediados de los años setenta, se incorporaba el tema de los asentamientos humanos al texto constitucional, lo que desde entonces se denominaba los “asentamientos humanos irregulares” parecía ser un mal pasajero. Se esperaba que la creación de un sistema de planes trajera consigo una clara regulación de los usos del suelo y que gracias a ello la urbanización irregular fuera erradicada. Sin embargo, el fenómeno ha resultado ser uno de los rasgos más distintivos y duraderos de nuestro paisaje urbano. En 1973, se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, que al año siguiente fue convertido en Comisión (la *Corett*). Lo que se presentaba como un programa para resolver de una vez por todas el problema de la irregularidad urbana se convirtió en la organización más “exitosa” del Sector Agrario de la Administración Pública Federal.<sup>179</sup> Como hemos sostenido en otra parte, (Azuela, 1998) la actuación ininterrumpida de ese organismo durante décadas, ha traído consigo nada menos que la institucionalización de la urbanización irregular, ya que ha creado en quienes hacen operaciones sobre terrenos ejidales, la certidumbre de que, tarde o temprano, ellas serán regularizadas.

Para dar una idea de las dimensiones del asunto, baste con señalar que, desde su creación, la *Corett* ha otorgado más de 2.2 millones de escrituras a colonos que originalmente habían adquirido un pedazo de tierra mediante compraventas realizadas en abierta violación de la legislación agraria. Como es sabido, la

---

<sup>177</sup> De los cuales aproximadamente un diez por ciento son comunidades y el resto ejidos.

<sup>178</sup> Si bien la cifra más comúnmente citada es la del 52 por ciento del territorio nacional, como ha señalado Arturo Warman, si se descuentan las áreas urbanas y los cuerpos de agua, la proporción de la tierra rural del país que es propiedad de ejidos y comunidades puede llegar hasta el 65 por ciento.

<sup>179</sup> *Corett* es la única entidad de ese sector que ha operado con números negros por más de treinta años.

regularización consiste en expropiar los terrenos donde se han formado asentamientos irregulares (porque las operaciones que dieron lugar a ellos se consideran legalmente “inexistentes”), para después expedir títulos a los posesionarios. Entre los muchos problemas que trae consigo este sistema, baste mencionar uno: los colonos se ven forzados a pagar dos veces por el mismo terreno para tener donde vivir, a pesar de que el vendedor no les ofrece servicios urbanos de ninguna especie. Esas son las condiciones bajo las cuales millones de personas han “ejercido su derecho a la vivienda”<sup>180</sup>. Si en sus primeros quince años de existencia, esto es, entre 1974 y 1990, la *Corett* tramitó la expropiación de cuatro mil quinientas hectáreas por año, entre 1991 y 2000 ese promedio ascendió a ocho mil seiscientas hectáreas (Olivera, 2001). Y nada de esto ha ocurrido fuera de la ley. Antes y después de la reforma al régimen agrario de 1992, la regularización de la tenencia de la tierra ha estado regulada con sumo detalle desde el régimen legal agrario.

Obviamente, ha habido un uso político (no muy acorde con los cánones de la tradición constitucional, por cierto) de la regularización de la tenencia de la tierra. Especialmente a partir de la administración del presidente Salinas, esa función se incorporó a los programas de política social. En las entregas masivas de escrituras se representa un ritual en el que los posesionarios son convertidos en propietarios por obra y gracia del poder presidencial.<sup>181</sup> Esta imagen es reforzada por el discurso dominante en la burocracia agraria, que estigmatiza a los colonos como “invasores”, cuando en casi todos los casos han tenido que pagar un precio para tener acceso a un lote sin servicios.<sup>182</sup> A pesar de que, en rigor, quien comete un acto ilegal es quien vende la tierra ejidal o comunal,<sup>183</sup> el discurso dominante de la burocracia agraria hace aparecer al colono como el responsable de la irregularidad; es la ciudad la que “invade al ejido”. Por lo demás, no existen indicios de que alguna vez se haya emprendido acción penal contra alguna autoridad ejidal por haber tolerado o permitido la venta de lotes, a pesar de que eso era claramente definido como un delito en la Ley Federal de

---

<sup>180</sup> Notablemente, este hecho ha sido ignorado en los análisis del derecho a la vivienda elaborados desde el constitucionalismo. Véase, por ejemplo, Carbonell, 2001.

<sup>181</sup> En esas ceremonias los colonos reciben sus escrituras dentro de una carpeta con el escudo nacional y el nombre del presidente de la República.

<sup>182</sup> La investigación de campo ha demostrado que, en dichos procesos, “ha predominado la venta directa de los ejidatarios como la principal forma de acceso al suelo de los colonos” (Cruz, 2001, 214).

<sup>183</sup> En el paradigma liberal del derecho civil, tan desprestigiado por el “derecho social”, el colono es simplemente un adquirente de buena fe. Y si la cuestión se ve desde los derechos económicos y sociales, él estaría ejerciendo nada menos que el derecho fundamental a la vivienda.

Reforma Agraria, vigente hasta 1992. En suma, la modalidad ejidal de la propiedad, en las periferias urbanas, no sólo se ha ejercido sin limitación alguna por parte del poder público, sino que se ha creado un mecanismo administrativo para legitimarla de manera sistemática.

Es muy probable que el sistema de regularización a través de *Corett* pierda importancia en el futuro, debido a la desincorporación de las tierras del régimen ejidal antes de su urbanización.<sup>184</sup> Sin embargo, parece todavía lejano el día en el que los núcleos agrarios dejen de jugar un papel crucial en la incorporación de tierra al desarrollo urbano. Incluso, en el terreno de la cultura jurídica, subsiste todavía entre los funcionarios de los gobiernos locales (por mucho que hayan sido electos democráticamente) la creencia de que no pueden ejercer actos de autoridad tratándose de tierras ejidales y comunales, ya que estos “son de competencia federal”.<sup>185</sup> En todo caso, lo que aquí afirmamos es que, por más de tres décadas, una parte muy importante del proceso de urbanización de nuestro país, que como se sabe ha tenido dimensiones sin precedentes y que constituye uno de las grandes transformaciones de la sociedad mexicana, ha estado regido más por la lógica corporativa del régimen agrario que por la lógica de un gobierno municipal que planea el crecimiento urbano de acuerdo con alguna idea del interés público expresada en planes de desarrollo.

El fenómeno de la incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano tiene variaciones regionales importantes y es de una enorme complejidad. No obstante, a partir de las investigaciones recientes en el campo de la sociología urbana, (Cruz, 2001) se llega a la conclusión de que, si bien es cierto que los núcleos agrarios han actuado desde una, nada envidiable, posición de resistencia frente a las presiones de la urbanización, también lo es que, al menos en la zona metropolitana de la Ciudad de México, dicha resistencia ha sido exitosa, ya que ha impedido la urbanización de las

---

<sup>184</sup> Como se sabe, desde la reforma de 1992 al régimen agrario, los ejidatarios pueden, previa anuencia de la asamblea ejidal, “asumir el pleno dominio” de sus parcelas y convertirse así en plenos propietarios. Solamente entre 1995 y 2000, se desincorporaron del régimen ejidal unas cincuenta mil hectáreas de las periferias urbanas.

<sup>185</sup> Alumnos de nuestro seminario de Instituciones Territoriales del Posgrado en Estudios Políticos y Sociales de la UNAM, pudieron constatar que, entre funcionarios de la Delegación de Milpa Alta, dicha creencia los llevaba a afirmar que no podían hacer propuestas sobre usos del suelo sin la anuencia de los comisariados de bienes comunales. A lo largo de más de tres décadas de ejercicio profesional en el campo, hemos podido constatar que esa creencia es sumamente generalizada.

tierras más productivas, así como la aplicación de las sanciones previstas en la ley para quienes urbanizan irregularmente sus ejidos.

Este fenómeno ha sido descrito como una relación de complicidad entre el régimen presidencialista y las corporaciones campesinas, en la que el primero obtenía el apoyo político de las segundas a cambio de la tolerancia de las ventas ilegales.<sup>186</sup> Pero quizá estemos frente a algo peor. A pesar de que a partir del año 2001 no hay un presidente priista en la cúspide de ese “sistema”, la urbanización ilegal de los ejidos ha seguido su marcha y las autoridades agrarias siguen operando en la lógica del periodo postrevolucionario. Es aún muy temprano para saber si se trata de inercias burocráticas que tarde o temprano perderán su fuerza, o si existe algo más profundo que mantiene al pacto corporativo, a pesar de que el lugar máspreciado del sistema político mexicano ya no lo ocupa el “partido casi único”, a quien solíamos achacar la responsabilidad de dicho pacto.

Ahora bien, si en los procesos de expansión urbana las tierras de los ejidos van siendo absorbidas por la ciudad, en los asentamientos rurales que no forman parte de áreas urbanas mayores ocurre algo muy diferente. Nos referimos al incremento de los bienes y servicios públicos con los que cuentan los núcleos agrarios, que han modificado radicalmente el significado de la propiedad ejidal.

Cuando se analizan las condiciones de vida de la población en las localidades no urbanas, se suele poner el acento en las carencias de servicios, infraestructura y equipamientos que sus habitantes padecen. Y hay muy buenas razones para ello. La medición de la pobreza en el campo descansa en gran medida en ese tipo de indicadores. Y está muy bien que la investigación social sirva para documentar la indignación que ello produce. Pero esa forma de mirar nos hace olvidar que existen una gran cantidad de bienes públicos que, a pesar de su insuficiencia, han traído cambios en las relaciones sociales predominantes en las comunidades rurales.

Estamos hablando de lo que hace tiempo se conoce como la *urbanización del campo*, que no implica la supresión de los modos de vida campesinos, pero sí la introducción de una gran cantidad de elementos simbólicos y materiales propios de la vida urbana, que han alterado profundamente la experiencia social en el mundo rural. No emprenderemos aquí el recuento de la amplísima literatura que ha dado cuenta de

---

<sup>186</sup> Véase Azuela, 1995a.

las nuevas formas de la relación entre ciudad y campo.<sup>187</sup> Para dar una idea del asunto diremos que, en el típico poblado rural donde hace medio siglo no había más servicio público que el que prestaba un maestro rural, a quien frecuentemente las familias campesinas tenían que hospedar y alimentar con tal de cumplir el anhelo de tener una escuela para sus hijos, hoy en día existe una serie de equipamientos que, aunque no satisfagan plenamente las necesidades sociales, han introducido en la vida comunitaria nuevos asuntos: ahora hay unos tubos que llevan agua o electricidad a la mayoría de las viviendas, y esos tubos necesitan ampliaciones y mantenimiento, de lo cual alguien tiene que ocuparse; el centro de salud donde aparece un médico dos veces por semana implica frecuentes gestiones ante las autoridades sanitarias; de algún modo hay que decidir cómo se distribuye el agua entre los cultivos y el consumo humano en el poblado. Particularmente revelador es el foco de la calle: hay sólo veinte de ellos en todo el poblado, pero cuando uno se funde, lo que ahora llamamos “los vecinos afectados” experimentan una sensación de inseguridad que no se conocía antes de la llegada de la energía eléctrica. En suma, por los bienes públicos que hay, y por la ausencia de los que no hay, las relaciones sociales en los poblados han adquirido un nuevo significado. Tales relaciones están ahora fuertemente mediadas por esos bienes y servicios. No es esta la única transformación que ha traído a la vida rural el proceso de urbanización, pero sí es la que está directamente relacionada con nuestro tema, el gobierno de los asentamientos humanos.

Los avatares que las comunidades rurales tienen que pasar para gestionar su reducida dotación de bienes públicos seguramente parecerán asuntos de muy poca monta para quienes sólo piensan en los grandes problemas nacionales mediante abstracciones que pasan por alto las relaciones concretas entre sociedad y territorio. Pero si hacemos cuentas, y consideramos el mundo rural en su conjunto, es decir, si pensamos que se trata de poco más de treinta millones de habitantes (esto es, una población parecida a la que tenía todo el país hace cincuenta años), tenemos que reconocer que estamos hablando de un acervo nada despreciable de bienes públicos. Si, además, tratamos de averiguar cuál es el orden político en el que se fundamenta la gestión de esos bienes, nos daremos cuenta de que la autoridad municipal, es decir la

---

<sup>187</sup> El asunto está no sólo en el centro de la teoría sociológica contemporánea (Giddens, 1987) sino incluso en la historia del pensamiento social sobre la ciudad en México, con Oscar Lewis y Robert Redfield a la cabeza. Sobre el papel de estos últimos autores en el pensamiento sobre la urbanización, véase la reseña de Rodríguez Kuri, 2003.

autoridad electa por el conjunto de los residentes de un territorio de acuerdo al principio de ciudadanía, prácticamente no tiene intervención alguna en esos asuntos. La energía eléctrica se contrata con la Comisión Federal de Electricidad; el aprovechamiento del agua se negocia con la Comisión Nacional del Agua, la educación (incluso después de la descentralización) la imparten los estados, no los municipios, los templos se registran en la Secretaría de Gobernación (si “la comunidad” los autoriza). ¿Qué otros bienes públicos hay en un poblado rural? Para cualquiera que conozca la vida en los poblados rurales, es difícil pensar en un servicio o alguna actividad (incluyendo la construcción) que controlen las autoridades municipales.

Cuando esos servicios públicos se miran desde la perspectiva de los ejidatarios y los comuneros, puede resultar incluso admirable el esfuerzo que durante décadas han puesto en ello. Pero cuando se mira desde el punto de vista del resto de los ciudadanos que viven en esos poblados, lo que se observa es la exclusión de un sector creciente que, desde la posición del “avecindado”, tiene que aceptar las reglas que dictan los primeros. Las decisiones se toman en las asambleas de los núcleos agrarios, en las cuales sólo pueden participar los ejidatarios y los comuneros; no importa cuánta “solidaridad” puedan desplegar estos hacia los otros, el hecho es que el acceso a las decisiones está claramente diferenciado. Y lo que define esa diferencia es nada menos que la propiedad de la tierra.<sup>188</sup>

Así, en la medida en que el crecimiento de la población rural sea mayor que el de los “sujetos agrarios” (ejidatarios y comuneros), se profundiza un tipo de exclusión que no estaba prevista en el programa original de la reforma agraria - mucho menos en el del régimen municipal. Esa exclusión no sólo es de carácter social sino también político, a menos que se piense que tomar decisiones sobre los bienes de consumo colectivo no es gobernar. Cuando se hace evidente que en la mitad del territorio nacional la vida local está dominada por los núcleos agrarios, parece irrelevante que se reforme el artículo 115 Constitucional para proclamar que el municipio es una entidad de carácter gubernamental<sup>189</sup>, así como parece irrelevante que los habitantes de esos poblados voten en las elecciones municipales, mientras los bienes públicos de

---

<sup>188</sup> En nuestra investigación de campo en treinta ejidos de la región de Los Tuxtlas, en el sur de Veracruz, encontramos un promedio de cuatro adultos no ejidatarios por cada ejidatario, además encontramos que prácticamente todos los servicios públicos son controlados o gestionados por los ejidatarios (Azuela, 1995).

<sup>189</sup> Ese fue el aspecto más interesante de la reforma de 1999 a dicho precepto. Hasta entonces, la doctrina constitucional sólo reconocía al municipio el carácter de una entidad administrativa.

los lugares donde viven estén bajo el control de los dueños de la tierra, no de las autoridades que han sido electas por el conjunto de los ciudadanos.

El hecho es que los constitucionalistas en general, incluyendo a quienes se han interesado en asuntos municipales, no hayan reparado en que la debilidad del municipio no sólo se debe a que el poder está concentrado en la instancias “de arriba”, sino también porque “hacia abajo”<sup>190</sup> los núcleos agrarios se han convertido en un cuarto orden de gobierno, en la medida en que ha aumentado la población que habita en ellos y los servicios públicos que ahí se prestan. Seguramente, ni la reforma agraria ni el constitucionalismo se propusieron jamás crear una democracia censitaria, es decir una que pone a los propietarios por encima de los demás ciudadanos; pero los cambios demográficos y territoriales han terminado por crear precisamente eso. Que un fenómeno tan importante haya pasado desapercibido seguramente tiene una explicación cultural: la mirada de los constitucionalistas (que parece ver a los actores como entes suspendidos en el espacio) suele pasar por alto el territorio, mientras la de los agraristas (que sólo ve el acceso a la tierra) suele pasar por alto el carácter de ciudadanos de quienes residen en el territorio.

Hasta aquí nos hemos referido al creciente poder que ejercen los núcleos agrarios en dos contextos vinculados con el proceso de urbanización – el control del suelo en las periferias de las grandes aglomeraciones y la gestión de los servicios públicos en los poblados rurales. Hay todavía una tercera cuestión en la cual los núcleos agrarios están siendo cada vez más importantes. Se trata del creciente control que ejercen sobre ciertos recursos naturales, en particular los bosques y el agua.

Cuando se analiza de cerca la relación entre los núcleos agrarios y los recursos forestales, aparece un asunto verdaderamente sorprendente del debate público mexicano. Mientras un sector nada despreciable de la opinión pública (el vinculado al neo zapatismo), clama por el “acceso colectivo” de los pueblos indígenas a los recursos naturales, como si ellos estuviesen sistemáticamente excluidos de dichos recursos, al mismo tiempo la bibliografía especializada en asuntos forestales presenta a México como un caso ejemplar. De acuerdo con una reciente publicación académica, en un

---

<sup>190</sup> En el debate sobre el municipio, un politólogo, Nicolás Pineda, es uno de los pocos que han reparado en el modo en que el régimen municipal de un estado (en su caso, Sonora), ha perdido fuerza por el hecho de que la reforma agraria se condujo desde el Poder Ejecutivo Federal. Parece obvio que no podría haber sido de otra manera, ya que en casi todo el país las autoridades municipales se mostraban hostiles (o al menos indiferentes) al reparto agrario, pero es notable que el asunto haya sido objeto de tan escasa atención (Pineda, 2000).



recuento mundial sobre la propiedad de los recursos forestales sólo un país del mundo (Papua Nueva Guinea) tiene una proporción mayor de dichos recursos en manos de comunidades indígenas o campesinas (Bray et al, 2005). En México el ochenta por ciento de los bosques son propiedad de ejidos y comunidades. Pero no sólo eso: desde los años ochenta ellos han ido recuperando el control real sobre sus bosques, después de décadas en las que habían sido meros testigos de la explotación de los mismos por empresas privadas o públicas, al amparo de concesiones que el gobierno federal solía otorgar como si los bosques fuesen propiedad nacional.<sup>191</sup> Todo parece indicar que puede hacerse un balance positivo de las nuevas experiencias de aprovechamiento forestal por parte de los núcleos (Merino y Bray, 2004), donde el control que ellos ejercen sobre ciertos recursos (el suelo en la periferia suburbana, los servicios públicos en los poblados) representa alguna forma de exclusión social o política. En el caso de los bosques puede decirse que el fortalecimiento de la propiedad ejidal y comunal puede traer beneficios tanto para las comunidades como para el público en general, en la medida en que se haga un uso sustentable de los mismos.

Ahora bien, si el nuevo papel de los núcleos respecto de los bosques puede ser una buena noticia, el mismo proceso puede ser mucho más problemático tratándose del agua. Aquí vale la pena mencionar que, a lo largo del siglo veinte, se dieron dos tendencias contradictorias respecto del manejo del agua. Por un lado, tanto la legislación en la materia como la práctica administrativa y judicial, tendieron a consolidar la idea de que el agua (cuando se encuentra en un estado en el que es más fácil su aprovechamiento: lagos, corrientes de agua superficiales y mantos acuíferos) es propiedad nacional. Ese supuesto es la base del poder burocrático de los organismos del agua (Aboites, 1998). En cambio, las políticas agrarias (y en buena medida también la legislación agraria) difundieron la idea de que el agua era parte del reparto agrario. Al menos en la experiencia de los campesinos o, para usar una expresión sociológica, en su “mundo de la vida”, la propiedad de la tierra estuvo fuertemente asociada a la del agua. La primera no sirve de nada sin la segunda y viceversa. Aunque por razones obvias esto presenta importantes variantes regionales, el hecho es que en la cultura campesina la idea de que el agua es propiedad de la nación

---

<sup>191</sup> La creencia (enteramente falsa) de que los bosques son propiedad de la nación, había sido difundida con éxito por el gremio forestal, que por mucho tiempo tuvo en sus manos la gestión burocrática de dichos recursos.

puede resultar extraña cuando entra en conflicto con la capacidad de los núcleos de disponer de ella.

Los conflictos que se viven de manera cada vez más frecuente e intensa por el control del agua han puesto al descubierto la fragilidad de nuestro arreglo constitucional respecto del agua. En el año 2006 se celebró en México el Foro Mundial del Agua y se repitió hasta la saciedad un lugar común: en el futuro las guerras serán por el agua. Pero cualquiera que haya estado atento a la relación entre sociedad y territorio en los últimos años podrá atestiguar que la guerra por el agua comenzó hace tiempo. El arbitraje que, desde los años cuarenta, ejerció una burocracia hidráulica centralizada es cada vez menos viable y los actores que quedan en el centro del escenario son nada menos que los núcleos agrarios. Con cada vez mayor éxito, están reclamando el control del agua; unas veces mediante movilizaciones de fuertes tonos radicales (mujeres mazahuas del Estado de México) otras veces mediante iniciativas por medio de las cuales tratan de negociar con las ciudades el pago por los “servicios ambientales” que ellas prestan por permitir el paso del agua (Robles y Paré, s/f); unas más mediante la total negativa a permitir que el agua sea llevada a otras regiones.<sup>192</sup>

La crisis del agua está, primero que nada, en la cultura jurídica. Nótese que nadie duda de cuál es el régimen de propiedad de los hidrocarburos; el debate público puede estar polarizado, pero todos saben cuál es la norma constitucional que hay que cambiar (o que preservar). Ese tipo de consenso social no existe respecto del agua. La fórmula constitucional tiene un peso muy débil en el conjunto de percepciones y valores que entran en juego. Por ejemplo, pocos aceptarían que el Gobierno Federal pase por encima de los campesinos de la cuenca del río Temascaltepec para traer agua a la ciudad de México, por mucho que se trate de la sed de millones de personas, la inmensa mayoría pobres. Para muchos, los habitantes de la ciudad no tenemos derecho a quitarles *su* agua y ese es un indicio de que carecemos en nuestra cultura jurídica (constitucional) de un referente común que nos permita orientarnos en situaciones de conflicto.

Es verdad que la ciudad de México tiene peculiaridades culturales y tecnológicas propias. Pero lo cierto es que la necesidad de distribuir el agua para

---

<sup>192</sup> Es eso lo que ha impedido a la Comisión Nacional del Agua la continuación del proyecto Cutzamala para traer agua a la ciudad de México desde 1997, un acontecimiento de enormes consecuencias, hasta ahora muy bien disimulado.

satisfacer diferentes necesidades en diferentes lugares se presenta a todo lo largo del territorio nacional. Son muy pocas las comunidades que pueden satisfacer sus necesidades con agua ubicada en su territorio. Incluso las que sí podrían hacerlo serán objeto de los reclamos de sus comunidades vecinas. Hoy parece difícil imaginar las fórmulas jurídicas que se requerirán para regular el acceso al agua y para procesar los conflictos. De lo que sí podemos estar seguros es que la Constitución ya no nos ofrece la solución. En el nuevo diseño institucional deberán participar los constitucionalistas; pero antes tendrán que reconocer esto como un problema constitucional.

Hay muchos otros temas en la agenda de la relación entre los núcleos agrarios y el poder público,<sup>193</sup> pero creemos que los que hemos señalado son suficientes para justificar la afirmación de que, tal como está, dicha relación supone un problema constitucional de primer orden. Sin tratar de satanizar a los núcleos agrarios, pensamos que en un sentido muy importante, es preciso abrir espacios para la participación de actores externos a los mismos - desde quienes habitan en las tierras sin tener derechos de propiedad, hasta los ayuntamientos electos democráticamente. Esto necesariamente tendrá que traer consigo una reducción sustancial del poder que ahora ejercen los núcleos agrarios.

### **Conclusión: el triángulo imposible**

En 1983 se incorporó al artículo 25 constitucional una manera de describir la estructura de la economía que había ido ganando terreno en el discurso oficial durante décadas: *público, privado y social* es la tríada que forman los sectores que desde entonces “concurren” al desarrollo económico. Obviamente, los núcleos agrarios son, por su amplia cobertura territorial y demográfica, los más notables representantes de ese sector social. En ese mismo sentido, hoy en día se les designa con la frase “propiedad social”, como si las otras formas de propiedad no implicasen, por definición, relaciones sociales. Pero aquí el punto no es desarrollar o defender alguna teoría de la propiedad, sino simplemente constatar que, en el constitucionalismo mexicano, se ha consolidado ese esquema triangular como una forma de entender

---

<sup>193</sup> Aunque sea brevemente, vale la pena mencionar las dificultades de las autoridades locales para cobrar impuesto predial a los núcleos, así como las de las autoridades ambientales para hacer cumplir la ley en materia forestal y de vida silvestre.

diferentes sectores de la economía.<sup>194</sup> El peso relativo de cada uno de ellos puede cambiar, pero formalmente permanecen los tres.

El esquema está muy bien cuando la mirada sólo registra a los agentes económicos, pero se vuelve muy problemático cuando se observa en el territorio. En la medida en que la llamada propiedad social ocupa un territorio donde hay cada vez más bienes de consumo colectivo y donde viven cada vez más personas que no son miembros de los núcleos propietarios de la tierra, el triángulo parece francamente imposible. El núcleo agrario no es simplemente un tercero, ajeno a lo público y a lo privado, sino que se coloca en medio, y a costa de ambos. Por un lado, esta modalidad de la propiedad privada se ejerce excluyendo a muchos ciudadanos de la gestión de las cosas comunes del lugar donde residen, por el hecho de no ser parte del núcleo; por el otro, pone límites severos al poder público, sobre todo a los municipios, en la medida en que ejerce los poderes que constitucionalmente le corresponden a éste.

Cuando se logra ver de ese modo el tema de los asentamientos humanos, es decir, cuando se observa quién gobierna en los procesos de ocupación del territorio y sus recursos, la respuesta del constitucionalismo mexicano sobre este tema resulta mucho menos robusta de lo que parecía en 1976, cuando el tema entró al texto de la Constitución. Los procesos que describimos en el último apartado, que quedan fuera de la mirada de nuestro constitucionalismo, están lejos de ser simples infracciones ocasionales de la norma constitucional; son el modo en el que se ha ido constituyendo una forma emergente de poder social, que se ejerce de manera cotidiana e institucionalizada. Exclusión social en los asentamientos irregulares de la periferia urbana, exclusión política en el gobierno de los bienes comunes del mundo rural y control desproporcionado de recursos naturales que, como el agua, deberían ser objeto de un régimen que permita su justa distribución y su adecuado aprovechamiento, al margen de derechos históricos de dudosa legitimidad.

Es verdad que el constitucionalismo ha sabido reconocer la gravedad del reto que plantean las reivindicaciones indígenas a partir del surgimiento del neo

---

<sup>194</sup> Sorprende la manera como el análisis constitucional presenta esa tríada como si siempre hubiese estado ahí. Miguel de la Madrid, por ejemplo, explica la mencionada reforma (que él mismo impulsó) afirmando que "...la ley fundamental ... establecía, desde sus orígenes, la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad social..." (De la Madrid, 2004, p. 441) cuando lo cierto es que el constituyente de 1917 no estableció esa tríada, sino la idea de modalidades a la propiedad privada, tal como vimos en la primera sección.

zapatismo, en particular por lo que se refiere a la demanda del “acceso colectivo” a los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas (Cossío y Franco, 1999). Al menos quienes han sido más sensibles a estas nuevas demandas están dispuestos a reconocer que la reforma constitucional de 2001 en materia indígena no logró la suficiente legitimidad como para pensar que avanzamos en ese terreno; y eso significa que hay una verdadera parálisis en el proceso constitucional mexicano. Sin embargo, lo que hemos expuesto en este trabajo sugiere que la situación es en realidad mucho peor. Independientemente de las connotaciones específicas de la identidad indígena (cuya importancia no pretendemos negar pero que no son objeto de este trabajo) el reto que representan los núcleos agrarios en su conjunto, a través de las prácticas que hemos descrito, tiene las mismas consecuencias prácticas, pero con una cobertura mucho mayor, tanto en lo geográfico como en lo demográfico, que la reivindicación indígena.

Una vez que el constitucionalismo mexicano haya reconocido estos problemas, tendrá que enfrentar una serie de dilemas que no parecen nada sencillos. El más importante de ellos se refiere al estatuto que, en nuestro orden constitucional, debieran tener los núcleos agrarios. Una primera opción consistiría en convertirlos en el cuarto orden de gobierno, pero para que este fuese democrático tendría que incorporar a todos los habitantes de sus tierras en condiciones de igualdad jurídica, es decir, habría que eliminar el sistema de democracia censitaria que rige en los hechos; ni obligarlos ni convencerlos parece cosa fácil. La segunda opción consistiría en tratar a los núcleos como simples propietarios privados de la tierra y los recursos, para someterlos al poder democrático de los tres órdenes de gobierno, lo que parece todavía más difícil. Se va a necesitar una gran dosis de imaginación jurídica y política para encontrar otras vías, o algún camino para hacer viable alguna de las dos señaladas. Reconocer el problema sería sin duda un paso importante.

## **7. La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico en México<sup>195</sup>**

En este ensayo me propongo abordar las transformaciones más importantes de la dimensión jurídica del desarrollo urbano en México en las últimas tres décadas. El sesgo que he querido adoptar es el de salir al paso de uno de los lugares comunes más frecuentes en el modo en que se habla sobre nuestras ciudades: la idea del caos. Obviamente, nadie puede decir que el nuestro sea un orden urbano ejemplar ni que nuestras leyes en la materia sean observadas de manera sistemática. Pero cuando se afirma únicamente lo contrario, es decir, cuando se dice que entre nosotros la ley simple y sencillamente no se cumple, se corre el riesgo de creer que el orden jurídico y el orden urbano no tienen nada que ver. Dentro de las limitaciones de espacio de un trabajo de esta naturaleza, me propongo mostrar que la relación entre ambos órdenes es más compleja de lo que parece. El primer apartado, que se refiere a la actividad legislativa que se ha dirigido en forma explícita a la cuestión urbana, trata de dar una idea del tipo de expectativas que quedaron plasmadas en las reformas constitucionales y las leyes de las tres últimas décadas del siglo xx. Como se verá, dichos ordenamientos no sólo contribuyeron a lo que se dio en llamar la “institucionalización de la planeación urbana”, sino que también sentaron las bases para una gestión urbana descentralizada, a contrapelo de la tradición centralista de nuestro Estado postrevolucionario.

El segundo apartado se refiere a una serie de transformaciones jurídicas que, si bien no fueron motivadas por los problemas urbanos (sino por otras agendas, como la municipal, la agraria o la ambiental), han impuesto nuevas e importantes condiciones a los procesos de urbanización. En el tercer apartado se ofrece una síntesis de ciertos procesos sociopolíticos que, a pesar de su carácter “extrajurídico”, han impactado el sentido y el alcance del régimen del desarrollo urbano. Finalmente, en el cuarto apartado intento explicar que existe un conjunto de prácticas jurídicas que no sólo “acompañan” los procesos de desarrollo urbano, sino que son un elemento constitutivo de los mismos. Mi argumento es que, si observamos de cerca

---

<sup>195</sup> Este texto se publicó originalmente como capítulo en el volumen coordinado por Martha Schteingart y Gustavo Garza titulado *Desarrollo Urbano y Regional*, en la colección *Los grandes problemas de México*. El Colegio de México, 2010.

dichas prácticas, podemos hacer más visible la compleja relación entre ciudad y derecho, que si nos limitamos a constatar los (sin duda altos) niveles de incumplimiento de la legislación de la materia.

### **La producción jurídica para la ciudad**

Comenzaré, pues, con una descripción de lo más relevante de la producción de normas jurídicas dirigidas de manera explícita a la regulación de los procesos de expansión y transformación de los espacios urbanos. El hecho de que nuestro recuento comience en 1976 no significa que no existan antecedentes importantes. Para entonces todos los estados de la República contaban con una abundante legislación y reglamentación en temas urbanísticos. Típicamente, existían leyes en materia de “planificación”, fraccionamientos y construcciones. En muchos estados existían sistemas de tributación para la recuperación del costo de las obras públicas, así como regulaciones de carácter sectorial para los diferentes temas de la gestión urbana –desde la operación de rastros y panteones hasta el tránsito de vehículos, pasando por la conservación de lugares “típicos” o de belleza natural.<sup>196</sup> Incluso existía una tímida producción académica que por desgracia no llegó a influir en los procesos legislativos de la década de los setenta (Alarcón, 1969 y 1972; Baqueiro, 1972; Gallo, 1974). Siguiendo la tradición constitucional mexicana, esos análisis no dejaban de invocar el principio de la función social de la propiedad como principio rector de toda normativa urbanística.

Quien quiera realizar una reconstrucción histórica del papel del Derecho en el desarrollo urbano de México antes de esa década obligatoriamente tendrá que consultar dichas fuentes. Dejando de lado la urbanización irregular, los espacios urbanos creados durante casi medio siglo estuvieron marcados por una normativa que hoy nos es prácticamente desconocida. Y ello se debe a que las iniciativas emprendidas a mediados de los setenta ignoraron casi por completo las condiciones jurídicas previas. No será difícil encontrar en ello una muestra más del centralismo que caracterizó al orden político mexicano durante tanto tiempo.

---

<sup>196</sup> En una investigación de carácter exploratorio realizada en 1975 en la UAM-Azcapotzalco, bajo la dirección de Andrés Alarcón Segovia, se localizaron un promedio de treinta ordenamientos por estado (entre leyes y reglamentos), aplicables a la cuestión urbana.

Y si el centralismo venía de la mano con el presidencialismo, no es exagerado decir que la primera producción normativa de alcance nacional dirigida a la cuestión urbana vino cuando el Presidente vio la oportunidad de mostrar su liderazgo en una cumbre internacional.<sup>197</sup> Sólo así se explica que nuestra legislación haya adoptado la terminología de los “asentamientos humanos”, cuando en la práctica jurídica mexicana el concepto dominante había sido más bien el de “desarrollo urbano” o de la “planificación urbana”.<sup>198</sup> Así, la nueva fase de la normativa urbanística mexicana quedó más marcada por el afán de ubicarse en el contexto internacional que por una recuperación de la experiencia propia.

Esa nueva fase se inició con dos procesos que sentaron las bases para el desarrollo de la normativa urbanística en las décadas siguientes: las adiciones y reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), ambas en vigor desde 1976. Pasando por alto algunas deficiencias menores, las nuevas disposiciones constitucionales incorporaron de manera muy inteligente la cuestión urbana a un texto constitucional que estaba marcado por el carácter predominantemente rural de la sociedad mexicana de principios del siglo xx. En primer lugar, una adición al párrafo tercero del artículo 27 hizo explícita la aplicación del mismo a los asentamientos humanos, en particular por lo que se refiere a las atribuciones de “la Nación” para imponer límites a la propiedad.<sup>199</sup> A pesar del escándalo que ello provocó, no se hacía otra cosa que poner a la Constitución a tono con un movimiento mundial de institucionalización de la planeación, que tiene como principal consecuencia la redefinición de la propiedad en el contexto de la gestión urbana.

En el artículo 115 se insertaron dos nuevas disposiciones relativas al régimen interno de los estados. Por un lado, se estableció el fundamento para que las leyes estatales regularan la materia urbanística dentro de su ámbito de competencia, lo que implica, entre otras cosas, la distribución de las atribuciones entre los estados y

---

<sup>197</sup> En junio de 1976 se llevaría a cabo la Cumbre de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, organizada por la ONU.

<sup>198</sup> Bastaría con revisar los nombres de los programas y las dependencias creados durante el gobierno de Luis Echeverría para darse cuenta de que la frase “asentamientos humanos” aparece sólo cuando se aproximaba la Cumbre de Vancouver.

<sup>199</sup> La reforma dispuso que “se dictarán las medidas para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.



los municipios. Por el otro, se introdujo el fundamento del régimen metropolitano, al disponer la obligación de los municipios, los estados y la Federación de planear y ordenar “de manera conjunta” el desarrollo de los centros de población que tienden a formar una unidad más allá de las fronteras de un estado. Por desgracia, los debates recientes sobre la cuestión metropolitana han pasado por alto la fuerza de esa disposición, que constituye una restricción importante a la autonomía municipal y a la soberanía de los estados. Para nosotros, tal como está la fracción VI del artículo 115, el legislador federal ordinario cuenta con un amplio margen para regular la materia metropolitana. Es verdad que eso no sería un fundamento suficiente para establecer gobiernos metropolitanos, pero esto parece poco probable políticamente. En cambio, un sistema de coordinación metropolitana bien puede establecerse mediante la ley con el texto constitucional tal como está.

La más importante de las reformas constitucionales de 1976 en materia de asentamientos humanos fue la adición de una nueva fracción (la XXIX-C) al artículo 73, que se refiere a las atribuciones del Congreso de la Unión. Así se introdujo un sistema basado en el concepto de la “conurrencia” que se ha instalado como un componente central en el lenguaje de la gestión urbana en México.

Conviene recordar que, durante muchos años, predominó la idea de que sólo la Federación podía imponer límites a la propiedad: cuando se preguntaba a qué órgano del Estado se refiere el artículo 27 al hablar de la *Nación*, casi unánimemente se respondía que se trataba de la Federación. Es cierto que esa idea tuvo importantes excepciones en el período postrevolucionario,<sup>200</sup> pero ésta era la doctrina dominante entre los juristas a mediados de los años setenta. La importancia de la idea de las facultades concurrentes radica en que evitó una definición en términos de facultades excluyentes (de la Federación o de los estados) y abrió el camino para un federalismo de tipo cooperativo (Díaz y Díaz, 1996).

En suma, las reformas constitucionales que dieron lugar al actual régimen de “los asentamientos humanos” fueron ajustes oportunos e inteligentes para dotar de fundamentos sólidos a la gestión urbana. Pero acaso el rasgo más notable de las mismas haya sido el optimismo de su ánimo modernizador. No se percibían todavía

---

<sup>200</sup> Basta con señalar el ejemplo de la posición de la Procuraduría General de la República en 1936, en la que el propio gobierno federal apoyaba la idea de que los estados (y no sólo la Federación) pueden imponer modalidades a la propiedad privada, postura que revela la intención del gobierno de Lázaro Cárdenas de apoyar las acciones agrarias del gobierno de Yucatán (García, 1936).

las fisuras del régimen político y se profesaba una fe casi ciega en el poder del Estado para fijar la imagen precisa de un futuro deseado. La planeación, o sea, la tecnología más ambiciosa del Estado moderno, sería el nuevo instrumento de una élite que no dudaba en la fuerza del Estado que conducía. Se trataba simplemente de actualizar un marco constitucional, de trasladar sus postulados de racionalidad y justicia social al ámbito urbano; pocos sospechaban que su aplicación enfrentaría las contradicciones creadas por el mismo régimen durante las décadas anteriores. Era tal el optimismo que ni siquiera los conflictos entre órdenes de gobierno, normales en la vida constitucional de cualquier país, inquietaban a los autores de las reformas constitucionales y de la LGAH.

La expedición de la LGAH, uno de los procesos legislativos más accidentados de la época, ya ha sido objeto de diversos análisis.<sup>201</sup> Pero la revuelta empresarial en su contra era más el resultado de una serie de conflictos acumulados con el gobierno de Echeverría, que del contenido mismo de la iniciativa.<sup>202</sup> Prueba de ello es que, algunos años más tarde, empresarios neoleoneses convertidos en gobernantes municipales ejercieron con amplitud las mismas atribuciones para regular el uso del suelo que en 1976 habían rechazado por su carácter “socializante”. En todo caso, el tema de la legislación urbanística apareció en el espacio público marcado por una intensa confrontación de carácter ideológico. El rumor que esparcieron algunos grupos empresariales, en el sentido de que el gobierno pretendía obligar a “la gente” a compartir sus casas con los pobres fue el aspecto más grotesco del conflicto.<sup>203</sup>

Más allá de la retórica revolucionaria con la que el gobierno presentaba a la LGAH, lo cierto es que su contenido no iba más allá de lo que es perfectamente común en cualquier Estado moderno: un régimen jurídico para ordenar los procesos urbanos. Repasemos, aunque sea brevemente, sus cuatro elementos más importantes: el régimen de planes, la distribución de competencias, las regulaciones a la propiedad y la participación social en la gestión urbana. El sistema de planes

---

<sup>201</sup> Entre otros, véase Ramírez (1983) y Azuela (1989).

<sup>202</sup> Uno de los factores que encendió la reacción empresarial fue el “subtexto” que acompañaba a la iniciativa. Si bien ésta estaba redactada con la neutralidad que caracteriza al discurso jurídico, las palabras con las que el presidente se refería a ella no dejaban de ser amenazantes. Nos referimos a la insistencia de Luis Echeverría de calificar de “profascistas” y de representar a “una minoría plutocrática” a los críticos de la Ley.

<sup>203</sup> Si los temas que aborda Carlos Monsiváis son un indicio de la opinión pública ilustrada, es revelador que su contribución para un ambicioso libro colectivo sobre la situación del país en esa década haya estado dedicada ni más ni menos que al rumor como arma política (Monsiváis, 1980).

establecido originalmente por la LGAH constaba de cuatro niveles: el nacional, los estatales, los municipales y los de conurbación. Como es obvio, sólo los planes de conurbación correspondían a un fenómeno estrictamente urbanístico; los demás tienen como marco territorial de referencia una circunscripción político-administrativa. La principal consecuencia de ello fue que se hizo necesario “inventar”, en las leyes de los estados, otros niveles de planeación, siendo el más importante de ellos el de los “centros de población”.<sup>204</sup>

El sistema de planes establecido por la LGAH sufrió una especie de degradación simbólica con la expedición de la Ley de Planeación en 1983. Ella transformó la terminología de la materia, disponiendo que la categoría de “plan” quedaría reservada al Plan Nacional de Desarrollo, es decir, al documento en el que el presidente de la República da a conocer las orientaciones de su gobierno –la asociación de la figura por excelencia del Estado moderno con la figura presidencial es demasiado evidente para insistir en ello. Así, los que antes eran planes de desarrollo urbano pasaron a ser simples “programas”.

Es interesante hacer notar el régimen de las “conurbaciones”, ya que en la versión de 1976 de la LGAH se asumía el carácter político del proceso de su creación, pues se encomendaba a la Secretaría de Gobernación ser el conducto para que el Ejecutivo federal convocase a los gobernadores de los estados para la integración de la comisión respectiva. En todo caso, era mediante un decreto presidencial como se creaba una zona conurbada. Este sistema fue sustituido en la versión de 1993 por un sistema “concertado”. Conviene hacer notar que, en los últimos seis meses de su gobierno, Luis Echeverría decretó seis zonas conurbadas.<sup>205</sup>

En cuanto al régimen de distribución de competencias lo más interesante de la LGAH de 1976 es que dejaba a las leyes de los estados uno de los problemas más complejos de la materia, o sea, la definición de las competencias de los gobiernos estatales y de los municipales en los procesos de planeación y de gestión urbana. Habría que esperar hasta la reforma del artículo 115 constitucional de 1983 para

---

<sup>204</sup> Afortunadamente, la LGAH definió con cierta claridad los centros de población como “las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión futura; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos” (artículo 2º).

<sup>205</sup> También vale la pena señalar que los decretos no han sido derogados, por lo que podría decirse que esas zonas conurbadas todavía existen legalmente.

que se iniciase el proceso de asignación de las competencias reguladoras del desarrollo urbano a las autoridades municipales, pero no cabe duda de que las reformas de 1976 y la LGAH abrieron el camino para ello, a pesar de que en su momento no fueron cabalmente comprendidas. Por un lado, fue despiadada la oposición de los empresarios a que se habilitara a los municipios para ejercer esas atribuciones. Pero tampoco en los medios académicos se reconoció la importancia del proceso. Para un historiador tan distinguido como Andrés Lira, se trataba de una fase más en el proceso de centralización de poderes en manos del gobierno federal:

Estas facultades del Ejecutivo federal se han extendido y pormenorizado a medida que crece y se complica nuestro espectro social –ahora con evidencias espantosas de crecimiento demográfico y urbanización acelerada. Las reformas de los años setenta al artículo 27 constitucional y la legislación sobre asentamientos humanos que de ahí se derivan nos lo indican claramente (Lira, 1987: 66).

En realidad, como decía más arriba, lo que ocurrió en 1976 fue el abandono de la doctrina, si no prevaleciente, al menos recurrente, según la cual sólo el Ejecutivo federal podía imponer limitaciones a la propiedad privada. Mediante el nuevo sistema de planes, las autoridades locales estaban siendo habilitadas para ejercer esa función,<sup>206</sup> con lo que se daba el cambio más importante, en un sentido descentralizador, que el tema de los asentamientos humanos aportaba a nuestro orden constitucional.

El tema del suelo urbano era quizá el que despertaba más interés. Ahí se expresaba nada menos que la expectativa de llevar el principio de la función social de la propiedad al ámbito urbano –intento que, por cierto, ocurrió décadas después en otros países de la región.<sup>207</sup> Entre los medios que la ley establecía para ordenar los asentamientos humanos, estaba “la regulación del mercado de terrenos [...]”

---

<sup>206</sup> Un indicio, quizás anecdótico, de ello fue que Ignacio Burgoa, quien se había manifestado en contra de la LGAH por otorgar esas atribuciones a los municipios, en la siguiente edición de su libro *Las garantías individuales*, añade un párrafo en el que cambia radicalmente de opinión sobre esta cuestión (Burgoa, 1995).

<sup>207</sup> La Ley de Reforma Urbana de 1989, en Colombia, y el Estatuto de la Ciudad, de Brasil, siguen la misma inspiración, aunque contienen un repertorio más amplio de instrumentos. Todavía es temprano para saber si lograrán sus cometidos.

Además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular” (artículo 3º, fracción x). A pesar de los temores que despertó en los empresarios y del correspondiente entusiasmo que suscitó en los planificadores, ello no se tradujo en la adopción de medida alguna en tal sentido. Siete años después, en una reforma que pasó desapercibida en la opinión pública, se incorporó a la LGAH el derecho de preferencia a favor de estados y municipios para adquirir los “predios comprendidos por las declaratorias de reserva, cuando dichos predios sean puestos a la venta o, a través de cualquier acto jurídico, vayan a ser objeto de una transmisión de propiedad” (artículo 41). Hasta la fecha, no se ha reportado caso alguno en el que los gobiernos locales hayan intervenido en el mercado en ejercicio de esa atribución. La impresión que predomina hoy en día entre los planificadores es la de un mercado inmobiliario sin control alguno. La tendencia consiste en que los planes se adaptan a las decisiones de los inversionistas, en particular de los promotores de grandes conjuntos habitacionales en las cada vez más lejanas periferias urbanas.

El último tema que quiero destacar de la LGAH es el de la participación social. Desde el principio de la década, el tema del “desarrollo de la comunidad” (un trasplante de Estados Unidos) había sido objeto de diversas iniciativas desde la administración.<sup>208</sup> Efectivamente, desde una década antes de la aparición de la “sociedad civil” como un conjunto de actores que se definen en la escena pública por ser el polo opuesto al Estado, desde dentro de la propia administración adquiere fuerza la idea de que “la sociedad debe” participar en la planeación y en la gestión de los procesos urbanos. En la versión de 1976 el asunto no había pasado de ser un postulado sin procedimientos precisos, pero en las reformas de 1984 se expresó en la creación de un espacio jurídico relativamente novedoso respecto de la tradición del derecho público mexicano. Una disposición que se insertó sin que lo haya propuesto alguna organización social, otorgó el derecho a los residentes de áreas urbanas afectadas por construcciones, cambios de uso del suelo “u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes o programas [...] y originen un deterioro en la calidad de vida [...] a exigir que se lleven a cabo las suspensiones, demoliciones o modificaciones que sean necesarias para cumplir con los citados ordenamientos” (artículo 47).

---

<sup>208</sup> Basta con evocar las siglas de dos organismos de la época: INDECO (Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular) y AURIS (Acción Urbana e Integración Social).

Con esa disposición se inició lo que ha sido un largo y arduo proceso hacia el reconocimiento de los *intereses difusos* en la defensa de la calidad de vida. Algunos jueces federales admitieron a los residentes como “quejosos” en juicios de amparo en contra de ciertos desarrollos urbanos.<sup>209</sup> Pero su efecto más importante fue servir como antecedente en el reconocimiento de los intereses difusos en materia ambiental en 1996.

Acaso lo más notable de la historia de la LGAH sea el modo en que fue perdiendo relevancia conforme iban apareciendo iniciativas legislativas en temas emergentes, que dejaban en el olvido lo que, fugazmente, había estado en el centro de la vida pública del país en 1976. Una muestra elocuente de ello es que la aparición de una nueva LGAH, en 1993, pasó totalmente desapercibida. Que haya sido aprobada por unanimidad en ambas cámaras era un motivo de orgullo para los equipos de quienes la impulsaron.<sup>210</sup> Ellos demostraban su pericia para la “concertación” al sacar adelante una iniciativa por unanimidad, pero nadie puede decir exactamente qué había cambiado en la legislación sobre asentamientos humanos, porque la nueva ley era casi idéntica a la anterior.<sup>211</sup>

Más adelante volveré sobre el incómodo lugar que terminó teniendo la LGAH respecto de otras leyes, porque ello es importante como síntoma de la marginalidad en la que cayó el tema urbano en nuestra vida pública. Por ahora continuaré la descripción sobre la producción jurídica *para* la ciudad, refiriéndonos a lo que ocurrió en los estados de la República. En los meses siguientes a la expedición de la LGAH, en mayo de 1976, los gobernadores de los estados cerraron filas en torno a la “figura presidencial” y promovieron ante sus respectivos congresos leyes de desarrollo urbano, que en su inmensa mayoría seguían un formato que había sido redactado en la Secretaría de la Presidencia.<sup>212</sup> Sólo el gobierno de Nuevo León, que seguramente no quiso agravar el conflicto con los empresarios de ese estado, no

---

<sup>209</sup> El caso más conocido, aunque nunca debidamente documentado, es el de un desarrollo en la barranca de Tarango, en el sur-poniente de la Ciudad de México, que estuvo detenido por varios años gracias a una acción con fundamento en esa disposición.

<sup>210</sup> Nos referimos a Luis D. Colosio, titular de la flamante Sedesol y en camino hacia la candidatura a la Presidencia de la República por el PRI, y Alejandro Encinas, por entonces diputado del PRD.

<sup>211</sup> El único cambio digno de mención radicaba en que las áreas metropolitanas serían creadas mediante convenios y no ya mediante un decreto presidencial.

<sup>212</sup> Esto no era ninguna novedad. Unos diez años antes, José López Portillo, por entonces funcionario de la Secretaría del Patrimonio Nacional, había redactado un documento llamado “Cartabón legislativo” para orientar a las entidades federativas en la redacción de sus leyes de planificación (Sepanal, 1964).

promovió su respectiva ley, aunque terminó haciéndolo una vez que el conflicto había quedado atrás.

Las leyes de desarrollo urbano de los estados resultaron ser una combinación del nuevo lenguaje (el de la LGAH) y la vieja legislación estatal. Si de esta última algo sobrevivió como un instrumento central de la gestión urbana, eso fue la licencia de fraccionamientos. Ese procedimiento constituyó, hasta hace pocos años, el mecanismo más importante del capital inmobiliario para poner en el mercado de tierra urbanizada. En la medida en que las ciudades fueron contando con sus planes de desarrollo urbano, el control administrativo de los fraccionamientos se vio incorporado en una visión de planeación más amplia. El abandono de esa figura, que ha sido sustituida por la de “conjunto urbano”, ha tenido enormes consecuencias para las ciudades; al convertirse los conjuntos en la modalidad dominante para crear nuevos desarrollos, que con frecuencia son espacios urbanos cerrados, las tendencias a la segregación socio-espacial de nuestras ciudades han adquirido una fuerza tal, que a veces parecen irreversibles.

Como se sabe, estos últimos constituyen la modalidad predominante de producción habitacional y hay un reconocimiento generalizado de que presentan al menos dos grandes problemas: suelen estar alejados de los centros urbanos (debido a los altos precios de la tierra) y, por ser casi exclusivamente espacios habitacionales, no ofrecen a sus habitantes nada que se parezca a una vida urbana. La parte más decepcionante para la planeación es que las autoridades, que con frecuencia lo son de municipios predominantemente rurales ubicados en las zonas de influencia de un centro urbano importante, se ven forzadas a adaptar sus planes a los requerimientos de los inversionistas, que siempre tendrán argumentos más convincentes que los poderes jurídicos que la Constitución da a los municipios. En el mejor de los casos, se cumple el régimen legal de la planeación, en la medida en que se observan los procedimientos previstos para expedir y modificar los planes, pero ello no significa que se satisfagan las expectativas de ordenación urbana que despierta la idea de la planeación.

Pero acaso el rasgo más importante de las leyes estatales que se derivaron de la LGAH haya sido que, a pesar de haber sido originalmente confeccionadas “con la misma tijera”, con el tiempo se han ido diferenciando. Muy pronto se perdió la capacidad del gobierno federal para imponer un “machote” y fue la dinámica política

de cada estado la que dictó el rumbo de la legislación. En algunos casos, los estados cayeron en la tentación de una “codificación”, expidiendo ordenamientos legales de cientos de artículos, con la expectativa de que así quedarían fijas para siempre unas reglas del urbanismo que, sin embargo, eran irremediablemente modificadas por la siguiente legislatura;<sup>213</sup> en otros casos se mantuvo la misma legislación durante décadas.<sup>214</sup> Lo único seguro es que la Federación ya no está en condiciones de imponer una legislación homogénea a los estados.

Por otra parte, es importante hacer notar la ausencia casi absoluta de investigación académica sobre la legislación estatal. Es probable que exista un cierto número de tesis profesionales sobre el tema, pero lo cierto es que no hay una instancia donde esos trabajos puedan ser recuperados y discutidos. Los pocos proyectos que se han emprendido para analizar la legislación urbanística de los estados<sup>215</sup> no han sido suficientes para estimular una discusión jurídica que sirva de referente para la toma de decisiones en la práctica jurídica. Como muestra, baste mencionar que, en 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo que decidir sobre la constitucionalidad de las “áreas de donación” de los fraccionamientos. En esa ocasión, no acudió la Corte a un solo ensayo académico (porque no lo había) que le orientase en su decisión. Bien podríamos concluir esta sección con una lamentación sobre la falta de investigación académica en el campo del derecho urbanístico, pero quizá sea más interesante formular el problema en los siguientes términos: ¿Qué fue lo que ocupó el espacio que parecía destinado a este tema? ¿Cómo y a cambio de qué fue desplazada la cuestión de los asentamientos humanos de nuestra vida pública?

### **La producción jurídica para cuestiones emergentes (y convergentes con lo urbano)**

En este apartado me referiré a procesos de cambio jurídico que no han tenido como objeto la cuestión urbana, porque aparecen como respuestas a temas que fueron tomando fuerza en la vida pública mexicana y que, a pesar de no reconocer la

---

<sup>213</sup> Esa obsesión por “codificar”, tan propia del siglo XVIII, sigue presente en los círculos jurídicos mexicanos, donde no se termina de aceptar el carácter siempre cambiante del Poder Legislativo en las sociedades contemporáneas.

<sup>214</sup> El estado de Hidalgo es el que mantuvo la misma legislación por más tiempo: más de treinta años de vigencia de la Ley de Desarrollo Urbano en su versión original de 1976.

<sup>215</sup> Véase, por ejemplo, Garza y Rodríguez, 1999.



centralidad de la cuestión urbana, terminaron teniendo un impacto importante sobre ella. Esos temas, que podemos llamar “emergentes”, son el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), la reforma municipal, la reforma al régimen agrario y la cuestión ambiental.

El SNPD surgió a principios del gobierno de Miguel de la Madrid, mediante la reforma al artículo 26 de la Constitución y la expedición de la Ley de Planeación. Hay algo profundamente paradójico en la aparición de ese nuevo régimen jurídico en ese momento: por un lado, el SNPD era la expresión más acabada del Estado intervencionista en la era postrevolucionaria. La idea de la rectoría del Estado llegaba por fin al texto constitucional,<sup>216</sup> con lo que se coronaba un largo proceso de construcción jurídica que había comenzado en 1917. Pero, por otro lado, el presidente que enviaba la iniciativa al Congreso sería el mismo que habría de encabezar la transformación del papel de Estado en los años siguientes. La planeación nunca llegó a ser lo que esperaban los autores de la Ley de Planeación, pero ésta dejó su huella al menos en las formas de hablar de la burocracia: incluso quienes no creen en la planeación del desarrollo colaboran gustosos en la elaboración de un “plan nacional de desarrollo”, que luego invocan como fuente de autoridad para defender sus políticas.

En el terreno de la gestión urbana, el SNPD no trajo consecuencias tan importantes como las de los otros tres procesos que mencioné en esta sección, pero el hecho de establecer instrumentos de planeación adicionales a los urbanos para los tres órdenes de gobierno significó un proceso de sobrecarga de trabajo de planeación para todos. Por ejemplo, además del plan del centro de población (y, en algunos casos, del plan de desarrollo urbano municipal), ahora había que producir un plan municipal de desarrollo. El argumento era inobjetable: *el* desarrollo (o sea, el desarrollo económico y social) es una tarea mucho más trascendente que el tema urbano, que por entonces ya comenzaba a verse como una cuestión de ingenuos arquitectos tratando de proyectar desde el restirador su imagen de la sociedad mediante “líneas en un mapa”. En ese contexto, cualquiera podía preguntarse: al final de cuentas, ¿qué era lo urbano? Más allá de las disquisiciones teóricas en las que se perdieron los estudios académicos en esos años, lo que pasaba en la

---

<sup>216</sup> Véase el análisis del promotor de tales reformas, en De la Madrid, 2004.

administración pública mexicana de entonces era que, mientras que la Ley General de Asentamientos Humanos había tratado de impulsar el desarrollo a partir de la relación entre población y territorio, la Ley de Planeación suponía impulsar el desarrollo más allá de esa relación.

En forma paralela a los cambios legislativos, los cambios en el balance de las profesiones dentro del aparato público se hacían ostensibles: el terreno que perdían los urbanistas (predominantemente arquitectos) lo ganaban los economistas, que en esa generación vivían un ascenso notable.<sup>217</sup> Con ello, la planeación urbana perdía el prestigio que había adquirido en la década anterior (porque la “línea” presidencial, que todavía pesaba, estaba en otro lado).

El segundo proceso que nos interesa destacar aquí es el de la reforma municipal. Al mismo tiempo que se institucionalizaba la “planeación democrática”, se impulsaba una política de “descentralización de la vida nacional” que tenía en su centro la reforma al artículo 115 constitucional. En el campo de los estudios municipales, esa reforma es unánimemente reconocida como el inicio de un largo proceso de fortalecimiento municipal que todavía no ha mostrado sus frutos más importantes (Cabrero, 2003).<sup>218</sup> Por diversas razones, buenas y malas, el tema urbano terminó siendo uno de tantos en la agenda municipal. Esto se debe a que la agenda municipal pone el acento en el gobierno local (y, en particular, en su relación con los otros órdenes de gobierno), dejando en un segundo plano a los procesos de ocupación del territorio. El territorio municipal no es el objeto de la regulación, es un supuesto del gobierno municipal.

En todo caso, las atribuciones que desde 1983 la Constitución otorga a las autoridades municipales en materia urbana fueron el cambio más importante que se haya producido en ese ámbito desde la LGAH. La distribución de competencias en materia de desarrollo urbano, que dicha ley y las reformas de 1976 habían dejado en manos de las legislaturas de los estados, esta vez estaba resuelta en el texto constitucional. Lo que quiero hacer notar aquí es que la reforma municipal, al igual que el SNPD, trajeron cambios en el régimen urbano *sin proponérselo*. Esto se hace

---

<sup>217</sup> La carrera política de Carlos Salinas de Gortari estaba asociada al creciente predominio de cierto pensamiento económico, que marginaba no sólo a otras corrientes económicas, sino también a los otros saberes profesionales.

<sup>218</sup> En general, véanse los trabajos de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C. (IGLOM, 2009).

evidente en una pifia que se cometió en la redacción del nuevo artículo 115: mientras se establecía un sistema de planeación democrática que reservaba la categoría de plan al Plan Nacional de Desarrollo, el nuevo texto del 115 otorgaba a las autoridades municipales la atribución de aprobar los “*planes de desarrollo urbano municipal*” (cursivas nuestras). Se trata de una contradicción que sólo puede explicarse por la desatención de la que eran objeto los mecanismos de intervención propios de la gestión urbana.

Más allá de esas y otras inconsistencias entre el municipalismo de la reforma de 1983 al 115 y el urbanismo de la LGAH, lo cierto es que al final se fortalecieron mutuamente. Por un lado, la Constitución incorporaba ahora una parte importante de la planeación de una manera explícita como atribución municipal. Por el otro, los planes de centros de población que se habían venido impulsando desde el gobierno federal en el sexenio anterior eran el antecedente inmediato para que los gobiernos municipales pudiesen ejercer su nueva función: los municipios no tendrían que inventarlos, simplemente tendrían que apropiarse de ellos. Como decía en la sección anterior, la discusión sobre las atribuciones para imponer limitaciones a la propiedad había comenzado en 1976 y seis años después se había consolidado la idea de que ellas no eran exclusivas del ámbito federal.

Pero el proceso ha sido mucho más largo de lo que cualquiera hubiese esperado, ya que los gobernadores protagonizaron una callada resistencia a reglamentar las atribuciones constitucionales de los ayuntamientos. Lo que parecía un trámite fácil, o sea, la expedición de leyes estatales que regulasen las nuevas atribuciones municipales, se ha producido con una notable lentitud. En tiempos del propio presidente De la Madrid, que se suponía eran los tiempos del centralismo, los gobernadores fingían haber promovido leyes para “adecuarse” a la reforma emprendida por el presidente. Pero en la letra pequeña de la legislación urbana (a la cual nadie parecía estar poniendo atención), las atribuciones para expedir los planes y, sobre todo, para otorgar las licencias más jugosas del desarrollo urbano (o sea, las de los fraccionamientos) seguían en manos de los gobernadores. Hacia 1988, dos terceras partes de los estados no habían emprendido las reformas necesarias; ahora ya son más de dos terceras partes las que lo han hecho,<sup>219</sup> pero todavía hoy

---

<sup>219</sup> Para una síntesis de esa historia véase nuestra colaboración en Garza y Rodríguez, 1999.

quedan casos, como el del Estado de México, en los que los municipios no pueden ejercer libremente las atribuciones urbanísticas que la Constitución les otorga (Ziccardi, 2003). La explicación es muy simple: con la reforma al 115 no se estaban transfiriendo atribuciones del gobierno federal a los municipales, sino fortaleciendo a los gobiernos municipales a costa de los estatales. Y, justamente, debido a que el tema de la gestión urbana (en particular, la regulación de los usos del suelo) había pasado a un segundo plano en la agenda pública, el desacato de los gobernadores pasó desapercibido.

En todo caso, lo importante es que, aun sin haber sido pensada como respuesta a la cuestión urbana, la reforma municipal ha contribuido a reforzarla. El asunto, sin embargo, no está exento de tensiones. Si bien en el campo del municipalismo nadie pone en duda la ampliación de las atribuciones municipales, ha habido momentos en los que se han expresado dudas en el sentido de que dichas atribuciones no tengan contrapeso alguno. Frente a ciertos desastres, como la inundación que padeció el estado de Tabasco a fines de 2007, muchos se han preguntado si conviene dejar toda la regulación de los usos del suelo en manos de los municipios, sin que los estados y la Federación puedan tener intervención alguna.

Nuestro tercer tema es el de la reforma al régimen agrario y aquí sí estamos frente a una de las tensiones institucionales más importantes que caracterizan al desarrollo urbano en México. A nadie podría sorprender que lo que ocurre con el régimen agrario esté dominado por una definición del mundo rural; es una respuesta a “los problemas del campo”, pero las consecuencias que tiene sobre la gestión urbana son de gran relevancia. Simplificando al extremo, la historia se puede contar así: cuando surgió la LGAH, todavía había una gran confianza en que la planeación sometería bajo la égida del interés público a todos los propietarios de la tierra, incluidos los núcleos agrarios. Incluso había una disposición en la LGAH que hacía explícito el que también ellos estarían sujetos al régimen de los asentamientos humanos. A los pocos años se hizo evidente no sólo que los núcleos agrarios de las periferias urbanas no tenían la menor disposición de someterse a los procesos de planeación, sino que las estructuras administrativas del “sector agrario” (encabezadas por la propia Secretaría de la Reforma Agraria) harían todo lo posible por mantener y reproducir el papel de enclave corporativo que el ejido podía jugar.

El método de regularización de la tenencia de la tierra que se había creado desde principios de los setenta, a cargo de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett),<sup>220</sup> violaba abiertamente y en forma sistemática la ley de asentamientos humanos y todo su sistema de planes, ya que implicaba aceptar procesos de urbanización que se habían producido sin cumplir con los mínimos requerimientos legales.<sup>221</sup> Pero era un mecanismo extraordinariamente eficiente para incorporar tierra al desarrollo urbano mediante un mercado informal (aunque políticamente regulado), que permitió el acceso al suelo a millones de pobres en las periferias urbanas. Ello era posible porque en todas las periferias urbanas había tierra de propiedad individual al lado de la tierra de los núcleos agrarios. Aquélla era la que utilizaba el sector inmobiliario “formal” (donde desarrollaba fraccionamientos para los sectores medios y altos); en cambio, los núcleos sólo podían vender su tierra entre los pobres,<sup>222</sup> que aceptaban las condiciones de la operación, con la expectativa de que algún día llegaría la Corett para regularizar.

Así, desde la segunda mitad de los años setenta, los planificadores urbanos se habían quejado de que el sistema agrario echaba por tierra los propósitos de una gestión urbana racional. Pero no sólo había cada vez menos gente interesada en escucharlos; lo que tenían que decir los funcionarios agrarios era más interesante: el sistema Corett no sólo garantizaba una urbanización con “paz social” (la fórmula preferida de los priistas para referirse al orden político), sino que le ofrecía al propio PRI el voto creciente de los sectores urbanos y el apoyo de los núcleos agrarios. Era un negocio político tan redondo e irresistible que no sólo el reformador del régimen agrario, Carlos Salinas, lo llevó a su clímax, sino que Vicente Fox tampoco perdió la oportunidad de seguirlo utilizando.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> Lo que se creó en 1973 como un simple “Comité”, un año después se convertía en una Comisión que funcionó ininterrumpidamente por más de tres décadas.

<sup>221</sup> Por no mencionar que, de acuerdo con la legislación agraria, era un delito el que cometían los miembros de los comisariados ejidales al permitir la venta de tierras del ejido; delito que jamás se persiguió.

<sup>222</sup> En los años setenta, los empresarios del sector inmobiliario no solían comprar tierras ejidales o comunales para desarrollar proyectos urbanos porque habían aprendido que ello implicaba un grave riesgo: como todas las adquisiciones eran declaradas “inexistentes” por la ley, en cualquier momento podrían ser impugnadas. Es posible que, sobre todo en décadas anteriores, algunos promotores hayan adquirido tierras ejidales, aunque la cuestión no ha sido documentada en forma amplia. Lo que sí es cierto es que una gran cantidad de tierras de núcleos agrarios que fueron expropiadas para fines urbanos terminaron siendo incorporadas al desarrollo urbano por promotores privados (Schteingart, 1989).

<sup>223</sup> Ambos solían encabezar ceremonias masivas donde los pobladores urbanos recibían sus escrituras dentro de una carpeta con el nombre del presidente de la República.

Más abajo volveré sobre la dimensión estrictamente política de los núcleos agrarios en el proceso de urbanización. Por ahora baste con señalar lo más relevante de los cambios en su régimen jurídico. Hasta las reformas de 1992, los núcleos agrarios no podían alterar el carácter “inalienable, imprescriptible e inembargable” (las célebres tres “íes”) de sus derechos de propiedad sobre la tierra. Si bien esa era una restricción para venderlas en el proceso de urbanización, también era una ventaja, ya que los derechos de la corporación se mantenían en forma indefinida. Así, se requería de una expropiación para incorporar las tierras a la urbanización – o para regularizar las ventas que se consideraban inexistentes. Eso quiere decir que la urbanización de las tierras ejidales y comunales no estaba prohibida, simplemente requería de la intervención del gobierno federal a través de la expropiación.

El cambio más importante que se introdujo al régimen agrario en 1992<sup>224</sup> (dejando de lado el fin del reparto de tierras) consistió en otorgar a los núcleos el derecho a decidir, sin autorización gubernamental, la “desincorporación” de sus tierras del régimen ejidal o comunal, ya sea en forma colectiva o en forma individual. Aunque la maquinaria de la Corett, o sea, el sistema de regularización establecido en los años setenta, siguió funcionando después de la reforma por más de una década, al final se ha generalizado el ejercicio del derecho de los núcleos a vender sus tierras y, como veremos más adelante, se ha convertido en uno de los mecanismos más importantes del proceso de urbanización actual cuya planeación ha tenido que seguir (en vez de conducir) a un mercado en el que los núcleos agrarios juegan un papel fundamental. Así, la función social de la propiedad no sólo no se pudo imponer a los privados, sino que ha resultado mucho más difícil de imponer a los ejidos y comunidades. Lo que se pensó y se discutió para el mundo rural terminó teniendo un impacto enorme sobre el proceso de urbanización.<sup>225</sup>

La legislación ambiental constituye el cuarto y último proceso de transformación jurídica que, sin surgir de una preocupación por lo que ocurre en las ciudades, tiene impactos importantes sobre la gestión urbana. Desde la aparición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988,

---

<sup>224</sup> Me refiero, obviamente, a las modificaciones al artículo 27 constitucional y a la expedición de la Ley Agraria y otros ordenamientos.

<sup>225</sup> Vale la pena anotar que la desincorporación de tierras ejidales en el mundo rural, que era lo que más temía la oposición a la reforma, han sido insignificantes.

sorprendía la aparición de figuras como la evaluación de impacto ambiental, que, al estar conformada como una autorización *federal* a obras de alto impacto, iba a contrapelo de las políticas de descentralización. Nunca antes, ni en la etapa del más agudo centralismo, el gobierno federal había tenido la atribución de autorizar tal cantidad de obras; y hay que tener presente que se trata de más de mil quinientas autorizaciones por año. Pocas cosas tienen un impacto tan grande sobre la estructura urbana como las carreteras, los aeropuertos, los grandes desarrollos turísticos. Y son revisados por una dependencia federal exclusivamente bajo la óptica ambiental –otra manera de ver el mundo que suele ignorar la dimensión urbana de lo que se tiene enfrente. Así, por ejemplo, un hotel en Cancún se evalúa por sus impactos estrictamente ambientales y no por su impacto en un ambiente específicamente urbano.<sup>226</sup>

Pero la tensión entre la legislación ambiental y la de los asentamientos humanos llegó a su máxima expresión entre 1995 y 1996 con la discusión de una reforma a la LGEEPA. Ante la propuesta de integrar en un solo sistema de planeación territorial los planes de la LGAH y el ordenamiento ecológico del territorio (uno de los instrumentos favoritos de la gestión ambiental), las organizaciones no gubernamentales ambientalistas reaccionaron con una oposición basada en la creencia de que la gestión ambiental quedaría supeditada a lo urbano.<sup>227</sup> Vale la pena hacer notar que también desde el campo de los asentamientos humanos hubo resistencia a fusionar la planeación territorial urbana con la ambiental. El resultado fue uno de los engendros más notables de nuestro actual régimen de planeación territorial: el ordenamiento ecológico local del territorio cubre todo lo que está “fuera” de los centros de población. “Dentro” de ellos rigen los planes de desarrollo urbano. El absurdo de esta división salomónica es que la línea entre lo urbano y lo rural no existe de antemano, sino que su delimitación es precisamente uno de los temas más complejos de toda gestión territorial.<sup>228</sup>

---

<sup>226</sup> No se trata de ignorar los impactos ambientales de las obras, sino de algo más complejo, que es su dimensión ambiental-y-urbana. Pero lo que ha prevalecido es el celo de una mirada ambientalista que está, al mismo tiempo, dominada por un profundo antiurbanismo.

<sup>227</sup> Así lo expresaron más de cien organizaciones en un desplegado aparecido en varios diarios de circulación nacional (*La Jornada y Reforma*, entre ellos), a mediados de marzo de 1996.

<sup>228</sup> Para un análisis de la confusión que se produce entre la legislación urbanística y la legislación ambiental en el caso de las áreas naturales protegidas véase Schteingart y Salazar, 2005.

En suma, después de la aparición de la LGAH, se ha producido en México una importante producción jurídica no dirigida explícitamente a atender los problemas urbanos, pero que terminó condicionando fuertemente la gestión urbana: un régimen de planeación del desarrollo socioeconómico mucho más ambicioso que el de los asentamientos humanos puso a éstos en segundo plano de la agenda del gobierno federal; una reforma municipal fortaleció la gestión urbana de ese orden de gobierno, pero marginó la participación de los otros dos; una reforma al régimen agrario fortaleció un tipo de propiedad, con lo que debilitó al poder estatal para conducir los procesos urbanos; finalmente, la emergencia de la legislación ambiental creó procedimientos que influyen en la estructuración del territorio y, por lo tanto, en la conformación del orden urbano, desde una perspectiva que niega la relevancia de dicho orden.

Si miramos lo anterior desde la perspectiva tradicional del positivismo jurídico, no será difícil encontrar una solución a cada problema. Cada reforma, a su manera, incluyó disposiciones que dejaron “a salvo” el régimen de los asentamientos humanos. Pero, si se mira la cuestión desde el punto de vista de las concepciones que dominan la gestión gubernamental, se hará evidente que esa acumulación de municipalismo, agrarismo y ecologismo han opacado la gestión urbana, en vez de redimensionarla y de fortalecerla. Una invisibilización de la ciudad, por paradójico que parezca, dominó la producción jurídica que más influyó en el régimen urbano en los últimos treinta años.

### **El contexto de la transición**

Un recuento histórico de la relación entre el orden jurídico y los procesos urbanos en las últimas décadas quedaría incompleto si nos limitáramos a los cambios ocurridos en el plano estrictamente jurídico. Lo cierto es que el sentido del derecho se transforma cuando cambian las condiciones del entorno político. En esta sección me referiré a cuatro procesos que aparecieron o se intensificaron en las últimas décadas del siglo XX y que han marcado el régimen del desarrollo urbano. Me refiero a la aparición de la “sociedad civil” como un nuevo referente para la práctica política, a la nueva situación de los núcleos agrarios, al pluralismo en el sistema de partidos y al nuevo papel del Poder Judicial. Esos procesos pueden ser vistos como *condiciones* de la gestión urbana, pero, como veremos, también es



posible pensar el asunto a la inversa, es decir, reconocer que las mismas dinámicas urbanas, como formas emergentes de acción y de conflicto social, han contribuido a modificar las condiciones generales del orden político.

El terremoto del 19 de septiembre de 1985 (un desastre típicamente urbano, si los hay)<sup>229</sup> desató uno de los procesos políticos más relevantes de la época: la emergencia de la “sociedad civil” como nuevo referente de la participación política, que va aparejada a la aceleración del desprestigio de un Estado que parecía totalmente incapaz de hacerse cargo de la crisis. Hay varios hechos jurídicos que sería interesante reseñar, pero el más importante de ellos es la expropiación de más de cuatro mil predios que decretó el presidente De la Madrid en respuesta a la movilización de los damnificados y que permitió desarrollar un programa de reconstrucción habitacional que resultó sumamente exitoso. En esa expropiación se produjo una tensión notable: por un lado, en la medida en que logró desmovilizar, aunque fuese temporalmente, a los damnificados, generó el tipo de “paz social” que el régimen postrevolucionario había logrado mediante el uso del poder expropiatorio. Sin embargo, un hecho menos conocido es que muchos de los propietarios afectados recurrieron con éxito a la protección judicial mediante el juicio de amparo y con ello el gobierno se vio en un predicamento que nunca se hizo público: incrementar las indemnizaciones o devolver los predios expropiados, en los que ya estaba construyendo nuevas viviendas para los damnificados. La salida consistió en torcer la ley, incrementando artificialmente los avalúos de los predios para pagar indemnizaciones superiores y salvar así el programa de vivienda.<sup>230</sup> Esta puede parecer una anécdota irrelevante, pero da una idea de lo difícil que, ya entonces, era sostener el uso arbitrario que se había hecho de la expropiación en la era postrevolucionaria. El Poder Judicial, que a lo largo de esa era había resuelto a favor del presidente en casos de alta prioridad para éste, por primera vez mostraba la independencia que la ha caracterizado en los años recientes. En todo caso, fue un conflicto por la propiedad urbana lo que motivó esta nueva situación jurídica.

Lo que, como ha mostrado Fernando Escalante, ya era un hecho en el espacio público era la dicotomía que oponía a la sociedad civil (portadora de todas las

---

<sup>229</sup> No está por demás recordar que los terremotos sólo producen esos grados de devastación cuando afectan concentraciones urbanas.

<sup>230</sup> La fuente de esta afirmación es el testimonio de un funcionario público directamente involucrado en el caso, quien ha preferido quedar en el anonimato.

virtudes) contra el Estado (portador de todos los vicios) (Escalante, 2004). Fue a partir del sismo, y no antes, cuando la idea de la sociedad civil adquirió la fuerza que tuvo en los años siguientes. No hay duda que fue un componente de lo que genéricamente se ha llamado la “transición democrática”, aunque no todos los analistas le atribuyen la misma importancia. Para los efectos de este trabajo lo importante es que las secuelas del terremoto cambiaron el balance entre la iniciativa burocrática, en la formulación de los planes (y su legitimación) en la participación social. Esta última se convirtió en el componente principal para hacer aceptable cualquier plan para el desarrollo urbano.<sup>231</sup>

El segundo proceso que nos interesa señalar es el fortalecimiento de los núcleos agrarios en el proceso de urbanización. Ya señalé los cambios jurídicos que dieron a ejidos y comunidades la libertad para incorporar sus tierras al mercado. Pero además es importante hacer notar la fuerza que, aunque parezca extraño, adquirieron con el debilitamiento del PRI en relación con el gobierno. Mientras la capacidad de organización e incluso de resistencia frente a las iniciativas gubernamentales no parece haber disminuido, el compromiso que significaba la filiación partidista de los núcleos para apoyar las iniciativas gubernamentales ha ido desapareciendo. Hoy el gobierno no puede movilizar a los núcleos a favor de “su” partido, pero ellos sí pueden imponerle condiciones que antes no eran tan evidentes. El éxito de la movilización de los ejidatarios de Atenco contra la expropiación de sus tierras para la construcción de un nuevo aeropuerto de la Ciudad de México es sólo la punta de un iceberg en el que el enclave corporativo se impone sobre los designios estatales –expresados en los planes de desarrollo urbano.

Hace poco más de tres décadas, Arturo Warman decía, sobre la relación entre los núcleos agrarios y el Estado, que este último había criado “un tigre y ahora lo tiene cogido de la cola” (Warman, 1976: 286). Hoy en día es evidente que el tigre se ha soltado. Es difícil saber si (y cómo) su fuerza podrá ser absorbida por un orden estatal más amplio, pero por ahora hay indicios fuertes de que la nueva autonomía de los núcleos está causando estragos a la idea original de la ordenación de los procesos urbanos desde la planeación. Si hace unas décadas el gobierno disponía

---

<sup>231</sup> En la versión de 1987 de los planes parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal la participación fue tan abundante, que el equipo de planeación se limitaba a tomar nota de lo que las organizaciones vecinales dictaban (Azuela, 1997).

para sus políticas habitacionales de tierras a bajos precios, a costa de los núcleos agrarios (Schteingart, 1989), hoy los conjuntos habitacionales promovidos por el sector privado tienen que establecerse en periferias distantes, debido a los altos precios de la tierra, tanto de particulares como de ejidos y comunidades.

Todo lo anterior es evidentemente polémico, porque involucra nuestras ideas sobre el choque entre el mundo campesino, con toda su aparente pureza, y el mundo urbano, con toda su innegable suciedad. Si por un momento aceptamos que la propiedad ejidal y comunal se ha convertido en una estructura que organiza el proceso de urbanización, habremos de conceder que eso es parte del debilitamiento generalizado del Estado planificador que animaba la legislación sobre asentamientos humanos. Lo más interesante de todo ello sería preguntarse si se trata simplemente de una “proyección hacia lo urbano” de un proceso originado en el mundo rural o si, por el contrario, ha sido el proceso de urbanización lo que ha cambiado el significado de las instituciones agrarias.

El tercer proceso que quiero señalar en este apartado se refiere a la manifestación más evidente de la llamada transición democrática, o sea, la pluralidad política. El fin de la hegemonía del PRI, sin embargo, no ha traído consigo el enriquecimiento de la vida institucional que hubiésemos podido esperar. En el caso de las relaciones intergubernamentales, es verdad que se ha reducido la tendencia a imponer una “línea”, tanto del gobierno federal hacia los de los estados como de éstos hacia los municipios. También es cierto que han aparecido nuevas formas de procesar los conflictos mediante la presentación de controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>232</sup> lo que significa la aparición de un espacio nuevo para hacer valer los procesos de planeación establecidos por la LGAH. Pero, por lo general, pareciera que los actores gubernamentales han tendido a recurrir de manera muy selectiva a esa posibilidad. El caso más emblemático a este respecto es el del proyecto de nuevo aeropuerto para la Ciudad de México, para el cual el gobierno federal ignoró su obligación de procesar la decisión mediante la Comisión Metropolitana para los Asentamientos Humanos, sin que el gobierno del Distrito Federal y los gobiernos municipales que

---

<sup>232</sup> Conviene aclarar que las controversias constitucionales entre la Federación y los estados ya estaban previstas en la Constitución desde 1917, pero lo cierto es que los conflictos rara vez llegaban a la Suprema Corte. Además, a partir de 1994 se amplió esa posibilidad a los gobiernos municipales.

se oponían a la decisión hubiesen recurrido a la controversia constitucional con ese argumento.<sup>233</sup>

En el caso de la pluralidad que hoy caracteriza a los poderes legislativos de la Federación y de los estados en términos de su composición partidaria, los resultados tampoco son del todo claros. Evidentemente, ha hecho casi imposible para el Poder Ejecutivo que sus iniciativas sean aprobadas como lo eran durante la hegemonía del PRI y no hay duda de que la vida parlamentaria de hoy es mucho más animada e interesante. Pero eso todavía no se traduce en una situación en la que las cámaras legislativas se *hagan cargo* de los problemas jurídicos de los procesos urbanos. El resultado es una cierta parálisis legislativa, que se expresa en la dificultad para responder a los retos derivados de las resoluciones del Poder Judicial. En materia de expropiaciones, baste recordar casos como el del Paraje San Juan, el predio de los Ramos Millán o el de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, que hicieron evidentes las limitaciones de una legislación que tiene más de siete décadas y que el Poder Legislativo se muestra muy poco interesado en actualizar.

El último gran proceso que ha cambiado las condiciones de la vida jurídica de nuestras ciudades ha sido el activismo que ha desplegado el Poder Judicial en los últimos años. Piénsese de entrada en los amparos sobre casos de expropiaciones que acabo de mencionar, que junto con el del célebre caso de El Encino,<sup>234</sup> se convirtieron en conflictos políticos de gran alcance. En todos ellos da la impresión de que la intervención del Poder Judicial, lejos de pacificar los conflictos, los agravó. Pero también están las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, como procedimientos a través de los cuales los gobiernos y las minorías parlamentarias pueden llevar ante la Suprema Corte sus diferencias en torno a la gestión urbana. Por citar sólo un caso de activismo judicial, una serie de juicios de amparo promovidos por propietarios de terrenos en la periferia de la zona metropolitana de Monterrey, dentro del parque nacional Cumbres de Monterrey, están poniendo de cabeza el régimen de distribución de competencias en materia de

---

<sup>233</sup> Mientras el gobierno del Distrito Federal se abstuvo de actuar en el terreno jurídico, los municipios que combatieron la decisión no utilizaron el argumento de la planeación metropolitana con fundamento en la LGAH, sino el de la autonomía municipal, autonomía que en el caso de áreas metropolitanas sólo se puede ejercer en el contexto de una coordinación intergubernamental (artículo 115, fracción VI de la Constitución).

<sup>234</sup> Ese fue el caso por el que Andrés Manuel López Obrador fue removido de la jefatura del Gobierno del Distrito Federal en 2005, por un supuesto desacato a una disposición judicial.

áreas naturales protegidas, que se creía consolidado (Azuela y Mussetta, 2008; Melé, 2001). Por primera vez en la historia jurídica de México, los derechos de los propietarios privados quedan por encima del régimen de conservación y el contexto es nada menos que la apertura de un nuevo frente de urbanización en una metrópoli industrial –cuyos líderes encabezaron la revuelta en contra de la LGAH hace tres décadas.

La llamada “judicialización de la política” se ha instalado como un tema emergente en la vida pública mexicana y ha comenzado a atraer investigación académica de calidad (Ríos y Taylor, 2006; Hirschl, 2000). Pero hará falta un gran esfuerzo de investigación para saber bajo qué condiciones y con qué resultados el Poder Judicial se afirmará como un actor importante en el desarrollo urbano. No hay duda de que ocurrirá, lo que no sabemos es cómo y hacia dónde.

Con esta breve referencia a procesos sociopolíticos que han cambiado las condiciones de la vida jurídica de nuestras ciudades, sólo quiero llamar la atención sobre fenómenos que tenemos que conocer mejor si queremos saber el significado y el lugar del derecho en los procesos urbanos del México de hoy. En vista de la casi nula producción académica sobre estas cuestiones, me he limitado a presentar conjeturas que puedan servir como hipótesis para la investigación o, al menos, para el seguimiento de dichos procesos. Pero la hipótesis que considero más importante tiene que ver con la posibilidad de mirar esas cuestiones, no como condiciones que se imponen desde fuera a la experiencia urbana, sino como procesos que han tenido lugar, en gran parte, como expresiones de cambio social generado por la propia urbanización. Nos referimos a algo que por obvio solemos pasar por alto: que la urbanización es una de las grandes transformaciones de la sociedad mexicana y que eso no podía dejar de tener consecuencias. Si sabemos que esa *gran transformación* ha ocurrido en un plazo extraordinariamente breve y, además, sabemos que ha ocurrido en un contexto extremadamente complejo, no debe sorprendernos que la diversidad y la intensidad de los conflictos que la caracterizan hayan tenido impactos de orden general. Lo que trato de decir es que en todo caso se trata de un proceso en dos direcciones: no es sólo que hayan ocurrido grandes transformaciones en el orden político e institucional mexicano (como la llamada “transición democrática”) que constituyen nuevas condiciones para la gestión

urbana; es que los conflictos propios de la urbanización también están contribuyendo a definir los perfiles más generales de dicho orden.

### **La producción jurídica *de* la ciudad. Hacia una nueva mirada**

Lo dicho hasta aquí basta para reconocer que la relación entre el orden jurídico y la ciudad a lo largo de las últimas décadas ha sido compleja, no sólo porque muchas de las cosas importantes que han ocurrido provienen de cambios jurídicos que no surgieron como respuesta a problemas urbanos (y que, no obstante, han tenido impactos en la gestión urbana), sino también por procesos de cambio social y político más generales. En esta sección me propongo mostrar que hay dos caminos para hacernos cargo de esa complejidad: uno es el análisis de niveles de cumplimiento de la normativa urbanística, que nos conduce al riesgoso (y al mismo tiempo, inevitable) camino de los *indicadores*; el otro es la observación de la producción jurídica *de* la ciudad, perspectiva que, como veremos, supone renunciar al esquema que opone las normas frente a los procesos urbanos, como si fuesen dos mundos distintos, y en vez de ello se propone estudiar las formas de producción social de la dimensión jurídica de los órdenes urbanos.

Una primera estrategia de investigación estaría guiada por una pregunta que se vuelve cada vez más recurrente tanto en nuestra vida pública como en nuestra vida académica: ¿Por qué *no* se cumple la ley? No me detendré aquí en lo desatinado que resulta formular una pregunta como esa desde el punto de vista de la investigación social,<sup>235</sup> aunque vale la pena llamar la atención sobre la aceptación generalizada que suele tener la afirmación de que en México las leyes simple y sencillamente no se cumplen.<sup>236</sup> Lo que nos interesa señalar aquí es que el único rumbo que se puede seguir, si nos dejamos llevar por ella, es el desarrollo de *indicadores*. Si partimos del supuesto de que algunas veces algunas personas cumplen algunas normas del orden jurídico, lo que sigue es determinar en qué medida eso ocurre –sobre todo para ver si cambia de un momento a otro, de un lugar a otro, o de un tipo de norma a otro. Es decir, la construcción de indicadores es la

---

<sup>235</sup> Lo que la investigación puede proponerse es explicar lo que existe, no lo que no existe, y siempre será más provechoso averiguar por qué la gente hace lo que hace *en vez de* cumplir la ley.

<sup>236</sup> Se ha vuelto un recurso de distinción declarar que entre nosotros “no se sigue la ley [...] no hay [...] *rule of law*” (De la Fuente, 2007: 91).

única manera de evitar la cuestión (sin duda trágica) de si *hay o no hay* Estado de derecho.

Los indicadores de cumplimiento han adquirido, en pocos años, una importancia insospechada.<sup>237</sup> La obsesión por medir el cumplimiento está plenamente justificada desde el punto de vista de la evaluación de las políticas públicas o de la preocupación del ciudadano virtuoso. Pero, si la investigación social se orienta exclusivamente por ella, corre el riesgo de poner entre paréntesis, es decir, de posponer el análisis de problemas más importantes.<sup>238</sup> Tales problemas son visibles cuando nos proponemos analizar la producción jurídica de la ciudad. Aunque el asunto puede ser complejo, el punto de partida es muy simple: se trata de observar la dimensión jurídica de las prácticas que conforman el orden social urbano, o más bien, la pluralidad de órdenes que coexisten en nuestras ciudades, como veremos más abajo. Para no entrar en una disquisición teórica veamos algunos ejemplos que son relevantes para la reconstrucción histórica de la cuestión que nos ocupa.<sup>239</sup>

Piénsese en la gran cantidad de actos de gobierno que tienen un impacto directo en la ciudad: otorgar (o negar) una licencia para un fraccionamiento o una concesión para la prestación de un servicio público; desplegar una serie de operativos para cerrar “antros de vicio” en nombre de la ley; cambiar los recorridos de una línea de autobuses; modificar un plan de desarrollo urbano como respuesta a las presiones de los inversionistas (o de los vecinos). Esa infinidad de hechos jurídicos tienen sobre la vida de la ciudad efectos de dos tipos: los de carácter instrumental (mejoran de manera práctica la posición de unos, empeorando a veces la de otros) y los de carácter simbólico (proporcionan a los actores recursos discursivos para comprender y eventualmente esgrimir algún tipo de definición del espacio).

Las Zedec (zonas especiales de desarrollo controlado), que proliferaron en la ciudad de México a principios de los años noventa, son el ejemplo más evidente de lo que quiero indicar, ya que son una forma jurídica de calificación del espacio que

---

<sup>237</sup> Por primera vez en la historia, uno puede saber qué lugar ocupa su país en un *ranking* mundial que mide el Estado de derecho con sólo entrar a la página web del Banco Mundial.

<sup>238</sup> Para un análisis de los riesgos y las limitaciones inherentes a la aventura de desarrollar indicadores de este tipo véase Azuela, 2006.

<sup>239</sup> En esa vena, he intentado mostrar la relevancia de un cierto número de hechos jurídicos que marcaron la historia de la Ciudad de México en el siglo xx (Azuela, 2007).

fue objeto de una notable apropiación social. Las organizaciones vecinales encontraron en ellas no solamente una forma de representar sus espacios, sino un recurso jurídico para defender (en muchos casos exitosamente) normas de uso del suelo en cuya elaboración habían participado. Desde luego que sería útil saber el grado en el que esas normas se han cumplido y para ello no hay nada mejor que unos “indicadores”, pero mucho más interesante es explorar el modo en que las Zedec surgieron y se convirtieron en parte del orden prevaleciente en la urbe, es decir, explorar su carácter de *prácticas de producción jurídica de la ciudad*. Cuando se aborda la historia jurídica de nuestros procesos urbanos desde esta perspectiva, lo primero que se descubre es que esos fenómenos son más generalizados de lo que hubiésemos pensado, de haber aceptado el eslogan de que las leyes no significan nada en la práctica.

La expropiación es un acto jurídico que tiene un impacto radical en la estructuración del espacio urbano, ya que trae consigo una reconfiguración inmediata y profunda de las relaciones de propiedad en torno al espacio. Pero su uso y por su significado social parecen haber cambiado en las últimas décadas. Si, en la época de oro del régimen autoritario, la expropiación era el instrumento mediante el cual se obtenía tierra para la construcción de infraestructura, de conjuntos habitacionales e incluso para la regularización de la tenencia de la tierra, desde principios de los años noventa se ha observado un descenso notable en su utilización (Saavedra, 2006). Podríamos incluso especular que ha habido un debilitamiento gradual del Estado en esta materia, sobre todo cuando vemos las sentencias de la Suprema Corte de los últimos años, que señalé en la sección anterior. Sin embargo, una exploración más detallada de la jurisprudencia a lo largo del siglo muestra un comportamiento más bien errático de la Corte respecto de las expropiaciones (Herrera, 2006). Con estas referencias trato de mostrar que nuestro conocimiento sobre algo tan importante como la expropiación en el medio urbano es aún limitado. Pero lo más importante es llamar la atención sobre su carácter “instituyente” del espacio urbano y sobre el hecho de que los cambios en el régimen de esa práctica jurídica tienen importantes implicaciones en la conformación de nuestros espacios urbanos.

Pensemos ahora en el significado social de otra práctica jurídica: acudir al Poder Judicial como parte de un conflicto de carácter urbano. También aquí estamos



ante un universo de dimensiones importantes. Tan solo el juicio de amparo brinda el espacio jurídico para que puedan operar empresas dedicadas a la publicidad (que con ese recurso han podido nulificar al poder público en algo tan elemental como los reglamentos de anuncios), “giros negros”, taxis “piratas”, inmobiliarias que construyen en contra de las previsiones del plan y un largo etcétera. Todas esas son prácticas jurídicas que, para bien o para mal, *definen* a la ciudad, muchas veces en contra de lo que sus diseñadores hubieran deseado o habían expresamente tratado de prohibir. Para el funcionario que trata de “ordenar” el paisaje visual del periférico la eficiencia del transporte, la moral sexual de los habitantes de la ciudad, o la racionalidad del uso del suelo, ese cúmulo de amparos puede parecer sospechoso, si no es que una prueba de corrupción. Como es obvio, quienes obtienen los amparos tendrán la opinión contraria –lo que ha protegido el juez es algo tan noble como su derecho al trabajo o su libertad de expresión. Pero, independientemente de la opinión que tengamos acerca de si eso es una manera de cumplir o de violar la ley, lo cierto es que estamos ante formas de producción jurídica que conforman la realidad de la vida urbana.

Y no se trata sólo de conflictos entre empresarios o trabajadores y quienes administran una ciudad. A veces se trata de comunidades enfrentadas con gobiernos o de gobiernos entre sí. En el caso del nuevo aeropuerto para la Ciudad de México, frustrado por la oposición de los campesinos de San Salvador Atenco y otros pueblos del oriente de la ZMCM, es obvio que hubo prácticas sociales difícilmente conciliables con el orden jurídico, como el secuestro de funcionarios, pero también es importante reconocer que parte del conflicto se ventiló en el campo del derecho. Hay indicios para pensar que la decisión de Vicente Fox de abandonar el proyecto fue precipitada por la noticia que recibió en el sentido de que los juicios de amparo serían resueltos a favor de los ejidatarios. Un caso aún más claro es el del conflicto por un club de golf en Tepoztlán, Morelos, en el que no sólo se produjo una movilización social *de facto*, que impidió la realización del proyecto, sino que el juicio que la comunidad interpuso en contra de la empresa que lo promovía le permitió nada menos que recuperar la propiedad de la tierra.

En una lectura comprometida con alguna de las partes del conflicto casi siempre será posible registrar violaciones a la ley cometidas en beneficio de la otra parte. Lo importante es reconocer que la experiencia jurídica es parte del saldo

social del conflicto o, como propone Patrice Melé, que la “actualización local del derecho” puede ser concebida como un elemento fundamental en la productividad social del mismo (Melé, 2006). Cuando menos, se producirá un aprendizaje jurídico que en lo futuro será parte de las representaciones de los actores y, por lo tanto, del orden social respectivo.

Todo lo anterior muestra la insuficiencia de cualquier recuento de la experiencia jurídica que se restrinja al análisis de leyes y reglamentos, incluso cuando gracias a alguna aproximación empírica observamos los niveles de cumplimiento de dichas leyes y reglamentos. La única manera de tener un conocimiento relevante sobre la relación entre derecho y ciudad pasa por el reconocimiento del papel de esa infinidad de actos jurídicos por medio de los cuales el espacio urbano se “instituye” constantemente, lo que desde luego incluye la recuperación de una literatura dispersa pero creciente que da cuenta de procesos concretos en áreas urbanas y que consigna al menos una parte de la producción jurídica de la ciudad.<sup>240</sup>

Lo que propongo parte del supuesto de que toda práctica de producción social del espacio urbano va acompañada de un discurso que la enuncia y que suele tener una connotación jurídica. El acto mediante el cual se *funda* una ciudad no se comprende cabalmente si no se registra en él la enunciación de un estatuto jurídico determinado; del mismo modo cada acto por el cual se recrea un elemento del orden urbano tiene un significado jurídico que es parte fundamental de ese orden.

---

<sup>240</sup> Como ejemplo puede citarse el libro de Bernache *et al.* (1998), que documenta la forma en la que se resolvió el conflicto en torno a la disposición de residuos sólidos en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

## 8. Ocho episodios jurídicos que marcaron a la Ciudad de México entre 1940 y 2005<sup>241</sup>

Para Irene Azuela

En este capítulo se aborda la relación entre el orden jurídico y una ciudad que ha multiplicado por siete su población en cincuenta años, ha experimentado cambios profundos en su sistema político y ha pasado por crisis económicas mucho más severas que el terremoto que destruyó tres mil de sus edificios en 1985. Contar esta historia a través de la mera descripción de las leyes y los reglamentos que supuestamente rigen los procesos urbanos nos ofrecería solamente una faceta muy pequeña de la misma, o incluso, solamente un momento concreto, aquel en el que ciertos actores políticos inspirados, en su papel de legisladores, instauran el mundo urbano como piensan, ellos, que debe concebirse. Mi intención, por el contrario, es analizar la “experiencia jurídica” de esta sociedad urbana, esto es, el modo en el que la gente utiliza el derecho (o se ve forzada a tolerarlo) en la amplia gama de interacciones sociales que se producen en el contexto urbano. El problema, claro está, radica en que dicha experiencia jurídica supone una realidad muy vasta y compleja, y es imposible realizar un relato razonable de dicho universo “en su conjunto” en unas cuantas páginas. Ahora bien, en la obra del teórico urbano Richard Ingersoll, descubrimos la idea de que la imposibilidad de analizar el conjunto de la aglomeración metropolitana contemporánea se puede resolver acudiendo al lenguaje del cine: el *jumpcut*, o corte con salto, es la manera en la que se relata una historia dividiéndola en planos más cortos, que en ocasiones nos llevan hacia adelante o hacia atrás en el tiempo de forma abrupta, o bien de un lugar a otro. De este modo, aunque los espectadores solo suelen contar con unos noventa minutos para apreciar una historia, el cineasta es capaz de relatarles una. La historia “en su conjunto” es algo que reconstruimos en nuestra mente y con nuestro propio bagaje cultural; lo que nos dan es una serie de imágenes agrupadas mediante la técnica del

---

<sup>241</sup> Este texto se publicó originalmente como “Mexico City: The City and its Law in Eight Episodes, 1940-2005” en el libro editado por Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos *Law and the City*, Londres, Routledge, 2007. Traducción de José Manuel López López.

*jumpcut*, y este es también el modo en el que apreciamos las enormes aglomeraciones urbanas de nuestra época (Ingersoll, 1996).

En ese mismo tenor, en las páginas que siguen intento ofrecer una idea de la relación entre la Ciudad de México y el derecho mediante la descripción de ocho “hitos jurídicos” en la historia de la ciudad en los últimos sesenta años. A través de una pequeña serie de viñetas, muestro las múltiples variantes de dicha relación. Este intento supone abandonar dos ideas (previsiblemente parecidas): que la ciudad es un conjunto coherente, al igual que un organismo; y que el derecho es un sistema, es decir, también un conjunto coherente. El concepto de que una ciudad es un organismo –una vieja metáfora biológica difícil de defender si se tienen en cuenta, entre otros, las actuales variables ambientales-<sup>242</sup> debe remplazarse por el reconocimiento de la naturaleza fragmentaria de la metrópolis contemporánea.

Por otra parte, la idea del derecho como un sistema coherente pierde fuerza cuando, en lugar de observar las conexiones lógicas entre las normas, analizamos las prácticas sociales en las que las normas jurídicas son elementos esenciales del discurso de los actores; la coherencia se convierte en el concepto que resulta menos interesante para describir lo que vemos. Además, si consideramos en conjunto la experiencia urbana con la experiencia jurídica, la palabra “fragmentación” da paso a un término más marcado: dislocación. Las partes del todo no están solamente separadas unas de otras, están también definitivamente dislocadas: ya no hay modo de imaginar una manera de restablecer una conexión comprensible entre ellas.

### **1946: la invención de la regularización**

Durante la Segunda Guerra Mundial, la Ciudad de México crecía a un ritmo inusitado tanto en población<sup>243</sup> como en producción industrial<sup>244</sup>. Uno de los cambios más importantes estaba representado por el surgimiento de las “colonias proletarias”, que se convirtieron en la forma predominante de hábitat urbano para los pobres. Si observamos este fenómeno desde la insólita óptica del *Diario Oficial*

---

<sup>242</sup> Como es evidente, el equilibrio energético de casi todas las grandes ciudades incluye los flujos que vienen desde lugares lejanos. Además, su fragmentación interna permite que, en la misma “ciudad”, cientos de miles se puedan ver expuestos a terribles tragedias, mientras que aquellos que están en el resto de la aglomeración urbana experimentan –cuando suceden las tragedias– el mismo tipo de conmoción que sienten ante la noticia de maremotos distantes o de la muerte de un papa.

<sup>243</sup> Durante esa década, la población de la ciudad pasó de 1.7 a 3 millones, una tasa anual de 5.87 por ciento, Negrete, 2000: 248.

<sup>244</sup> Acerca de la evolución general de la ciudad, véase, en términos generales, Garza, 2000.

*de la Federación*, encontramos un hecho jurídico relevante: en seis años, 71 decretos firmados por el presidente de la República expropiaron zonas suburbanas con el fin de “crear centros de población para trabajadores”.

La práctica de la expropiación de suelo para los pobres urbanos se asemeja a la reforma agraria que repartió la mitad del territorio del país a los campesinos a lo largo del siglo veinte<sup>245</sup>, y podría entonces parecer extraño que dicha práctica del gobierno capitalino no hubiera formado nunca parte del programa oficial de la Revolución Mexicana. La realidad, sin embargo, es que tales expropiaciones fueron, en gran medida, ficticias. Y no porque los pobres urbanos no ocuparan el suelo, sino porque en muchos casos ya lo habían ocupado –sea a través de invasiones de terrenos o bien mediante subdivisiones ilegales- antes de que se dictaran los decretos expropiatorios. Si analizamos las fotografías aéreas de esos años contrastándolas con las fechas de los decretos expropiatorios, descubrimos que varios de estos se dictaron mucho después de que hubieran aparecido viviendas en los terrenos que se expropiaron para “crear” esas colonias de trabajadores (Azuela y Cruz, 1989). Durante casi seis años, los funcionarios del gobierno habían intentado simular que controlaban el proceso, cuando en realidad solo estaban reaccionando ante una situación de facto, que solamente fue reconocida al final del mandato sexenal presidencial, cuando en el informe oficial del gobierno capitalino se afirmó que durante ese período se habían “regularizado” 107 colonias, con una lista que incluía a aquellas que supuestamente se habían creado por decreto. Fue la primera vez que se utilizó la palabra “regularización” en el discurso oficial

Como veremos más adelante, la regularización de la tenencia del suelo se convirtió en una política pública en los años setenta, si bien sus cimientos sociales estaban bien asentados desde los cuarenta. Al principio, el gobierno tardó en reconocer la regularización como una práctica aceptable, pero su capital político quedó patente de inmediato. Como en el resto del mundo subdesarrollado en proceso de urbanización, el estado mexicano era –y lo sigue siendo- incapaz de garantizar el acceso al suelo a los pobres urbanos. Pero en el caso de México, la urbanización irregular se incorporó al sistema político de una manera

---

<sup>245</sup> Como en la reforma agraria, estas políticas urbanas incluían mecanismos para incorporar a las masas en organizaciones corporativistas. Véase el análisis del *Reglamento de Colonias* en Azuela y Cruz, 1989.

extraordinariamente amplia. Es bien sabido que la tolerancia oficial a la urbanización ilegal a cambio de lealtad en tiempos electorales ha sido una operación política provechosa en muchas partes del mundo, pero en la Ciudad de México el uso de instrumentos jurídicos para santificar esta tolerancia fue además parte integrante del proceso. La ideología de la Revolución Mexicana permeaba tanto en la práctica jurídica del gobierno que el pluralismo jurídico era una tensión interna de la práctica del estado, en lugar de una tensión entre la legislación del estado y las prácticas ajenas a este.<sup>246</sup>

### **1952: el final de la planificación como renovación urbana**

Hoy, los procesos urbanos que contravienen las regulaciones sobre el uso del suelo se interpretan como una clara demostración de la ausencia de un estado de derecho. Pero la imagen es menos simplista si nos detenemos en episodios específicos de la historia de la planificación en la ciudad. A principios de los años cincuenta, la Ley de Planificación de 1933, influida por el CIAM<sup>247</sup>, utilizaba la palabra “planificación” para la apertura –o el ensanche- de avenidas hacia el corazón de la ciudad. Siguiendo las ideas de Le Corbusier, la manera de enfrentarse a un entorno urbano congestionado e insalubre era derribando edificios y abriendo amplias avenidas para una mejor ventilación, así como para los automóviles. Esa concepción sería hoy vista como una atrocidad contra el centro histórico de mayor riqueza arquitectónica en el continente americano, pero hacia 1950 tres importantes proyectos de renovación habían destruido ya partes del centro, con lo que empezó a surgir una protesta social encabezada por una coalición de conservacionistas y propietarios.

Curiosamente, la Ley de Planificación creó una Comisión de Planificación, una especie de junta de planificación compuesta por representantes de colegios profesionales (ingenieros, arquitectos), asociaciones de propietarios de viviendas y funcionarios públicos. Como todos los proyectos urbanos debían obtener la autorización de la Comisión, esta se convirtió en la arena de confrontación entre aquellos que querían conservar la ciudad y los planificadores, esto es, los que

---

<sup>246</sup> Otro relato sobre el modo en que la gente utiliza el derecho en los procesos urbanos en México puede consultarse en el excelente artículo de Jones, 1998.

<sup>247</sup> El Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, dominado por las teorías urbanísticas del modernismo.

estaban a favor de abrir avenidas. Estos últimos utilizaron los procedimientos previstos en la Ley de Planificación, mientras que aquellos recurrieron a la legislación sobre monumentos y edificios históricos. En una de las sesiones, uno de los planificadores afirmó:

(...) si es verdaderamente cierto que los monumentos coloniales no se pueden tocar y que no es posible hacer mejoras a la ciudad, la existencia de la Comisión de Planificación no tiene ningún sentido.<sup>248</sup>

Ese era el tipo de enfoque tecnócrata asociado a la planificación. Pero lo que me interesa reflejar aquí es que los actores sociales utilizaban el derecho incluso en un contexto político autoritario. En aquella época, el dominio político del partido oficial (el PRI, Partido Revolucionario Institucional) era indiscutible, un partido que durante décadas había asombrado a los analistas políticos por su capacidad para permanecer en el poder mediante lo que parecía ser un maquinaria eterna e invencible. A pesar del contexto autoritario, la gente que se oponía a los proyectos urbanos podía recurrir al derecho, y con buenos resultados: con el apoyo decisivo de un diario,<sup>249</sup> en 1953 se cancelaron los proyectos del gobierno. Desde entonces, es inconcebible fomentar acciones de renovación urbana que puedan afectar a lo que orgullosamente llamamos el “centro histórico”.

### **1964: Tlatelolco y su acuerdo de propiedad ultramoderno**

En la época prehispánica, Tlatelolco era un pequeño pueblo cercano a México-Tenochtitlán, la capital del imperio azteca. Desde principios de los años sesenta la zona había sido ocupada por un proyecto de vivienda pública, con más de 150.000 personas viviendo en 102 edificios ultramodernos. Tlatelolco se convertiría en el símbolo de dos acontecimientos trágicos de la historia contemporánea de México: la matanza de estudiantes en 1968 y el terremoto de 1985, en el que murieron cientos de personas y decenas de edificios quedaron destruidos. En 1964, en ocasión de la ceremonia de inauguración del proyecto, el responsable principal incluyó en su discurso dos elementos que ejemplifican el optimismo de aquellos

---

<sup>248</sup> Citado en García Cortés, 1972: 261.

<sup>249</sup> Uno de los principales diarios de la Ciudad de México, *El Universal*, cubrió la noticia y su papel fue determinante para obligar al gobierno a detener los proyectos de renovación. Ciertamente, la prensa no tenía la libertad suficiente para criticar al presidente, pero podía influir en las políticas urbanas, como lo hizo en este caso. García Cortés, 1972.

días. Por una parte, anunció que un equipo de ingenieros competentes se había encargado ya de corregir la “ligera inclinación” detectada en uno de los edificios. Por otra, elogió el innovador sistema de derechos de propiedad que se estaba usando, es decir, el “certificado de participación inmobiliaria” concebido por juristas mexicanos para facilitar transacciones sobre apartamentos, inspirado en la administración de fideicomisos (*trust management*) de Estados Unidos. Como los actuales gurús de uso económico del derecho, tan obsesionados con “establecer las instituciones adecuadas” a través de un “arreglo de propiedad” específico para cada cuestión social, los abogados que trabajaban para el sistema bancario -incluido en este caso un banco público- pensaron que habían encontrado la fórmula jurídica inteligente capaz de aportar tanto una rentabilidad apropiada como la sensación de seguridad personal que supuestamente proporcionan los títulos de propiedad.

Años después, quedó claro que había fallado tanto la ingeniería civil como la ingeniería jurídica. Muchos edificios no resistieron el terremoto de 1985 y la fórmula jurídica había actuado en contra de los intereses del estado. Como todos los apartamentos formaban parte de un fondo fiduciario y el responsable de este fondo era el gobierno, a los titulares de los certificados -esto es, a los propietarios de las viviendas- no les había preocupado tener asegurados sus apartamentos y el gobierno federal se vio obligado a pagar la reconstrucción de los edificios dañados por el terremoto. Los residentes del proyecto Tlatelolco fueron el único sector de clase media de la ciudad que recibió un subsidio estatal por el costo total de la reconstrucción, mientras que en el extremo más bajo de la escala social unas 12.000 familias de inquilinos tuvieron que acudir a préstamos a las tasas vigentes en el mercado para adquirir una nueva vivienda en uno de los programas de reconstrucción: un ejemplo más de los efectos perversos de un sistema de propiedad.

En todo caso, lo cierto es que en la primera mitad de los años sesenta, la élite mexicana seguía manteniendo un fuerte grado de confianza en el futuro, confianza que se resintió gravemente en 1968 y que casi se destruye por completo en 1985. Como lo muestra la historia de los certificados de participación inmobiliaria, las instituciones jurídicas jugaron un papel importante en ese proceso.

### **1973: la institucionalización de la regularización**



En el horizonte de la planificación urbana de los años setenta, una de las cuestiones más destacadas era –y lo sigue siendo- la formación de los denominados asentamientos irregulares en la periferia urbana. Como en otras partes del mundo en desarrollo, dichos asentamientos se creaban mediante la subdivisión ilegal del suelo y, con menor frecuencia, la ocupación directa por parte de los asentados, conocidos en México como “colonos”.<sup>250</sup> Con el tiempo, el gobierno fue capaz de controlar las invasiones de suelos, así como las subdivisiones ilegales realizadas por propietarios particulares. El problema que ha permanecido sorprendentemente sempiterno es la venta de tierras pertenecientes a los ejidos. El ejido es una corporación de campesinos que recibió tierras como resultado de la reforma agraria.<sup>251</sup> La propiedad de la tierra es colectiva, pero los ejidatarios, esto es, los miembros de la corporación, la cultivan de forma individual. Cada ejidatario tiene derechos individuales sobre una parcela de tierra, que representa la base de la economía familiar. Hasta 1992, las leyes agrarias negaban, tanto a los ejidatarios en su calidad de individuos como a los ejidos en su calidad de corporaciones, el derecho a vender sus tierras. Aunque el tema ha sido objeto de un intenso debate,<sup>252</sup> el ejido era un sistema de propiedad paternalista en el que solo el presidente de la República estaba autorizado a realizar transacciones con las tierras, a través de su poder para expropiarlas. Según las leyes agrarias, las ventas privadas de tierras eran inexistentes, por lo que, en el proceso de urbanización no se reconocían las transacciones mediante las cuales los colonos habían comprado parcelas no urbanizadas a los ejidatarios. Las leyes agrarias contemplaban sanciones severas para los ejidatarios que vendieran sus tierras, pero dichas sanciones no se aplicaron nunca.

Hacia inicios de los años setenta, la situación estaba madura para una renovación institucional. Desde su creación en 1973-1974, la Comisión para la

---

<sup>250</sup> La experiencia de vivir durante años, y en ocasiones décadas, en un territorio hostil sin servicios urbanos es un verdadero proceso de colonización.

<sup>251</sup> En algunos casos, la reforma agraria reconoció los derechos que mantenían las comunidades indígenas desde el período colonial, y en este caso no se llaman ejidos sino comunidades. Existen alrededor de 31.500 corporaciones agrarias de estos dos tipos, que poseen el 52 por ciento del territorio nacional.

<sup>252</sup> La mayor parte de los que se consideran personas de izquierda piensa que la reforma que permitió a los ejidatarios vender sus tierras es solo un ejemplo más de las políticas de privatización. En mi opinión, hay pruebas suficientes de que, más bien, dicha reforma fortaleció la posición del ejidatario frente al estado.

Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) ha desarrollado el programa de regularización de tierras más completo del mundo en desarrollo, un programa que no puede concluir porque ha creado las condiciones para la institucionalización de esta forma específica de urbanización (Smolka, 2000). Todo aquel que participa en la urbanización ilegal de tierras ejidatarias sabe que, con el tiempo, los colonos recibirán un título de propiedad de Corett. El proceso es muy sencillo: una vez que se ha creado un asentamiento irregular, Corett inicia un procedimiento de expropiación.<sup>253</sup> Luego, Corett vende a los colonos los lotes que ellos habían comprado “al margen de la ley”. Algo así como el sueño del liberalismo económico, puesto que las transacciones originales no están sujetas a ninguna restricción, aunque solo sea porque son ilegales. Solo hay tres problemas: uno, los colonos deben pagar dos veces por acceder a un lote (sin servicios urbanos);<sup>254</sup> dos, en muchos casos los ejidatarios crean asentamientos en zonas de alto riesgo; y, tres, el gobierno puede actuar en el conjunto del proceso como un agente benevolente que perdona a los asentados su conducta impropia, y sitúa sus necesidades por encima de la aplicación de la ley –nadie parece advertir que no son los colonos, sino los ejidatarios, los que han infringido la ley-<sup>255</sup>.

Hay una evidente razón política en la tolerancia del gobierno con la venta ilegal de tierras por parte de los ejidatarios. Estos representan el núcleo del sector campesino del PRI y, a lo largo del siglo, constituyeron una parte muy importante del apoyo social al régimen, una situación que la administración del presidente Echeverría intentó mantener e incluso fomentar a cualquier costo. A largo plazo, esta tolerancia institucionalizada menoscabó la autoridad del estado, fortaleciendo la posición de los ejidos, y estos últimos se convirtieron en enclaves corporativistas en los que las autoridades públicas tenían poco que decir acerca del modo en que los ejidatarios usan las tierras.<sup>256</sup>

---

<sup>253</sup> Conseguir la firma del presidente no representa un obstáculo, puesto que le alegrará desempeñar el papel de un rey benevolente que concede derechos de propiedad a los asentados. A partir de 1988, los títulos se entregarán en una carpeta con el nombre del presidente en la portada.

<sup>254</sup> Pagan por la transacción original inexistente y después cuando adquieren las parcelas a Corett.

<sup>255</sup> La prohibición de vender la tierra está dirigida en este caso claramente al propietario, no a aquellos que la compran de buena fe.

<sup>256</sup> Un relato minucioso de las estrategias de las comunidades rurales ante la urbanización en la periferia de la Ciudad de México se puede consultar en Cruz, 2001.

## **1976: la corta vida de la planificación como justicia social: la Ley General de Asentamientos Humanos**

Un elemento singular del régimen de Echeverría fue la denominada “apertura democrática”, que consistió en incorporar a antiguos dirigentes estudiantiles a las filas del gobierno. Apareció entonces una generación de profesionales que construyeron las instituciones de planificación en el último cuarto del siglo veinte. Desde 1970 hasta 1975, las políticas urbanas comenzaron a perfilarse en los diferentes organismos gubernamentales y, en el momento de la convocatoria de la Conferencia de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, el gobierno mexicano contaba ya con una ley modelo: la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). El presidente Echeverría asistió a la conferencia en junio de 1976 con una norma jurídica ejemplar, pero a costa de un intenso conflicto interno en el país.

La LGAH expresaba las expectativas de esa particular generación, la mía, de planificadores y abogados urbanos. No solamente creaba un sistema de planificación “racional”, con una versión avanzada de teorías de planificación, sino que, por encima de todo, parecía aportar los instrumentos jurídicos apropiados para llevar al debate urbano uno de los más valiosos principios de la Revolución Mexicana: la función social de la propiedad privada, un principio que no se recogió en muchas constituciones iberoamericanas hasta los años 90. La constitución mexicana proclama desde 1917, en su artículo 27, el principio de que el interés general de la sociedad está por encima de la propiedad privada. Este principio sirvió también como base para una reforma agraria integral, la propiedad pública de los recursos naturales y amplios poderes regulatorios del estado sobre la economía en general. Pero hubo que esperar hasta 1976 para que los procesos de urbanización se convirtieran en el objeto de un programa en el que la función social de la propiedad fuera la idea nuclear del derecho urbano y las políticas urbanas.

Bajo una interpretación pragmática, la LGAH parece poco más que la típica legislación de planificación de un país capitalista en la segunda mitad del siglo XX. No menos perjudicial para los intereses de los propietarios que la planificación en los Estados Unidos de Roosevelt o incluso en la España de Franco.<sup>257</sup> No obstante, la retórica, tanto del texto jurídico como de la propaganda del presidente Echeverría

---

<sup>257</sup> De hecho, en esos años la lectura favorita de los interesados en derecho urbano era la bibliografía jurídica española, y el modelo a seguir la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956.

con respecto a esta iniciativa, la hacían parecer como un paso hacia el socialismo. Las asociaciones de empresarios lanzaron una campaña contra la ley alegando que había sido redactada por “asesores chilenos que habían trabajado para Allende”, e incluso difundiendo el rumor de que la intención del gobierno era colocar a personas sin hogar en cualquier habitación libre que las familias decentes pudieran tener en su casa. La respuesta de Echeverría no fue menos fuerte: acusó a los empresarios de ser una “minoría plutócrata y fascista” por su oposición a la ley (Azuela, 1989). La confrontación no cesó hasta el final del mandato de Echeverría en diciembre de 1976. El clima político era tan hostil que corrió el rumor de que el presidente preparaba un golpe de estado para permanecer en el poder de manera indefinida. De hecho, ese rumor fue visto como un intento de desestabilización por parte de los sectores de la derecha (Monsiváis, 1980).

Tres décadas más tarde, la historia se parece más a una deplorable comedia de errores. Lo cierto es que las relaciones de Echeverría con el capital privado se habían deteriorado tanto que cualquier cosa podría haber desencadenado un conflicto en el último año de su mandato. Pero puede también interpretarse como un interesante debate ideológico sobre las tensiones entre la planificación y la propiedad privada en el desarrollo urbano. La LGAH ha sido el fundamento de la planificación contemporánea sobre el uso del suelo en México. No es posible hacer un análisis completo del tema en este texto, pero sí se puede reconocer que la cuestión de la justicia social no formó parte del legado. La mayor parte de las ciudades mexicanas tiene planes urbanos ahora, incluida la Ciudad de México, pero el prestigio de la justicia social para la planificación se vio gravemente mermado. La idea de lograr justicia social a través del derecho urbano cayó en un descrédito irreparable y está sujeta ahora a la acusación de populismo o estatismo.

### **1985: un terremoto con dos epicentros**

A las siete y media de la mañana del 19 de septiembre de 1985 un terremoto de 8.2 grados en la escala Richter sacudió la Ciudad de México y otras partes del país. Nadie sabe cuánta gente murió, pero se calcula que entre 20.000 y 35.000 personas. Alrededor de 3.000 edificios se derrumbaron y la zona más afectada de la ciudad fue el centro histórico. De la noche a la mañana, miles de personas se encontraron

viviendo en la calle, y unos días después de la conmoción inicial la pregunta era cuál sería el futuro del centro de la ciudad y sus habitantes.

En aquellos años, el centro de la ciudad estaba predominantemente poblado por gente pobre y –a excepción de los que vivían en complejos de vivienda pública como Tlatelolco-, la mayor parte eran arrendatarios en edificios deteriorados conocidos como vecindades. Como muchos de estos estaban sujetos a un régimen de control de alquileres (rentas congeladas), el principal temor que se esparció después del terremoto fue que los propietarios aprovecharían la oportunidad para desalojar a los inquilinos. Algunos visionarios recomendaron la posibilidad de “renovar” el centro; en esta ocasión no se trataba de deshacerse de los edificios, sino de la gente.

Sería injusto decir que el proyecto del gobierno era sacar a la gente del centro. Pero muchos tenían buenas razones para temer que se les expulsaría a la periferia. Por este motivo, un gran movimiento social empezó a surgir al tiempo que dos mitos de la política mexicana se derrumbaban. Primero, los damnificados no siguieron a los líderes del PRI. El llamado partido oficial había perdido toda la oportunidad de cumplir con su tarea histórica de organizar las masas y los nuevos líderes tuvieron que mostrarse como independientes para conseguir credibilidad. El Leviatán mexicano estaba desnudo públicamente. Además, miles de personas del resto de la zona metropolitana acudieron al centro para ayudar en toda clase de tareas, con una cierta sensación de desobediencia contra un gobierno que afirmaba que todo estaba “bajo control”. Los chilangos, como nos llaman despectivamente en el resto del país, nos dimos cuenta de que la inmensa comunidad urbana de la Ciudad de México no encajaba en el estereotipo de indiferencia e individualismo que suelen reflejar las grandes ciudades. La palabra solidaridad inundó el espacio simbólico y la frase sociedad civil, utilizada hasta entonces solamente por los intelectuales afines a Gramsci, entró rápidamente en el vocabulario de todo el país. Con independencia de las muchas repercusiones de esta experiencia colectiva, merece la pena recordar tres hitos jurídicos de aquellos días.

*Una expropiación:* Durante los dos años anteriores, el presidente Miguel de la Madrid se había ocupado de redefinir el papel del estado en la economía. Tras el gobierno de Echeverría, la situación había empeorado con su sucesor José López Portillo, que nacionalizó la banca como parte de otro conflicto con el capital privado.

En consecuencia, hacia 1985 la palabra “expropiación” era un anatema, pues recordaba uno de los instrumentos jurídicos con los que se había construido un estado autoritario. Pero después del terremoto, lo que los damnificados demandaban expresamente era una expropiación, para evitar ser expulsados del centro de la ciudad.

En Gran Bretaña de posguerra, la reconstrucción se llevó a cabo mediante “compras obligatorias”, un eufemismo para lo que llamamos expropiación en la cultura jurídica mexicana. Pero en México, esa misma acción evocaba la memoria de los tiempos que las políticas de modernización querían evitar. La nacionalización de la banca estaba muy reciente y la nueva élite política quería garantizar al capital privado que la expropiación no estaba en la agenda. El problema radicaba en que cientos de miles de personas estaban, literalmente, en las calles pidiendo al gobierno que expropiara las ruinas en las que solían vivir y desarrollara proyectos habitacionales en el centro. Los sociólogos que estudiaban los movimientos urbanos que, hasta el terremoto, se sucedían principalmente en la periferia, solían situar a esos movimientos también en la periferia del sistema político. Pero ahora eran testigos de un gran movimiento que no solo se ubicaba en el centro geográfico de la ciudad, sino también en el centro del sistema político nacional.

El 11 de octubre de 1985, y justo antes de que el desastre urbano se convirtiese en un desastre para el sistema político también, el presidente De la Madrid dictó un decreto que ordenaba la expropiación de más de 4.000 edificios con el fin de desarrollar un programa de vivienda llamado *Renovación Habitacional Popular*. Si bien algunos críticos consideraron el gesto como una vuelta a las políticas populistas, el decreto sirvió para apaciguar de inmediato la inquietud social. De la noche a la mañana, el movimiento social, que había llevado a unas 150.000 personas a las puertas de la casa presidencial, adoptó la forma de una cola disciplinada en frente de cualquier agencia estatal que pudiera crearse para “administrar” la reconstrucción.<sup>258</sup>

*Un nuevo pacto social:* La disciplina social no duró mucho tiempo. Los damnificados no estaban dispuestos a aceptar cualquier tipo de propuesta que presentara el gobierno para la reconstrucción; entre otras cuestiones, los términos

---

<sup>258</sup> El relato de este proceso puede consultarse en Azuela, 1987.

de financiación para la adquisición de nuevas viviendas podían ser muy onerosos para los arrendatarios pobres. El conflicto se agravó cuando la respuesta inicial del gobierno mostró la típica actitud autoritaria del antiguo estilo político. En marzo de 1986 se nombró un nuevo equipo para dirigir las negociaciones con un enfoque distinto y dos meses más tarde se firmó un acuerdo denominado “Convenio de Concertación” entre el gobierno y decenas de organizaciones sociales. El significado político de este acuerdo era mucho más firme que su capacidad jurídica: por primera vez, un gobierno posrevolucionario reconocía abiertamente como interlocutores a organizaciones sociales que no formaban parte del PRI. Concertación no era solo la palabra clave de un nuevo estilo de gobierno, gobernar a través de acuerdos era la fuente de una forma de legitimidad que se desviaba de la vieja idea, tan cara a los juristas, de que la legitimidad del derecho está en la voluntad general expresada en las leyes promulgadas por el poder legislativo.

*Un nuevo órgano legislativo:* No es fácil valorar el impacto específico que las secuelas políticas del terremoto produjeron sobre la transición democrática mexicana. Pero, sin duda alguna, se generó un punto de inflexión en el sistema político de la ciudad. Un año después del terremoto, se creó la Asamblea de Representantes. Por primera vez desde 1928, cuando se suprimieron los gobiernos municipales en el Distrito Federal, había un mecanismo para la representación ciudadana en el gobierno de la capital. Desde entonces, los chilangos ya no somos, como solíamos decir, ciudadanos de segunda clase.

Los poderes de la Asamblea se ampliaron en 1996, cuando se convirtió en Asamblea Legislativa. Por último, los tiempos en los que el presidente de la República regía sobre la ciudad a través de un funcionario designado terminaron en 1997, cuando se eligió al primer “jefe de gobierno” y el presidente Ernesto Zedillo reconoció el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas.

Si consideramos en conjunto los tres acontecimientos jurídicos que tuvieron lugar después del terremoto, la complejidad de la relación entre el derecho y la vida de la ciudad resulta evidente. Se utilizó un instrumento del antiguo régimen, la expropiación, para restablecer el orden social en la ciudad; fue necesario un mecanismo contractual, el Convenio de Concertación, tan distinto a la idea clásica del estado de derecho, para reconocer a fuerzas sociales que el viejo PRI no podía incorporar; y una asamblea legislativa, basada en los principios de la democracia

moderna –la Asamblea de Representantes- se convirtió en una fuente de legislación legítima. Con independencia de la etiqueta teórica que podamos colocar –pluralismo jurídico, Inter legalidad-, la coexistencia de tres instrumentos diferentes refleja la densidad de las prácticas jurídicas en el complejo conjunto de relaciones sociales que se produce en la ciudad. Lejos de verse como una tierra sin ley, parece más un paisaje social pletórico que no para de producir reglas, normas y gestos jurídicos de todo tipo.

### **1998-2002: planificación metropolitana en tiempos de pluralismo político**

Cuauhtémoc Cárdenas, además de ser el líder moral de la izquierda mexicana desde 1988, es ingeniero. Miembro activo del movimiento de planificación desde finales de los años sesenta, comparte la visión de desarrollo urbano reflejada en la Ley General de Asentamientos Humanos. Por esta razón, cuando se convirtió en el primer alcalde elegido de la capital del país en 1977, fomentó la revisión de los planes de desarrollo urbano en varios niveles. Merece la pena resaltar dos de sus iniciativas de planificación, pues se pondrían a prueba en los años siguientes. Por una parte, después de un penoso proceso de participación pública, se elaboraron cerca de 30 planes parciales para zonas especialmente problemáticas. La participación pública consistió en un ejercicio en el que se tomaron en consideración diferentes intereses y puntos de vista antes de redactar los planes. Alrededor de la mitad de estos están relacionados con zonas ubicadas en la periferia urbana, donde ha sido particularmente difícil encontrar un equilibrio entre los intereses y puntos de vista de tres grupos de actores: organizaciones no gubernamentales ambientalistas, que se oponen a todo tipo de expansión sobre zonas rurales; habitantes de comunidades rurales, que no quieren verse “engullidos” por dicha expansión; y grupos de solicitantes de vivienda, esto es, organizaciones sociales que buscan un terreno para desarrollar proyectos habitacionales en la periferia urbana, el único suelo que pueden pagar. La Asamblea Legislativa aprobó la mayor parte de los planes parciales, por lo que estos encarnan una combinación de “concertación social” con la legitimidad legislativa proveniente de una representación política formal (Ziccardi, 2003).

Por otra parte, el régimen de Cárdenas fomentó un Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM); esto es, un programa que



incluía también a más de 30 municipios del Estado de México, con una población cercana a los 9 millones de habitantes. La actitud constructiva de todos los participantes –entre otros, las autoridades federales, el Estado de México y, claro está, la Ciudad de México- produjo lo que había sido imposible en los tiempos del sistema de partido único: un plan de desarrollo metropolitano jurídicamente vinculante. Hubo un aspecto, sin embargo, en el que no consiguieron llegar a un consenso: la ubicación del nuevo aeropuerto. Todos advertían que sería necesario en unos años, pero el gobierno federal no había decidido dónde construirlo. Ante esta incertidumbre, la solución inteligente consistió en señalar en el programa, de manera bastante explícita, que la cuestión debía quedar abierta a futuras negociaciones y consultas.

En el año 2000, el panorama político del país cambió radicalmente: Vicente Fox (del derechista Partido de Acción Nacional) derrotó al PRI en los comicios presidenciales, y Andrés Manuel López Obrador (AMLO), candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) se convirtió en el nuevo jefe de gobierno de la Ciudad de México. El PRI mantuvo el poder en la mayor parte de las gubernaturas estatales y una fuerte representación en el Congreso. Los conflictos entre Fox y AMLO han marcado la vida política mexicana desde entonces y, curiosamente, el motivo, al igual que el pretexto, han sido las cuestiones urbanas. Dos ejemplos serán suficientes para mostrar la debilidad del derecho urbano ante dichos conflictos.

Una de las primeras decisiones tomadas por AMLO fue detener la emisión de permisos de planificación en la periferia urbana. Aceptando el viejo argumento de que no hay agua suficiente para mantener un crecimiento urbano, y sin realizar ninguna consulta pública, publicó el posteriormente famoso “Bando Dos”,<sup>259</sup> un sencillo comunicado anunciando que no se autorizaría ningún proyecto urbano fuera de las zonas centrales de la ciudad. A largo plazo, cabe la posibilidad de que esto ayude a aumentar la densidad en aquellas zonas que han ido perdiendo población en las últimas décadas, pero hubo dos problemas con este bando: la decisión ignoró tres años de participación pública en planificación durante el mandato de Cárdenas. Al mismo tiempo, y quizá sea lo más importante, fue el primer

---

<sup>259</sup> Bando es un término antiguo que se utiliza para diferentes tipos de proclamaciones. Por ejemplo, los resultados de una elección se comunican mediante bandos, pero no tienen la categoría de un documento con contenido normativo.

gesto en el que AMLO mostró una falta de respeto hacia el derecho, puesto que estaba ejerciendo claramente derechos de regulación de uso del suelo reservados por ley a la Asamblea.

AMLO no fue el único en ignorar el derecho urbanístico. El principal proyecto de infraestructura del régimen del presidente Fox fue el nuevo aeropuerto de Ciudad de México. Los gobernadores del Estado de México y de Hidalgo lucharon para que se situara en sus territorios. Pero cuando el gobierno federal comunicó su decisión de construirlo en el Estado de México, hubo de enfrentarse a una feroz revuelta de ejidatarios opuestos a la expropiación de sus tierras. Al final, el proyecto se canceló en abril de 2002. Se pueden decir muchas cosas sobre este episodio, que no representó solamente el primer fracaso del régimen de Fox, sino también una clara señal de la fuerza del sistema de propiedad ejidal frente a las iniciativas gubernamentales. La cuestión es que el gobierno federal puso tanto empeño en conducir el proceso de una manera tecnócrata que pasó por alto el POZMVM), aprobado por la Comisión Metropolitana apenas tres años antes. La Comisión había sido creada como un foro para debatir públicamente temas metropolitanos. Dicho de otra forma, Fox infringió también la normativa urbana en su prisa por construir el nuevo aeropuerto, sin atender la obligación de realizar consultas públicas, reconocida en la legislación nacional de planificación.

Estos son solamente dos ejemplos en los que la normativa de planificación ha sido ignorada por actores políticos. En ambos casos, los actores no utilizaron el derecho para defender sus puntos de vista, ni tampoco sus intereses. El gobierno de la Ciudad de México (AMLO) no solicitó un debate público sobre el proyecto del aeropuerto en la Comisión Metropolitana. Y a su vez, los afectados por el Bando Dos –entre ellos, las organizaciones de viviendas y los propietarios de tierras en la periferia urbana que podrían haberse visto beneficiados por los proyectos– decidieron no recurrir el bando mediante medios jurídicos.

Todos estos conflictos se han visto eclipsados por un nuevo fenómeno político: las políticas sociales de AMLO, combinadas con su impresionante talento político, lo han convertido en el personaje político más popular del país. En la Ciudad de México cuenta con una aprobación de más del 80 por ciento de la población y en el resto del país ha encabezado las encuestas como candidato a la presidencia

durante casi dos años. Y esto nos lleva a nuestra última viñeta, que trae consigo un importante *jumpcut*.

### **2004-2005: de una expropiación insignificante a una crisis política**

El 7 de abril de 2005, un hecho jurídico acaecido en Ciudad de México saltó a las portadas de muchos diarios extranjeros. El *Boston Globe*, por ejemplo, informó: “Se espera que la Cámara de Diputados mexicana vote hoy el desafuero del inmensamente popular alcalde de Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, en uno de los momentos más decisivos de la historia reciente del país”.<sup>260</sup> Y sucedió: la Cámara de Diputados despojó a AMLO de su inmunidad. En términos jurídicos, esto suponía que podía ser juzgado por desacato judicial. Y en términos políticos, que no podría competir por la presidencia en 2006, ya que, nuevamente en términos jurídicos, las personas sujetas a investigaciones penales no pueden ejercer sus derechos políticos, y con esto quiero recalcar la relación circular entre el derecho y la política. Por primera vez en la historia del país, un conflicto urbano condujo a una importante crisis política nacional. Durante más de dos años, la relación entre el jefe de gobierno y el presidente Fox estaba tan deteriorada que se había convertido en el problema principal de la vida pública mexicana. En marzo de 2004, la brecha se acentuó cuando una serie de cintas de video mostraron a funcionarios de alto nivel del gobierno de AMLO recibiendo dinero de un empresario privado que estaba ganando millones con contratos de obras públicas.<sup>261</sup> Se produjo una gran división en la opinión pública, y esto tuvo que ver con la relación entre el derecho y la política. Por una parte, para aquellos que lo ven como un líder populista irresponsable, AMLO representa un riesgo para el orden democrático en México porque no muestra ningún respeto por la ley; por otra, para aquellos que lo apoyan, solo se trató de una “conspiración” para expulsarlo de la carrera presidencial, un ejemplo más del uso selectivo del derecho como medio para deshacerse de adversarios políticos difíciles (Escalante, 1999).

No es este el lugar para explicar en qué sentido hay algo de verdad en las dos posiciones. Pero sí vale la pena señalar que, en el ámbito jurídico, lo que estaba

---

<sup>260</sup> *The Boston Globe*, 7 abril 2005.

<sup>261</sup> Carlos Ahumada, el contratista, aparecía en uno de los videos entregando dinero e René Bejarano, un estrecho colaborador de AMLO y uno de los líderes del movimiento de arrendatarios después del terremoto de 1985. Ambos están actualmente [2005] en prisión.

en juego no eran a los casos de corrupción, sino un conflicto urbano típico: un decreto de expropiación emitido para abrir una avenida, que fue recurrido por propietarios de tierras a través de un juicio de amparo.<sup>262</sup> Un juez federal ordenó al gobierno de la ciudad detener las obras correspondientes.<sup>263</sup> No ha quedado muy claro cuál fue el comportamiento específico de AMLO en el caso, pero los tribunales federales dictaminaron en dos ocasiones que su administración no había acatado el mandato judicial. Cuando uno de estos jueces denunció la situación ante la Procuraduría General de la República, esta última trasladó el caso a la Cámara de Diputados para pedir el desafuero. Como dicen muchos analistas políticos, su ausencia en los comicios presidenciales (de 2006) perjudicará enormemente la legitimidad de nuestra incipiente democracia. Esa mañana, antes de dirigirse a la Cámara de Diputados como parte del procedimiento del desafuero, AMLO reunió a casi medio millón de personas en la plaza mayor de la ciudad y creó un movimiento de resistencia social para defender su causa.

Si bien es imposible determinar las múltiples repercusiones de este episodio, hay dos elementos que es necesario mencionar para los fines de este argumento. Uno, teniendo en cuenta que el conflicto original –la apertura de una vialidad- tiene una importancia menor en comparación con los grandes dilemas del urbanismo contemporáneo, es sorprendente que el sistema jurídico no fuera capaz de tratarlo de un modo eficiente (Roldán-Xopa, 2004). Los tribunales no solo no fueron capaces de aplacar el conflicto, sino que incluso lo empeoraron. La incompetencia de los tribunales para explicar a los ciudadanos los hechos, la naturaleza y el significado del conflicto es realmente preocupante. Cuando la Suprema Corte intentó ofrecer una explicación en este sentido mediante un extenso comunicado que apareció en siete diarios mexicanos, la mayor parte de la gente –incluidos muchos abogados- no pudo comprender nada. No debe sorprender, como en cualquier conflicto político, que la gente tome partido con independencia de lo que diga el otro partido. Pero cuando el discurso jurídico es ininteligible, los

---

<sup>262</sup> Se conoce como “juicio de amparo” el recurso jurídico que las personas particulares tienen para conseguir protección judicial contra actos del gobierno que infrinjan derechos protegidos por la constitución.

<sup>263</sup> El decreto de expropiación había sido emitido por el gobierno de la ciudad antes del régimen de AMLO. No es inusual que un juez federal magnifique las deficiencias de esa clase de decretos.

excéntricos que deseen tener una opinión independiente gracias a la información pública terminan sintiendo una gran frustración.

Dos, hay una ambigüedad muy profunda en la conducta de AMLO con respecto del derecho. En casos anteriores de expropiaciones, su negativa a respetar las decisiones de los tribunales reveló claramente la magnitud de numerosos fraudes en el poder judicial;<sup>264</sup> y es de justicia reconocérselo. Sin embargo, AMLO repite una y otra vez que la Corte Suprema “no puede estar por encima del pueblo” (“pueblo”, en su discurso, no incluye a aquellos que discrepan de él). En su cabeza, la justicia sustantiva está en un lado y el derecho en otro. Por ello declaró que, incluso si pudiera quedar libre bajo fianza, entraría en prisión ya que no tenía la intención de utilizar ningún recurso legal contra una injusticia.

No basta con reconocer en esa postura una estrategia política: por supuesto, las protestas habrían surtido un mayor efecto con él en la cárcel. La cuestión es, más bien, su negativa a dar explicaciones utilizando el lenguaje del derecho. Cuando se enfrentó a la acusación directa de haber ignorado por lo menos cuatro requerimientos judiciales en el caso El Encino –para detener obras públicas-, su explicación no tenía un significado claro en el ámbito del derecho. Solo respondió que no había hecho nada malo, que nunca había dado órdenes de desobedecer al juez y que solamente quería construir una carretera para poder llegar a un hospital. Curiosamente, nunca dejó claro si había respondido a dichos requerimientos ni aportó las explicaciones exactas que hubiera podido dar. La dislocación entre la forma y el contenido parece irreparable. La acusación se presenta en un lenguaje tan formalista y procesal que es imposible comprender la esencia del caso, y la naturaleza sustantiva de la respuesta de AMLO se da en unos términos tales que resulta muy difícil expresarla como argumento jurídico. En cambio, su “dignidad” como líder social –una forma de superioridad moral- sirvió como argumento para explicar tanto su negativa a defenderse por medios legales como para no explicar su conducta como jefe del gobierno de la ciudad.

Tras el desafuero, AMLO dejó su cargo y nombró a un estrecho colaborador como sucesor para evitar que lo acusaran de un nuevo delito. Mientras esperaba el

---

<sup>264</sup> En el conocido caso del Paraje San Juan, un juez ordenó el pago de una absurda y enorme cantidad de dinero como compensación por una expropiación. La Corte Suprema revocó la decisión del juez, pero solo después de que AMLO se negara a pagarla. Hubo que infringir el principio de cosa juzgada para rectificar lo que se había revelado gracias a que AMLO se negó a acatar la decisión judicial.

momento de su detención, encabezó una gran movilización social contra el desafuero. Casi un millón de personas se manifestaron en la Ciudad de México,<sup>265</sup> la prensa internacional sostuvo unánimemente que los comicios presidenciales no tendrían legitimidad sin AMLO y el presidente Fox tuvo que enfrentarse personalmente a actos de protesta: en cada aparición pública, alguien le mostraba un cartel con un “No al desafuero”. Dos semanas más tarde, en una acción inesperada, Fox anunció con solemnidad en una transmisión televisada todo el país que había “aceptado la renuncia” del procurador general y ordenado una revisión del caso. La crisis política, junto con el caso jurídico, se esfumó cuando el nuevo equipo comunicó que no encontraba suficientes pruebas para procesar a AMLO por desacato judicial. Si bien algunos analistas deploraron esta “solución política”, la mayoría la elogió como prueba de que el presidente había alcanzado el nivel de un gran estadista.

Resulta difícil saber si este episodio dejará huellas en la cultura jurídica mexicana. Pero si lo hace, será probablemente la reiteración de una idea generalizada: que el derecho es mucho más un instrumento en manos de los poderosos que un medio para defender intereses legítimos.

### **Comentarios finales**

La técnica *jumpcut* que he utilizado en este ensayo es solo un medio para exponer la complejidad de la relación entre el derecho y una ciudad como México. Está claro que reconocer dicha complejidad no es algo novedoso, basta recordar la vieja perspicacia de E. P. Thompson, que descubrió en sus investigaciones históricas que el derecho estaba “en todos los malditos niveles” de la realidad social (Thompson, 1978). Esto adquiere una particular relevancia en el debate público mexicano, en el que la pregunta principal se formula generalmente de manera excesivamente simplificada o binaria: ¿existe (o no existe) un “verdadero” estado de derecho aquí? Se trata de una pregunta heroica que nosotros, como ciudadanos, podemos plantearnos de vez en cuando. Pero desde un punto de vista analítico, su simplicidad arroja más sombras que luces para entender el significado del derecho en la sociedad. En cambio, yo he intentado demostrar que la gente utiliza el derecho

---

<sup>265</sup> Mucha gente que no apoyaba las políticas de AMLO se unió a la manifestación en señal de protesta por lo que se consideraba un uso “faccioso” de la ley.

de muchas formas distintas. Nos guste o no, no hay un conjunto único de categorías analíticas para encontrar un significado general a este universo “desordenado”. El flujo de prácticas jurídicas que se produce en la Ciudad de México es tan abrumador como el torrente sin fin de movimientos e interacciones humanas que construyen cotidianamente la ciudad. La experiencia jurídica de la ciudad es en ocasiones tan confusa como sus olores y sonidos. No es fácil distinguir el ruido de la música, la destrucción de la construcción. Del mismo modo, es difícil explicar el orden social que produce dichas prácticas, y que es producido por ellas.

Hay, sin embargo, algunos riesgos en este enfoque; puede llevarnos a adoptar imágenes como la del viejo adagio que dice que México es un “país surrealista”, una broma local que pocas veces se contrasta con una reflexión seria. Reconocer la complejidad, las paradojas y las contradicciones no debería impedir que intentemos buscar algunos efectos generales de los procesos sociales y jurídicos más importantes. A este respecto, el desafuero de Andrés Manuel López Obrador – así como la posterior decisión de no procesarlo-, el acontecimiento jurídico más relevante de la historia de la ciudad en muchos años, tendría que conducirnos a una pregunta importante: ¿en qué medida cambiará este episodio las expectativas y actitudes sociales con respecto del sistema jurídico? Más allá de la tendencia de la mayor parte de los observadores a mezclar sus propias opiniones con las de la mayoría, esta debería ser una pregunta empírica esencial para la investigación en temas sociales y jurídicos en el futuro inmediato.

# **El campo, la revolución y el día siguiente**



## 9. La propiedad después de la postrevolución.<sup>266</sup>

Este texto aborda los retos de pensar en la propiedad como un problema constitucional en el México contemporáneo. Además de describir los cambios que han convertido en obsoleto un régimen de propiedad que no se modificó en sus elementos fundamentales en más de setenta años, sostengo que es particularmente necesario abrir un debate constitucional sobre la propiedad habida cuenta de que los constitucionalistas mexicanos no han prestado atención a la amplia gama de problemas que han surgido sobre los derechos de propiedad en México.

Presento en la primera parte un resumen del “modelo postrevolucionario” mexicano de la propiedad, esto es, del régimen que se centraba en el artículo 27 de la constitución. En la segunda describo seis transformaciones que en las últimas décadas han puesto en entredicho dicho modelo. En la tercera analizo brevemente las opciones teóricas con las que contamos para comprender esas transformaciones. En la última sostengo que en la medida en que la crisis de nuestro modelo constitucional se deriva de procesos sociales diferentes, su comprensión va más allá de la activación de teorías jurídicas, y se requiere un uso más intenso de las ciencias sociales.

El régimen constitucional de propiedad mexicano es muy complejo. Para muchos autores, el artículo 27 representa el punto central del “pacto social” de la era postrevolucionaria (Córdova, 1973). Con más de cuatro mil palabras, incluso después de las modificaciones de corte neoliberal, trata un amplio abanico de cuestiones. Al igual que a los analistas políticos les intrigaba que un régimen político basado en una organización llamada “Partido Revolucionario Institucional” (PRI) pudiera durar tanto tiempo, los constitucionalistas podrían preguntarse cómo fue posible que un régimen constitucional que mantuvo el compromiso de proteger la propiedad privada y, al mismo tiempo, la promesa de distribuir tierras a las comunidades que las necesitaban, pudiera considerarse un régimen de propiedad constitucional cualquiera.

---

<sup>266</sup> Publicado originalmente en *Texas Law Review*, Tomo 89, Número 7, 2011. Traducción, cortesía de José Manuel López López.

Para empezar, vale la pena aclarar el sentido en el que la propiedad debe contemplarse como un problema constitucional. Esto no sería necesario en otros contextos, pero en el caso mexicano lo es porque nuestros constitucionalistas parecen haber dado la espalda, en estos años cruciales, al tema. Para dar una idea sobre la falta de investigaciones sobre la propiedad en el derecho constitucional mexicano, decidí explorar una muestra de los textos disponibles en la web. Ninguno de los 342 textos escritos por cinco de los constitucionalistas mexicanos de mayor prestigio<sup>267</sup> tenía como tema el de la propiedad, y esto es un claro ejemplo de que nuestros estudiosos del constitucionalismo han ignorado la crisis del régimen de propiedad en México que describo en este texto. Como probaré más adelante, el único jurista reconocido que se tomaba el tema en serio era el difunto Martín Díaz y Díaz.

La propiedad puede analizarse actualmente como una cuestión constitucional en dos sentidos. Primero, es algo que los textos constitucionales deben abordar. Incluso si solamente lo hacen para afirmar que la propiedad no es un derecho fundamental, como en la constitución colombiana, es necesario al menos referirse a ella precisamente por eso. Y luego, hay un segundo y más profundo vínculo entre propiedad y constitución: desde un punto de vista histórico y social, el poder del estado –esto es, uno de los pilares fundamentales de una constitución- se basa, entre otras cosas, en una compleja serie de relaciones de propiedad. No hay ninguna constitución que no implique un acuerdo social básico -y que no se haya desarrollado- sobre quién posee qué; un acuerdo que no debe entenderse en el sentido del contrato social, sino en un sentido histórico y social más profundo, como en *El nomos de la tierra* de Carl Schmitt (1950).

De hecho, el mayor reto de pensar en la propiedad como una cuestión constitucional consiste en reconstruir la relación dinámica entre las relaciones de propiedad –como relaciones sociales- y su significado en el mundo de la constitución. Esto no quiere decir que debemos desatender la importancia intrínseca de los textos constitucionales. Son relevantes, tanto porque describen acuerdos ya existentes como porque prescriben el modo de transformarlos. México

---

267. Ellos son Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Lorenzo Córdova, Pedro Salazar y Diego Valadez. La colección incluye 155 textos de carácter académico, así como 186 piezas cortas publicadas en periódicos y revistas de circulación amplia. La base de datos fue elaborada por Lidia González Malagón.

es un buen ejemplo de esto último: el texto constitucional contiene lo que se suele llamar un “proyecto nacional”. Pero el estado postrevolucionario, tal y como lo conocíamos, no surgió el día después de la promulgación de la constitución en febrero de 1917. Fue el resultado de una enorme variedad de interacciones entre órganos del estado y actores sociales –campesinos, empresarios, élites locales, etc.- a través de concesiones, procedimientos de expropiación y arreglos de todo tipo, un proceso que duró muchas décadas. En pocas palabras, la transformación de las relaciones de propiedad fue al mismo tiempo la transformación del estado en la era postrevolucionaria. Al analizar la constitución como un proceso, Martín Díaz y Díaz fue probablemente el único jurista que reconoció la estrecha relación entre las nuevas formas de propiedad y la formación del nuevo estado<sup>268</sup>.

### **El modelo postrevolucionario**

Aunque corramos el riesgo de simplificar demasiado, podemos dividir el contenido del artículo 27 en tres elementos principales: un principio general y dos conjuntos de reglas<sup>269</sup>. El principio general se refiere a la “propiedad originaria” de la nación sobre todas las tierras y las aguas. El primer conjunto de reglas se refiere a la intervención del estado en la propiedad privada –esto es, a la expropiación y a las regulaciones- y el segundo conjunto a quién tiene derecho a poseer qué. El principio general aparece en el primer párrafo y reza: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.” Los constitucionalistas suelen ser escépticos sobre este principio (Carpizo, 1980; Tena Ramírez, 2003), el cual últimamente ha despertado más el interés de los historiadores que el de los juristas (Kourí, 2009). En cualquier caso, queda claro que la intención de los redactores fue situar la propiedad privada como un derecho menor en comparación con el derecho de la nación sobre el territorio. Y no debe sorprendernos, entonces, que este principio haya estado sujeto a tantas interpretaciones distintas. Podríamos incluso mostrar cierto escepticismo sobre su

---

<sup>268</sup> Díaz y Díaz, 2014. Para un recuento historiográfico más amplio de ese proceso, véase entre otros a Joseph y Nugent, 1994.

<sup>269</sup> Sobre la distinción entre principios y reglas, véase Atienza y Ruiz, 1996.

relevancia práctica, pero para muchos autores representa los cimientos del programa de la Revolución, en tanto que otorga al estado –aunque el texto hable de la nación- poderes amplios para distribuir las tierras y, en términos generales, dirigir las actividades económicas (Cordera y Tello, 2002). Este principio se utilizó como la base de un robusto poder estatal frente a los propietarios privados.

El resto del artículo 27 se estructura en dos conjuntos de reglas con consecuencias más precisas. El primer conjunto se refiere a intervenciones del estado que restringen los derechos de propiedad, y este conjunto se divide a su vez en tres formas de intervención. La primera forma de intervención estatal es la expropiación. La manera en la que se redacta la expropiación en el artículo 27 es bastante parecida al modo en el que está redactada en otras constituciones liberales. El gobierno no puede expropiar la propiedad privada a menos que lo haga por una “causa de utilidad pública” y “mediante indemnización”.<sup>270</sup> Más allá de esta formulación en el texto constitucional aparentemente inocua, el poder de expropiación fue uno de los principales elementos para la construcción del régimen postrevolucionario. La nacionalización de la industria del petróleo en 1938, uno de los hitos del México moderno, se llevó a cabo ejerciendo la facultad de expropiación. Igualmente, la mayor parte de la distribución de la tierra en el marco de la reforma agraria se realizó también mediante la expropiación de tierras que sobrepasaban los límites permitidos. La idea de que los derechos a la propiedad privada eran legítimos siempre que no sobrepasaran ciertos límites creó la imagen de una reforma agraria respetuosa con el estado de derecho. Sin embargo, todo el mundo sabe que no siempre se respetaron dichos límites, pues muchos latifundios permanecieron intactos durante décadas y muchas pequeñas propiedades fueron expropiadas de manera ilegal. Fue uno de los tabúes del México postrevolucionario, y solo se atrevieron a criticar esas prácticas algunos analistas conservadores. Aun así, el régimen político consiguió gran parte de su legitimidad a partir de la concepción de que estaba cumpliendo con los compromisos de la Revolución. Basta señalar que, cuando se dio por terminado el reparto de tierras, más de la mitad del territorio

---

<sup>270</sup> El único indicio de un régimen autoritario consistió precisamente en la inclusión de la palabra “mediante”, en lugar de “previa”, lo que hizo posible que las indemnizaciones se pagaran con posterioridad al acto expropiatorio.

nacional era ya propiedad de ejidos y comunidades agrarias, que hoy en día son más de treinta y un mil.

Las otras dos formas de intervención estatal sobre la propiedad privada se establecen en el tercer párrafo del artículo 27. La primera de ellas consiste en el poder que se otorga a “la Nación” -el estado, en realidad- para “imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”. Hay algunos problemas técnicos interesantes en ese párrafo, pero van más allá del objetivo de este texto<sup>271</sup>. Iré directamente a la tercera forma de intervención sobre la propiedad, que se establece a continuación de las “modalidades” y que consiste en el poder que se confiere a la nación para “regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.” Curiosamente, el texto afirma de manera explícita que esas regulaciones tienen como objeto “hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.” A pesar de las dieciséis modificaciones que se han hecho al artículo 27 desde 1917, y, en particular, pese a las reformas neoliberales de principios de los años noventa, sorprende que estas palabras sigan estando en la constitución. Para muchos juristas, estas palabras demuestran que la constitución mexicana fue la primera “constitución social” del siglo veinte. De manera más moderada, otros juristas dicen sencillamente que estas palabras son una indicación de que la doctrina jurídica mexicana no contempla la propiedad privada como un derecho absoluto sino como una “función social”.

Esta disposición se modificó en 1976 para autorizar la regulación del desarrollo urbano, y nuevamente en 1987 para autorizar la legislación ambiental. Un amplio abanico de instrumentos jurídicos se ha desarrollado a través de la legislación en esos temas, con tendencia a colocar la autoridad regulatoria del uso del suelo en manos de los municipios. Todo ello parecía ser la consecuencia natural de las ideas originales de los artífices de la constitución de 1917, pero, como lo explico más adelante, la capacidad para poner en práctica regulaciones sobre el uso del suelo -tanto en ámbitos urbanos como rurales- ha resultado muy problemática.

El segundo conjunto de reglas del artículo 27 determina quién puede poseer qué. Prohíbe a ciertos individuos y organizaciones adquirir ciertos recursos. Hasta 1994, las iglesias ni siquiera tenían personalidad jurídica, por lo que les estaba

---

<sup>271</sup> Véase el capítulo sexto de este libro.

prohibido el derecho a poseer ningún tipo de propiedad. Incluso hoy, los ciudadanos extranjeros no pueden poseer propiedades en zonas costeras o fronterizas. Y además hay una lista de recursos que se definen como propiedad nacional, una lista que se fue extendiendo desde 1917 hasta 1982: recursos mineros y petrolíferos, casi todos los tipos de cursos de agua, las islas, el lecho marino y la energía eléctrica.

En algunos casos, como en el de la energía eléctrica y el petróleo, la “explotación” está reservada al estado. En el resto de recursos, las empresas privadas –y, desde 1992, incluso las empresas extranjeras- pueden acceder a ellos, pero solo a través de concesiones administrativas, que no otorgan derechos de propiedad sobre los mismos.

Sería imposible abordar aquí todas las cuestiones relativas a los recursos que se consideran propiedad de la nación. Lo que me interesa señalar es la intención de los redactores de la constitución, y de sus posteriores modificaciones, con el fin de crear y consolidar un “patrimonio nacional”. Además de los recursos mencionados de manera explícita en el artículo 27, la legislación secundaria ha ampliado el proyecto: los restos arqueológicos –todo objeto y construcción realizado antes de la conquista española del siglo XVI-, así como los parques nacionales formaron parte también del ambicioso proyecto. Tanto el progreso material como la identidad nacional se diseñaron para que florecieran a partir de un patrimonio que crecería de manera interminable. Si aceptamos que todo régimen político tiene sus propios mitos, o “religiones civiles”, el del México postrevolucionario sería el patrimonio nacional. Es por esto que los temas relacionados con la propiedad tienen un efecto emocional muy fuerte en el discurso político mexicano.

Hay un aspecto más del artículo 27, y tal vez el más importante de todos, que conviene mirar: la reforma agraria. Las comunidades rurales que no tenían suficientes tierras o agua recibieron el derecho constitucional de obtener estos recursos. Tanto los redactores del texto constitucional como los de la legislación secundaria batallaron para definir el tipo de propiedad privada que podría expropiarse con ese objetivo, de manera que el reparto de tierras fuera legal solamente si se cumplían ciertas condiciones. Sin embargo, la realidad fue otra, y la reforma agraria no se hizo siempre conforme a la ley. El impulso político e ideológico detrás del reparto agrario era tan fuerte que en muchos casos tuvo que legitimar de

facto invasiones de tierras. De este modo, el artículo 27 se convirtió en una fuente de ambivalencia jurídica en el régimen postrevolucionario. Por una parte, expresaba el compromiso del estado con la protección de la propiedad, y por otra, producía una gran expectativa de reparto de tierras; con independencia de quién pagaría el precio. Nuevamente, Martín Díaz y Díaz (2014) fue el único jurista que prestó atención a esta situación ambivalente. A continuación intentaré mostrar que los principios y las normas del artículo 27 están en crisis, por varias razones, y que se requiere una nueva concepción de la propiedad.

### **Obsolescencia de la constitución**

En esta sección describiré cinco procesos sociales diferentes que, en conjunto, han ocasionado una profunda crisis en el régimen de la propiedad establecido originalmente en la constitución de 1917.

#### *El patrimonio nacional*

Toda sociedad tiene lo que los antropólogos llaman “posesiones inalienables” (Weiner, 1992), esto es, una serie de recursos que, por diferentes razones, pertenecen, aunque sea de manera simbólica, a la sociedad en su conjunto; de hecho, ayudan a crear la idea de que una sociedad se hace de sí misma. Como hemos visto, la idea de reconocer y preservar un rico patrimonio nacional fue un tema central en la Revolución mexicana. Ahora bien, por lo menos tres procesos han hecho que dicha idea haya entrado en crisis en las últimas décadas. Primero, dos componentes del cuerno de la abundancia nacional, los parques nacionales y las zonas arqueológicas, se adquirieron supuestamente de propietarios privados, a algún costo, y se consideró que la expropiación era el procedimiento habitual para ello. Por motivos diferentes, dichos procedimientos rara vez se llevaron a cabo. Entre 1917 y 1987, cuarenta y siete zonas fueron declaradas parques naturales, pero en menos de la mitad de ellas medió una expropiación o una adquisición de otro tipo. En consecuencia, desde mediados de los ochenta, el gobierno ha utilizado una estrategia distinta para la conservación de la biodiversidad: la creación de reservas de la biósfera que no necesitan ser expropiadas a sus propietarios. En cuanto a los parques nacionales, la mayor parte de ellos no se convirtieron nunca en propiedad pública, y su incierta situación jurídica es actualmente una fuente constante de

conflicto entre los propietarios de las tierras y las burocracias que intentan gestionar dichos parques en nombre de la nación (Paz Salinas, 2005).

Las zonas arqueológicas han corrido una suerte parecida. Las construcciones precolombinas son propiedad de la nación, pero, por desgracia, el terreno entre ellas puede no serlo; por esta razón, es necesario adquirir o expropiar las zonas arqueológicas para que se conviertan en propiedad pública. Mientras que los parques nacionales no llegan a cien, hay casi cuarenta mil zonas arqueológicas. Y solo en unas pocas de ellas –precisamente en aquellas que reciben muchos visitantes-, el gobierno federal ha conseguido establecer una especie de control de facto. Los turistas nacionales o extranjeros pueden visitarlas y tener la sensación de que se encuentran en una zona pública (Berglia, 2006), pero, desde un punto de vista jurídico, la mayor parte no lo están. El conflicto sobre la propiedad de la tierra es muy reciente. Un ejemplo es la conocida ciudad maya de Chichén Itzá, cuyos terrenos compró el estado de Yucatán en 2010 a un precio exorbitante debido a las reticencias de quien era su propietario. Hoy, Chichén Itzá no es propiedad de la nación, sino de uno de los estados de la misma; el vínculo entre la nación y su patrimonio más “original” se ha roto.

Más allá de este caso particular, hay una tendencia generalizada. La mayor parte de las zonas arqueológicas se encuentra en terrenos que pertenecen a ejidos y comunidades agrarias que, hasta 1992, tenían derechos de propiedad inalienable sobre los mismos. En ese año, sin embargo, una reforma constitucional abrió la puerta a la enajenación de dichos terrenos, con lo que un gran número de zonas se vieron en peligro de convertirse en propiedad de individuos, aunque las autoridades gubernamentales encontraron medios de evitarlo (Rodríguez Herrera, 2000). El hecho es que solo muy recientemente se ha puesto de manifiesto que las zonas arqueológicas no son propiedad pública. Y en este caso, como en el de los parques nacionales, los juristas han sido reacios a aceptar públicamente que, como en el cuento de Hans Christian Andersen, el emperador está desnudo. En pocas palabras, hay patrimonios nacionales que existieron como promesas que nunca se concretaron.

Existe un segundo proceso que pone en entredicho el patrimonio nacional postrevolucionario: el reto constante por parte de particulares al principio de propiedad nacional de ciertos recursos naturales. El ejemplo más destacado de este



enfrentamiento lo encontramos en el derecho al agua. Las ciudades necesitan agua, pero las comunidades agrarias y otros propietarios de tierras que poseen derechos de agua se oponen a los intentos del gobierno federal de llevar agua a las zonas urbanas. El problema existe en todo el país, pero el caso más significativo está en la Ciudad de México (Perló y González, 2005; Tortajada, 2006). Más de un millón de personas –pobres en su mayoría- que habitan al este del área metropolitana no reciben agua suficiente, y el proyecto para llevarla desde una cuenca exterior se ha topado con el rechazo de comunidades agrarias que consideran que el agua les pertenece. No es este el lugar para decidir cuál de las partes lleva la razón en este conflicto, pero sí para sostener que el paradigma postrevolucionario del agua como patrimonio nacional no funciona ya. Nadie se atreve a apoyar un estricto cumplimiento de las leyes, y las agencias gubernamentales son muy débiles frente a las comunidades agrarias y a otros propietarios (Hoffman, 1998).

Un tercer, y más prometedor, proceso es el cambio de definición de la fauna. Hasta 2000, la legislación sobre la caza disponía que los animales silvestres eran propiedad nacional, un componente más del patrimonio nacional mexicano.<sup>272</sup> Pero de pronto, de un plumazo, una nueva legislación decidió que la fauna podía pasar a ser propiedad del dueño de la tierra.<sup>273</sup> Desde entonces, los dueños de la tierra – entre ellos miles que pertenecen a comunidades agrarias- han podido gestionar la fauna como si fuera suya, con todo el apoyo legal. Siendo optimistas, esto podría representar una buena oportunidad para introducir una nueva definición de patrimonio. La definición tradicional, que ve el patrimonio como un conjunto de recursos que pertenecen al estado en nombre de la sociedad, cambiaría a una definición que pone el acento en la obligación social de conservar dichos recursos para las generaciones futuras. En otras palabras, el énfasis en los derechos se vería remplazado por un énfasis en las obligaciones; quien tenga recursos considerados esenciales para el futuro de la sociedad está obligado a utilizarlos de manera juiciosa.<sup>274</sup> Algo tan sencillo como trasladar la idea del uso sustentable a un concepto jurídico.

---

272. Ley Federal de Caza, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1952.

273. Ley General de Vida Silvestre, Diario Oficial de la Federación, 3 de julio de 2000.

274. El nuevo régimen ha hecho posible la recuperación de poblaciones de especies como el borrego cimarrón (*Ovis canadensis*). Ver Maher, 2001.

Otro cambio en la definición de patrimonio podría basarse en que no es necesario mantener algunos de sus componentes –el agua, por ejemplo- como propiedad pública. Aunque esto suscitaría críticas muy conocidas sobre la privatización de recursos, algún día tendrá que formar parte de la agenda constitucional.

Es probable que el aspecto más interesante de la crisis del régimen patrimonial de la constitución mexicana resida en que los constitucionalistas no parecen estar conscientes de ella. En un debate reciente sobre una iniciativa presidencial para modificar ligeramente las normas de la industria petrolera, algunos juristas se hicieron oír, pero solo para ofrecer lo que ellos consideraban una interpretación correcta del texto constitucional, no para aportar propuestas sobre el contenido del texto.

### *La expropiación*

Como hemos visto en la sección anterior, el poder de la expropiación fue la herramienta principal de la construcción del estado postrevolucionario. Hay que aceptar que el poder de la expropiación se utilizó de manera arbitraria, tanto en lo que se refiere a la obligación de pagar una indemnización justa como en términos de procedimiento reglamentario. Baste mencionar que los propietarios afectados por las expropiaciones no tenían derecho de audiencia antes de la ejecución del procedimiento; mediante un sencillo decreto del poder ejecutivo se transferían sus derechos de propiedad al estado. No obstante, una serie de cambios sociales – asociados a la transición de una sociedad rural a una urbana- desencadenaron modificaciones en el uso de la expropiación. Conforme avanzaba el reparto de tierras, los afectados no eran solamente terratenientes, sino también comunidades campesinas, cuyas tierras se expropiaban para la expansión de centros urbanos, infraestructuras u otros fines. Los campesinos, que en los años treinta y cuarenta habían accedido a la tierra gracias a los procedimientos de expropiación, eran ahora víctimas de los mismos procedimientos para satisfacer las necesidades de una sociedad urbana.

En las últimas dos décadas la expropiación entró en una crisis profunda, que se ha dado en dos contextos distintos. Por una parte, las crecientes expectativas de consolidación del estado de derecho, pluralismo político y un poder judicial más

independiente han impuesto nuevas demandas sobre el modo en que se ejerce el poder de la expropiación. Mientras que los gobiernos de la era postrevolucionaria eran capaces de imponer la expropiación como una expresión de la voluntad popular, y en algunos casos incluso ignorar también las decisiones judiciales, esta práctica se volvió cada vez más difícil en la nueva situación.<sup>275</sup> Actualmente, los jueces federales aprovechan cualquier oportunidad para fallar a favor de propietarios afectados y en contra de lo que ellos consideran expropiaciones arbitrarias. El activismo judicial se ha vuelto tan intenso que incluso aquellos que hace solo diez años se lamentaban del uso arbitrario de la expropiación, están ahora preocupados por la posibilidad de que dicho activismo esté ocasionando una parálisis en las obras públicas (Elizondo Mayer-Serra y Pérez de Acha, 2009).

En este sentido, un caso emblemático sería el de El Encino, un terreno expropiado para terminar una red de avenidas en la Ciudad de México. Una serie de obstáculos administrativos y judiciales condujeron a que se alegara que la autoridad responsable de la expropiación, el jefe de gobierno de la Ciudad de México –en aquella época el más importante líder de la izquierda en el país-, estaba ignorando las órdenes judiciales. Como consecuencia, se le acusó de desacato judicial y fue luego destituido del cargo en 2005. Este episodio fue el primer antecedente del conflicto electoral que dividió a la opinión pública frente a los resultados de las elecciones presidenciales de 2006 y que puso en tela de juicio nada menos que la legitimidad del sistema electoral. Todo comenzó con un caso de expropiación aparentemente sencillo.

Hay un segundo aspecto en la crisis de la expropiación que parece más profundo: la creciente capacidad que tiene un tipo específico de propietario de tierras –las comunidades agrarias- para evitar la expropiación de sus terrenos con fines de obras públicas. El mejor ejemplo lo tenemos en San Salvador Atenco, un poblado en la periferia de Ciudad de México que consiguió detener la construcción de un nuevo aeropuerto para la ciudad más importante del país. El aeropuerto iba a ser el proyecto de infraestructura más importante de Vicente Fox, el primer presidente de lo que se conoce generalmente como la transición mexicana a la democracia. Los campesinos no solamente mostraron ser capaces de ocupar el

---

<sup>275</sup> Lo que antes era una práctica comúnmente aceptada, o sea la “inejecución de sentencias”, hoy en día se ve como el principal problema que enfrenta la Suprema Corte de Justicia.

espacio público y de granjearse la simpatía del gran público, sino que consiguieron además un mandamiento judicial en un juicio de amparo contra la expropiación, que les habría arrebatado más de cuatro mil hectáreas de sus tierras. En este caso, la legitimidad política del nuevo gobierno no fue suficiente para justificar la ejecución de una expropiación contra una comunidad agraria.<sup>276</sup> El conflicto de Atenco es, de hecho, solo la punta de un enorme iceberg: en muchas zonas del país, los ejidos y las comunidades son capaces de evitar las expropiaciones gracias a una combinación de herramientas jurídicas y políticas, un proceso que está produciendo aumentos en el precio de la tierra y dificultando cada vez más el desarrollo de obras públicas.

En resumen, los gobiernos postrevolucionarios fueron capaces de subordinar a los terratenientes privados a las necesidades de la reforma agraria, pero este mismo proceso abrió el camino a formas de tenencia comunitaria de tierra que han conseguido enfrentarse al interés público en los tiempos posteriores al periodo postrevolucionario. Aunque el reparto de tierras agrarias terminó hace casi veinte años, las comunidades de campesinos que obtuvieron tierra gracias al mismo tienen ahora más poder y prestigio que las iniciativas del gobierno para expropiar sus tierras en aras del interés público. Además, no hay una doctrina jurídica que permita lidiar directamente con esta situación. Hace más de veinte años, Martín Díaz y Díaz (2014) sostuvo que la expropiación en México era “un proceso sin teoría”. Hoy, el sistema jurídico mexicano está pagando el precio de no haber reflexionado bastante sobre la relación teórica entre los derechos de propiedad de los campesinos y el poder de la expropiación.

### *La regulación del uso del suelo*

El poder de regular el uso del suelo es una de las herramientas principales de las políticas urbanas y ambientales en el mundo. Para la profesión jurídica, uno de los problemas de este poder es cómo determinar cuánto pueden avanzar las regulaciones antes de que generen la obligación de indemnizar a los propietarios de suelos. Como hemos visto en la primera parte, desde 1917 la constitución mexicana ha incluido una disposición que autoriza la regulación del uso del suelo y de otros recursos naturales tanto en el medio rural como en el urbano. En este caso, la

---

<sup>276</sup> Véase el capítulo cuarto del presente libro.

promesa de que la propiedad podía desempeñar una función social tampoco se ha cumplido. No obstante, el obstáculo principal para convertir todas esas herramientas en políticas eficaces no ha sido de naturaleza jurídica. Los gobiernos municipales han sido, sencillamente, demasiado débiles para imponer regulaciones urbanas y ambientales a los propietarios particulares. La mayor parte de las ciudades han aprobado planes urbanos pero, por una serie de razones, estos planes no han cumplido sus objetivos. En particular, los planes se modifican siempre que los promotores deciden usar un terreno en lugar de otro. Los planificadores urbanos han denunciado unánimemente este nuevo modelo urbano, pero nada indica que esta tendencia podrá cambiarse a corto plazo (Duhau, 2008).

Vale la pena mencionar que, en paralelo a este debilitamiento del poder regulatorio del estado, han surgido algunas iniciativas interesantes sobre el uso del suelo. Una de ellas es la proliferación de esquemas de “compensación por servicios medioambientales”. Se están repartiendo fondos federales y aportaciones de las ciudades a comunidades rurales a cambio de que estas se comprometan a conservar sus zonas forestales para asegurar la recuperación de los acuíferos que abastecen de agua a las zonas urbanas.<sup>277</sup> Se trata de un nuevo tipo de “pacto social” a través de una modalidad jurídica que se aparta de todas las anteriores modalidades de regulación de uso del suelo, pues tiene una naturaleza contractual. Para los juristas de la cultura jurídica postrevolucionaria, estos proyectos equivalen a poner patas arriba el artículo 27: la obligación de conservar los recursos naturales, que recaía originalmente en los propietarios de los mismos, se está reemplazando por una indemnización a cargo de la sociedad. El argumento pragmático –de que las tarifas de agua de las ciudades (la fuente de la indemnización) pueden utilizarse como un incentivo y una compensación para la conservación de los bosques- choca con el concepto tradicional de que la conservación es una obligación inherente a aquellos que poseen recursos naturales, es decir, con el propio concepto de la función social de la propiedad.

Aun así, sin importar el alcance en el uso de estas nuevas herramientas, es difícil concebir una situación en la que reemplacen a todas las herramientas tradicionales de mando y control. En particular cuando, como hemos dicho, la

---

277. Ver Francisco Chapela, *Communal Conservation in Mexico's Protected Areas*, Lead International. <http://www.lead.org/page/536>.

propiedad estatal de los recursos naturales ha dejado de ser el único modo de conservar el patrimonio nacional. Por tanto, es importante comprender cómo ha sido posible que el poder “real” de los propietarios, incluidos tanto los individuos como las comunidades, sea mayor que el poder que tiene el estado para regular el uso del suelo y de sus recursos. No se trata de un problema jurídico más en sentido estricto, se trata de una cuestión social y jurídica. En México no tenemos un equivalente al caso *Lucas v. South Carolina Coastal Council*,<sup>278</sup> que expone una doctrina constitucional sobre la propiedad particularmente restrictiva del poder regulatorio del estado. Lo que tenemos es un problema que está más allá del derecho, pero que sigue afectando el equilibrio entre los propietarios de suelo y el interés público; un complejo problema social sobre el que sabemos muy poco.

#### *La regularización de la tenencia en asentamientos populares*

Hasta aquí solamente he abordado el tipo de cuestiones que constituirían el capítulo principal de un manual sobre la propiedad y la constitución. Sin embargo, existe una práctica jurídica mediante la que millones de personas acceden a la propiedad, tanto en México como en otros países, que nunca llama la atención a los estudiosos de la Constitución. Me refiero a los programas de regularización de la tenencia de la tierra, con los que los organismos gubernamentales desarrollan complicados procedimientos jurídicos con el fin de proporcionar títulos de propiedad a familias –o a sus miembros dominantes– que han construido sus viviendas en lo que se conoce generalmente como “asentamientos humanos irregulares”.

Desde principios de los años setenta, un organismo federal, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) ha desarrollado procedimientos de expropiación de tierras ubicadas en periferias urbanas que miembros de comunidades agrarias habían estado vendiendo a familias pobres. Es importante recordar que, desde los años cuarenta, la transición de una sociedad rural a una urbana ha sido uno de los cambios sociales más profundos en México. En ese contexto, al menos la mitad de la expansión de la Ciudad de México entre los

---

278. 505 U.S. 1003 (1992).

años 1970 y 2000 se llevó a cabo sobre tierras que antes habían sido repartidas a campesinos como parte de la reforma agraria.

La falta de seguridad en la tenencia de la tierra es un problema que afecta a millones de familias (Varley, 1988; Smolka y Larangeira, 2008). Pero, ¿representa esto un problema constitucional? Sí, en la medida en que concierne a la vivienda como un derecho fundamental: todas las prácticas jurídicas que conducen –u obstaculizan- el acceso de las personas a la seguridad sobre la tenencia de la vivienda que habitan deben considerarse parte de la agenda constitucional del derecho a la vivienda. Sin embargo, los constitucionalistas no parecen ser conscientes de esto. Por ejemplo, en un libro escrito por uno de los más prestigiosos neo constitucionalistas mexicanos, se analizan ampliamente los derechos a la vivienda desde una perspectiva filosófica, pero no se menciona nunca la Corett ni se aborda en ningún momento la seguridad de la tenencia (Carbonell, 2004).

En los estudios sobre vivienda y urbanismo se ha producido un intenso debate sobre la modalidad jurídica que debe adoptar la seguridad de la tenencia. En este sentido, la propuesta de Hernando de Soto consistente en entregar títulos de propiedad a familias en asentamientos irregulares fue recibida por muchos – incluidos el Banco Mundial y el presidente Ronald Reagan- como una panacea, no solo porque atendía la inseguridad de la tenencia, sino también porque aportaba una receta para alcanzar el progreso económico en cualquier sociedad en vías de desarrollo (De Soto et al. 1987). Análogamente, el efecto de la titularidad de la propiedad sobre la familia o sobre las relaciones de género ha favorecido un análisis sociológico y jurídico que pone de manifiesto aspectos de “la vida social de la propiedad” que antes se habían pasado por alto (Varley, 2007).

Aunque los constitucionalistas no lo aprecien, los programas de regularización producen una serie de dilemas, graves e importantes, con respecto de los derechos de propiedad. Por dar un ejemplo, analicemos uno de los conflictos más importantes de los primeros diez años del siglo XXI en la vida política mexicana. Una parcela de tierra, situada en la periferia de la Ciudad de México y denominada Paraje San Juan, había sido subdividida de forma ilegal y progresivamente urbanizada, también de forma ilegal, desde finales de los años cuarenta. A finales de los ochenta, cuando más de cincuenta mil personas vivían en la zona sin títulos de propiedad, el gobierno de la ciudad inició procedimientos de expropiación como

parte de un programa de regularización de la titularidad y la propiedad. Tras casi quince años de litigios, un tribunal federal concedió al (supuesto) propietario original una indemnización cercana a los 170 millones de dólares. Se trataba de una cifra desmesurada, y el gobierno local –nuevamente, el presidido por Andrés Manuel López Obrador- se negaba a pagarla. La opinión pública se dividió: los simpatizantes del jefe de gobierno local lo animaban a que no pagara; otros exigían que, en nombre del estado de derecho, el gobierno debía cumplir la decisión del tribunal y pagar. Los jueces de la Suprema Corte debieron percatarse de que el asunto estaba perjudicando la imagen del poder judicial –pues el monto de la indemnización era demasiado grande- y decidieron “atraer” el caso y reducir la indemnización a menos de una décima parte de la cifra inicial.

El asunto supuso uno de los momentos más bochornosos para el tribunal en todo el tiempo posterior al periodo postrevolucionario. Pero nadie pareció advertir que –detrás de la cuestión del “estado de derecho”- lo que estaba en juego era nada menos que el concepto de los derechos de propiedad. Nadie, ni dentro ni fuera de la profesión jurídica, planteó la evidente pregunta sobre el papel que el propietario del terreno había desempeñado en toda la historia: ¿había sido víctima de una invasión de sus tierras? En ese caso, ¿intentó al menos probar que se había opuesto, por cualquier medio, a dicha invasión? O bien, a la inversa, ¿fue él quien, contrariamente a la ley, subdividió el terreno, obtuvo un beneficio en ese momento, y cuarenta años después estaba preparado para embolsarse una enorme suma de dinero solo porque nuestros jueces constitucionales, no eran capaces de plantearse esa pregunta? Durante todo el procedimiento judicial se consideró al antiguo propietario como una víctima que tenía derecho a una reparación. Y, por lo tanto, la cuestión de la función social de la propiedad fue convenientemente apartada del proceso jurídico.

Hay muchos otros aspectos interesantes en el caso del Paraje de San Juan, pero el dilema jurídico que podemos advertir como relevante para la definición de la propiedad en los procesos de urbanización se plantea así: ¿aquellos propietarios que no mostraron suficiente diligencia con respecto de la urbanización de sus tierras merecen ser indemnizados cuando llega el momento de la regularización? Esta pregunta tendría que ser una cuestión esencial en el debate sobre la expropiación en países como México, aunque solo sea porque la urbanización irregular es una



característica crónica de los procesos urbanos y, en algún momento, habrá que definir la situación del propietario original de la tierra.

### *La ambivalencia de las reclamaciones comunitarias*

Hay un tema que ha aparecido con demasiada frecuencia en todo el relato anterior: el creciente poder de los ejidos y las comunidades agrarias que, durante las primeras décadas del régimen postrevolucionario, solo era un elemento de la compleja red del sistema político mexicano. Durante mucho tiempo, dichas comunidades representaron solamente una modalidad emergente de propiedad marcada por su subordinación al gobierno federal; a su vez, una particularidad fundamental del régimen postrevolucionario.

A medida que se fue consolidando la reforma agraria, las comunidades aprendieron a defenderse de la manipulación del gobierno, el pluralismo político se asentó a lo largo del país, y surgieron nuevos temas -como los servicios públicos en los poblados donde se congregó a la población campesina- que hoy son importantes en la vida rural. Estos cambios produjeron una consecuencia involuntaria: las comunidades agrarias terminaron desempeñando funciones que los gobiernos locales no eran capaces de cumplir. Aunque esto se ha documentado en una buena cantidad de estudios de campo<sup>279</sup>, los constitucionalistas no han visto en ello una cuestión que les podría interesar; como mucho, lo ven como un problema de aplicación de la ley. Nos estamos refiriendo aquí a más de la mitad del territorio del país, donde las comunidades agrarias desafían de manera abierta y sistemática el poder de los municipios, o sea, al derecho positivo tal como lo ven los juristas.

No me cabe la menor duda de que, entre los problemas que he analizado, este es el más serio, pues los ejidos y las comunidades han terminado por ocupar una posición sumamente ambigua: han tomado las riendas para satisfacer las necesidades colectivas que los municipios no eran capaces de gestionar. Y al mismo tiempo, el derecho agrario los considera meros propietarios de tierras. No es este el lugar apropiado para profundizar en este tema, pero debe quedar claro que estas corporaciones son tanto una esperanza para el comunitarismo como una amenaza

---

<sup>279</sup> Véase el capítulo 10 en este libro.

para el estatismo. La naturaleza estructural de este conflicto, que debería formar parte esencial de nuestra agenda constitucional, tendría que ser obvia.

### **Un breve recorrido por las teorías**

Si las cuestiones analizadas hasta ahora constituyen una crisis de las reglas constitucionales sobre la propiedad en México, cabe mirarlás un poco para ver cómo se podría afrontar dicha crisis. En cuanto buscamos orientación sobre el modo de conceptualizar la propiedad, encontramos tres grupos de teorías. Primero, podemos echar mano de las teorías utilitarias, es decir, de aquellas que siguen el “principio de la mayor felicidad”. Estas teorías asumen que, en ciertas circunstancias, los distintos regímenes de propiedad producen resultados diferentes en términos de dicho principio. Varían en función del tipo de circunstancia que predomine, pero todas aspiran a explicar el comportamiento humano como objetivo esencial del análisis. Ofrecen la posibilidad de construir las instituciones adecuadas, esto es, de identificar el tipo de reglas de propiedad que motivarán el comportamiento deseado (Ostrom, 1990).

Hay por lo menos dos razones por las que no podemos ignorar estas teorías. Por una parte, constituyen el modo más directo de analizar temas importantes como la degradación de los recursos. Vale la pena recalcar cuán importante es que los académicos reflexionen sobre el efecto que producen los regímenes de propiedad sobre el uso, o abuso, de los ecosistemas y de los recursos naturales valiosos.

Por otra parte, la aplicación del enfoque utilitario a la propiedad comunitaria sobre recursos naturales –que llevó a la concesión del premio Nobel de Economía a Elinor Ostrom en 2009- ha permitido un gran avance en el estudio de la propiedad. La posibilidad de que los regímenes de propiedad comunitaria no conduzcan necesariamente a la famosa “tragedia de los comunes” (Hardin, 1968) ha favorecido que un creciente número de académicos se dedique al estudio de la dinámica social del uso de los recursos desde una perspectiva utilitaria. Los constitucionalistas no se pueden permitir el lujo de ignorar lo que este grupo puede decir sobre la propiedad. Y esto no puede exagerarse en México, donde casi dos terceras partes de la superficie forestal es propiedad colectiva de las comunidades agrarias.

De hecho, las ideas utilitarias se utilizaron ya, en los años noventa, para modificar el artículo 27, con el fin de conceder a las comunidades agrarias el derecho a transmitir sus tierras y de permitir la inversión extranjera en la minería. Casi veinte años después, los estudiosos del constitucionalismo ni siquiera han intentado explicar qué tipo de régimen de propiedad tenemos después de esa cirugía neoliberal.

Un segundo grupo de teorías gira alrededor de los derechos fundamentales. Representan un estrecho vínculo entre las investigaciones jurídicas y la filosofía política. A pesar de su diversidad, todas comparten la preocupación por el conjunto de valores que justifica y da sentido al orden constitucional. Su importancia no se puede desestimar, puesto que aportan argumentos sustanciales sobre la legitimidad de las instituciones jurídicas. La escuela más influyente de pensamiento constitucionalista en América Latina, conocida como el neo constitucionalismo, se distingue precisamente por reconocer los derechos fundamentales como los principios organizativos de las constituciones contemporáneas (Couso, 2010).

Resulta interesante apuntar que la cuestión de la propiedad ocupa un lugar muy incierto en el ámbito de los derechos fundamentales. No cabe duda de que el pensamiento liberal clásico sigue presente en la mayor parte de las teorías constitucionalistas como el elemento principal de defensa de la propiedad privada, no solamente como derecho fundamental, sino incluso como “guardián de cualquier otro derecho”, en palabras de James W. Ely (1992). Contra esta versión de la tradición liberal, hay una creciente bibliografía en la que los derechos sociales, culturales y económicos parecen entrar en contradicción con la propiedad privada. Los debates sobre la privatización de los servicios de abastecimiento de agua –que para algunos representa una amenaza al derecho humano al agua- son solo un ejemplo más de este conflicto.

Además, un destacado pensador del neo constitucionalismo, Luigi Ferrajoli (1999), ha propuesto que la propiedad no debería considerarse un derecho fundamental. Analizar esta propuesta iría más allá del objeto de este texto, pero basta como ejemplo de los intentos más recientes por cuestionar el estatus de la propiedad como un derecho.

El día en que los juristas mexicanos decidan finalmente estudiar la propiedad como una cuestión constitucional, será interesante observar qué opinan

sobre su estatus como derecho fundamental. Pero se adhieran o no a las tesis de Ferrajoli, su posición no sería suficiente para solucionar los problemas que he planteado en este trabajo. A menos que los conflictos lleguen a los tribunales en forma de conflictos entre derechos –algo que generalmente no sucede-, no tiene importancia si la propiedad es un derecho de “segunda categoría”. Mientras el derecho siga brindando protección a los dueños de propiedades, y los operadores legales estén preparados para actuar en consonancia, los dilemas fundamentales sobre cuestiones de la propiedad seguirán representando un desafío para la profesión jurídica.

El tercer grupo de teorías puede describirse como el de las teorías de la función social. Como he mencionado antes, muchos juristas mexicanos, e incluso la Suprema Corte, adoptaron esta frase hecha como una manera de dar sentido a nuestro régimen constitucional de la propiedad. Históricamente, estas teorías se vinculan con el estado de bienestar y, en particular, con la idea de que los derechos de propiedad deben ser protegidos solamente en tanto que contribuyan a la creación y circulación de riqueza, sin convertirse nunca en un obstáculo para la satisfacción de las necesidades colectivas.<sup>280</sup> En el contexto de las políticas urbanas y ambientales, estas teorías aportan la justificación para establecer la planificación como una modalidad de regulación que restringe los derechos de los dueños de tierras e inmuebles en aras del bienestar general. Aunque algunos analistas consideren que estas teorías son significativamente antiliberales, lo cierto es que han proporcionado la justificación teórica para mantener la propiedad privada como institución básica del capitalismo.

Hay por lo menos dos variantes principales en las teorías de la función social. La primera se puede encontrar en la constitución alemana, que utiliza un lenguaje ligeramente diferente. En lugar de usar la palabra “función”, proclama sencillamente que los derechos de propiedad conllevan un conjunto de obligaciones sociales inherentes (Alexander, 2006). Las restricciones impuestas a los dueños de propiedades no se consideran como un fenómeno exterior con respecto de los

---

<sup>280</sup> Entre los pensadores que se pueden asociar a esta corriente están Henry George (1879), Richard Tawney (1921) y desde luego León Duguit (1912). Hasta la Iglesia Católica expresó una doctrina similar en la encíclica *Rerum Novarum*, de 1891.

derechos de propiedad, sino como parte integrante de la propiedad como institución.

La segunda variante trae consigo una propuesta más atrevida. Sus seguidores en América Latina distinguen entre decir que la propiedad es un derecho que “tiene” una función social, y decir que la propiedad “es” una función social. El origen de esta formulación se encuentra en la obra de Leon Duguit, un jurista francés que intentó aplicar el positivismo de Comte y el funcionalismo de Durkheim a los fenómenos jurídicos. La idea no consistía en dejar clara una obligación moral por parte de los dueños de propiedades, sino en hacer valer que los conceptos sociológicos eran suficientes para describir lo que estaba ya sucediendo en el ámbito de la propiedad en las sociedades industriales: la solidaridad como un hecho social. Por tanto, dichos conceptos servirían para reemplazar a los viejos conceptos jurídicos, y la mera noción de “derecho” debía dar su lugar al concepto de “función”.<sup>281</sup>

Hoy sabemos que esa teoría fracasó, pues lejos de desaparecer del pensamiento jurídico, el concepto de derechos fundamentales se volvió esencial en el mundo occidental, en lo que parece ser un ascenso constante de los derechos humanos. En cuanto al concepto de la función social, es sencillamente imposible encontrarlo en ninguna teoría jurídica contemporánea relevante.

Aun así, en América Latina, el concepto de la propiedad como una función social está amplia y sumamente valorado entre quienes cultivan el derecho urbanístico y el derecho ambiental. De hecho, ha estado en el centro de la promoción y defensa de algunas de las más importantes y progresistas disposiciones legislativas de la región en las últimas dos o tres décadas (Fernandes, 1995). Solo los autores del sector más conservador del espectro ideológico tienden a discrepar de esta teoría, y favorecen un enfoque que hace hincapié en las virtudes de la economía de mercado. Es evidente que se trata de una cuestión de preferencias políticas. Para mí, aunque hablar de la función social no tenga una solidez teórica – porque la palabra “función” no significa nada en la teoría jurídica contemporánea–, sus consecuencias políticas son positivas en la medida en que expresan y refuerzan

---

281 De hecho, la idea de abandonar el concepto de derecho subjetivo fue parte del proyecto científico del positivismo y eso es explícito nada menos que en la Teoría Pura del Derecho de Hans Kelsen (1978).

el compromiso de las instituciones del estado de contrarrestar los aspectos negativos de una economía de mercado. Además, el término “función social” subraya la importancia de los intereses colectivos que, dentro de ciertos límites, deben prevalecer sobre los de los dueños de propiedades.

En México, el concepto de una función social de la propiedad puede utilizarse para retomar la relación entre la propiedad y la justicia social en el debate constitucional. De hecho, si la esencia de las teorías de la función social es la idea de que la propiedad implica la existencia de una obligación social inherente, esta idea puede utilizarse para responder a muchos de los retos de nuestra época. No existe ningún obstáculo entre pensar en una obligación intergeneracional inherente en los derechos de propiedad e imponer límites que conduzcan a un uso sustentable de los recursos -en particular de los recursos naturales- que pueden formar parte de la propiedad privada. Este futuro depende de la aceptación social de esta idea en el proceso democrático.

Aunque nos adhiramos al concepto de una función social en el terreno político, existen dos límites más. Por lo pronto, el concepto no tiene en cuenta el impacto que los distintos tipos de propiedad pueden producir, en ciertas circunstancias, sobre el uso de los recursos naturales. Dicho de otra manera, no responde a la cuestión que plantean las teorías utilitarias, que son problemas reales. Además, no aborda el estatus de la propiedad como un derecho fundamental, es decir, no considera los debates en el ámbito de la filosofía política y la jurisprudencia, que podrían influir cuando los tribunales interpretan los casos que están juzgando como conflictos entre derechos. Para ser convincente y dar sentido a la institución de la propiedad, es necesario que toda teoría de la propiedad se enfrente a los retos intelectuales que estas dos tradiciones intelectuales plantean.

Para dar un ejemplo de las limitaciones de todas las teorías sobre la propiedad que acabo de mencionar, hablaré de un asunto sobre el que ninguno de los tres grupos de teorías es capaz de dar una respuesta: la ambivalencia social de los derechos de los campesinos sobre las tierras y los recursos naturales. Como hemos visto, los ejidos y las comunidades agrarias son algo más que meras modalidades de propiedad privada. Aunque algún riguroso criterio teórico los pueda definir como tales, funcionan operativamente como modalidades de gobierno local. Desde el punto de vista tradicional del derecho público, esta situación es

insostenible, pues disfrutaban de los privilegios de ambos mundos y no asumen ninguna de sus responsabilidades: ejercen poder sobre su “territorio”, pero no tienen que rendir cuentas a nadie, fuera de sus miembros. Al mismo tiempo, cuentan con la misma protección jurídica de otros propietarios, pero consiguen eludir la fuerza de las instituciones del estado.

Desde una perspectiva comunitarista –lo opuesto a una perspectiva desde el derecho público-, el poder emergente de las comunidades agrarias puede parecer prometedor. No vamos a analizar esto aquí, evidentemente, pero debe quedar claro que representará uno de los mayores retos para aquellos que deseen estudiar seriamente a la propiedad como una cuestión constitucional.

### **Comentarios finales**

Me he referido a una amplia gama de cuestiones que, en su conjunto, equivalen a una crisis del régimen constitucional de la propiedad en México. He insistido en esa variedad para recordar al lector que la propiedad es un campo complejo y muy problemático. Incluye situaciones tan diversas como empresas sujetas a regulaciones oficiales, comunidades agrarias enfrentadas a las prácticas depredadoras de sus propios miembros -la tragedia de los comunes-, familias –e individuos dentro de ellas- que buscan reconocimiento legal de sus viviendas, y agencias gubernamentales que tienen que usar la expropiación para construir obras públicas. En otras palabras, he intentado mostrar que incluso si podemos hablar de una crisis del régimen de propiedad postrevolucionario en México, dicha crisis está formada por varias cuestiones sociales, algunas de las cuales son relativamente independientes de unas de otras.

En la última parte he propuesto que no es posible ignorar los distintos enfoques teóricos sobre la propiedad puesto que aclaran diferentes aspectos del complejo mundo de la propiedad como institución. Sin embargo, he argumentado también que no aportan suficientes elementos para lidiar con la complicada agenda que tenemos por delante. ¿Cómo, entonces, debemos proseguir? Por el momento, solo me permito apuntar en dos direcciones. Una, reconocer que la propiedad es una cuestión constitucional –y en el caso mexicano creo que esto requiere una explicación-, y dos, que debemos escuchar lo que las ciencias sociales pueden decirnos sobre las relaciones de propiedad y sus transformaciones.

La propiedad es una cuestión constitucional en la medida en que los cambios sociales que he descrito son, al mismo tiempo, cambios en el alcance y la intensidad del poder del estado: un poder debilitado de la expropiación; un fracaso por parte del poder oficial para regular los usos del suelo; el creciente poder de las comunidades agrarias que actúan como gobiernos locales; y la puesta en duda, tanto en la opinión pública como en la práctica real, de la propiedad estatal de ciertos recursos naturales –en particular, del agua- así como de lugares con valor simbólico –zonas arqueológicas-. Todos estos cambios no son solamente procesos “sociales” que se desarrollan fuera de las instituciones del estado, sino además parte integrante de la transformación del estado mexicano en las décadas recientes. Las palabras del texto constitucional pueden ser las mismas, pero ese conjunto de cambios modifica su significado político y social, así como las expectativas de los actores sociales ante ellas.

Por otra parte, la contribución de las ciencias sociales reside en el hecho de que nos ayudan a comprender los tipos de dilemas sustantivos a los que se enfrentan los operadores del derecho, ya sea en la administración pública o en los tribunales, incluso cuando en muchas ocasiones no los reconocen. Recordemos algunos de los dilemas más importantes en tres ámbitos diferentes: la agenda ambiental, la agenda urbana y la agenda patrimonial.

La agenda ambiental reclama un uso sustentable de los recursos. En las zonas rurales, esta cuestión ha remplazado al reparto de tierras. Actualmente, la cuestión jurídica predominante es: ¿hasta dónde deben llegar los derechos de propiedad de las comunidades agrarias y de otros propietarios de tierras con un valor ecológico particular? En términos prácticos, ¿qué tipo de restricciones al uso del suelo deben generar el derecho a una indemnización? Esto es incluso más importante habida cuenta de que los organismos públicos con el poder legal de regular los usos del suelo –en su mayor parte, los gobiernos locales- están en una situación de extrema debilidad frente a los propietarios privados y las comunidades agrarias. Si entendemos el poder social de estos interlocutores, y el modo en que ejercen su poder, estaremos con seguridad en mejor posición de determinar cómo pueden llegar a cumplirse las regulaciones del uso del suelo.

Por otra parte, la agenda urbana plantea una serie de dilemas relacionados con la justicia social. Por mencionar unos cuantos, en los programas de



regularización de terrenos, ¿cuáles deben ser los derechos de los propietarios originales de terrenos habida cuenta –o con independencia- del modo en que se comportan durante la formación de los asentamientos irregulares? ¿Cuál es la política correcta para determinar cuáles son los miembros de la familia que deben recibir los títulos de propiedad? ¿Cómo puede garantizar un gobierno que los aumentos en los precios del suelo que se producen como resultado del esfuerzo colectivo de la urbanización no terminan en los bolsillos de un puñado de terratenientes y promotores? Si conocemos cómo se ejerce ese poder, estaremos en mejor posición para saber cómo fortalecer las instituciones del estado.

La agenda patrimonial es de particular importancia para un país como México que se ha esforzado tanto en construir un patrimonio nacional como fundamento de su identidad. Debe plantearse una importante pregunta: ¿es posible cambiar el acento de nuestro concepto de patrimonio nacional para pasar de una institución defensiva a una asunción activa de responsabilidades hacia las generaciones futuras?

Por último, hay cuestiones que afectan tanto a la vida rural como a la urbana, al gobierno local y a una parte enorme del patrimonio nacional. Teniendo en cuenta que las comunidades agrarias se han convertido, en muchas regiones del país, en autoridades locales de facto, ¿cuál sería su justo lugar en el orden constitucional? ¿Podemos considerarlas como un cuarto nivel de gobierno? De ser así, ¿es posible transformarlas para que acepten que todos los residentes tienen los mismos derechos que los campesinos que en su momento recibieron las tierras?

Estos dilemas son muy importantes, incluso si siguen siendo invisibles para los juristas y en particular para los constitucionalistas. Naturalmente, los enfoques sociológicos son una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr un nuevo encuadre adecuado de la propiedad como una cuestión constitucional, aunque este fuese el sueño positivista de Duguit y de la sociología del siglo diecinueve. Pero ignorar lo que las ciencias sociales pueden aportarnos sobre la propiedad equivaldría a aislar la investigación en temas jurídicos de la vida real. Queda por ver si los estudiosos de los problemas constitucionales están dispuestos a recoger el guante.

## 10. Cuando la tierra es inalienable<sup>282</sup>

Hay una preocupación creciente por la “mercantilización de la naturaleza”, asociada al sentimiento de que todavía quedan algunas cosas en el planeta que no deberían ser objeto de comercio. En muchos círculos, la degradación ambiental y la desintegración de la vida comunal (particularmente en contextos rurales) se consideran como procesos íntimamente relacionados entre sí. No sorprende, entonces, que la inalienabilidad, es decir la prohibición de que ciertas cosas circulen como bienes ordinarios, se haya convertido en algo valioso en sí mismo. Este trabajo es una exploración de qué puede suceder cuándo la inalienabilidad se vuelve parte del orden jurídico durante periodos prolongados.

La reforma agraria mexicana fue uno de los principales resultados del movimiento revolucionario de 1910-1917 y se mantuvo abierta por casi nueve décadas. Una vez terminada con las reformas neoliberales de 1992, 53% del territorio nacional había sido distribuido a (o reconocido como propiedad de) aproximadamente 30 000 comunidades agrarias. Fue muy distinta a las reformas agrarias de otros países, no solamente en su alcance, sino también en el hecho de que creó un tipo de sujeto legal colectivo a quien le pertenecía la tierra y a quien estaba prohibido transferirla. Como veremos abajo, no es una exageración decir que la inalienabilidad de las tierras campesinas se convirtió en el componente central del Estado mexicano postrevolucionario. Todo esto parece justificar una exploración sobre el papel que desempeñó la inalienabilidad en el desarrollo de las relaciones de propiedad en la sociedad mexicana.

Para entender qué sucedió con la inalienabilidad de la propiedad campesina es importante reconocer que, como en el resto del mundo, México ha experimentado profundas transformaciones territoriales. El crecimiento demográfico, la urbanización y las crecientes presiones de los mercados mundiales sobre los recursos naturales, han cambiado las condiciones bajo las cuales la tierra se apropia

---

<sup>282</sup> Esta es una versión ampliada del texto que formará parte del libro *Property From Below: Commodification of Land, Rights and the Counter Movement*, editado por Balakrishnan Rajagopal y Olivier De Schutter (Taylor y Francis), en prensa. Traducción de Fiacro Jiménez.

y utiliza. Tomando esto en cuenta, a continuación trataré de identificar las características principales del cambiante significado que tiene la inalienabilidad.

Haciendo eco a una larga tradición sociológica, me apoyaré en la distinción entre propiedad como relación social (cuyo fundamento es el *poder* de uno o varios actores para excluir a otros de usar o disfrutar de una cierta cosa) y los *derechos* de propiedad como una definición de dicha relación, elaborada en un contexto distinto a aquél en donde ocurre la relación. Exceptuando la (muy improbable) hipótesis de que existan actores sociales situados fuera (o más allá) de organizaciones políticas similares al estado, donde las reglas sobre la propiedad se generan en diferentes escalas (y por lo tanto es imposible participar en todas ellas), la pregunta de cómo los actores sociales integran el derecho a sus interacciones es central cuando se trata de examinar la relevancia práctica de las leyes de inalienabilidad. Así, este texto surge de preguntarnos cómo estos dos mundos (aquél en el que se elaboran las reglas jurídicas y aquél en el que ocurren las relaciones de propiedad) se influyeron uno al otro para el caso del régimen mexicano de inalienabilidad de la tierra agraria y su fin en 1992.

El capítulo está organizado en dos partes. Primero, describiré cómo se ha definido, justificado y discutido la inalienabilidad en México, dentro del discurso público (y jurídico). En la segunda parte ofreceré una revisión de las transformaciones que han ocurrido en las relaciones de propiedad, como parte de procesos históricos más amplios en la relación entre sociedad y territorio. El argumento central es que el significado de la inalienabilidad de la tierra depende de la cambiante y diversa naturaleza de las relaciones de propiedad. Como trataré de explicar, las comunidades agrarias en México se han visto inmersas en una serie de transformaciones territoriales tan profundas y diversas (urbanización, nuevas formas de apropiación comunitaria a los recursos naturales e incrementos en las presiones que otros grupos ejercen) que el significado de la inalienabilidad también ha cambiado. En algunos contextos esto ha ayudado a las comunidades a proponerse un uso sustentable de sus recursos (obteniendo beneficios legítimos de la mercantilización de la naturaleza); sin embargo, en otros casos ha servido como mecanismo de exclusión para limitar el acceso de ciertos actores sociales a bienes básicos. Pero también hay casos, y muy importantes, donde las relaciones de poder sobre la tierra y sus recursos han hecho obsoleta la inalienabilidad, bien sea porque

las comunidades han sido tan sólidas, que se vuelve inconcebible la mera posibilidad de vender la tierra, o porque los actores externos (como las empresas mineras multinacionales) han sido tan fuertes que las comunidades terminan perdiendo sus recursos, sin importar la inalienabilidad de sus derechos.

### **Los motivos cambiantes de la inalienabilidad**

Comencemos con un breve recuento de la forma en que la inalienabilidad ha sido parte del régimen producto de la reforma agraria, y de cómo ha sido interpretada, tanto en el discurso jurídico como en la esfera pública mexicana, en un sentido más amplio. Es difícil encontrar en otras partes del mundo una forma de propiedad similar al *ejido* o la *comunidad* mexicana (en adelante me referiré a ellas indistintamente, de forma genérica como comunidades agrarias, o como ejidos y comunidades) en el que la inalienabilidad de la tierra haya sido establecida desde el derecho positivo. Mientras que la inalienabilidad se puede encontrar como parte de arreglos propiedad en muchas comunidades rurales en otros países, generalmente se ha considerado como un residuo de un mundo “premoderno”, y sólo recientemente se han reconocido como parte del sistema legal oficial a los regímenes de propiedad colectivos e inalienables. Por esto, en la mayor parte de los regímenes coloniales (incluso postcoloniales) los derechos comunales de inalienabilidad aparecen como “externos” al derecho del estado, lo que por décadas dio pie a la idea del pluralismo jurídico. En contraste, durante la mayor parte del siglo XX, las comunidades agrarias mexicanas se encontraron en el núcleo del estado postrevolucionario. Decir que se trataban del “hijo predilecto” del régimen postrevolucionario se volvió un lugar común, debido a que éste derivaba gran parte de su legitimidad de su capacidad para hacer justicia social, a través de la redistribución de la tierra.

La Constitución de 1917, que se dice encarna el “pacto social” de la Revolución Mexicana, estableció la base para una reforma agraria en dos niveles: por una parte, a aquellos *pueblos* (el nombre que recibían las comunidades indígenas durante la colonia) que hubiesen sido expropiados de manera injustificada durante el siglo XIX, se les reconoció el derecho de recuperar sus tierras por medio de un proceso llamado *restitución*. A la entidad jurídica propietaria de esas tierras se le denominó *comunidad*. Por la otra, a las localidades o grupos

campesinos que tenían “necesidad” de tierras se les dio el derecho a satisfacerla mediante el procedimiento de *dotación*. Estas tierras fueron tomadas de grandes propiedades y transferidas a los campesinos como ejidos.<sup>283</sup> Cuando la redistribución de la tierra finalizó en 1992, aproximadamente 52% del territorio nacional pertenecía a 30 000 comunidades agrarias. Nueve de cada diez eran ejidos y el resto se reconocieron como comunidades.

La inalienabilidad se convirtió en la norma del nuevo sistema de propiedad después de la primera legislación agraria de 1915 y, hasta mitad de los años treinta, su justificación fue poco clara. Para la mayor parte de los intelectuales que contribuyeron al debate sobre la naturaleza del régimen de propiedad campesino, la inalienabilidad se concebía como una condición *temporal*. Una de las ideas predominantes, la de Andrés Molina Enríquez, padre fundador de la doctrina constitucional del régimen de propiedad (Kouri, 2002 y 2009; Gordillo, 1997) era que los campesinos carecían de la capacidad para ejercer la plena propiedad, y por lo tanto necesitaban algún tipo de protección legal frente a las fuerzas del mercado. Esto era parte de una teoría evolucionista que abiertamente se formuló como la base científica necesaria para establecer un régimen de propiedad (Molina-Enríquez, 1922 y 1909). Era necesario que los campesinos “evolucionaran” a un cierto nivel en el “proceso de la civilización” antes de que pudieran ser reconocidos como propietarios “completos” y que, eventualmente, pudieran competir como agentes económicos.

Fue durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940) que el ejido y la comunidad fueron establecidos como modalidades de propiedad permanentes y legítimas para los campesinos.<sup>284</sup> Incluso se convirtió en un ícono global en una era en la que intelectuales de muchos países miraban a México como un proyecto de reforma social que contrastaba con el auge del totalitarismo en otras partes del mundo (Tannenbaum, 1929; Simpson, 1937). Dos aspectos de este nuevo régimen de propiedad tomaron forma en aquellos años. Primero, aquellos grupos de

---

<sup>283</sup> La compleja historia de la palabra *ejido* puede ser resumida de la siguiente forma: proviene del latín *exitus*, y desde tiempos medievales se refirió a las tierras de uso común localizadas en las afueras de las aldeas y pueblos. Únicamente en la era postrevolucionaria terminó haciendo alusión a las comunidades propietarias de la tierra como resultado de la reforma agraria y su régimen de propiedad (Kourí, 2015).

<sup>284</sup> Aunque la *comunidad* no fue abolida, se le veía como una categoría “residual”; para el gobierno era más ventajoso en términos políticos distribuir la tierra por medio de ejidos que reconocer los derechos de *pueblos* ya existentes.

campesinos que recibieron tierra tenían personalidad jurídica. En particular, la palabra ejido terminó nombrando no sólo a la tierra misma, sino principalmente al sujeto colectivo o corporación a quien se otorgaba la propiedad.<sup>285</sup> Segundo, a pesar de que esas corporaciones fueron reconocidas como propietarias legales de la tierra, dicha propiedad estaba sujeta a tres restricciones (conocidas como *modalidades* en el lenguaje constitucional mexicano): los derechos de propiedad eran *inalienables* (no podían ser vendidos o transferidos de ninguna forma); *imprescriptibles* (la propiedad de los campesinos no podía perderse por posesión adquisitiva o usucapión) e *inembargables* (ninguna autoridad podía ordenar la transferencia de estos derechos a un tercero, como sucede, por ejemplo, en el caso de procedimientos de juicios hipotecarios). En la jerga burocrática, todo esto era conocido como “las tres íes”.

Es imposible dar aquí cuenta de toda la complejidad de la reforma agraria mexicana y sus muchas implicaciones sociales, políticas y culturales; empero, es importante notar que la forma en que ésta se llevó a cabo, varió enormemente de un caso a otro. De acuerdo con Gabriela Torres-Mazuera, lo que uno encuentra en el nivel local es siempre una variante respecto del modelo establecido por la ley. El ejido es, entonces, una “común anomalía” (Torres-Mazuera, 2014). Sin embargo, es posible señalar algunas tendencias generales, una de ellas que el sistema agrario terminó por ser profundamente ambivalente. Si, por un lado, proveía de legitimidad al régimen postrevolucionario mediante la redistribución de vastas extensiones de tierra, por el otro subordinaba a los campesinos al sistema político. En este contexto, la inalienabilidad servía tanto para proteger derechos cuanto para reproducir la subordinación política (Bartra, 1985; Ibarra-Mendivil, 1989; Gordillo, 1990; Warman, 2001).

En la siguiente sección ilustraré algunos de los muchos resultados de la inalienabilidad al nivel de las relaciones de propiedad — es decir la forma en que funcionaba en la práctica. Lo que aquí quiero describir son los modos cambiantes en que los intelectuales públicos y el discurso jurídico explicaron la inalienabilidad. Para 1950 la explicación evolucionista se había convertido en algo insostenible y nadie se atrevía a decir (al menos en público) que las tierras de las comunidades

---

<sup>285</sup> En el caso de tierras comunales existentes antes de la Revolución Mexicana, el término *pueblo*, muy propio de antiguo régimen, fue remplazado por el de *comunidad*.

agrarias eran inalienables porque los campesinos eran como niños incompetentes que necesitaban de la protección gubernamental. Nuevas ideas eran necesarias.

A través de un proceso de cambio cultural que no ha sido explorado, a mitad de siglo un nuevo argumento a favor de la legitimidad de la inalienabilidad emergió: los campesinos comenzaron a ser vistos como guardianes del patrimonio nacional. Las élites urbanas del régimen (que se veían a sí mismas actuando en el nombre de la sociedad en su conjunto) asignaban a los campesinos la misión de cuidar la tierra en beneficio de todos. En particular, la idea era que la tierra les había sido “otorgada” a cambio de que (literalmente) “alimentaran” a la (creciente) sociedad urbana. Este pacto social imaginario en el que los campesinos se ligaban simbólicamente con la nación a través de la tierra dio lugar a un nuevo, y particularmente fuerte, significado de la inalienabilidad. La prohibición de vender la tierra dejó de ser simplemente el resultado de su incompetencia, y se convirtió en la forma de expresar su papel como guardianes del patrimonio nacional.

Fue entonces que los intelectuales públicos inventaron una nueva concepción jurídica que se convirtió en una manera creíble de representar la propiedad campesina, a pesar de que estaba equivocada en términos estrictamente jurídicos. La idea era (y para algunos sigue siendo) que los campesinos no eran verdaderos propietarios de la tierra que se les había otorgado o reconocido; ésta, se decía, era propiedad de la nación y los campesinos únicamente tenían derechos de “usufructo”.<sup>286</sup> Esta fórmula legal ha sido repetida virtualmente por todos los científicos sociales (mexicanos y no mexicanos) que se han ocupado del asunto,<sup>287</sup> a pesar de ser incorrecta en términos estrictamente jurídicos. Pienso que se volvió extremadamente popular fuera del mundo de los abogados, dado que la dignidad del régimen agrario representaba también la dignidad de la nación. El vínculo simbólico entre nación y campesinos dependía de la inalienabilidad de la tierra.

---

<sup>286</sup> Quienes afirman tal cosa usualmente citan el artículo 27 constitucional que proclama que la propiedad de toda la tierra y agua dentro del territorio nacional pertenece “originalmente” a la Nación. Esto quiere decir que la propiedad es creada (y no únicamente reconocida) por el Estado; no obstante, esto también aplica a *todos* los derechos de propiedad, incluyendo los de individuos privados y las empresas, y nadie se atreve a decir que estos últimos no poseen verdaderos derechos de propiedad.

<sup>287</sup> Esta lista incluye nombres tan ilustres como Kirsten Appendini, 2001; Armando Bartra, 1985; David Bray, Leticia Merino-Pérez y Deborah Barry, 2005; Manuel Castells, 1981, Raymond Craib, 2004, Gustavo Gordillo, 1990; Elizabeth Ferry, 2005; Vicente Lombardo-Toledano, 1962; Claudio Lomnitz, 2002; Paula López-Caballero, 2007; Jean Meyer, 2004; Monique Nuijten, 1992; Daniel Nugent y Ana María Alonso, 2002; y Arturo Warman, 2001.

Dentro del sistema legal no había confusión alguna: la legislación agraria (antes, durante y después del presidente Cárdenas) establecía explícitamente que las tierras eran propiedad de las corporaciones campesinas (ejidos o comunidades) a pesar de que sus derechos estaban sujetos a ciertas restricciones. En eso coincidían también las prácticas judiciales y los expertos en derecho agrario coincidían (Molina Enríquez, 1922; Manzanilla, 1962). Es decir, tanto las ideas jurídicas dominantes cuanto la práctica de los jueces, reconocían a ejidos y comunidades como propietarias de sus tierras, y consideraban la inalienabilidad como una de las particularidades (las “modalidades”) de ese régimen de propiedad.<sup>288</sup>

Sobra decir que entre los juristas este sistema de propiedad provocó una profunda división. Para aquellos a quienes les desagradaba la reforma agraria (y las políticas redistributivas del régimen postrevolucionario) la inalienabilidad estaba en contra de sus valores liberales. No obstante, durante la era postrevolucionaria (1920-1980) esas visiones fueron marginales y la doctrina jurídica dominante presentaba al ejido como una invención mexicana de la cual debíamos estar orgullosos — incluso en la universidad privada donde se formó este autor se transmitía el orgullo de esa tradición.

En respuesta a las doctrinas liberales (lockeanas) de la propiedad, los expertos en derecho agrario sostendrían que aquellas doctrinas no aplicaban al ejido y la comunidad. De hecho, podrían haber citado a Emile Durkheim y decir que:

“... el derecho a alienar o vender está lejos de ser el punto más elevado que los derechos de propiedad pueden alcanzar. Es la inalienabilidad la que posee dicha cualidad” (Durkheim, 2003: 179).

Este no es el lugar para explorar la disonancia entre las definiciones del derecho agrario y aquellas que circularon, insisto, durante décadas, entre los científicos sociales y los intelectuales públicos. Pero el hecho es que fue la segunda visión la que dominó la esfera pública cuando se llegó a discutir el sistema agrario.

La idea del “pacto social” que los intelectuales públicos habían puesto en circulación por décadas, se vino abajo en 1991 cuando el presidente Carlos Salinas se embarcó en la más ambiciosa de las reformas neoliberales hasta entonces: cambiar la Constitución para que 1) se diera por terminado el reparto de tierra, 2)

---

<sup>288</sup> Una de las mejores reflexiones sobre el sistema de propiedad en México (Morineau 1947) suscribía esta doctrina.



los ejidos y las comunidades obtuvieran el derecho a alienar sus tierras, y 3) los campesinos que decidieran continuar como ejido o comunidad fueran capaces de cultivar parte de sus tierras de manera individual (como por cierto había ocurrido por siglos) pero que tuvieran la obligación de mantener áreas forestadas como propiedad comunal.<sup>289</sup>

Las reacciones a la reforma fueron variadas. Fuera de los expertos, el sentimiento general (y completamente equivocado) era y sigue siendo que el ejido había llegado a su fin. Pero más importante, había un debate acérrimo sobre la legitimidad de la reforma. Los seguidores del liberalismo económico lo celebraron, con su usual asociación de libertad individual y derecho a vender como componentes esenciales de la propiedad y como condiciones básicas para el desarrollo económico. Del otro extremo, para la mayor parte de la izquierda la reforma había sido una traición al pacto social. En términos prácticos, las esperanzas de los reformadores neoliberales (de que los mercados “florezcan” con mayor productividad y crecimiento económico, como en Téllez 1993) eran a la vez los temores de sus oponentes (que la mercantilización de la tierra llevaría al desmantelamiento de las comunidades agrarias, como en Calva, 1993). Como veremos en las próximas páginas, nada de esto ocurrió. En lugar de ello, fueron una serie de transformaciones territoriales que no estaban contempladas en la agenda (de ninguna de las partes) las que produjeron los nuevos significados de la inalienabilidad.

### **Transformaciones territoriales y significados cambiantes de la inalienabilidad**

Una cosa es el debate sobre la inalienabilidad de las tierras rurales entre expertos en derecho agrario, científicos sociales e intelectuales públicos, y otra muy distinta es lo que de hecho sucede a nivel local. En esta sección trataré de mostrar lo que ha significado la inalienabilidad (y su abandono) en relaciones de propiedades concretas, es decir en la experiencia de las comunidades, sus miembros y otros actores sociales. Además de la dificultad intrínseca de generalizar sobre lo que sucede en más de 30 mil comunidades, la complejidad de una experiencia social de este tipo deriva del hecho de que las sociedades rurales, en México y en otras partes,

---

<sup>289</sup> Para un análisis de esta reforma desde una perspectiva jurídica, véase Pérez-Castañeda, 2002.

se han transformado profundamente en las últimas décadas. En particular, las nuevas presiones sobre los recursos naturales, las mismas que hoy cambian la faz de la Tierra, se encuentran en el centro del cambiante significado de la inalienabilidad de la tierra rural en México.

De entrada, es importante señalar que, incluso cuando han aparecido nuevos mercados de tierra, como aquellos en la periferia de las ciudades, las ventas masivas que se habían pronosticado no ocurrieron. Sólo algunos expertos están conscientes de que, en las dos décadas que siguieron a la reforma, el número de ejidos y comunidades aumentó de 29,983 a 31,518 (fueron creados más de 1,535 nuevos ejidos) y la extensión total de tierra de la que eran propietarios incrementó en casi 2,7 millones de hectáreas (Robles-Berlanga 2008). Este no es el lugar para explorar este inesperado fenómeno, pero basta reconocer la necesidad de una nueva aproximación, distinta a la que dominó el debate durante principios de los años noventa. Parte de esta nueva aproximación descansa en considerar tres procesos relacionados con la apropiación de la tierra y otros recursos naturales que se encuentran dentro del territorio de los ejidos y comunidades: el surgimiento de *bienes de consumo colectivo* dentro de las comunidades rurales, la reapropiación de las comunidades rurales de los recursos naturales considerados como propiedad común, y la demanda por la tierra y los recursos de estas comunidades por una variedad de actores “externos”, como ciudades y compañías mineras.

#### *Urbanización y consumo colectivo*

La primera, y quizás la más importante, transformación territorial que afecta la vida social en las comunidades agrarias es la urbanización de la sociedad rural. El término urbanización se usa normalmente para designar un incremento poblacional mayor en aglomeraciones urbanas que el de las áreas rurales. Sin embargo, existe también la *urbanización del mundo rural*, en el sentido de que la vida colectiva en las comunidades rurales cada vez depende más de la disponibilidad de recursos públicos que, históricamente, eran exclusivos o al menos característicos de las ciudades. Esto se ha registrado en estudios urbanos por casi medio siglo (Lefebvre, 1968) y México no es la excepción. Cualquiera que haya visitado un pueblo donde viven los miembros de un ejido o comunidad (lo que en ley agraria se conoce como *tierras del asentamiento humano*) habrá notado que la mayoría de la

casas cuentan con electricidad, muchas tienen agua corriente (a veces a través de arreglos sumamente informales),<sup>290</sup> algunas calles tienen alumbrado público, habrá un par de canchas de fútbol o baloncesto, una escuela primaria y probablemente una modesta clínica donde un médico o una enfermera proveen de servicios médicos básicos una o dos veces por semana.

Esto no quiere decir que esta colección de bienes y servicios públicos sean suficientes para satisfacer las necesidades de toda la comunidad. Además de las muchas necesidades que quedan sin resolver, hay una monumental crisis asociada con la urbanización del México rural: para nombrar dos problemas sobresalientes, la basura rara vez se maneja de forma adecuada y el drenaje corre sin tratamiento, lo que ha producido episodios de cólera desde los años noventa. Por lo tanto, quienes visiten las comunidades rurales difícilmente encontrarán el bucólico paisaje que hacía al México rural un ícono de la dignidad campesina al final de la Revolución Mexicana — la “Brown Atlantis”, como bien la ha llamado Mauricio Tenorio (2013) ha desaparecido. Mi argumento es que esos bienes y servicios públicos han introducido un nuevo componente a la vida rural: el consumo colectivo. Esos bienes son muy distintos de los tradicionales “bienes comunes” rurales (pastizales, bosques o zonas de pesca): se trata de costosas obras de infraestructura que demandan habilidades y reglas de manejo que no siempre son fáciles de obtener. A pesar de que esto varía a lo largo del país, muchos de estos bienes y servicios públicos no los proveen los municipios. Por el contrario, ha sido a través de las así llamadas “autoridades internas” de los ejidos y comunidades, que estos se han procurado y administrado, con las consecuencias que ahora analizaré.

Este no es el lugar para adentrarse en las complejidades de la administración urbana. Basta decir que estos bienes y servicios públicos (o su ausencia) han cambiada la vida social en las comunidades agrarias de formas fundamentales, como problemas de consumo colectivo,<sup>291</sup> pues se han convertido en partes centrales de la vida de la comunidad. Los problemas tradicionales relacionados con el uso de los recursos para la reproducción del mundo campesino

---

<sup>290</sup> En muchos pueblos rurales de México, uno puede ver algo similar a un “enjambre de mangueras”: la gente toma agua para sus casas de fuentes más o menos distantes, creando un paisaje surreal; pero cada quién sabe cuál manguera pertenece a quién.

<sup>291</sup> Uso esta expresión en el sentido ya clásico de la sociología urbana de Manuel Castells, Edmond Preteceille y otros.

no han desaparecido, pero se han integrado a una agenda más amplia que incluye quién recibe y quién paga por las pipas de agua o las mangueras, la pavimentación, los servicios médicos y el alumbrado público entre otras cosas. Además, precisamente porque su provisión y manejo son complicados, los bienes de consumo colectivo se han convertido en una parte fundamental de la micro-política de los ejidos y las comunidades, sin importar su distancia con aglomeraciones urbanas.<sup>292</sup>

Para poder mostrar que la urbanización de la vida rural cambia el significado de la inalienabilidad de la tierra de las comunidades agrarias, es necesario considerar dos problemas: por una parte, la interacción entre ellas y los gobiernos municipales; y por la otra, la diferenciación entre miembros y no miembros de las mismas (particularmente en los ejidos). Para poder entender lo anterior, es importante hacer notar que, en el imaginario público, y sin duda en la mente de muchos científicos sociales, los ejidos y comunidades evocan un mundo rural separado del urbano; un mundo cuya textura moral se define precisamente en oposición a la vida citadina. Si bien es obvio que, desde que las ciudades aparecieron en la historia humana, lo rural y lo urbano se han definido por el contraste entre ambos, actualmente la urbanización de la vida rural ha implicado otro tipo de interacción entre ambos mundos. Con más de 40% de la fuerza laboral de las comunidades rurales trabajando fuera del “sector primario”, la gente que vive en ellas se desplaza constantemente de un lugar a otro,<sup>293</sup> junto con un flujo constante de agua, electricidad y vehículos en todas direcciones. Todo esto crea nuevos conflictos y tensiones entre ellas y los gobiernos municipales.

Vale la pena notar que la única forma de gobierno local reconocido en la Constitución Mexicana es el municipio. Exceptuando a la Ciudad de México, que no tiene municipios, todas las comunidades agrarias se encuentran dentro del territorio de un municipio — hay 2,457 de ellos.<sup>294</sup> El gobierno municipal casi siempre tiene su sede en la localidad más grande de su territorio (que por tanto se conoce como *cabecera municipal*). Por lo general, esos gobiernos son tan pobres y

---

292 He explorado la cuestión para la región de Los Tuxtlas en Azuela (en prensa).

293 Esto no implica afirmar que no existan “comunidades aisladas” (y que justamente por ello provocan un escándalo moral); pero distan mucho de ser la mayoría del mundo rural.

294 Sin considerar variaciones regionales (que son enormes) esto implica que, en promedio, hay 12.4 ejidos en cada municipio, que ocupan el 53% de sus territorios y concentran la mayor parte de su población rural.

débiles que con trabajos manejan el gobierno y la administración de su cabecera. Al menos antes de la urbanización del mundo rural, en el resto de las comunidades dentro de su territorio, la presencia de las autoridades municipales no iba más allá de desempeñar funciones básicas de mantenimiento del orden. La urbanización cambió esto. Dado que las comunidades agrarias han tenido acceso (o se lo han provisto a sí mismas) a muchos de sus bienes públicos sin la intervención de las autoridades municipales, hay tensiones crecientes entre ambas organizaciones. El agua es el ejemplo típico. Después de décadas en las que las comunidades agrarias manejaron sus propios sistemas de acceso al agua (mayormente de forma artesanal e informal), los gobiernos municipales han tratado de retomar el control de este recurso, argumentando que es parte de los poderes que explícitamente les otorga la Constitución.<sup>295</sup> Por tanto, hay tensiones crecientes a lo largo del país entre comunidades agrarias y municipios por la provisión de servicios — y la recolección de sus cuotas.

A cualquiera que haya hecho trabajo de campo en el México rural le será obvio que los ejidos y comunidades son organizaciones que concentran y ejercen poder. Lo que la ley agraria define como las “autoridades internas” de los ejidos (sus asambleas comunales y sus oficiales electos llamados *comisariados ejidales*), de hecho, gobiernan mucho más allá de sus límites legales como representantes de un grupo de gente que simplemente “es propietaria” de la tierra – y que debería estar sujeta a la autoridad del gobierno municipal. No es exageración decir que las comunidades agrarias se han convertido en un cuarto nivel de gobierno *de facto* (Melé, 2011), pues no sólo “administran” la tierra como propiedad de un grupo de individuos, sino que también gobiernan muchos de los aspectos de la vida social en sus territorios.<sup>296</sup> Únicamente los juristas se rehúsan a hacerse cargo de esta realidad política – sólo porque el texto Constitucional establece a las comunidades agrarias como simples propietarias. Que ellas, en muchos aspectos, también han entrado en una feroz competencia con los gobiernos municipales, es un hecho que

---

<sup>295</sup> En 1983, en medio de la ola mundial de descentralización, la Constitución mexicana se reformó para empoderar a los municipios en materia de agua y otros temas.

<sup>296</sup> Una cuestión aparentemente irrelevante es la de quién autoriza la construcción de un templo nuevo en el pueblo. La respuesta será siempre que “la comunidad”, no el gobierno municipal. Vale la pena pensar en la relevancia de esto para aquellos que no practican la religión mayoritaria en la asamblea.

se puede ver a nivel local pero que únicamente se ha registrado así por quien hace trabajo de campo, sin que se haya convertido en un asunto de política nacional.

El segundo aspecto de este proceso es la creciente diferenciación entre ejidatarios (aquellos que tienen derechos plenos de membresía dentro del ejido) y el resto de los ciudadanos que viven en la misma comunidad.<sup>297</sup> Desde los años cuarenta, la legislación agraria reconoce a los *avecindados* como una categoría legal. La idea era que las comunidades podrían aceptar individuos para poder ganarse la vida con una ocupación distinta a la agricultura (el barbero y el carnicero son los típicos ejemplos que dan los manuales de derecho agrario), y que por tanto contribuyen al bienestar de la comunidad. No obstante, esa idílica representación no toma en cuenta el hecho de que los *avecindados* nunca han tenido (ni antes ni después de la reforma de 1992) los mismos derechos que los ejidatarios. Quizás puedan adquirir algún terreno dentro del pueblo, pero no tienen acceso a las asambleas en las que los ejidatarios toman las decisiones que afectan a toda la comunidad. En las primeras etapas de la reforma agraria, los ejidatarios solían discutir sus problemas (mayormente agrarios) en esas asambleas. Actualmente, pasan más tiempo discutiendo sobre los bienes y servicios públicos, y los *avecindados* quedan generalmente excluidos de este espacio, lo que sólo se agrava con el hecho de que los ejidatarios se han convertido en una minoría mientras la población crece.<sup>298</sup> De alguna manera, cuando hablamos de la política local en el México rural, la ciudadanía depende de la propiedad.

De nuevo, esto no necesariamente sucede de manera homogénea en todo el país. Sin embargo, es fácil afirmar que la distinción entre ejidatarios y *avecindados* crea una forma de exclusión social que deriva de la propia naturaleza del sistema ejidal. A pesar de que esto se ha registrado por algunos observadores desde principios de los 1970s (Hernández-Ornelas, 1973), investigaciones más enfocadas en el tema no comenzaron sino hasta los años noventa (Azuela, 1995; Leonard y Velázquez, 2003; Goldring, 1998; Torres-Mazuera, 2008). Actualmente, incluso los más entusiastas defensores del sistema ejidal reconocen que, al menos en algunas

---

<sup>297</sup> Esta diferenciación es menos clara en el caso de comunidades que en el de los ejidos.

<sup>298</sup> La población rural en México es de aproximadamente 25 millones, pero hay menos de 3 millones de ejidatarios con derechos plenos.

instancias, éste ha sido el origen de exclusiones sociales (Merino y Martínez, 2013: 64).

Pero ¿qué tiene todo esto que ver con la inalienabilidad? Desde una perspectiva histórica amplia es fácil observar que la urbanización sobrevino varias décadas después del inicio del reparto agrario, y que los ejidos tuvieron tiempo de integrarse como organizaciones corporativas.<sup>299</sup> Por décadas, la regla de la inalienabilidad de la tierra, incluso si en la práctica frecuentemente se rompía,<sup>300</sup> desempeñó un papel importante en el mantenimiento de su continuidad como organizaciones. Esto no quiere decir que la inalienabilidad como norma legal haya sido, *per se*, la causa directa de la consolidación de los ejidos; sino que esta regla fue un componente fundamental en el corporativismo como forma de “inclusión subordinada” al sistema político, que es la clave para explicar esa consolidación. En otras palabras, cuando llegó el tiempo de la urbanización, los ejidos ya se habían consolidado como entidades corporativas y estaban preparados para lidiar con los problemas del consumo colectivo.

En suma, la urbanización de la vida rural cambió las condiciones materiales de las relaciones entre ejidatarios y la sociedad en su conjunto. En las relaciones entre estos y los recién llegados, las divisiones se han vuelto aún mayores, ahora que controlan medios de consumo colectivo que antes no existían, cuando la vida rural era “simple y sencilla”. En otras palabras, la urbanización ha fortalecido al ejido y por lo tanto le ha dado un nuevo contenido y significado a sus derechos de propiedad; en particular, ha traído consigo nuevas razones para que los ejidatarios permanezcan como un grupo que interactúa externamente con autoridades públicas (principalmente con los municipios) e internamente con los no ejidatarios (principalmente con los vecindados). Así, si originalmente el ejido fue un mecanismo de inclusión social (mediante el acceso a la tierra), la urbanización lo ha convertido en una forma de exclusión social hacia los actores que quedaron fuera de la idea del México rural postrevolucionario. Y en el centro de todo esto se encuentra la inalienabilidad.

---

<sup>299</sup> Sin mencionar aquellos ejidos que ya existían como pueblos desde el virreinato y que no fueron reconocidos como comunidades con la reforma agraria.

<sup>300</sup> Siempre ha existido venta de tierra a pequeña escala, que no llevó a la desintegración del ejido, pues los compradores eventualmente tomaban el lugar del vendedor como miembros del ejido.

### *Los bienes comunes tradicionales: el bosque y la fauna*

Si bien la urbanización ha cambiado la vida social en las comunidades rurales, esto no ha sido en detrimento de los bienes comunes más tradicionales. Recursos como los bosques y la fauna se han convertido en objeto de reapropiación de muchos ejidos y comunidades, lo que ha dotado de un nuevo y (esta vez positivo) significado a los derechos colectivos de propiedad sobre la tierra – y un diferente papel para la inalienabilidad.

Recientemente, México se ha convertido en un modelo global en *silvicultura comunitaria*, ya que muchas de sus comunidades agrarias “[han] alcanzado una madurez inusual haciendo lo que otras comunidades alrededor del mundo sólo apenas comienzan a explorar: la producción comercial de la madera” (Bray, Merino-Pérez y Barry, 2005:3).<sup>301</sup> Nótese que esto no era parte del diseño original de las comunidades agrarias en el periodo postrevolucionario. Uno de los aspectos más destacados de la reforma agraria era su sesgo hacia la agricultura y (después) hacía la ganadería (Warman, 2001). El ideal de la distribución de la tierra era el de un campesino auto suficiente que cultivaba la tierra para satisfacer sus necesidades familiares. Para los años cincuenta, distintas políticas públicas comenzaron a incentivar a los campesinos para que también se dedicaran a la ganadería. En contraste, el manejo forestal por parte de las comunidades nunca fue parte del proyecto agrario.<sup>302</sup> A pesar de esto, el hecho es que la tierra que fue distribuida no sólo incluía tierra agrícola, sino también áreas forestales. Actualmente, más del 60% de todos los bosques en México pertenecen a comunidades agrarias (Madrid, *et al* 2009).

Por décadas, hubo una contradicción fundamental en las políticas gubernamentales hacia las comunidades agrarias y sus bosques. Por un lado, millones de hectáreas forestales se reconocieron o se otorgaron como propiedad a los ejidos y comunidades como parte del reparto agrario; por el otra, se otorgaron permisos y concesiones para el manejo forestal a individuos y empresas, no a las comunidades agrarias dueñas de los mismos. Hoy parece notable que, incluso si la

---

<sup>301</sup> Véase también Alatorre-Frenk, 2000.

<sup>302</sup> Se sabe, no obstante, que hubo serios intentos en ese sentido (Beltrán, 1964, Wakild, 2011, Urquiza, 2014 y 2018).



legislación no les negaba los derechos de propiedad sobre sus bosques,<sup>303</sup> había una creencia generalizada de que los bosques eran propiedad nacional. Ya he mencionado cómo, fuera de círculos legales, muchos intelectuales públicos y científicos sociales creían que las tierras de ejidos y comunidades eran propiedad nacional. Esta idea también circuló (respecto a todas las tierras forestales) entre oficiales en los servicios forestales. El aparente fundamento de esto residía en una práctica administrativa ya que, por décadas, grandes concesiones fueron otorgadas a compañías privadas sin permitir que los ejidos y comunidades emprendieran proyectos forestales. Durante los 1970s, el Gobierno Federal creó empresas forestales estatales en diferentes regiones, pero también eso falló. Durante todo este tiempo, a las comunidades agrarias que eran dueñas de bosques sólo recibieron pequeñas compensaciones (conocidas como *derechos de monte*).

No hay suficiente espacio aquí para dar cuenta de la compleja interacción entre tres políticas distintas: el reparto de la tierra (que incluía vastas extensiones de bosques), la conservación de parques nacionales y prohibiciones forestales, y la silvicultura productiva (Wakild, 2011, Urquiza, 2014). Basta decir que, hasta los 1980s, las políticas gubernamentales no reconocían a las comunidades agrarias como capaces de hacer un uso productivo de sus bosques.<sup>304</sup> Sin embargo, desde los primeros años de esa década, en los estados de Veracruz y Oaxaca ellas comenzaron a demandar que las concesiones forestales en sus tierras no se renovaran y que se les otorgaran permisos a ellas, para poder manejar la producción forestal por su cuenta (Bray, 1991; Chapela, 2008). Después de años de movilización social y batallas legales, las políticas públicas comenzaron a cambiar. Primero, a finales de los ochentas y más formalmente durante los noventas, un nuevo modelo de manejo forestal comenzó a tomar forma, en el que las comunidades agrarias asumían el control de sus recursos. A inicios de este siglo, los expertos podían decir que “... muchas comunidades forestales mexicanas ya se manejan con miras a la sustentabilidad, con diseños que vienen simultáneamente desde sus bases y desde

---

<sup>303</sup> Nunca ha existido algo ni en la Constitución ni en la legislación estatutaria que sugiera que los bosques no sean propiedad de quién sea dueño de la tierra. Más aún, una mirada más minuciosa a la legislación forestal y agraria deja claro que los bosques dentro de los ejidos les pertenecen a los ejidatarios.

<sup>304</sup> Es interesante constatar que, contrario a creencias generalizadas, los líderes intelectuales en políticas forestales del periodo postrevolucionario sí contemplaron el manejo forestal por parte de los campesinos. Para Miguel Ángel de Quevedo véase Urquiza, 2014. Para Enrique Beltrán, véase Beltrán, 1964.

políticas gubernamentales de varias décadas” (Bray, Merino-Pérez y Barry, 2005: 23).

Nada de esto quiere decir que las comunidades sean siempre exitosas en sus proyectos forestales. De hecho, como resultado de la competencia internacional y la sobre regulación, la producción forestal en el país ha caído durante la última década (Merino, Ortiz y Martínez, 2013). También es cierto que muchas comunidades y ejidos simplemente rentan sus tierras, dejando a otros el manejo de sus bosques. Sin embargo, la tendencia general ha sido que, lejos de perder sus bosques como se predecía en 1992, las comunidades agrarias han ganado mayor control sobre ellos.

El manejo de la fauna es otro ejemplo de una (re)apropiación masiva de los recursos naturales de las comunidades agrarias durante el periodo neoliberal. Hasta finales de los noventas, la legislación federal que regulaba la caza<sup>305</sup> declaraba a toda la fauna silvestre como propiedad nacional. A pesar de que eso no tenía ninguna clase de apoyo en la Constitución,<sup>306</sup> nunca fue impugnado en los tribunales – las asociaciones de cazadores obtenían sus permisos y las poblaciones locales no tenían voz en cómo esos permisos se otorgaban. Desde finales de los noventas, las políticas ambientales se enfocaron en “empoderar” a las comunidades locales en el uso de su fauna silvestre y en 2000<sup>307</sup> una nueva legislación garantizó la posibilidad de que aquellos que eran propietarios de la tierra pudieran desarrollar proyectos de uso sustentable de la flora y la fauna en sus tierras.

De hecho, se ha producido un incremento notable en la superficie cubierta por proyectos en el manejo de la fauna silvestre en México, de 1997 hasta 2011. Desde aquel año, más de 8000 proyectos cubrieron el 15% del territorio nacional y más de la mitad de estos estuvieron en manos de comunidades agrarias. Como con los proyectos forestales, el manejo de la fauna no es tarea fácil. Sólo por nombrar un problema, los constantes cambios a la legislación tienden a imponer más restricciones a estas actividades, todo en nombre de proteger especies en peligro de extinción. Sin embargo, no cabe duda que muchos de esos ejidos y comunidades se han beneficiado de las políticas en el manejo de la fauna silvestre.

---

<sup>305</sup> Ley Federal de Caza, 1950.

<sup>306</sup> En el derecho mexicano, sólo la Constitución puede declarar un tipo específico de bien como propiedad nacional.

<sup>307</sup> Ley General de Vida Silvestre, 2000.

En conjunto, la silvicultura comunitaria y el manejo de la fauna silvestre representan casos exitosos de reapropiación de las comunidades agrarias de sus recursos naturales. Puede parecer paradójico que un régimen de propiedad comunitario se vuelva más fuerte en tiempos neoliberales, pero lo cierto es que, ya que la legislación neoliberal enfatiza el papel de los derechos de propiedad, no debería ser sorprendente que los ejidos y comunidades, como corporaciones propietarias de tierra y otros recursos, se hayan convertido en los primeros usuarios y simpatizantes de esas leyes y políticas.

La cuestión de la exclusión social tiene un significado distinto en este caso, comparada con el caso de la urbanización. Para los seguidores Elinor Ostrom y el enfoque de “análisis y desarrollo institucional” (IDA por sus siglas en inglés), una de las condiciones para llegar a un uso sustentable de los recursos compartidos es que los dueños sean capaces de excluir a otros usuarios potenciales de tener acceso al mismo recurso (Gibson, McKean y Ostrom, 2000). Por lo tanto, en ese caso la exclusión adquiere un sentido positivo. En contraste, en el caso de los bienes y servicios de consumo colectivo, dado que se tratan de necesidades básicas para todos los habitantes, la exclusión crea conflicto y, en última instancia, mina la legitimidad de los derechos de las comunidades agrarias - incluso si ese déficit de legitimidad sólo se experimenta a nivel local.

De nuevo, históricamente la inalienabilidad ha sido una condición fundamental para la situación actual, pero ha cambiado su significado siguiendo el cambio en la naturaleza de las relaciones de propiedad. En el largo periodo en que los ejidos y comunidades ocuparon una posición subordinada dentro del sistema político, la inalienabilidad se impuso por ley y, sin importar lo que las comunidades tuvieran que decir, ayudó a preservar su integridad territorial. Cuando la inalienabilidad se abolió y las comunidades obtuvieron el derecho de vender sus tierras, el proceso de reapropiación de los recursos naturales estaba ya bien encaminado.<sup>308</sup> En la actualidad, dado que ellas ya se han reapropiado de sus recursos comunitarios, nadie habla más de venderlos; la cuestión es cómo usarlos de manera lucrativa y sustentable. Por varias décadas, la inalienabilidad (de

---

<sup>308</sup> Aunado a esto, la reforma de 1992 no solo trajo consigo el fin de la inalienabilidad; también cambió las reglas de los ejidos y comunidades para que estas se volviesen más autónomas frente a la burocracia estatal.

aquellos recursos comunitarios) ha sido algo que las comunidades han decidido mantener, incluso si no está establecido por ley. Si bien han logrado virar su producción forestal hacia el mercado, sus tierras forestales no se han convertido en una mercancía.

### *Las demandas de terceros sobre los recursos inalienables*

Existe un tercer, y mucho más complejo, conjunto de problemas territoriales que han cambiado el significado de la inalienabilidad y, hablando en términos generales, las condiciones materiales necesarias para el ejercicio de los derechos de propiedad de las comunidades agrarias. Se trata del hecho de que algunos de estos recursos, localizados dentro del territorio de aquéllas, han sido reclamados por una variedad de actores sociales que no son (y no serán) miembros de la comunidad. Esto incluye una variedad amplia de situaciones, de las cuales únicamente describiré dos: las tierras para los pobres en las periferias urbanas y las actividades mineras de corporaciones multinacionales. Puede parecer extraño colocar en la misma categoría a actores sociales tan dispares, pero mi intención es hacer visible las múltiples formas en que demandas “externas” sobre los recursos dentro de las tierras de las comunidades agrarias, complican la relación de éstas con procesos de territorialización más amplios.

Aparte del surgimiento que expliqué arriba de bienes y servicios públicos en comunidades rurales, existe otro proceso de urbanización que afecta a las comunidades agrarias: las aglomeraciones urbanas que, como parte de su expansión territorial, absorben (a algunos les gusta decir “se tragan”) a las comunidades agrarias localizadas en sus periferias, un problema que ha atraído la atención de los estudios urbanos por muchos años (Varley, 1989 y 1998; Azuela, 1989; Schteingart, 1989; Connolly y Cruz, 2004). A pesar de que el monto total de tierras de ejidos y comunidades que se ha perdido con el crecimiento urbano es pequeño en comparación con su extensión territorial total (menos de 2% después de 80 años de crecimiento urbano) nunca es buena señal que comunidades que lograron obtener algo de tierra como parte de la reforma agraria tengan que desaparecer bajo la

incesante expansión urbana. Empero, cuando uno examina la forma en que las tierras ejidales<sup>309</sup> han ido urbanizándose, el problema se vuelve más complejo.

Antes de 1992, la urbanización de las tierras ejidales ocurrió de la siguiente forma. Evidentemente, los ejidatarios no eligieron que sus tierras estuviesen cerca de zonas urbanas en crecimiento; no obstante, cuando la urbanización estaba muy próxima a sus tierras, estuvieron dispuestos (y es verdad que para algunos no había otra opción) a vender parcelas en lo que se convertiría en un “asentamiento irregular”. Debido a que las tierras ejidales eran inalienables, las empresas urbanizadoras que trabajaban en el sector formal no estaban dispuestas, en general, a “meterse en problemas” con ellas. Además, siempre había tierras distintas a las ejidales para sus negocios. Por ello, los ejidatarios únicamente podían vender su tierra a los pobres urbanos, pues sólo éstos estaban dispuestos a entrar en una transacción informal y, a fin de cuentas, obtendrían los títulos de propiedad a través de programas de regularización de tenencia.<sup>310</sup>

Después de todo, era un sistema bastante benigno: el gobierno toleraba miles de transacciones ilegales (no olvidemos que los ejidatarios eran los “hijos predilectos” del régimen), en las cuales los pobres no adquirían derechos formalmente reconocidos, precisamente porque la tierra era inalienable y cualquier tipo de transacción se consideraba “inexistente”. Sin embargo, al final se instauró un programa de regularización que acabó por otorgarles sus derechos de propiedad a los pobladores urbanos. En tres décadas más de 1.5 millones de títulos fueron otorgados en todo el país.<sup>311</sup> Para los urbanistas y planificadores, el auge de este sistema era lo contrario de un crecimiento urbano ordenado. Sin embargo, comparado con los conflictos que la urbanización irregular ha provocado en muchas otras ciudades latinoamericanas, este sistema funcionó bien, pues implicó una

---

<sup>309</sup> Debido a una falta de información sobre comunidades en este tema, aquí me referiré únicamente a la urbanización de las tierras ejidales.

<sup>310</sup> A partir de los años setenta los programas de regularización de tenencia eran tan “regulares”, que crearon la certidumbre de que las transacciones informales a fin de cuentas se volverían formales, contribuyendo así a la “institucionalización” de la (sin importar su irregularidad) urbanización de los ejidos.

<sup>311</sup> El mecanismo legal en este programa era el uso de la expropiación “contra” los ejidos. Ningún ejidatario fue procesado por vender ilegalmente su tierra; y, a fin de cuentas, incluso obtenían una pequeña compensación por la expropiación de sus tierras –que se pagaban con el pequeño precio que los habitantes tenían que pagar por sus títulos de propiedad.

forma de mediación estatal entre campesinos y residentes urbanos, en la que ningún grupo resultó seriamente perjudicado.

Al abolir la regla de la inalienabilidad, la reforma de 1992 cambió las condiciones en que se urbanizan las tierras ejidales. Como era de esperarse (Azuela, 1993), una vez que los ejidos tuvieron la capacidad de vender sus tierras en el mercado “formal”, tuvieron la oportunidad de hacer tratos con desarrolladores privados (con precios comparativamente más altos a aquellos que los pobres podían ofrecer), y fue precisamente lo que hicieron. A pesar de que el “viejo estilo” de urbanización irregular no desapareció por completo (Connolly, 2012), un nuevo modelo de desarrollo urbano ha florecido bajo estas condiciones. Combinado con una serie de reformas en la regulación financiera de la vivienda social, desde los noventas las ciudades mexicanas han sido testigos de un crecimiento en la construcción de unidades habitacionales que han sido justificadamente criticadas por sus ubicaciones distantes, y su falta de conexión con escuelas y trabajos. Por supuesto, nada de esto es responsabilidad de los ejidos y son los desarrolladores los que obtienen la mayor porción de las rentas. Sin embargo, el hecho es que los ejidos están vendiendo sus tierras a nuevos agentes a precios más altos que antes, y esto ha reducido las posibilidades de que los pobres urbanos puedan tener acceso a un lugar donde vivir; sin duda un efecto no deseado, y muy perverso, de la reforma neoliberal del ejido.

La reforma también cambió las condiciones con las que se regularizaba la tenencia de tierra en asentamientos creados a través de ventas (ilegales) de tierra. Desde finales de los noventas, el gobierno federal ya no interviene mediante expropiaciones para poder otorgar títulos de propiedad a los habitantes urbanos. Más bien, como Clara Salazar ha documentado para el caso del área metropolitana en la Ciudad de México, los ejidos contratan abogados para ofrecer a los habitantes tratos por los que cobran tasas muy elevadas (Salazar, 2012). De nuevo, hay muchos detalles que es preciso entender para poder dar cuenta de cómo se urbanizan los ejidos en la actualidad. Pero podemos afirmar que, si antes de 1992 la urbanización de las tierras ejidales se hacía a través de arreglos “benignos”, las reformas neoliberales le han dado fuerza a los ejidos a expensas de actores sociales que necesitan la tierra para satisfacer una necesidad básica (y un derecho fundamental) como la vivienda.

En otras palabras, mientras estuvo vigente, la inalienabilidad no impidió la formación de un mercado de tierra – incluso si éste era irregular – pero sí desempeñó un papel paradójico: impidió que los ejidos vendieran su tierra a desarrolladores privados en el sector formal, pero haciendo uso de medios ilegales permitió a los pobres acceso a un pedazo de tierra.<sup>312</sup> Una vez que estos asentamientos irregulares se establecían, la inalienabilidad era la condición legal que el gobierno utilizaba para mediar entre los ejidatarios y los habitantes urbanos, ya que la expropiación era la única manera para incorporarlos al orden urbano. La reforma de 1992 hizo posible un mercado formal de la tierra, en el cual los pobres urbanos quedaron en una situación más vulnerable que antes. Resumiendo, cuando la tierra ejidal se ha requerido para satisfacer una necesidad social, los ejidatarios han terminado como la parte dominante en relaciones sociales desiguales. El hecho de que los pobladores urbanos hayan quedado prácticamente invisibles en este proceso es un hecho de la cultura política que aún queda por explicar.

Consideremos ahora el otro extremo: los recursos que se encuentran en tierras ejidales y que son demandados por actores sociales poderosos. La minería es, sin lugar a dudas, la causa de algunos de los conflictos más severos entre comunidades campesinas y actores externos en México y América Latina (Delgado, 2010; Paz, 2012; Svampa y Antonelli, 2010; Aranibar, 2010). Incluso si los recursos minerales son considerados propiedad de la nación y no de las comunidades agrarias, el impacto que tienen las actividades mineras en las vidas y en las tierras de los campesinos puede ser significativo. La minería tradicional hacía posible distinguir entre los derechos de superficie y aquellos del subsuelo – con el apoyo de las doctrinas “regalianas” que heredamos del imperio español (Díaz y Díaz, 2014; Herrera y González, 2004). Aquellos que obtenían concesiones mineras, únicamente tenían que negociar con los dueños de la superficie para obtener acceso a los minerales a través de acuerdos de arrendamiento, que adquirían a cambio de una renta. Sin embargo, con las minas a cielo abierto y con el uso más intensivo de compuestos químicos y agua, la minería actual tiene mucho mayor impacto sobre la tierra. “Arrendarla” se ha convertido en una mala broma cuando, después de finalizar la extracción, las compañías devuelven a los campesinos un enorme cráter.

---

<sup>312</sup> Solo desde el punto de vista del derecho urbanístico esto es problemático, ya que supone una ocupación para fines urbanos sin las condiciones que se consideran mínimas en la urbanización.

El “objeto” de la transacción desaparece, sin mencionar el impacto ambiental que afecta a las comunidades locales.

El punto es que hay un intercambio tan desigual entre las comunidades agrarias y las compañías mineras (Garibay, 2009), que el concepto de “acumulación por desposesión” es completamente adecuado aquí (Harvey, 2009). Aquí la regla de la inalienabilidad parece completamente irrelevante de cara a los poderosos intereses que permean el acceso a recursos minerales.

He presentado de manera intencional dos temas en los que actores sociales “externos” demandan un recurso natural dentro de los ejidos y comunidades (tierras para la población urbana pobre y minería para las corporaciones transnacionales), con el fin de enfatizar la variedad de situaciones en las que los territorios de las comunidades agrarias se vuelven relevantes para la sociedad en su conjunto. Esto implica que debemos aceptar, como punto de partida, que en cualquier intercambio que involucre las tierras de ejidos y comunidades, estas pueden ser un actor débil o fuerte dependiendo de muchos factores. Curiosamente, hay una gran variedad de situaciones entre estos extremos: la infraestructura que transporta agua a las aglomeraciones urbanas frecuentemente involucra un conflicto entre los derechos campesinos (a veces indígenas) y las necesidades de las poblaciones urbanas (que a veces pueden articularse en términos de derecho al agua); las tierras con sitios arqueológicos se convierten en un problema cuando las autoridades gubernamentales no tienen el poder de antes para “incluir por subordinación” a los campesinos;<sup>313</sup> el capital genético, un nuevo “activo” que es parte de la biodiversidad en muchas zonas, es la fuente de conflictos en los que la frontera entre lo público y lo privado se desvanece (Hayden, 2003); incluso el viento se convierte en un objeto de disputa en regiones donde las compañías buscan establecer granjas eólicas.<sup>314</sup>

A lo largo de esta sección he tratado de mostrar por qué, más allá de la dicotomía de inalienabilidad contra mercantilización, es importante identificar las distintas transformaciones por medio de las cuáles la tierra y otros recursos son

---

<sup>313</sup> En México se han declarado oficialmente casi 40 000 sitios arqueológicos. En menos de una docena de ellos la tierra se ha convertido en propiedad pública, y la inmensa mayoría pertenece a ejidos (Rodríguez-Herrera, 2000).

<sup>314</sup> La resistencia social en el sur del país frecuentemente es una respuesta de las comunidades a las estrategias corporativas de pagar bajas rentas a cambio de obtener permisos para instalar molinos de viento.



apropiados, para poder entender el contexto específico en el cual la inalienabilidad se vuelve relevante. Dicho esto, es interesante observar cómo, después de la reforma, todo esto se expresó en la esfera pública. Además de una producción fragmentada y muy limitada, la opinión pública dista de reconocer la complejidad de las transformaciones territoriales que aquí he mostrado. No obstante, un nuevo y bastante obvio parámetro ha surgido para regular las discusiones sobre los ejidos y las comunidades: la sustentabilidad. Si bien hay quienes aún defienden (o critican) el sistema usando argumentos y tropos viejos, los criterios medio ambientales forman la base del nuevo régimen. Así que, si bien nadie pone en duda que se trata de *sus* tierras, bosques y fauna, la pregunta ahora es si las comunidades son capaces de hacer uso responsable de sus recursos. Por una parte, los antiguos prejuicios contra la propiedad comunal se perfilan bajo la mirada pretendidamente científica de “la tragedia de los comunes”. Por lo que, para algunos observadores, la propiedad colectiva de los ejidos y comunidades es, por definición, la condición para el mal uso de los recursos naturales. Y una vez que ocurren problemas entre las ellas y las políticas medioambientales o en su relación con los municipios, prontamente afirman que lo más sencillo es que estas formas de propiedad simplemente sean abolidas (Quadri, 2007).

Por la otra parte, los defensores del sistema ejidal argumentan que es precisamente su carácter colectivo lo que crea las condiciones para la sustentabilidad de los recursos naturales (Toledo, 1997). Esto es parte de un nuevo cronotopo<sup>315</sup> al que se le ha llamado “comunidad indígena participativa” (Du Moulin, 2007), que circula globalmente como la nueva forma de encontrar un lugar para las comunidades campesinas (y particularmente las indígenas) dentro del proyecto más amplio de la sustentabilidad.

Este debate puede parecer un simple eco de las divisiones entre comunitaristas y liberales clásicos. Empero, aproximaciones antropológicas sugieren que ambos son consistentes con el neoliberalismo (Das y Poole, 2004; Domínguez, 2011) pues se fundan en la idea de que sujetos autónomos no necesitan asistencia del estado. No obstante, sin importar cómo se interpretan estas

---

<sup>315</sup> Utilizo el concepto de Mikhail Bakhtin del cronotopo en el sentido que ha sugerido Mariana Valverde, 2014.

posiciones,<sup>316</sup> el hecho es que ambas ignoran la complejidad de los procesos de territorialización dentro de los cuales las comunidades ejercen (o no) sus derechos y, particularmente, las múltiples formas en las que pueden ser excluidos y excluir a otros actores sociales con demandas legítimas (o no) para el acceso y/o uso de sus recursos naturales.

### **Consideraciones finales**

En este capítulo he utilizado una idea vieja en el campo de los estudios socio-legales: la distinción entre derechos de propiedad y la propiedad como una relación social. Esta distinción ha hecho posible ver que las implicaciones de la inalienabilidad en el caso de las comunidades agrarias mexicanas han sido determinadas por el tipo de relaciones de propiedad que prevalecen en distintos contextos – no por la regla de la inalienabilidad *per se*. Para empezar, esto incluye la posibilidad de que el poder involucrado en estas relaciones sea tan fuerte, que la inalienabilidad se vuelva irrelevante. Esto es lo que sucede en dos casos extremos: cuando las corporaciones mineras anulan la autoridad de las comunidades en situaciones que pueden ser denominadas como “acumulación por desposesión”, pero también cuando las comunidades han adquirido tal control sobre sus territorios que ni siquiera consideran vender sus tierras.

Ahora, entre estos extremos, la relevancia de la inalienabilidad ha variado dependiendo de las dinámicas en las relaciones de propiedad. He identificado tres conjuntos de problemas que me sirven para ilustrar esto. Primero, la creciente importancia de los bienes de consumo colectivo —que se han convertido en algo fundamental para la vida social en el mundo rural— ha profundizado la división entre miembros con derechos plenos (ejidatarios y comuneros) y los otros ciudadanos que residen en las mismas poblaciones, que tienen que compartir los mismos bienes desde una posición de subordinación. Esto ha credo una forma de exclusión similar a una ciudadanía de segunda.

---

<sup>316</sup> Los debates actuales se asemejan a aquellos que han dividido a la comunidad científica históricamente. Como ha señalado Urquiza, mucho antes de la Revolución Mexicana la deforestación se convirtió en un problema importante en la vida pública mexicana. A final del siglo XIX, las elites ilustradas estaban divididas sobre cómo explicar la rápida pérdida forestal que estaba ocurriendo: unos culpaban a las empresas mineras y ferrocarrileras (en su mayoría extranjeras), mientras que otros señalaban a los pobladores indígenas como los culpables del deterioro del “legado nacional” que eran los bosques (Urquiza, 2014). Igual que ahora.

Segundo, en un ámbito distinto, muchas comunidades agrarias han emprendido la (re)apropiación de sus recursos naturales (particularmente los bosques y la fauna) y algunos de ellos han desarrollado proyectos para el uso sustentable de estos recursos. Excluir a otros potenciales usuarios ha sido un prerrequisito para su éxito pero, en conjunto, esto no ha debilitado la legitimidad de sus derechos de propiedad. Las reformas de 1992 que abolieron la inalienabilidad no alteraron este proceso. Al contrario, las comunidades agrarias son ahora más fuertes que nunca – mucho más fuertes que en los tiempos de la era postrevolucionaria, cuando los campesinos estaban sujeto a una “subordinación por inclusión” en el sistema político del país.

Tercero, cuando se trata de los recursos que son propiedad de las comunidades agrarias, o que están localizados dentro de sus territorios, las relaciones de propiedad se vuelven aún más complejas y diversas cuando actores externos demandan estos recursos. Aquí, sólo mencioné dos casos para poder ilustrar esta diversidad. Por una parte, las compañías privadas que demandan recursos localizados dentro de los territorios de las comunidades, como minerales, constituyen una amenaza real a su integridad territorial y con frecuencia un severo riesgo a la salud. Por la otra, cuando las comunidades se ubican en las periferias de las ciudades, los pobres urbanos se encuentran entre aquellos que demandan sus tierras – no para lucrar con ella, sino para satisfacer sus necesidades básicas de vivienda. Si antes de las reformas de 1992 los pobres urbanos podían conseguir acceso a un lugar donde vivir en las tierras de ejidos y comunidades (incluso en malas condiciones), en la actualidad los derechos de las comunidades generan el mismo tipo de exclusión que aquella de los dueños individuales.

No es mi intención presentar a las comunidades agrarias mexicanas como víctimas o villanos, sino únicamente ubicarlos en relaciones estructurales en las cuales es difícil no desempeñar ciertos papeles. Incluso si esto suena a determinismo económico, sólo es una manera de decir que los campesinos no eligieron tener ciertos minerales bajo sus tierras o ciudades en expansión en sus proximidades. La manera en que han reaccionado a estas situaciones está, por supuesto, mediada por una serie de cuestiones que no se pueden analizar aquí. El punto es que la inalienabilidad ha desempeñado muy distintos, y frecuentemente no intencionados,

papeles en las relaciones entre las comunidades agrarias y otros actores sociales, incluyendo agencias gubernamentales.

Es importante recordar que ninguno de estos procesos ocurrió de manera homogénea a lo largo del territorio – recuérdese el concepto de Torres-Mazuera del ejido como una “común anomalía”. De hecho, vemos que lo contrario sucede en algunos casos, como cuando corporaciones multinacionales se ven forzadas a abandonar proyectos mineros o energéticos debido a la resistencia de la comunidad, o cuando desarrolladores de inmuebles obtienen ganancias inesperadas de las tierras y agua que adquieren de las comunidades a precios bajos. Sin embargo, la literatura aquí citada, al igual que mi propia investigación, me dan la seguridad de que el proceso aquí descrito dista mucho de ser la excepción.

Más allá de las relaciones de propiedad a nivel local, la inalienabilidad ha estado presente en un espacio social muy distinto, como lo son la esfera pública, los debates sobre el significado y la justificación del ejido y la comunidad como formas de propiedad típicas de la era postrevolucionaria. He sugerido que, para mitad del siglo, un fuerte y claro cronotopo se había formado que permitía a las élites mexicanas identificar a los campesinos dentro de su comunidad política. El acuerdo espacio-temporal era perfecto: los campesinos tenían *esa* tierra *por siempre*, como guardianes de la Nación. Las partes más preciadas del territorio de todos los mexicanos descansaban en sus manos, a cambio de alimentar a la nación y cuidar de la tierra. Sin importar lo que los expertos legales tuviesen qué decir, la inalienabilidad fue la piedra angular en la narrativa que dio a los campesinos un lugar claro y respetado dentro de la comunidad nacional. Esta hipótesis debe rediscutirse frente a las recientes aproximaciones antropológicas de las posesiones inalienables (Weiner, 1992; Ferry, 2002 and 2005; Rozental, 2016). Probablemente ayudaría a entender por qué fue tan escandalosa la reforma de 1992 que removió a la inalienabilidad del orden jurídico. El vínculo sagrado entre campesinos y nación se rompió, y el temor a la desintegración de las comunidades agrarias dominó la esfera pública.

Casi tres décadas después, las comunidades agrarias están más fortalecidas que antes. Nadie piensa que no son dueñas de sus tierras y el debate público que gira en torno a ellas se ha desplazado hacia el problema de la sustentabilidad. La división ha sido predecible: los seguidores del liberalismo económico sostienen que

la propiedad colectiva debe ser transferida a individuos o expropiada (para crear parques nacionales y demás), y esgrimen el argumento de la “tragedia de los comunes”. En el otro extremo, los comunitaristas argumentan que ningún tipo de restricción debería ser impuesta a las comunidades.

Los debates intelectuales son importantes ya que tienen lugar en la esfera de lo público y pueden llegar a influir las decisiones de política pública, a veces incluso llegando a la legislación. De la misma forma, las normas legales tienen vida propia y siempre es posible que sean apropiadas por actores sociales en contextos locales. El intercambio entre lo que pasa en cada uno de estas distintas capas es un reto para investigaciones futuras sobre este tema, desde la perspectiva de la geografía jurídica (Braverman et al, 2014; Valverde, 2014). Sin embargo, el punto es que ambas partes del debate sobre las comunidades agrarias en México ignoran la variedad y la complejidad de las relaciones de propiedad que aquí he descrito. Los comunitaristas se rehúsan a ver las distintas formas de exclusión social que el ejercicio de los derechos de ejidos y comunidades y, por su parte, los liberales se rehúsan a admitir los prometedores resultados del manejo comunitario de bosques y fauna. Ambos parecen desconocer la complejidad de la situación.

No pretendo haber resuelto los problemas analíticos que implica tal complejidad. De hecho, el análisis que presento aquí es sólo un bosquejo con varios fragmentos. En adelante, lo que sigue deber ser una elaboración conceptual más robusta sobre la idea de territorio. Mientras sigamos viendo los “recursos” (agua, bosques, fauna) como entidades que existen en “regímenes” separados, no podremos observar la forma en que influyen unos sobre otros en la experiencia local. Explorar los usos y abusos de la inalienabilidad y otras reglas sólo tendrá sentido cuando se haga con una mirada más profunda de los procesos territoriales, que nos permita ir más allá de la simple agregación de actividades en ámbitos separados. Una combinación de la antropología de las posesiones inalienables con una aproximación de geografía jurídica puede ser una buena forma de llenar los huecos. Por el momento, basta reconocer que el significado social de inalienabilidad no puede derivarse de su simple existencia como regla jurídica. Siempre será la impredecible dinámica en las relaciones de propiedad la que defina qué pasa cuando la tierra es inalienable.

# **Estudiar la corrupción**

## **11. ¿A dónde vas con esos datos? Cuentas y cuentos sobre las adquisiciones gubernamentales<sup>317</sup>**

En estas páginas propongo una serie de reflexiones en torno a los resultados de un proyecto de investigación que, bajo mi coordinación, se realizó en el contexto del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM entre 2003 y 2005; proyecto que consistió en diseñar y aplicar un conjunto de indicadores de “buenas prácticas” en materia de adquisiciones del gobierno mexicano. En particular, trataré de ilustrar dos tensiones: la que surge entre los usos políticos y los usos académicos de los indicadores, por un lado, y la que aparece en el dilema entre una investigación cuantitativa y otra cualitativa del fenómeno de la corrupción.

En el desarrollo de este proyecto se suscitaron algunas vicisitudes, entre ellas una recomendación de la Secretaría de la Función Pública en el sentido de que los resultados de la misma no fuesen publicados, con el argumento de que ello “podría causar confusión entre los lectores y medios de comunicación”<sup>318</sup>. Las dudas que han generado dichos resultados me llevan a ubicar el lugar de los indicadores en el debate público sobre la corrupción y la transparencia. Pero al mismo tiempo, me parece importante reflexionar sobre el lugar de dichos indicadores en el desarrollo de una agenda estrictamente académica para el estudio de la corrupción. Después de una breve referencia sobre el desarrollo del proyecto (apartado segundo), presento un balance de los indicadores poniendo énfasis en el papel que pueden jugar en el debate público y en el diseño de políticas de evaluación de las adquisiciones gubernamentales (apartado tercero); ahí el análisis está dominado por la distinción entre los usos políticos y los usos académicos de los indicadores. En cambio, en el cuarto apartado, que está dedicado a reflexionar sobre la agenda

---

<sup>317</sup> Este texto se refiere a resultados de una investigación que fue parcialmente financiada por el Banco Mundial. No obstante, las opiniones expresadas en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y no expresan el punto de vista del Banco Mundial. Fue publicado como parte del libro coordinado por el autor, titulado *Las compras del gobierno. Datos blandos, percepciones duras*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM (2006). Agradezco la colaboración de Arturo Valladares y Camilo Saavedra, que me acompañaron en este proyecto con entusiasmo y mucho trabajo.

<sup>318</sup> Unidad de Vinculación para la Transparencia, Secretaría de la Función Pública. *Comentarios al Ranking de Buenas Prácticas en Materia de Adquisiciones del Gobierno Federal*, 15 de agosto de 2005.

de la investigación sociológica en materia de corrupción, el énfasis está puesto en la importancia de la reconstrucción del mundo cultural de la administración pública, como eje organizador de la investigación cualitativa en materia de corrupción. En la última sección, además de ofrecer una síntesis de los planteamientos presentados a lo largo del trabajo, me propongo argumentar que, a pesar de todas esas tensiones, vale la pena buscar elementos comunes a la investigación académica y a la orientada al diseño de políticas públicas y, en particular, vale la pena continuar el esfuerzo por diseñar algún tipo de registro cuantitativo de la corrupción.

Un proyecto como este nos remite a la ya clásica distinción entre la investigación que surge motivada por la demanda y la motivada por la curiosidad. Hace 10 años, Gilberto Giménez decía que, entre los obstáculos para el desarrollo de la sociología, estaba el surgimiento de una “sociología de estado”, que pone a los sociólogos en una situación singular:

“... por una parte son analistas de las instituciones sociales (entre las cuales descuellan, por supuesto, las instituciones del Estado), pero, por otra parte, tienen a estas mismas instituciones como sus principales clientes” (Giménez, 1994, 111-112).

Como parte del mismo análisis, el autor señalaba que entre las demandas a las que la sociología debía responder, está precisamente la de generar indicadores. Debo aclarar que este señalamiento no implica un rechazo a la investigación orientada por la demanda. Una de las ideas que defiendo en este ensayo es que, a través de la construcción de indicadores, las ciencias sociales pueden hacer contribuciones útiles a la discusión de los asuntos públicos. Pero es importante reconocer la diferencia entre esos servicios (que nos acercan más al mundo de la consultoría) y una agenda de investigación propiamente científica, que tiene que ir mucho más allá del diseño y aplicación de instrumentos de medición. Pero ir ¿a dónde? En las páginas que siguen me propongo señalar algunas de las orientaciones que me parece debemos seguir en el estudio de la corrupción como parte de un programa fuerte en sociología.

Antes de iniciar la exposición me parece oportuno ubicar este ensayo en el contexto de uno de los debates actuales en torno a la investigación sobre el tema: ¿es posible medir la corrupción? A pesar de que este proyecto inició con un rotundo no, la posición que aquí presento es mucho más matizada y se resume de la siguiente



manera: por un lado, es ciertamente imposible medir la corrupción, como se mide la producción, el consumo, los votos y muchos otros fenómenos sociales; también es cierto que para comprenderla es más importante la investigación cualitativa que la cuantitativa; no obstante, algún tipo de aproximación cuantitativa es necesaria si se quiere conocer el modo en que el problema cambia (o permanece) a través del tiempo o en diferentes contextos sociales. Para no recurrir a una compleja argumentación sobre esta cuestión, recurriré a un ejemplo. Se trata de un trabajo del prestigiado historiador Friederich Katz sobre la corrupción en tiempos de la revolución mexicana (Katz, 2000). A pesar de que el autor plantea un tema básicamente cualitativo, ya que se pregunta sobre el *significado* de la corrupción en ese período de la historia de México,<sup>319</sup> le es imposible pasar por alto una cuestión cuantitativa: ¿dónde había “más” (o “menos”) corrupción, entre los líderes zapatistas, los carrancistas o los villistas? La riqueza del análisis que Katz va mucho más allá de esa pregunta cuantitativa, pero su análisis hubiese quedado muy limitado sin su afirmación de que, por diversas razones, entre los carrancistas y los villistas había más corrupción que entre los zapatistas. Quien lea ese ensayo, encontrará mucho más interesante la respuesta cualitativa que la cuantitativa, pero esta última es una pieza importante en el análisis. Con esta referencia inicio mi argumentación en el sentido que, con todas sus limitaciones, los indicadores de buenas prácticas en materia de adquisiciones nos ayudan a conocer mejor lo que ocurre en el gobierno y que, con instrumentos de ese tipo, quizá no haya que esperar un siglo para saber qué rumbos ha seguido la corrupción en un contexto social determinado.

### **El proyecto**

El Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción nació en 2003, en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, como parte de una iniciativa conjunta con el Banco Mundial, que en un principio se proponía, entre otras cosas, llevar a cabo estudios conducentes a la creación y aplicación de un “ranking de prácticas corruptas” que clasificara a las dependencias y entidades del gobierno federal mexicano en materia de adquisiciones gubernamentales. Nos proponíamos

---

<sup>319</sup> El autor pretende explorar “...si importantes sectores de revolucionarios y del pueblo en general consideraban que [la] nueva élite era corrupta o bien si dicha élite representó sus intereses durante el tumulto de la revolución” (Katz, 2000, 88).

dar un paso adelante en las investigaciones sobre corrupción, mediante la utilización de “datos duros” que permitiesen superar las limitaciones de los estudios cuyo referente empírico son las percepciones de las personas, que suelen registrarse a través de encuestas. Como es sabido, la crítica más frecuente que se ha hecho a los índices de corrupción que circulan actualmente se centra en el hecho de que están basados en percepciones. Entre las propuestas que se han formulado en los últimos años para subsanar esa debilidad, está la de Michael Johnston, quien, junto con Sahr Kpundeh, propuso una serie de criterios para identificar condiciones prevalecientes en las entidades gubernamentales, que pudiesen incentivar o hacer posibles actos de corrupción (Johnston y Kpundeh, 2002).

Así, siguiendo la propuesta de Johnston y Kpundeh, este proyecto se arrancó a través de una serie de consultas a especialistas en adquisiciones del gobierno federal mexicano.<sup>320</sup> Desde un inicio el proyecto tomó un giro importante: mientras se diseñaban los indicadores, la idea original de crear un “ranking” de corrupción se sustituyó por la de un ranking de “buenas prácticas”. Ello obedeció no solamente a la convicción de que la corrupción como tal no se puede medir, sino al hecho de que existe información pública sobre diversos aspectos de las adquisiciones públicas que no necesariamente indican prácticas corruptas, pero que permiten comparar unas dependencias con otras respecto a criterios como eficiencia, transparencia, legalidad y otros. Ese giro no sólo nos permitiría el manejo de una mayor cantidad información, sino que además nos hacía sentir más tranquilos, ya que la idea de comparar cuantitativamente la corrupción entre entidades parecía muy comprometedor. Sin embargo, como se verá más adelante, esta dulcificación del proyecto no logró erradicar del todo los problemas inherentes a cualquier índice de carácter normativo.

Con una lista original de 14 indicadores se elaboraron unos términos de referencia y con ellos se convocó a cinco organizaciones a presentar propuestas para concursar por la asignación del proyecto. La empresa ganadora, *Gea Structura Consultores*, emprendió la realización del estudio a principios de 2004 con la expectativa de obtener la información en un plazo de dos meses. Pero fue apenas en noviembre de ese año que los primeros resultados estuvieron disponibles. A pesar

---

<sup>320</sup> El primer consultado fue Manuel Montoya Bencomo, quien encontró viable el proyecto y colaboró en la definición de los primeros indicadores, por lo que le expreso mi más sincero agradecimiento.

de los buenos oficios de la Secretaría de la Función Pública, que fue el conducto para que las entidades y dependencias entregaran gran parte de la información que se utilizaría, algunas de ellas demoraron hasta seis meses más de lo que originalmente se había previsto.

Los primeros resultados eran sumamente desconcertantes; además de que en muchos casos las dependencias y entidades no contaban con la información requerida (lo que obligó a abandonar varios de los indicadores originalmente adoptados) aparecían cifras inverosímiles, lo que exigía a una revisión metodológica de fondo. Por ello, la UNAM tomó la iniciativa de crear un Comité Asesor Internacional, cuyas contribuciones resultaron sumamente útiles para la definición de la estrategia a seguir y, finalmente, a fines de mayo de 2005, se contó con una nueva versión de los resultados. La evolución que sufrió el modelo de análisis a lo largo del proyecto, así como los resultados del mismo, se describen en el capítulo I del presente volumen. Lo que presento en este ensayo es una reflexión más general sobre las implicaciones de proyectos como este.

Creo conveniente recordar cuáles fueron los resultados más importantes del estudio: por un lado, se encontró que la falta de información disponible sobre adquisiciones en el gobierno federal hace imposible la conformación de indicadores sobre aspectos cruciales de esta importante vertiente de la actividad gubernamental. Ni siquiera la información sobre los precios de adquisiciones de bienes que parecerían triviales (flotillas de vehículos, equipo de cómputo y consumibles...) está lo suficientemente sistematizada para hacer comparaciones entre entidades. Por el otro, en algunos indicadores se observan diferencias importantes entre las entidades y dependencias estudiadas. Sin embargo, la interpretación de esas diferencias puede tomar rumbos muy distintos. En lo que sigue, trataré de ilustrar la diferencia que se observa según el campo en el que uno se encuentre: el de la discusión pública y el de la discusión académica. Mientras el primer camino muestra problemas sociales, el segundo muestra problemas sociológicos. La búsqueda de lugares de intersección entre ambos caminos es, ella misma, un camino más.

## **Los indicadores, sus limitaciones y su papel en el debate público**

El objeto de este apartado es el de ponderar los alcances y las limitaciones de los indicadores de buenas prácticas en materia de adquisiciones, así como de señalar algunas cuestiones que surgieron en el transcurso de la investigación y que tuvieron que ser hechas a un lado por el imperativo de producir un ranking entre un conjunto de entidades y dependencias gubernamentales. Un análisis de las dudas que suscitan los indicadores nos conduce a la distinción, que consideramos fundamental, entre el uso político y el uso académico de los indicadores: en la esfera política (y aquí la palabra significa tanto *policy* como *politics*) los indicadores constituyen preguntas para que los responsables de las compras gubernamentales rindan cuentas, es decir den explicaciones -lo que presumiblemente nos permite mejorar la calidad del debate público. En cambio, en el mundo académico los indicadores sirven para formular problemas y construir explicaciones que, por definición, son distintas de la atribución de responsabilidades. Es por esa diferencia entre dos modos de “explicar” la corrupción, que las limitaciones de los indicadores deben ser objeto de un tratamiento diferente en cada uno de esos campos. Veamos pues, cuáles fueron los principales resultados que se obtuvieron con la aplicación de los indicadores que se utilizaron en el estudio y cuáles sus principales limitaciones.

### *Indicadores relativos a la Programación y al ejercicio del gasto*

Este primer grupo de indicadores se refiere a los cambios que se producen a lo largo del año en la conformación del presupuesto destinado a adquisiciones de las diferentes entidades y dependencias, así como los tiempos en que lo ejercen. El primero de ellos mide la variación del presupuesto en materia de adquisiciones, es decir, las modificaciones al presupuesto que las propias dependencias y entidades solicitan les sean aprobadas a lo largo del año, lo que revelaría diferencias en la calidad de la programación del gasto en los distintos sectores de la administración. Cuando se considera el gasto destinado a adquisiciones en su conjunto, las diferencias que se observan no son tan importantes; como se aprecia en el cuadro 5, casi todas las dependencias obtienen más de 90 de calificación (sobre cien). Sin embargo, cuando se analizan por separado los diferentes capítulos de gasto comienzan a aparecer diferencias más importantes. Por ejemplo, en el capítulo de

“bienes muebles e inmuebles” sólo cuatro dependencias obtienen una calificación mayor a 90, mientras que en el otro extremo ocho dependencias y entidades obtienen calificaciones menores a 60 (Cuadro 8).

El segundo indicador se refiere al cumplimiento de metas del presupuesto de adquisiciones, es decir, registra en qué medida el presupuesto aprobado fue efectivamente utilizado por las dependencias y entidades. Los resultados globales parecen indicar bajos niveles de subejercicio. Sin embargo, al igual que en el indicador anterior, cuando se consideran capítulos de gasto específicos, se observan niveles más altos. Así, mientras el promedio de subejercicio fue de 2.4% para el conjunto del presupuesto de adquisiciones, en el capítulo “bienes muebles e inmuebles”, el subejercicio promedio fue de 14.6 % y las diferencias entre las dependencias y entidades son aún mayores: en un extremo, nueve dependencias tuvieron menos de cinco por ciento y, en el otro, siete presentaron más de un 20 por ciento.

El tercer indicador de este grupo registra el cumplimiento de las metas trimestrales del presupuesto de adquisiciones. Con ello se pretende comparar la distribución de la realización de las adquisiciones en los diferentes trimestres. En general, se encontraron niveles sumamente reducidos de cumplimiento de las metas de gasto, es decir, de entre el 24 y el 63 por ciento. Además, como dice el propio reporte, “no son pocas las dependencias o entidades que tienen cero de cumplimiento, ya sea porque se excedieron más de 100%, ya sea por arriba o por debajo de los niveles programado originalmente.”

¿Qué nos dicen las diferencias tan grandes entre las entidades y dependencias analizadas? No mucho, si se tiene mucha urgencia de encontrar pruebas de corrupción – recuérdese que de entrada habíamos renunciado a que estos no eran indicadores de corrupción, sino apenas una incruenta definición de “buenas prácticas”. Más aún, a lo largo de la investigación surgieron cuestiones que parecían más interesantes que los datos mismos. Para casi todos los servidores públicos con los que tuvimos contacto, ninguno de esos datos importa demasiado. Aunque la ley ordena que las dependencias y entidades organicen sus adquisiciones en torno a un sistema de planeación en el que se precisen los objetivos y las metas del ejercicio, lo cierto es que los Programas Anuales de Adquisiciones son simples

listados de productos y servicios, que no constituyen programas en el sentido fuerte de la palabra. El que, a lo largo del año, se hagan muchas o pocas modificaciones, transferencias de unos capítulos a otros, o el que muchas de las adquisiciones se decidan sobre la marcha, es visto como algo enteramente normal. A medida que uno se acerca más al tema, se entera de incidencias que explican las diferencias. Así, por ejemplo, se sabe que la Secretaría de Seguridad Pública obtuvo una calificación muy baja en 2002 en el cumplimiento de sus metas de gasto porque, habiendo programado la adquisición de un inmueble le fue imposible llevarla a cabo. Por cierto, a nosotros mismos, en la ejecución de este proyecto de investigación ¡nos ocurrió lo mismo!, debido a que la información de la que dependíamos tardó en llegar seis meses más de lo que habíamos programado.

Sólo algunos, quienes se toman la ley muy en serio, ven en esto un problema. Para la mayoría se trata de algo trivial; los directamente involucrados suelen tener una explicación que al menos a ellos les resulta satisfactoria. Aquí vale la pena hacer notar que las cosas se ven de una manera cuando se está redactando una ley y de otra cuando se están haciendo adquisiciones en la práctica cotidiana del gobierno - sin que en lo segundo haya necesariamente una actitud “transgresora” o corrupta. Más adelante veremos que el contraste entre las expectativas expresadas en la ley y las de la práctica cotidiana da lugar a un análisis cultural que puede resultar más interesante que los simples indicadores. Sin embargo, nada de ello debe conducirnos a echar por la borda el indicador. Lo cierto es que, cuando se presentan calificaciones bajas, es razonable inferir que hay desorden administrativo. Como dice el propio reporte,

“Este **aparente desorden** en el ejercicio trimestral del gasto en adquisiciones, en caso de ser realmente cierto (no se puede descartar que sea un problema de información deficiente) **debería tener un impacto en la eficiencia de los programas sustantivos** de las dependencias, por lo que debería buscarse algún indicador que relacione las compras con el cumplimiento de metas de esos programas.”

Y no sólo eso, el desorden administrativo bien puede interpretarse como una situación de “río revuelto” en el que al menos los pescadores más audaces encontrarán condiciones favorables para hacer un uso indebido de los recursos públicos.

En suma, estos indicadores nos conducen por dos caminos que es preciso distinguir: por un lado, podemos emprender una discusión académica (que puede y quizá tiene que ser interminable) sobre las condiciones propias de la administración pública mexicana; discusión que puede poner en duda los criterios mismos de la ley<sup>321</sup>. Por otro lado, podemos aceptar las limitaciones de los indicadores y reconocerlos como indicios de desorden administrativo y por lo tanto como criterios para evaluar la calidad del desempeño de una entidad gubernamental cualquiera. Pero aceptar a los indicadores como tales no significa proclamarlos como portadores de una verdad indiscutible, sino como portadores de preguntas. Muchas dependencias pueden tener buenas razones para explicar sus calificaciones; si nuestra discusión sobre el tema de las adquisiciones se enriquece con esas explicaciones, eso será gracias a los indicadores.

*Indicadores relativos a los mecanismos predominantes de contratación*<sup>322</sup>.

Consideremos ahora al más importante de los indicadores del segundo grupo, o sea al que mide la proporción del gasto ejercido mediante licitaciones públicas. En principio, el indicador muestra hasta qué punto se cumple con una de las “reglas de oro” de la política y del régimen jurídico de las adquisiciones gubernamentales, es decir, el que ellas se realicen mediante licitaciones públicas. Entre mayor sea la proporción de estas últimas en el conjunto del gasto, más transparentes serían las adquisiciones gubernamentales, ya que en ellas habrían participado abiertamente varios proveedores. A pesar de las limitaciones de la información disponible, lo que se observa es sumamente interesante. En 2002, solamente 3 de las 21 dependencias y entidades federales analizadas llevó a cabo más del ochenta por ciento del monto total de sus adquisiciones mediante licitaciones públicas. En el otro extremo, diez dependencias (casi la mitad de nuestro universo) no llegaron al 40 % o no entregaron la información respectiva (Cuadro 25).

Si, de todos los indicadores que se aplicaron, este parecería el que más claramente refleja la incidencia de buenas prácticas en materia de adquisiciones,

---

<sup>321</sup> La ironía de este grupo de indicadores es que son reveladores sólo si se toma la ley en serio, cosa que al menos en este caso no parece ser muy compartida.

<sup>322</sup> En el estudio se denominaron indicadores relativos a la “estructura del gasto”.

ello se debe a la fuerza normativa de la mencionada “regla de oro”; es decir, a que el indicador en principio mediría nada menos que la transparencia con la que se conduce una entidad gubernamental. No obstante, inmediatamente aparecen dos cuestiones que reducen (aunque no eliminan del todo) el “poder probatorio” de estos indicadores. Como se verá a continuación, cuando dichas cuestiones se ven constructivamente, ellas nos conducen a temas sumamente interesantes del mundo de las adquisiciones públicas. Al final la utilidad del indicador como tal depende de razones distintas.

La primera cuestión se refiere al hecho de que la mencionada “regla de oro” no se puede aplicar de manera universal e indiscriminada; tanto desde el punto de vista de la ley como de las políticas públicas existen prevenciones importantes. Sería absurdo exigir que *todas* las compras gubernamentales se hiciesen por medio de licitaciones públicas, y es por eso que la propia ley establece una serie de supuestos en los que se autoriza (porque se considera plenamente justificado) llevar a cabo adquisiciones por medio de una adjudicación directa o un concurso por invitación a un número restringido de participantes. Es decir, las adquisiciones por medios excepcionales pueden ser tan legítimas como las hechas por licitación pública. En el fondo, esto es sólo una muestra de un fenómeno que la sociología del derecho ha reconocido desde hace muchos años: la materialización del derecho. En el estado moderno, la regulación administrativa ha crecido tanto, que los contenidos materiales del orden jurídico (las reglas sustantivas en sentido estricto) se han convertido en un universo de una enorme complejidad. Los principios regulatorios se van llenando de excepciones, y estas son a su vez objeto de sus propias excepciones. El resultado resulta tan ininteligible y lleno de contingencias, que resulta sumamente complejo: lo importante de un orden jurídico no son ya los contenidos materiales, sino los procedimientos para procesar la confusión<sup>323</sup>. Así, el indicador relativo a la incidencia de licitaciones públicas pierde algo de su atractivo inicial, en la medida en que el principio legal se desdibuja en un mundo de excepciones que resulta sumamente difícil de cuantificar.

---

<sup>323</sup> La procedimentalización como rasgo distintivo del derecho en las sociedades contemporáneas es algo que la sociología jurídica Niklas Luhmann registró desde los años sesenta (Luhmann, 2001) y que ha llegado a ocupar el centro de la discusión teórica de nuestros días. Véase particularmente Habermas (1991 y 1998) y Teubner, 1992.



También en el campo de las políticas públicas surgen argumentos que parecen debilitar la fuerza normativa del principio de la licitación pública. En su ya clásico estudio sobre la corrupción gubernamental, Susan Rose-Ackerman señala las desventajas de un sistema regulatorio rígido y examina las ventajas de una mayor flexibilización en este campo, así como diversas experiencias en las que la negociación abierta sustituye exitosamente a la competencia “a sobre cerrado” (Rose-Ackerman, 1999, 59-68).

Cuando uno formula estos asuntos ante quienes son o han sido responsables de adquisiciones gubernamentales la conversación se anima. Si uno pregunta cuáles son las formas concretas que asume la violación a la ley en este campo, sabrá que, por un lado, hay formas de corrupción tan burdas, que se parecen mucho al crimen callejero – como cuando se compran, licitación pública de por medio (“con todas las de la ley”) bienes consumibles que después simplemente no se entregan, y cuyo desvanecimiento pasa desapercibido porque suelen no inventariarse (desde agua embotellada y papel higiénico hasta papel y toner para fotocopiadoras). Otras veces la corrupción en adquisiciones se produce mediante mecanismos sumamente refinados, que impiden a los responsables de las áreas de adquisiciones detectarla – como cuando las “áreas sustantivas” dirigen los concursos a través de especificaciones tan sofisticadas, que no son comprensibles más que para los expertos. Otras veces, los funcionarios menores reciben instrucciones para torcer los procedimientos de adquisiciones –sin siquiera saber si los altos funcionarios están obteniendo una ganancia- y acatan las instrucciones por simple temor a perder el empleo.

Son tantas las formas en que se puede influir dolosamente en el resultado de un procedimiento sin que ello sea perceptible, que el hecho de que se realicen licitaciones públicas parece no ser suficiente para evitar que alguien obtenga un provecho indebido. Pero lo más interesante, más allá de cualquier catálogo de artimañas (reales o imaginarias), son las distorsiones que puede introducir la forma en que se aplica la normativa en los procesos de adquisiciones. En muchas ocasiones, puede haber una razón válida y reconocida por la ley para contratar un servicio por medio de adjudicación directa – como en el caso de servicios profesionales para los que las áreas sustantivas tienen identificado al experto más capaz y no habría que correr el riesgo de tener que asignar el contrato a un

incompetente porque ha ofrecido sus servicios a un costo menor. A pesar de ello, suele imponerse el criterio de llevar a cabo una licitación pública (o de simular un concurso) con tal de “no hacer cosas buenas que parezcan malas”. Este fenómeno no sólo es imposible de cuantificar, sino que sólo puede ser comprendido mediante un análisis cultural. En la medida en que la investigación en ciencias sociales sobre la corrupción se empeña en buscar solamente indicadores cuantitativos, pierde la oportunidad de entender las formas de operar de la administración pública – sus “usos y costumbres”. Conviene recordar que la investigación cualitativa de ninguna manera es incompatible con la cuantitativa. Como dice Robert Putnam respecto de su célebre estudio sobre los gobiernos regionales en Italia, en el que utilizó una gran cantidad de información cuantitativa,

“...es necesario que el investigador se sumerja en los pequeños detalles de una institución, con el fin de participar, como los que viven en ella a diario, en sus costumbres y prácticas, en sus éxitos y fracasos. Esta inmersión agudiza nuestras intuiciones y ofrece innumerables pistas sobre cómo se articula la institución y de qué manera se adapta a su medio” (Putnam, et. al. 2000, 12)

En todo caso, en la medida en que nos adentramos al mundo de las adquisiciones, van surgiendo problemas que ameritan un tratamiento especial y que parecen restarle fuerza al indicador. Pero ¿es esa una razón para desecharlo? Más adelante trataré de dar una respuesta general a esa pregunta respecto del conjunto de los indicadores. Por ahora me limito a argumentar que estamos mejor con el indicador que sin él; ya que una vez que lo tenemos (y, sobre todo, una vez que se difunde) se propicia una respuesta. La explicación que puedan ofrecer las diferentes dependencias acerca de sus respectivos niveles de contratación fuera de adquisiciones públicas puede darnos un conocimiento mejor que si no contáramos con el indicador. La deliberación se enriquece y con ella la calidad de nuestra esfera pública. Más allá del uso previsible que los medios de comunicación (por no mencionar a los partidos de oposición) podrán hacer de la información, es seguro que las respuestas de algunas dependencias serán más convincentes que las de otras. Pero ellas sólo se producirán si aparecen las preguntas. Y es que esa es la principal función política de los indicadores es precisamente esa: hacer preguntas que conduzcan a un mejor conocimiento de la situación. No hay mejor rendición de

cuentas que la que es resultado de preguntas concretas con información oficial en la mano.

### *Indicadores relativos al desempeño jurídico y al conocimiento de la ley*

Un tercer grupo de indicadores es el que se refiere al modo en que una entidad gubernamental se desempeña frente a procesos jurídicos en los que se ve puesta en duda la actuación de sus funcionarios. En el mismo grupo se decidió incluir el nivel de conocimiento que muestran los funcionarios, a través de una encuesta que se levantó en forma paralela al estudio de los “datos duros” que alimentan los demás indicadores. Además de insistir en que, a pesar de sus limitaciones, también estos indicadores contribuyen a un mejor conocimiento del mundo de las adquisiciones, aprovecharé para señalar algunas cuestiones de carácter cualitativo sumamente interesantes, que hemos tenido que ignorar (o al menos posponer indefinidamente) debido al imperativo de producir exclusivamente indicadores de carácter cuantitativo y, peor aún, indicadores que sean comparables entre un conjunto de entidades gubernamentales con el propósito de generar un ranking.

El primer indicador de este grupo se refiere a los recursos de inconformidad (presentados por proveedores que se dicen injustamente afectados por los resultados de los procedimientos de adquisiciones) en contra de la dependencia o entidad que resultaron procedentes. El indicador mide la frecuencia con la que las dependencias o entidades salen “bien libradas” del cuestionamiento que dichos recursos implican. En el diseño del indicador, se tuvo el cuidado de no construirlo a partir de la simple incidencia de inconformidades, con el fin de evitar el sesgo que ello pudiera tener, ya que se sabe que algunos proveedores tienen la costumbre de interponer recursos de inconformidad como una estrategia en contra de sus competidores.

Aun así, hay varias formas de construir el indicador, por lo que se optó por integrar dos: por un lado, uno presenta el número de inconformidades declaradas procedentes respecto del total de inconformidades presentadas (que constituiría una especie de “índice de bateo simple”) y por otro lado se presenta el número de inconformidades procedentes respecto del total de licitaciones realizadas en el mismo período (ya que esto último representa el universo real de asuntos que

pueden dar lugar a la presentación de un recurso). No hay razón por la que uno de ellos deba considerarse mejor que el otro; por lo que se conservaron ambos. El análisis comparativo de los mismos revela situaciones interesantes. Así, por ejemplo, los recursos presentados en contra de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagarpa) fueron resueltos en su contra en el 85,7 por ciento de los casos; sin embargo, ese mismo número de resoluciones sólo representa el 2.5 por ciento respecto del total de licitaciones que ella llevó a cabo – una calificación muy mala y otra buena, según el criterio que se adopte. Seguramente, esa disparidad se explica por el tipo de adquisiciones de esa dependencia, lo que hace cuestionable utilizar el indicador para compararla con el resto del gobierno. En cambio, lo que sí puede resultar revelador, es comparar a la dependencia respecto de su propio desempeño en años anteriores, tal como ha sugerido Michael Johnston para el conjunto de los indicadores.<sup>324</sup> Si de un año a otro la dependencia va perdiendo una proporción menor de las inconformidades, no hay duda de que alguien está haciendo mejor las cosas.

El segundo de los indicadores de este grupo se refiere al número de sanciones administrativas impuestas a servidores públicos por el órgano de control (es decir, por la Secretaría de la Función Pública), originadas por irregularidades cometidas en procedimientos de adquisiciones. Igual que el indicador anterior, el valor de este supone la eficiencia del órgano de control. Si bien es perfectamente legítimo admitir dicho supuesto, también es posible tomarlo como punto de partida para evaluar el sistema de control mismo. Así, por ejemplo, vale la pena señalar que la información a partir de la cual se construyó este indicador revela que, de todas las causales posibles que pueden justificar la imposición de sanciones a los servidores públicos, sólo se recurre a dos: las irregularidades procedimentales y las de tipo legal. Al menos en el año de 2005, en todo el gobierno federal no se impuso sanción alguna por abuso de autoridad o peculado, lo que aparentemente muestra que los procedimientos de auditoría pueden registrar ciertos problemas y no otros. Un análisis más profundo seguramente puede alimentar una evaluación provechosa de dichos procedimientos, con miras a incrementar su eficacia.

---

<sup>324</sup> Comunicación personal como miembro del Comité Asesor Internacional.

Ambos indicadores se pueden interpretar de muchas maneras. En una investigación guiada por la curiosidad, más que por la demanda de generar indicadores cuantitativos, estos datos nos podrían llevar al análisis del tipo de *litigiosidad dominante* en diferentes contextos. Así, por ejemplo, podríamos averiguar cómo se construye la litis, cómo los actores entran en ella y cómo hacen para salir. Como veremos en el apartado siguiente, entenderíamos mejor la cultura jurídica presente en este contexto social específico que son las compras gubernamentales.

Más adelante señalaré algunas de las cuestiones que hacen interesantes a los indicadores de desempeño jurídico, en una agenda de investigación académica de carácter cualitativo. Esas cuestiones, al mismo tiempo, nos hacen dudar de su “contundencia” como indicadores de lo que ocurre en la realidad del mundo de las adquisiciones. No obstante, sería incorrecto negar su relevancia como criterios para evaluar, desde un punto de vista político, el desempeño de las entidades y dependencias que componen un gobierno. Quien afirme, en público, que dichos indicadores son irrelevantes, tendría que reconocer, al mismo tiempo, que los procedimientos jurídicos por medio de los cuales se revisa la actuación gubernamental carecen de todo sentido, porque producen resoluciones cuyo significado es dudoso. La “objetividad” de los indicadores fundados en normas jurídicas es la misma que la de las normas mismas.

Por otra parte, dentro de este grupo se ha incluido el indicador relativo al nivel de conocimiento de los funcionarios públicos sobre el régimen jurídico de las adquisiciones. Los resultados (que se pueden encontrar en el capítulo respectivo en el presente volumen) son sumamente reveladores, ya que existen diferencias importantes en el conocimiento de la ley de una entidad a otra. Vale la pena señalar que dichos resultados no parecen tan sorprendentes, si se considera que los servidores públicos que mejor conocen la ley son los de las dependencias que están más orientadas a las adquisiciones y a la contratación de obra pública, mientras que los funcionarios que no conocen bien la ley de la materia son los de las dependencias con funciones sustantivas en las que dominan otras profesiones - los médicos en el sector salud, los biólogos en el sector ambiental, etcétera.

*Un indicador de percepciones*

Así como los indicadores anteriores fueron diseñados con la intención de utilizar “datos duros”, con la idea de superar las limitaciones que ha tenido el estudio de la corrupción mediante el registro de percepciones, el último de los indicadores del estudio, recogido mediante una encuesta a servidores públicos, registra el nivel de satisfacción de los mismos respecto de los bienes y servicios que se adquieren en las dependencias donde laboran, para el desempeño de su trabajo. Después de las limitaciones que hemos señalado en los demás indicadores, ya podemos comenzar a dudar de la superioridad que se suele atribuir a los datos duros sobre los derivados de percepciones. Aunque los datos de los primeros sean verificables (y en ese sentido aluden a una realidad que se puede observar mejor que la que reportan las opiniones expresadas por los encuestados) en ambos casos los indicadores son una *construcción* que la investigación lleva a cabo y que supone juicios de valor, lo que nos lleva a una más reflexión general sobre el valor de los indicadores como instrumentos de política.

### **La política no es la ciencia**

Hasta aquí he tratado de poner de relieve las limitaciones que presentan los indicadores cuando se espera de ellos hechos tan duros como los que consignan los reportes meteorológicos o los conteos de población. Nuestros indicadores admiten varias interpretaciones y, como veremos en el siguiente apartado, el trabajo académico puede ir mucho más lejos en la tarea de desmontar cada uno y de generar una sucesión interminable de preguntas. Sin embargo, he tratado de ofrecer argumentos en el sentido de que, con todas sus limitaciones, tales indicadores nos colocan en una situación mejor que la que teníamos antes de ellos.

Al contrario de lo que ocurre en el mundo académico, en el mundo de la política es preciso poner entre paréntesis las limitaciones de esos indicadores, para utilizarlos como referentes del debate. El riesgo de “confundir a la opinión pública” es inevitable. Los indicadores son necesariamente confusos porque tienen un carácter intrínsecamente normativo. En la medida en que tratan de registrar *buenas prácticas*, ellos suponen la adopción de una perspectiva normativa; y si algo caracteriza al universo normativo del estado hoy en día es la complejidad, como lo ha mostrado hasta la saciedad la sociología jurídica. Ciertamente, esa complejidad confunde a cualquiera, pero eso no es un argumento para evitar la discusión pública

sobre cuáles serían los mejores criterios de evaluación del desempeño gubernamental. Porque la evaluación es un proceso que no termina con los datos, sino que apenas comienza con ellos. Los datos funcionan como preguntas; lo importante es la calidad de la deliberación que de ahí puede surgir.

Esta cuestión puede resultar obvia en el pensamiento sociológico contemporáneo, pero conviene recordarla: una vieja aspiración de las sociedades modernas ha sido la de crear un orden racional fundado en la ciencia. No cabe duda que la primera ilustración se esforzó en construir ese proyecto. Sin embargo, desde hace tiempo se ha reconocido que la relación entre ciencia y política es problemática. La complejidad de las sociedades contemporáneas hace imposible que cada decisión política esté fundada en verdades científicas incontrovertibles. La política no puede esperar a que la ciencia produzca respuestas satisfactorias para todos, y por ello debe acudir a sus propios códigos (que combinan de manera misteriosa valores e intereses) para tomar decisiones. Así, la decisión de adoptar un indicador para evaluar las adquisiciones (o cualquier otra función gubernamental) debe aceptar la confusión como parte del escenario que va a generar. Evitar la confusión es imposible porque ella ya está instalada en el debate público – eso es parte de la sociedad del riesgo. Poner a disposición del público unos indicadores sólo podrá colocar una confusión en lugar de la otra. No hay opción que produzca claridad inmediata, sólo hay distintos tipos de incertidumbre.

Más bien hay que hacer explícitas las limitaciones de los indicadores para saber a qué clase de confusión nos estamos arriesgando. Respecto a los indicadores que han resultado de este proyecto, hay que cuidar un riesgo en particular: me refiero a la posibilidad de que, si se adoptan tal como están, como criterios de una política de evaluación, es decir, si tienen éxito “político”, podrían terminar orientando la acción de las dependencias y entidades en el sentido de obtener altos puntajes en *estos* indicadores. Pero eso supondría olvidar el hallazgo más importante de este proyecto de investigación: que, a pesar de los esfuerzos innegables del gobierno federal en materia de acceso a la información, la información realmente disponible en materia de adquisiciones gubernamentales no es suficiente para crear indicadores sobre algunos aspectos cruciales, tales como los precios de los bienes adquiridos, los tiempos de pago a los proveedores, entre otros. En otras palabras, nuestros indicadores existen porque no hay información para

construir otros mejores. Es por eso que la prioridad no debe ser instituirlos como criterios de evaluación, sino desarrollar sistemas de información que permitan contar con mejores indicadores. Pero eso, obviamente, no es más que una recomendación; los senderos imprevisibles de la política pueden ir en otro rumbo.

### **En el mundo del Tlacuache**

En este apartado dejaré de lado el papel de los indicadores en la esfera pública, para concentrarme en el contraste entre la investigación de tipo cuantitativo que ellos representan y una investigación de carácter cualitativo sobre la corrupción.<sup>325</sup> Es posible que las páginas siguientes den la impresión que estoy negando toda utilidad al diseño y aplicación de indicadores, pero no se trata de eso; se trata simplemente de reconocer que ellos, por sí mismos, no pueden llevarnos muy lejos en la comprensión de la corrupción. Aunque sostengo que, a final de cuentas, el trabajo académico también requerirá algún tipo de cuantificación, lo cierto es que los indicadores representan tan sólo una parte (y muchas veces no la más importante) de un conjunto de problemas que la sociología debe enfrentar para hacer comprensible el problema de la corrupción.

¿Cómo eliminar o al menos reducir la corrupción? La urgencia por responder esa pregunta, que ha dominado los estudios sobre corrupción en los últimos años, no sólo ha puesto a los indicadores en el centro de la investigación en la materia, sino que ha dado por sentadas algunas cuestiones fundamentales que deberían hacerse explícitas en un programa de investigación que aspire a una comprensión profunda del fenómeno. En este apartado me referiré a dos de los campos que habría que explorar como parte de un programa de investigación sociológico fuerte: la discusión sociológica sobre el derecho y el concepto de cultura.

Ciertamente, la cuestión de la corrupción puede subsumirse en los grandes problemas que la disciplina sociológica ha reconocido desde sus orígenes. Basta con recordar la obra más leída de uno de los fundadores de la sociología, (me refiero a *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* de Max Weber) que, a cien años de su publicación, sigue siendo una referencia obligada para el estudio de la corrupción.

---

<sup>325</sup> Sobre los diferentes aspectos de la investigación cualitativa véase la colección de ensayos reunida por María Luisa Tarrés (Tarrés, 2001). Para una reflexión sobre la tensión entre ambos tipos de investigación en ciencias sociales, véase Cortés, s/f.



De las muchas trayectorias que podemos recorrer propondré tomar como punto de partida el concepto de cultura jurídica, que se ha desarrollado en el contexto de la sociología del derecho<sup>326</sup>. La principal razón para dicha elección es el hecho de que, más allá de las agendas de los organismos que financian investigación sobre el tema, el mismo se inscribe en un problema más amplio: el de la relación entre el orden jurídico y el orden social. De hecho, en las últimas décadas el derecho ha vuelto a ocupar un lugar central en el pensamiento sociológico. Es por ello que, hoy en día, los debates provenientes de la sociología del derecho pueden proporcionarnos elementos útiles para reflexionar en torno a la compleja relación entre la corrupción y el orden social. Es cierto que la palabra corrupción tiene una connotación predominantemente ética y no estrictamente jurídica; sin embargo, el procesamiento social de la corrupción tiene, de manera ineludible, un momento jurídico.<sup>327</sup> Por esa y por otras razones, me parece que el estudio sociológico del derecho es un espacio privilegiado para la comprensión de la corrupción.

Conviene recordar que el concepto de cultura jurídica supone un distanciamiento respecto del positivismo jurídico, el cual admite sólo una definición acotada del derecho. Al concebir a lo jurídico de una manera más amplia, como un conjunto de prácticas y representaciones sociales, la sociología del derecho nos ofrece un programa para explorar la riqueza de la experiencia jurídica y, sobre todo, una oportunidad para apreciar los diferentes contextos sociales en los que la corrupción es procesada jurídicamente. Por ejemplo, como vimos en la sección anterior, cuando tratamos de explorar el significado de los indicadores de ciertas “buenas prácticas” en materia de adquisiciones, encontramos que los criterios plasmados en la ley no necesariamente son valorados de la misma manera en todos los contextos por los actores sociales. En el proceso legislativo predomina la idea de que todas las entidades gubernamentales deben realizar sus adquisiciones de acuerdo con planes que definan objetivos y metas precisos –expectativa que queda plasmada en el texto de la ley. Pero en el contexto donde ocurren las adquisiciones (la administración pública) son pocos los que reconocen el valor de tales ejercicios

---

326 Dos ejemplos relevantes del uso del concepto de cultura jurídica son Friedmann, 1994 y Nelken, 2004.

327 Esto no significa que las conductas estén efectivamente orientadas por normas jurídicas, sino que cuando se habla de un caso de corrupción, al menos algunos de los actores participantes se referirán a él en el lenguaje del derecho.

de planeación. El análisis de las adquisiciones como prácticas culturales, es decir con sus respectivos universos simbólicos, nos puede enseñar mucho más acerca de lo que ocurre en el mundo de las compras gubernamentales, que muchos indicadores numéricos.

Así, el análisis sociológico del derecho no trata simplemente de registrar la distancia entre lo que dispone la norma y lo que la gente hace, sino de reconstruir los contextos culturales específicos en los que ocurren ambos procesos – el proceso legislativo y el proceso administrativo, respectivamente. Por ejemplo, se puede explorar la lógica específica de lo que, en México, los propios actores designan, a través de una insuperable metáfora biológica, con el verbo “apechugar”.<sup>328</sup> Cuando los encargados de las adquisiciones gubernamentales se ven forzados a ajustar los procedimientos a las órdenes provenientes de niveles superiores, las cuales no necesariamente tienen como propósito algún enriquecimiento ilegítimo, pueden racionalizarlo como un pequeño sacrificio a nombre del “proyecto” que encarna el titular de la dependencia – en aras del cual hay que apechugar. Ese proyecto puede ser, desde uno “alternativo de nación” hasta el simple “amor a la camiseta”, ese dispositivo cultural tan útil del que dispone el servidor público para satisfacer su necesidad de pertenencia y, al mismo tiempo, salir bien librado de cada predicamento en el que lo meten sus jefes. Las prácticas mediante las cuales se ajustan los procedimientos sin dejar huella (asunto que desde luego nunca será registrado por medio de indicadores cuantitativos) no es algo que ocurra en un vacío: el universo cultural propio de la burocracia proporciona a los actores un repertorio de imágenes que les permiten dormir con la conciencia tranquila a pesar de que han hecho algo que hubieran preferido no hacer. Obviamente, esto nos aleja de toda idea de medir la corrupción, pero ayuda a entender el sentido y la verdadera función que acaban teniendo las leyes cuyo propósito original era erradicarla. Si, como dice Mary Douglas, la cultura es “una manera de pensar que justifica una manera de vivir” (Douglas, 2004, 107) comprender las maneras de pensar

---

<sup>328</sup> Cuando se ve el asunto desde fuera del mundo burocrático, el que un funcionario se vea forzado a realizar procedimientos irregulares se denomina con expresiones tan crueles como “tragar mierda”. Cuando se habla desde dentro del propio contexto, el uso del verbo *apechugar* es mucho más suave y tolerante: no significa otra cosa que comportarse con la generosidad maternal de quien pone el pecho por delante.

prevalecientes entre la burocracia es indispensable para comprender la corrupción, o lo que ahí ocurra.

Hasta aquí no he presentado más que un simple alegato sobre la importancia de la cultura, pero hay algo particularmente relevante de la exploración de la cultura jurídica en la conformación de una agenda de investigación en materia de corrupción. Se trata de la *diversidad de los contextos sociales* en los que lo jurídico se pone en juego - y por lo tanto la diversidad de consecuencias del uso del derecho en esos diferentes contextos. Todo el mundo sabe que no es lo mismo llevar un asunto a la instancia jurídica competente que “litigar en los medios”. El mismo caso se puede ganar en el terreno de la opinión pública, mediante una buena estrategia mediática, mientras se pierde en el de los tribunales - y no se sabe qué es peor. Explorar y hacer evidentes las lógicas subyacentes en cada uno de esos contextos es parte de lo que la sociología del derecho puede aportar al conocimiento de la corrupción o, más precisamente, al conocimiento del modo en que ella es procesada socialmente.<sup>329</sup>

En cualquier caso, en la medida en que la corrupción es procesada jurídicamente (es decir, en la medida en que unos tratan de prevenirla legislando, otros tratan de someter a los corruptos llevándolos frente a un juez, y otros más tratan de exhibirlos señalando la ilegalidad de su conducta a través de los medios de comunicación) el estudio de la cultura jurídica puede revelarnos los diferentes contextos y las diferentes formas en que una sociedad procesa el problema. Esto incluye una buena cantidad de preguntas que no pueden ser abordadas si lo único que se busca son indicadores cuantitativos. ¿Por qué en muchos casos los directamente afectados por procedimientos de adquisiciones irregulares (como es el caso de proveedores que pierden concursos amañados) no recurren a las instancias jurídicas para resolver sus agravios? ¿Cuáles son los valores y las formas de argumentación que utilizan quienes resuelven las controversias? ¿Por qué, en el caso de México, las auditorías sólo detectan irregularidades procedimentales y nunca delitos mayores como el peculado o el abuso de autoridad? ¿Cuáles son los

---

329 Aquí se abre, por cierto, la posibilidad de utilizar el concepto de *necesidad forense* que propuso la misma Mary Douglas para estudiar el modo en que las sociedades procesan las calamidades (Douglas, 1994), aunque eso supone que en la sociedad en cuestión prevalezca la idea de que la corrupción es una calamidad.

mecanismos informales que corren en paralelo a los procedimientos jurídicos de responsabilidades de funcionarios públicos, y que resultan imperceptibles en la pulcritud del expediente pero que muchas veces orientan la solución del conflicto? ¿De qué manera influyen los medios de comunicación en la solución judicial de los casos que adquieren notoriedad pública? ¿Qué clase de códigos culturales operan para que la opinión pública pueda exonerar a un alto funcionario a pesar de la corrupción prevaeciente en su entorno (como en el caso de los “video – escándalos”)?

Los servidores públicos que han estado cerca de ese tipo de problemas suelen tener respuestas listas para esas y otras preguntas – ellos conocen “la realidad”. Pero, a menos que se piense que las ciencias sociales no tienen nada que añadir al sentido común, será preciso reconocer la necesidad de una aproximación más cercana (pero, al mismo tiempo, distanciada) de estos procesos. Viene a cuento un personaje mítico, César “El Tlacuache” Garizurieta, que no sólo fue el autor de la célebre frase “vivir fuera del presupuesto es vivir en el error”, sino que además es un conspicuo representante la cultura burocrática de la época de oro del orden político de la postrevolución mexicana. La sabiduría de “El Tlacuache” (igual que la de los servidores públicos de hoy) no nos proporciona una explicación; es, ella misma, una expresión cultural que debe ser explicada. La etnografía del mundo burocrático todavía está por hacerse y en ella se requiere la misma paciencia (y, por qué no, también la misma simpatía) con la que los antropólogos han estudiado al mundo indígena. En particular, la capacidad de salir bien librado (usando los recursos de la cultura jurídica) sin perder la capacidad de narrar en la cantina lo que realmente ocurrió, tiene que ser vista como un tipo de competencia lingüística digna del más minucioso tratamiento antropológico.<sup>330</sup>

Ahora bien, el estudio de la cultura jurídica no puede proporcionarnos todos los elementos para el estudio de la dimensión cultural de la corrupción. En el pensamiento social contemporáneo existe una amplísima diversidad de aproximaciones a la cuestión de la cultura – desde la más consolidada investigación antropológica hasta los así llamados estudios culturales, pasando por las diversas

---

<sup>330</sup> Al respecto vale la pena citar no sólo al ya célebre estudio de Bruno Latour sobre el Consejo de Estado de Francia (Latour, 2002) sino también a los recientes análisis de Andrew Mathews sobre la burocracia forestal mexicana (Mathews, 2003).

maneras en que la sociología ha incorporado las contribuciones de ambas. Ante la imposibilidad de dar cuenta aquí de ese amplio panorama, simplemente mencionaré tres de las cuestiones generales que suele suscitar el tema de la cultura y que tienen que ser incluidas en una agenda de investigación que se proponga abordar este tipo de problemas.

La primera cuestión (y probablemente la más ardua) consiste en determinar si podemos hablar de unas “causas culturales” de la corrupción, sobre lo cual las ciencias sociales han producido todas las respuestas imaginables. No es sólo, como ha dicho Margaret Archer, que “la cultura oscila violentamente entre ser la variable más independiente en algunas teorías [y]... la variable pasiva dependiente en otras” (Archer, 1997, 11)<sup>331</sup>. Para muchos, de lo que se trata es de superar esa dicotomía y el auge de corrientes como la sociología cultural en las últimas dos décadas es un intento en esa dirección.<sup>332</sup>

Ciertamente, es frecuente encontrar ejemplos grotescos de un determinismo cultural que se da el lujo de pasar por alto la complejidad de la cuestión. Con éxito arrollador, Samuel Huntington y otros miembros de cierto *star system* académico global han expuesto recientemente los argumentos culturales que explican nuestra condición de subdesarrollo: las sociedades de América Latina no podrán dejar de ser corruptas mientras no adopten la cultura individualista asociada al protestantismo.<sup>333</sup> El rechazo que produce entre nosotros ese tipo de explicaciones, tan cargadas de prejuicios sobre “el carácter incorregible de los latinos”, puede llevarnos al extremo de negar que la cultura pueda tener algún tipo de eficacia. Sin embargo, desde diversas perspectivas, entre ellas la de la sociología cultural, se ha argumentado que la cultura no siempre es reducible a causas “estructurales” o de otro tipo y que en ella puede reconocerse una fuerza propia (Alexander, 2000). En otras palabras, no hay que suscribir cualquier tipo de determinismo cultural para reconocer en la cultura un conjunto de representaciones que tienen un papel decisivo tanto en la acción de los individuos

---

<sup>331</sup> Véase también el recuento de Roe y Walton, 2004.

<sup>332</sup> Una buena selección de trabajos puede encontrarse en Spillman, Coord. 2002. Además de esa corriente, debe tenerse muy en cuenta la amplia bibliografía que ha derivado del “giro cultural” en el análisis de la formación del estado (Steinmetz, 1999).

<sup>333</sup> Véase la colección de ensayos compilados en Harrison y Huntington (2000), así como las críticas de Fernando Escalante y otros sobre *¿Quiénes somos?...* el libro que Huntington escribió para documentar la amenaza que significa la cultura de los inmigrantes hispanos a la sociedad estadounidense, (Escalante, coordinador, 2004).

como en la construcción del orden social<sup>334</sup>. En todo caso, es evidente que la relación entre la corrupción y la cultura es algo que aún no ha merecido la investigación académica de la calidad que el asunto requiere.

La segunda cuestión es la del cambio cultural. Con demasiada frecuencia, uno se topa con penosos intentos de cambiar los malos hábitos de la gente mediante el sencillo procedimiento de “cambiar la cultura”. Los *spots* con los que nos bombardean día y noche por radio y televisión, promovidos no sólo desde el gobierno, sino ahora también desde la “nueva filantropía” de los privados, en los que un discurso moralista trata de convencernos de que dejemos de ser lo que somos (porque parece suponer que nuestros códigos culturales son intrínsecamente corruptos), pueden parecer ridículos. Pero caer en la posición contraria, o sea en la creencia de que la cultura es un asunto insondable e imposible de modificar, tiene también sus propios riesgos. No sólo supone que los medios de comunicación carecen del poder que desde los años sesenta creímos que tenían para moldear los modos de vida; también nos acerca a la noción de que la cultura es inmutable, cuando en realidad el cambio cultural es un hecho que la investigación antropológica nunca ha tenido problema en reconocer.<sup>335</sup> Precisamente porque sabemos muy poco sobre el modo en que se produce el cambio cultural, sería importante tomar en serio la dimensión cultural de la corrupción. Huelga decir que tampoco en esta tarea los indicadores cuantitativos parecen ser de gran utilidad.

La tercera cuestión se refiere a la amplitud de la definición de cultura. Mientras ella se defina solamente como un conjunto de signos o de representaciones (o incluso de valores) presentes en una sociedad, las cuestiones anteriores parecen fáciles de abordar. Sin embargo, lo que heredamos de la tradición antropológica es una concepción mucho más rica y compleja, que incluye en el concepto de cultura las prácticas mismas de los actores. Esta riqueza conceptual incomoda a los

---

<sup>334</sup> Entre nosotros, vale la pena señalar los ensayos recientes del propio Escalante, que ponen ciertos rasgos culturales en el centro del proyecto de una sociología de México (Escalante, 2004). Véase también el libro póstumo de Roberto Varela, que se propuso aclarar cuándo sí y cuándo no es válido recurrir a la cultura como explicación causal (Varela, 2005).

<sup>335</sup> Justamente, la respuesta más sensata que la antropología ha sugerido frente a las ideologías milenaristas que proclaman fenómenos como la “resistencia cultural” de los pueblos indígenas, ha consistido precisamente en demostrar que las culturas indígenas se han ido adaptando (es decir, que han sufrido modificaciones profundas) en su contacto con las culturas de las sociedades invasoras. Una muestra reciente de los afanes antropológicos por estudiar el cambio cultural en diversos contextos puede encontrarse en Esteinou y Barrios, 2005.

partidarios de un determinismo cultural simple como Huntington, quien despacha la propuesta de la “descripción densa” de Clifford Geertz con un silogismo admirable:

Estamos interesados en cómo la cultura afecta el desarrollo social; si la cultura incluye todo, no explica nada. Así que definimos la cultura, en términos puramente subjetivos, como los valores, actitudes, creencias, orientaciones y presupuestos subyacentes prevalecientes entre la gente en una sociedad (Huntington, 2000, tv)

O sea que la definición de los conceptos tiene que ajustarse a lo que le interesa al investigador (¿triumfo del individuo sobre la teoría?). Por fortuna, desde la antropología se ha estudiado la cuestión de la corrupción más allá de esa definición acotada de cultura - y con resultados interesantes, como en los trabajos de Larissa Adler Lomita sobre redes sociales en varios países.<sup>336</sup> Sin renunciar a la descripción de códigos culturales, ella ha mostrado que las prácticas de corrupción tienen lugar en el contexto de determinadas relaciones sociales (Lomnitz, 1998). No basta con conocer las “representaciones predominantes” en una sociedad determinada; hay que observar otros aspectos del universo social para comprender cabalmente la corrupción. Como señalo más arriba, ciertos códigos culturales que operan en el mundo de las adquisiciones gubernamentales sólo son comprensibles en el contexto de las jerarquías prevalecientes en la administración pública. Dichos códigos expresan relaciones de poder, pero no las crean. Reconstruir la naturaleza de esas relaciones y sus transformaciones a través del tiempo es un requisito fundamental para comprender la dimensión cultural de la corrupción.

La elaboración teórica de las cuestiones anteriores ha adoptado una gran variedad de formas. La bibliografía es tan vasta y las certidumbres tan escasas, que muchos prefieren recurrir la comodidad de otros paradigmas – cada quien elegirá su propia mezcla de neo institucionalismo con teorías de la elección racional. ¿Por qué, entonces, insistir aquí en la dimensión cultural de la corrupción como un asunto prioritario en la agenda de investigación sobre la corrupción? Creo que, además de las razones de siempre (es decir, las que llevaron a la formación de la tradición hermenéutica en ciencias sociales) existe un motivo adicional, particularmente

---

<sup>336</sup> Que, por cierto, ha sido reconocido como un trabajo pionero para en análisis de la construcción social de la corrupción (Granovetter, 2004).

poderoso, en el tema de la corrupción. Me refiero a un fenómeno (él mismo de carácter cultural) hoy predominante: en el espacio público global predomina una explicación culturalista de la corrupción que las ciencias sociales no pueden ignorar.

En ciertos contextos, el tema de la corrupción está dominado por ejercicios de carácter cuantitativo – esa es la demanda más frecuente de los organismos financiadores hacia los centros de investigación. Sin embargo, los números que de ahí resultan no “hablan por sí mismos”, como se dice. En la discusión pública, ellos son parte de un argumento de tipo culturalista; esto es, ellos aparecen como la prueba empírica de un discurso cuyo argumento central no es otro que el determinismo cultural que señalé más arriba. Hoy en día, existe una serie de lugares comunes de alcance global en los que la corrupción aparece como un problema de culturas nacionales, que se pretende demostrar con referentes empíricos que se refieren también a naciones.

De unos años para acá, uno puede encontrar en la página electrónica del Banco Mundial los indicadores que enlistan y jerarquizan a casi todas las naciones del mundo en función de su estado de derecho o de la corrupción predominante. Paralelamente, están los indicadores de Transparencia Internacional, que contribuyen a esa portentosa ordenación de las naciones del mundo de acuerdo a sus “niveles de corrupción”. Así, Botswana o Egipto *son* más corruptos que Finlandia, Dinamarca o Alemania.<sup>337</sup> Finalmente, contamos con best sellers como el ya citado *Culture Matters*, (Harrison y Huntington, 2000) que, para demostrar sus argumentos culturalistas, utilizan como pruebas empíricas nada menos que a dichos indicadores<sup>338</sup>. No se trata aquí de denunciar alguna conspiración global en contra de pueblos indefensos, sino de hacer visible la debilidad analítica de una imagen que muestra las naciones como entidades homogéneas, como si no existieran formas de diferenciación social más importantes que la nacionalidad.

Creo que estamos ante una situación relativamente novedosa, que no debe ser ignorada en la formación de la agenda de la investigación social – y no sólo en materia de corrupción. Insisto, aunque los discursos y los datos provengan de

---

<sup>337</sup> No importa que, incluso desde algunas sedes nacionales de Transparencia Internacional, se hayan expresado críticas severas a la metodología del índice de percepciones de corrupción (Weber, en prensa) el fenómeno mediático dominante es la tabla de posiciones que se publica periódicamente. Y es ese fenómeno lo que estoy tratando de destacar.

<sup>338</sup> Véase en particular el ensayo de Lipset y Salman Lenz en ese volumen.



fuentes diferentes, y a pesar de los esfuerzos de muchos investigadores por señalar las limitaciones de la información que ellos generan,<sup>339</sup> su impacto en el debate público tiene que ver con la manera en que aparecen combinados con un argumento culturalista. Juntos proporcionan una imagen que tiene un carácter y una influencia global, que al mismo tiempo está organizada por naciones y que además tiene toda la apariencia del discurso científico. Todo ello coloca la cuestión de la corrupción en términos extremadamente simplistas; borra las diferencias regionales y sectoriales al interior de las sociedades nacionales<sup>340</sup> y se convierte en una especie de *hit parade* que termina por servir exclusivamente para propósitos políticos.

Obviamente, existe entre nosotros la tentación de caer en una reacción puramente defensiva y, peor aún, nacionalista. Oponer a las descalificaciones provenientes del mundo angloparlante, la fuerza de nuestra identidad cultural es un expediente conocido – en eso consistía nada menos que la reacción vasconcelista. Fue así como muchos reaccionaron este mismo año a la acusación proveniente de los Estados Unidos de América de que *Memín Pinguín* era un arquetipo racista<sup>341</sup>, lo que alimentó un sentimiento autocomplaciente y terminó por ocultar el racismo realmente existente entre nosotros. Por fortuna, existe una nueva generación de científicos sociales que pueden proponerse explorar las dimensiones culturales de la corrupción, dialogando con los debates teóricos de la sociología y la antropología contemporáneas, y que incluso pueden hacerlo sin negar su propia identidad cultural.<sup>342</sup>

---

<sup>339</sup> A este respecto, es importante reconocer el esfuerzo del equipo que dirige Daniel Kaufmann en el Instituto del Banco Mundial, en el sentido de mostrar las limitaciones de los indicadores que han construido después de casi una década de investigación. Véase, por ejemplo, Kaufmann, et. al. 2005).

<sup>340</sup> Para cualquiera que esté familiarizado con el funcionamiento de la administración pública en México es evidente que hay una diferencia abismal en la incidencia de la corrupción a diferentes niveles - nacional, regional y local. Resulta sumamente extraño que cada país tenga *su* (una) calificación.

<sup>341</sup> En julio de 2005 el Servicio Postal Mexicano publicó una serie de timbres con la imagen del conocido personaje de una tira cómica mexicana; el niño negro que sería un equivalente mexicano de Daniel el Travieso. No tardó en aparecer la protesta de los líderes afroamericanos en los E.U.A. exigiendo el retiro de la edición. Previsiblemente, el orgullo nacionalista de que ese no era un arquetipo racista floreció durante semanas en la prensa nacional. Es posible que el incidente no se hubiese producido si, semanas antes, el presidente Fox no hubiese dicho que en los E.U.A. los mexicanos aceptan empleos que “ni siguiera los negros” están dispuestos a aceptar, pero eso es harina de otro costal.

<sup>342</sup> No deja de ser interesante observar que, en la construcción de la sociología cultural de los últimos años, uno de sus expositores más conocidos, Jeffrey Alexander, reivindica la necesidad de hacer explícita la identidad y los sentimientos del analista, como paso previo para el estudio de las claves de la cultura que se analiza, sin que ello implique algún tipo de arrogancia nacionalista (Alexander, 2000, 234).

Nada de lo hasta aquí expuesto tiende a negar toda relevancia a los ejercicios de tipo cuantitativo. De hecho, en el siguiente apartado volveré a señalar la necesidad de contar con indicadores. Aquí me he limitado a argumentar que las condiciones actuales de la discusión global sobre la corrupción nos obligan a desarrollar investigación cualitativa de alta calidad. Para producir una imagen más verosímil que la del nuevo sentido común, no bastará con apelar a “lo mejor de nuestra historia”, tenemos que emprender un tipo investigación más ambiciosa, que nos permita utilizar todas las herramientas teóricas y metodológicas a nuestro alcance para comprender ese complejo conjunto de fenómenos sociales que solemos englobar con la palabra corrupción. Si hace diez años el argumento de Gilberto Jiménez sobre los obstáculos de la sociología que mencionamos en la introducción de este ensayo, era guiado por la mera curiosidad, hoy ese mismo argumento se fortalece por la fuerza emergente de nuevas formas de producción y de circulación del conocimiento dentro de las cuales podemos elegir entre limitarnos a diseñar y aplicar indicadores o hacernos cargo de un programa fuerte de investigación social para la interpretación del fenómeno.

Seguramente, esta discusión tendrá que hacernos volver sobre los pasos de Durkheim (para recuperar el concepto de anomia) o los de Merton (para reconsiderar la tensión entre metas y medios), así como la evolución del pensamiento criminológico, para mencionar solamente algunas de las vertientes del pensamiento social. Pero, así como esos serán momentos ineludibles del proceso de investigación, también lo tiene que ser el tomar en serio las manifestaciones culturales concretas de nuestro mundo burocrático, a las que me he referido en este apartado. En la investigación cualitativa hay que reconstruir las condiciones sociales donde se procesa la cuestión de la corrupción. Con todo y lo marginal que pueda parecer, el mundo del Tlacuache Garizurieta es un objeto de investigación que tiene que ser reconstruido, muy a pesar de que la creencia dominante que parece decirnos que “vivir fuera de los indicadores es vivir en el error”.

### **Reflexiones finales**

Gran parte de lo dicho hasta aquí pareciera descalificar por completo los indicadores de buenas prácticas en materia de adquisiciones que se han obtenido como resultado de este proyecto. Sin embargo, mi intención no ha sido esa sino la

de destacar dos cuestiones, la diferencia entre los usos de los indicadores en el debate público y en la investigación académica, y la tensión entre la investigación cuantitativa y la cualitativa en este campo.

Vistos desde la agenda de los asuntos públicos, los indicadores son útiles porque iluminan una cuestión sobre la que no existía anteriormente más que información dispersa – unas toallas por aquí, unos colchones más allá. Hoy podemos observar algunos aspectos de las adquisiciones de gran parte del gobierno federal mexicano a la luz de información relativamente confiable. Si bien es cierto que la información disponible no permite la integración de indicadores en algunos temas cruciales (como los precios que se pagan por ciertos bienes de consumo generalizado en la administración pública, los tiempos de pago a los proveedores, entre otros) lo cual constituye de por sí un hallazgo relevante, lo cierto es que cuando se exponen los datos frente a expertos especializados en el tema, surge un tipo de discusión muy distinto (y más elaborado) que el que se tiene cuando no se cuenta con esos datos. Y la pregunta fundamental de la conversación es ¿cómo explicar las diferencias que se observan entre entidades y dependencias gubernamentales en diversos aspectos de sus adquisiciones?

Pero la conversación es muy distinta cuando se trata de ciudadanos preocupados por los problemas sociales (la corrupción, la transparencia, la eficiencia en el gobierno) que cuando se trata de académicos preocupados por problemas sociológicos - es decir por comprender el mundo de lo social desde una disciplina científica y con relativa autonomía respecto de las agendas públicas.

De todas las diferencias entre la agenda científica y la agenda de las políticas basta con señalar una para darnos cuenta de que se trata de senderos que pueden cruzarse ocasionalmente pero que por lo general no siguen los mismos rumbos y, sobre todo, los mismos tiempos. Todo indicador social, pero sobre todo los que llevan implícita una carga valorativa (como estos que registran nada menos que *buenas prácticas*) conlleva algún grado de ambigüedad y de incertidumbre; puede ser interpretado de tantas maneras, que no faltará quien se confunda. La agenda académica tiene que hacerse cargo de dicha ambigüedad y puede hacerlo en forma indefinida. En la agenda política, en cambio, no es posible detenerse a desentrañar todas las dudas que surgen con un nuevo dato. Ahí no se puede esperar a que alguna ciencia produzca una verdad definitiva. Primero, porque ella no llegará nunca;

segundo, porque la política está sujeta a demandas sociales que no pueden esperar a que algún rey sabio termine de procesar la creciente complejidad de la información que produce la sociedad. Si el estado tiene que reducir la complejidad del mundo social, sus operadores tienen que aceptar la incertidumbre de la información que él mismo genera. Si los académicos viven de explorar la complejidad, los servidores públicos (y en general quienes participan en la esfera pública) tienen que ofrecer soluciones moralmente aceptables en un diálogo público que reduzca esa complejidad.

Pero con todo y sus limitaciones, los indicadores de buenas prácticas contribuyen a mejorar nuestro conocimiento de lo que ocurre en el gobierno. Sobre todo, su aplicación a través del tiempo permitiría a los participantes en el debate a concentrar su atención en ciertos aspectos previamente definidos: siempre será una buena noticia saber que, de un año a otro, hay más transparencia en las adquisiciones, que los bienes adquiridos se pagan más rápido, que el gobierno paga menos por ellos, que un mayor número de las compras se programaron con anticipación o que se dieron a conocer sus condiciones a los potenciales oferentes, que los usuarios de lo adquirido están más satisfechos, etcétera. Lo anterior significa, por cierto, que el mejor uso de los indicadores no es la comparación de unas dependencias con otras (como nos propusimos con la idea original del ranking), sino la comparación de las dependencias consigo mismas a través del tiempo.

Volviendo a nuestros indicadores, los únicos “realmente existentes”, su problema radica mucho más en la falta de información que en sus debilidades metodológicas. Incluso cuando se llegue a contar con información más completa (como la que la propia ley ordena que las dependencias integren), los indicadores resultantes también serán sujetos a múltiples interpretaciones. He insistido en que lo importante de los indicadores en el debate público es que son portadores de preguntas. Preguntas cuyo significado es muy distinto al de las preguntas de los investigadores, porque son formas de pedir cuentas a los responsables de hacer las compras del gobierno. Esas preguntas sirven para orientar y afinar la discusión pública. Aunque la adopción de indicadores como criterios de evaluación tiene sus

propios riesgos<sup>343</sup>, es evidente que las ventajas de contar con ellos sobrepasan a sus riesgos.

Si en el campo de las políticas los indicadores tienen limitaciones que hay que aceptar, en el campo académico esas limitaciones son el punto de partida para formular preguntas. En este caso, las preguntas han surgido de la interacción con servidores públicos en el proceso mismo de construcción de los indicadores - aunque también es cierto que son resultado de opciones teóricas previamente asumidas. Como se puede apreciar en el tercer apartado de este ensayo, nos hemos movido, quizá demasiado rápidamente, desde el trabajo cuantitativo hacia el problema de la cultura. Y hemos sugerido que en ese terreno existen dos caminos particularmente interesantes por los que puede transitar la investigación sociológica en materia de corrupción. El primero de ellos se refiere a la recuperación del concepto de cultura jurídica proveniente de la sociología del derecho. El argumento a favor de esa perspectiva es que el problema de la corrupción se puede subsumir dentro del problema más general de la relación entre el orden jurídico y el orden social.

El segundo es la recuperación del debate más general en torno al huido concepto de cultura en el pensamiento contemporáneo. Las ideas que circulan a nuestro alrededor van en tantas direcciones que parece imposible sintetizar el asunto en una fórmula feliz. Me he conformado con plantear una sugerencia específica, que es la reconstrucción del universo simbólico de los servidores públicos, no sólo para conocer el conjunto de representaciones a las que pueden recurrir para encontrar coherencia en un mundo tan extraño, sino también para conocer las relaciones sociales (que son siempre relaciones de poder) en las que están inmersos. No importa si para ello se utiliza la teoría de redes u otra, lo importante es establecer un vínculo con la antropología política.<sup>344</sup> De no intentar ese vínculo, así como del otro que nos acerca a la sociología jurídica, estaremos

---

<sup>343</sup> Vale la pena insistir en que el riesgo mayor de la adopción de cualquier indicador es que oriente a los actores a cumplir con metas cuantitativas para obtener altas calificaciones, desviándose de las metas propias de la función, cosa que ya ocurrió en diversos contextos, desde la política académica (que ha llevado a los investigadores a producir más pero no necesariamente mejor) hasta el Poder Judicial (donde la calidad de la jurisprudencia ha disminuido desde que el trabajo de jueces y magistrados se evalúa a partir del número de tesis formuladas).

<sup>344</sup> Ello incluye desde la investigación "micro" de carácter etnográfico, hasta la reflexión histórica de gran aliento, como la que ha propuesto Claudio Lomnitz para entender el lugar de la corrupción en el orden político (Lomnitz, 2000).

abriendo un espacio más en el ya de por sí fragmentado mundo de la investigación social.

Queda pendiente el establecimiento de una relación clara entre los indicadores y la investigación cualitativa. Apenas puedo decir que, en el transcurso de la investigación, aparecieron cuestiones que tuvimos que dejar a un lado mientras el imperativo dominante era la construcción de indicadores. Pero argumentar en favor de un análisis cualitativo de la corrupción no equivale a afirmar que los indicadores no sirven de nada. De hecho, existen muy buenas razones para hacer un esfuerzo por tratar de vincularlos con los análisis de tipo cualitativo. Quizá la más importante es que muchas de las preguntas que movilizan a la investigación en el tema de la corrupción tienen un carácter intrínsecamente cuantitativo: ¿Hay *más* (o *menos*) corrupción en unos contextos que en otros? ¿Hay *más* (o *menos*) corrupción en ciertos contextos (la obra pública, los procesos judiciales) ahora que hace medio siglo?<sup>345</sup> Aunque sea ridículo intentar respuestas “exactas”, el carácter cuantitativo de las preguntas es innegable. La paradoja consiste en que, si bien no se puede medir la corrupción, decir que es imposible construir referentes cuantitativos equivale a sostener que las preguntas arriba indicadas son imposibles de ser respondidas.

Volvamos a Friederich Katz para ilustrar lo anterior. En su estudio sobre la corrupción en tiempos de la revolución mexicana él tuvo que confiar mucho en sus fuentes (y nosotros en el manejo que él hace de las mismas) para afirmar, por ejemplo, que entre los carrancistas había *más* corrupción que entre los zapatistas. Tratándose de épocas pasadas, que ya no podemos investigar sino a través de fuentes históricas muy limitadas en el aspecto cuantitativo, sería necio pedir al autor la prueba de algún “indicador”. Pero para el estudio de la situación actual, así como para su seguimiento a través del tiempo, con todas las técnicas de investigación que están a nuestro alcance, no podemos negar que nuestro conocimiento sobre la incidencia de la corrupción (o sea, sobre su “tamaño”, por burdo que parezca) puede ser algo mejor que el que se puede producir con fuentes históricas.

---

<sup>345</sup> ¿Hay más corrupción en los tribunales civiles que en los penales? ¿en los servicios de salud que en los de educación? ¿En las universidades públicas o en las privadas? ¿en los partidos políticos o en las organizaciones civiles?

Visto así, no parece tan difícil recuperar la vinculación entre la agenda académica y la de las políticas públicas. Reconocer que ellas nos llevan por diferentes caminos no implica negar que puedan existir algunas confluencias. De hecho, nada impide que ciertos indicadores sean útiles en ambos campos. El reconocimiento de la diferencia no implica la total desconexión entre ambos campos. Si sabemos reconocer las limitaciones de la información disponible, la construcción de nuevos indicadores será una tarea importante, ya que, entre más indicadores tengamos, mejor será nuestra capacidad de responder a las preguntas básicas que acabo de señalar. Por cierto, es posible que los indicadores de percepciones terminen teniendo la misma credibilidad que los datos “duros”. Obviamente, se requiere un uso inteligente de las diferentes fuentes de información para generar respuestas sensatas y no hay una receta universal que nos indique cuál será la mejor combinación, ni en la academia ni en el espacio de lo político.<sup>346</sup>

Finalmente, es importante reconocer que cualquier investigación sobre la corrupción opera, ella misma, en un contexto cultural específico, y ello importa en la medida que trate de diferenciarse del sentido común dominante. Como he tratado de mostrar en este ensayo, el sentido común que hoy en día rodea a los estudios sobre corrupción, está caracterizado por la estigmatización que producen los indicadores sobre las naciones, las cuales son *enlistadas* en un espectáculo global que, a su vez, se convierte en referente ineludible del debate. La tentación de una reacción nacionalista de carácter defensivo estará siempre presente. Sólo con una investigación de alta calidad, cuyo afán cosmopolita no niegue la condición nacional de la que surge, podrán las ciencias sociales hacer la contribución específica de la que son capaces.

---

<sup>346</sup> Al menos en la discusión mexicana, ni siquiera hemos agotado el catálogo de indicadores que podrían diseñarse para el estudio de la corrupción.

## Bibliografía

- Aboites Aguilar, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS, 1998.
- Abrams, Philip, "Notes on the Difficulty of Studying the State" en *Journal of Historical Sociology* I (Marzo): 58-89, 1988.
- Ackerman, Bruce, *Private property and the constitution*, New Haven, Yale University Press, 1978.
- Acosta, Claudia y Juan Felipe Pinilla, "Country Club: ¿cambio en las percepciones del dominio eminente?" Ponencia presentada en el congreso "Law and Society in the 21st Century", Law and Society Association / Research Committee of Sociology of Law, Berlín, Julio, 2007.
- Alarcón Segovia, Andrés, *Sociedad, ciudad, planificación y derecho urbano*, Tesis de Licenciatura en Derecho. México, Facultad de Derecho, UNAM, 1969.
- "Análisis comparado de soluciones jurídicas para el uso del suelo", ponencia presentada en el Seminario Regional sobre Políticas de Desarrollo y Usos del Suelo Urbano, México, OEA/DDF/ECM, 1972.
- Alatorre Frenk, Gerardo, *La construcción de una cultura gerencial democrática en las empresas forestales comunitarias*, México, Procuraduría Agraria / Juan Pablos.
- Alexander, Gregory, *The global debate over constitutional property: Lessons for American takings jurisprudence*. Chicago y Londres, University of Chicago Press, 2006.
- Alexander, Jeffrey, *Sociología Cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*, México, FLACSO/Anthropos, 2000.
- Alexander, Jeffrey y Philip Smith, "The Discourse of American Civil Society: A New Proposal for Cultural Studies" en *Theory and Society* 22, 1993.
- Allen, Tom, "The Right to Property in Commonwealth Constitutions", Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra, [en línea], 2000, disponible en: <http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=105456322>.
- Appendini, Kirsten, *Land Regularization and Conflict Resolution: The Case of Mexico*, documento preparado para FAO, Rural Development Division, Land Tenure Service, México, El Colegio de México, 2001.



- Aranibar, Ana María (Ed.) *Conflictos mineros: una realidad actual en América Latina y el Caribe*, La Paz, Gecomín, 2010.
- Archer, Margaret, *Cultura y teoría social*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1997.
- Arizpe, Lourdes, Fernanda Paz y Margarita Velázquez, *Cultura y cambio global: percepciones sociales sobre la deforestación en la selva lacandona*, México, UNAM/Porrúa, 1993.
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 2003.
- ASA, *Cronología del conflicto de San Salvador Atenco – Aeropuerto de Texcoco*, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Mimeo, 2004.
- Atienza, Manuel y Javier Ruíz Manero, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Madrid, Ariel, 1996.
- Azuela, Antonio, "De inquilinos a propietarios. Derecho y política en el programa de renovación habitacional popular" en *Estudios Demográficos y Urbanos* 4 2(1), 1987.
- *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989.
  - "La reforma del régimen ejidal y el desarrollo urbano" en Cámara de Diputados LV Legislatura / Comisión de Asentamientos Humanos, *El Artículo 27 y el desarrollo urbano*, México, 1993.
  - "Ciudadanía y Gestión Urbana en los Poblados Rurales de Los Tuxtlas" en *Estudios Sociológicos* 39, Vol. XIII, Núm. 39, Septiembre, 1995.
  - "La Propriété, le Logement et le Droit" en *Les Annales de la Recherche Urbaine* 66, 1995a.
  - "Pluralismo jurídico y cambio institucional. La regulación de los usos del suelo en la Ciudad de México (1976-1993)" en Lucía Álvarez (comp.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México, UNAM, 1997.
  - "La Regularización de la Tenencia de la Tierra y La Institucionalización del Mercado Informal de Tierra en México" en Daniel Hiernaux y François Tomas (Comps.) *Cambios Económicos y Periferia Urbana en La Ciudad de México*, México, UAM-IFAL, 1998.
  - "Planeación urbana y reforma municipal" en Garza, Gustavo y Fernando A. Rodríguez, (eds.) *Normatividad urbanística de las Principales Metrópolis de México*. México, El Colegio de México, 1999.

- *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM / Ediciones Fontamara, 2006.
  - “Conflictos ambientales, propiedad territorial y poder local en el México de los noventas. Los casos de Tepoztlán y Guadalcázar” en Cuéllar, Angélica y Arturo Chávez (coordinadores) *La ley y los conflictos sociales en México*, México, UNAM, 2006a.
  - “Taking Land Around the World: International Trends in the Expropriation for Urban and Infrastructure Projects”, document de trabajo, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, [en línea], 2007, disponible en: [www.lincolninst.org](http://www.lincolninst.org)
  - (en prensa), “L’ejido et l’urbanisation de la campagne. Territorialisation et pouvoir local dans la région des Tuxtlas, Mexique” en Eric Léonard (coord.), *Question foncière, formation étatique et violence en Amérique Latine*, Guandong & Besançon, Presses Universitaires Sun Yat-sen de Guangzhou-Presses Universitaires de France Comté.
- Azuela, Antonio y María Soledad Cruz Rodríguez, “La institucionalización de las colonias populares y la política urbana del DDF. 1940-1946” en *Sociológica* 9, 1989.
- Azuela, Antonio y Paula Mussetta, “Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México”, en *Problèmes d’Amérique Latine*. No 70. Automne, 2008.
- Baldi, Brunetta, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma, Editori Laterza, 2003.
- Baqueiro Rojas, Edgardo, “Hacia un nuevo derecho de propiedad urbana” en *Jurídica*, (4): 87-103, 1972.
- Bartra, Armando, *Los herederos de Zapata. Movimientos campesinos posrevolucionarios en México*, México, Ediciones Era, 1985.
- Been, Vicky, “Commentary” en Ingram y Hong (eds.) *Property Rights and Land Policies*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policies, 2009.
- Beltrán, Enrique, *La batalla forestal. Lo hecho, lo no hecho, lo por hacer*, México, Editorial Cultura, 1964.

- Berle, Adolf y Gardiner Means, *The Modern Corporation and Private Property*, Revised edition, Nueva York, Harcourt, Brace and World, 1967 [1932].
- Bernache, Gerardo, Miguel Basdresch, José Luis Cuéllar y Francisco Moreno, *Basura y metrópoli. Gestión social y pública de los residuos sólidos municipales en la zona metropolitana de Guadalajara*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, CIESAS, ITESO y El Colegio de Jalisco, 1998.
- Boyer, Christopher, “Revolución y paternalismo ecológico: Miguel Ángel de Quevedo y la política forestal en México, 1946-1940”, *Historia Mexicana*, vol. 42 núm. 1, pp. 91-138, 2007.
- Braverman, Iris, Nicholas Blomley y David Delaney (Eds.), *The Expanding Spaces of Law. A Timely Legal Geography*, Stanford, Stanford University Press, 2014.
- Bray, David, Leticia Merino y Deborah Barry, *The Community Forests of Mexico. Managing Sustainable Landscapes*, Austin, Texas University Press, 2005.
- Bray, David, Leticia Merino-Pérez, y Deborah Barry, “Community Managed in the Strong Sense of the Phrase: The Community Forest Enterprises of Mexico” en David Bray y Leticia Merino-Pérez (Eds.) *The Community Forests of Mexico. Managing for Sustainable Landscapes*, Austin, The University of Texas Press, 2005.
- Bray, David, “The Struggle for the Forests: Conservation and Development in the Sierra de Juárez” en *Grassroots Development*, Vol. 15 (3), pp. 13-25.
- Breglia, Lisa, *Monumental Ambivalence: the politics of heritage*, Austin, The University of Texas Press, 2006.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 31ª ed. México, Porrúa, 1995.
- *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1976.
- Cabrero, Enrique (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, 2003.
- Calva, José Luis, *La disputa por la tierra*, México, Fontamara, 1993.
- Cano Castellanos, Ingreet, *De montaña a “reserva forestal”. Colonización, sentido de comunidad y producción de la conservación ecológica en el sureste de la Selva Lacandona, México*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2018.

- Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)/ Porrúa, 2001.
- *Los derechos fundamentales en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.
- Carruthers, Bruce G., and Laura Ariovich. "The sociology of property rights." *Annual Review of Sociology*. 30. Pp. 23-46. 2004.
- Castañeda, Fernando, *La crisis de la sociología académica en México*, México, UNAM/Porrúa, 2004.
- Castells, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Volumen II: el poder de la identidad, México, Siglo veintiuno editores, 1999.
- Castells, Manuel, *Crisis urbana y cambio social*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1981.
- Catton, Willian y Dunlap Riley, "Environmental sociology. A new paradigm", en *The American Sociologist*, Vol. 13, Febrero, 41-49, 1978.
- Catton, Willian Jr y Dunlap Riley, What "Environmental Sociologists Have in Common (whether Concerned with "Built" or "Natural" Environments)" en *Sociological Inquiry*, 53 (2-3), 113-135, 1983.
- Cavaillé, Fabienne, *L'expérience de l'expropriation. Appropriation et expropriation de l'espace*, París, ADEF, 1999.
- Cebada Contreras, María del Carmen, "Los ámbitos locales y sus interacciones: respuestas organizativas a los procesos de cambio sociopolítico en dos comunidades rurales guanajuatenses" en Preciado Coronado, Jaime, et al (coordinadores) *Territorios, actores y poder: Regionalismos emergentes en México*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara / Universidad Autónoma de Yucatán, 2003.
- Cernea, Michael y Christopher McDowell (eds), *Risks and Reconstruction. Experience of Resettlers and Refugees*, Washington, The World Bank, 2000.
- Chapela, Francisco, *Revisión retrospectiva del desarrollo de la UZACHI*, México, Ediciones Era, 2008.

- *Communal Conservation in Mexico's Protected Areas*, LEAD International, [en línea], disponible en: <http://www.lead.org/page/536>
- China Law Blog, [en línea], 2007, disponible en: [http://www.chinalawblog.com/chinalawblog/2007/03/chinas\\_new\\_prop\\_1.html](http://www.chinalawblog.com/chinalawblog/2007/03/chinas_new_prop_1.html)
- Ciudad de México, Sedesol y Estado de México, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, Ciudad de México, Sedesol y Estado de México, 1998.
- CNDH, *Síntesis de la Recomendación 38/200*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 16 de octubre de 2006.
- Cole, Daniel H., "Why Kelo is Not Good News for Local Planners and Developers" en *Georgia State University Law Review*, [en línea], 2006, disponible en: <http://ssrn.com/abstract=880149>
- Connolly, Priscilla y María Soledad Cruz, "Nuevos y viejos procesos en la periferia de la Ciudad de México" en Adrián Guillermo Aguilar (Ed.) *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura / UNAM / Conacyt, pp. 445-473, 2004.
- Connolly, Priscilla, "La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México de 1990 a 2005" en Salazar, C. E. (coord.) *(I)rregular. Suelo y mercado en América Latina*, México, El Colegio de México, 2012.
- Conseil d'État, *Rapport public du Conseil d'État*, 2006, París, La Documentation Française, 2006.
- Consulta Mitofski, *Aeropuerto en Texcoco, Encuesta telefónica nacional*, (distribuido por correo electrónico el 25 de julio de ese año), 2002.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello, *México: la disputa por la Nación: Perspectivas y opciones del desarrollo*, 15 ed., México, 2002.
- Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana: La formación del Nuevo régimen*, México, Ediciones Era, 1973.
- Cortés, Fernando, *Algunos aspectos de la controversia entre la investigación cualitativa e investigación cuantitativa*, México, Mimeo/El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos, (s/f).

- Coser, Lewis, *The Functions of Social Conflict*, Londres, Free Press, 1956.
- Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008.
- Cossío, José Ramón y José Fernando Franco, *Derechos y cultura indígenas. El debate jurídico*, México, Porrúa, 1999.
- Cotterrell, Roger, "Why legal ideas must be interpreted sociologically?" en *Journal of Law and Society*. Vol 25. Núm 2, Junio, 171 – 92, 1998.
- Couso, Javier, *The Transformation of Constitutional Discourse and the Judicialization of Politics in Latin America*, en *Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America*, Javier Couso et al. eds., 2010.
- Craib, Raymond, *Cartographic Mexico. A History of State Fixations and Fugitive Landscapes*, Durham y Londres, Duke University Press, 2004.
- Cruz Rodríguez, María Soledad, *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, UAM – Azcapotzalco / Red Nacional de Investigación Urbana, 2001.
- Cruz Rodríguez, María Soledad, *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la zona metropolitana de la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, 2001.
- Cypher, Mathew L. y Fred A. Forgey, "Eminent domain: An evaluation based on criteria relating to equity, effectiveness, and efficiency" en *Urban Affairs Review* 39(2), 2003.
- Dahrendorf, Ralph, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Londres, Routledge y Kegan Paul, 1959.
- Das, Veena y D. Poole, *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe, School of American Research Press, 2004.
- De la Fuente, Juan Ramón, *Voces de Iberoamérica*, México, Editorial Taurus, 2007.
- De la Madrid, Miguel, Comentario al artículo 25 constitucional, en Miguel Carbonell (coord.) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Porrúa, decimoctava edición, 2004.
- De la Madrid, Miguel, Comentario al artículo 26 constitucional, en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Porrúa, decimoctava edición, 2004.

- De la Pena Brandy, Alberto Ruiz, "Controversia constitucional. El caso del Aeropuerto de Texcoco" en *Estudios Políticos*, mayo 2003.
- De Soto, Hernando, Enrique Gherzi y Mario Ghibellini. *El otro sendero*. México, Editorial Diana, 1987.
- Delgado, Giancarlo, *Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos políticos, legales y medioambientales de la mega minería*, México, UNAM/CEICH, 2010.
- Díaz y Díaz, Martín, "Las expropiaciones urbanísticas en México: Aproximaciones a un proceso sin teoría" en Fernando Serrano y León Cortiñaz Peláez (Eds.) *Desarrollo urbano y derecho*. México, UNAM / Plaza y Valdés, 1988.
- "México en la vía del federalismo cooperativo, un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias" en Varios autores, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*. Colección Foro de la Barra Mexicana, México, Editorial Themis, 1996.
  - *Ensayos sobre la propiedad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2014.
- Dichtl, Sigrid, *Cae una estrella. Desarrollo y destrucción de la Selva Lacandona*, Secretaría de Educación Pública / Programa cultural de las fronteras, México, 1988.
- Domínguez, J. Carlos, *Public Policy and Social Movements -The Cases of Bolivia and Mexico-*. Tesis de doctorado en "Development Studies", Wolfson College, Oxford, Inglaterra, 2007.
- Domínguez-Mejía, Martha, "La consolidación de un Nuevo orden estatal en el Pacífico Colombiano: titulación colectiva y nuevas identidades negras en Buenaventura" en Agudo Sanchíz Alejandro y M. Estrada-Saavedra (Dir.) *(Trans)formaciones del estado en los márgenes de América Latina. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*, México, El Colegio de México / Universidad Iberoamericana, 2011.
- Douglas, Mary, *Risk and Blame. Essays in Cultural Theory*, Londres, Routledge, 1994.
- "Traditional Culture - Let's Hear No More About It" en Rao, Vijayendra y Michael Walton (compiladores) *Culture and Public Action*, Stanford, Stanford University Press, 2004.

- Duguit, Leon, *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, Madrid, Librería de Francisco Beltrán, 1912.
- Duhau, Emilio, “Los nuevos productores del espacio habitable”, *Ciudades*, julio-septiembre 2008.
- Dumoulin Kervran, David y Aurelia Michel, “La Communauté Indienne Participative’ : de quelques usages dans la politique mexicaine” Colloque LAIOS – AFSP “Cultures Participatives”, 2005.
- “La communauté indienne participative : de quelques usages dans la politique mexicaine en Neveu”, C. (Ed.) *Cultures et pratiques participatives, une perspective comparativ*, París, Harmattan, pp. 233-253, 2007.
- Durkheim, Émile, *Leçons de sociologie*, París, Quadrige, PUF, 2003 [1950].
- Elias, Norbert, *State Formation and Civilization*. Oxford: Blackwell, 1982 [1939].
- Elizondo Mayer Serra, Carlos, *La importancia de las reglas: Gobierno y empresariado después de la nacionalización bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Elizondo Mayer Serra, Carlos y Luis Manuel Pérez de Acha, “¿Un Nuevo derecho o el debilitamiento del estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación”, *Cuestiones Constitucionales*, julio-diciembre 2009.
- Ely, James W., *The Guardian of Every Other Right: A Constitutional History of Property Rights*, 1992.
- Escalante, Fernando (Coordinador), *Otro sueño americano. En torno a ¿Quiénes somos? de Samuel P. Huntington*. México, Paidós, 2004.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *La democracia mafiosa, México, Reflexiones sobre el Cambio*, A.C. Serie Política y Sociedad, 1999.
- *Estampas de Liliput. Bosquejos para una sociología de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
  - “Los años amargos. Las ideas políticas en México a fines del siglo xx”, en *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales número 11*, 2004a.
- Esteinou, Rosario y Magdalena Barrios (Coords.), *Análisis del cambio cultural*, México, Ciesas, 2005.
- Fernandes, Edésio, “Estatuto da Cidade: O grande desario para os juristas brasileiros” en Betania Alfonsín et al. (eds.) *II Congresso Brasileiro de direito*



- urbanístico: Avaliando o Estatuto da Cidade*, Porto Alegre, Prefeitura de Porto Alegre / Escola Superior de Direito Municipal, 2002.
- *Law and Urban Change in Brazil*, Londres, Avebury, 1995.
- Fernandes, Edésio y Ann Varley (eds.), *Illegal cities: law and urban change in developing countries*, Londres, Zed Books, 1998.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, 1999.
- Ferry, Elizabeth E., "Inalienable Commodities: The Production and Circulation of Silver and Patrimony in a Mexican Mining Cooperative" en *Cultural Anthropology* 17(3), pp. 331-358, 2002.
- Not Ours Alone. Patrimony, Value, and Collectivity in *Contemporary Mexico*, New York, Columbia University Press, 2005.
- Franklin, Adrian, *Nature and Social Theory*, Sage Publications, Londres, 2002.
- Frías, Ricardo, "Montes Azules y los asentamientos irregulares" en *Entorno, un enlace de comunicación*, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, [en línea], 2006, disponible en: <http://entorno.conanp.gob.mx>
- Friedman, Lawrence, "Is there a Modern Legal Culture?" en *Ratio Juris*, 117, 1994.
- Gallo Lozano, Fernando, *Urgencia de un derecho para la ciudad nueva*. Guadalajara, Talleres Vera, 1974.
- García Cortés, Adrián, *La reforma urbana de México. Crónica de la Comisión de Planificación del D.F.* México, Bay Gráfica y Ediciones, 1972.
- García Téllez, Ignacio, *Capacidad de los gobiernos locales para modificar el régimen de la propiedad privada*. Tesis de la Procuraduría General de la República, Mérida, Talleres Gráficos del Sudeste, 1936.
- Garibay, Claudio y A. Balzaretti Camacho, "Goldcorp y la reciprocidad negativa en el paisaje minero de Mezcala, Guerrero" en *Desacatos* núm. 30, mayo-agosto, pp. 91-110, 2009.
- Garza, Gustavo (Ed.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México, El Colegio de México, 2000.
- Garza, Gustavo y Fernando A. Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México*. México, El Colegio de México, 1999.

- George, Henry, *Progress and Poverty: an inquiry into the cause of Industrial Depressions, and of increase of Want with Increase of Wealth: the Remedy*, D. Appelton & Co., 1879.
- Gibson, Charles, McKean Margaret y Elinor Ostrom, *People and Forests. Communities, Institutions and Governance*. Cambridge, MIT Press, 2000.
- Giddens, Anthony, *The Nation-State and Violence*, Berkeley, University of California Press, 1987.
- Giménez, Gilberto, “Obstáculos para el progreso de la razón sociológica en México”, en Leal y Fernández, Juan Felipe, Alfredo Andrade Carreño, Adriana Munguía Lores y Amelia Coria Farfán (Coords.), *La sociología contemporánea en México: perspectivas disciplinarias y nuevos desafíos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, 1994.
- Goldring, Luin, “Having your Cake and Eating It Too: Selective Appropriation of Ejido Reform in Michoacán” en Wayne A. Cornelius, y David Myhre (comps.) *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*, San Diego, University of California, 1998.
- Gomes de Mendonca, Jupira, “Plano diretor, gestao urbana e descentralizacao: Novos caminhos, novos debates” en Edésio Fernandes (ed.) *Direito urbanistico e politica urbana no Brasil*, Belo Horizonte, Livraria del Rey, 2001.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1966.
- Gordillo, Gustavo, *La evolución de los derechos de propiedad agraria en México*. Roma, FAO, Ponencia presentada en la 23ª Conferencia Internacional de Economía Agraria, Sacramento, California, 1997.
- “Reformando la revolución mexicana: el compromiso democrático” en *El Nacional*, 1990.
- Granovetter, Mark, *The Social Construction of Corruption*. Documento presentado en el seminario “The Norms, Beliefs and Institutions of 21st Century Capitalism: Celebrating the 100th Anniversary of Max Weber’s The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism”, 8 y 9 de octubre, Universidad de Cornell, 2004.
- Guillén, Fedro, *Instituto Nacional de Ecología. Quince años de políticas ambientales en México*. Memoria testimonial, Semarnat/INE, México, 2007.

- Habermas, Jurgen, "Derecho y Moral (Dos lecciones)" en David Sobrevilla, (compilador y traductor) *El derecho, la política y la ética*, México, UNAM/ Siglo Veintiuno Editores, 1991.
- *Between Facts and Norms*, Traducción del alemán de William Rehg, Cambridge, The MIT Press, 1998.
- Haddad, Emilio y Cacilda Lopes-dos-Santos, "Valuación judicial y demora en el pago de indemnizaciones: el caso de São Paulo, Brasil" en Antonio Azuela (coordinador) *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latino-americanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, 2013.
- Haddad, Emilio, Cacilda Lopes-dos-Santos y Reinaldo Silveira Franco, "Novas perspectivas sobre o instituto da desapropriação: A proteção ambiental e sua valoração" Ponencia presentada en la *Conference Law and Society in the 21st Century*, Berlin, Julio, 2007.
- Haddad, Emílio, "Comments on the procedures used to establish the amount of compensation for real estate property expropriated by the public authorities" en Erminia Maricato (ed.) *Urban land and social policies: Acquisition and expropriation*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2000.
- Hardin, Garrett, *The Tragedy of the Commons, Science*, 1968.
- Harrison, Lawrence y Samuel Huntington (comps), *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*, Nueva York, Basic Books, 2000.
- Harvey, David, "The 'new' imperialism: accumulation by dispossession" en *Socialist register*, 2009.
- Hayden, Cory, *When Nature Goes Public: The Making and Un-Making of Bioprospecting in Mexico*, California, University of California Press, 2003.
- Hernández Santiago, Javier, *El movimiento de San Salvador Atenco contra el proyecto de nuevo aeropuerto de la Ciudad de México 2001-2002. Orígenes, trayectoria y resultados*, tesis para obtener el grado de licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2004.
- Hernández Ornelas, Pedro, *Autoridad y poder social en el ejido. Un estudio sobre las bases políticas del México rural*, México, Instituto Mexicano de Estudios Sociales, 1973.

- Herrera, Carlos, *La expropiación en la jurisprudencia de la Suprema Corte mexicana*. Documento de Trabajo. Lincoln Institute of Land Policy, 2006.
- Herrera, I. y E. González, *Recursos del subsuelo, siglos XVI al XX*, México, UNAM/Océano, 2004.
- Hirschl, Ran, "The political origins of judicial empowerment through constitutionalization: lessons from four constitutional revolutions" en *Law & Social Inquiry*, 25 (1) Winter: 91-149, 2000.
- Hoffmann, Odile, *Políticas Agrarias, Reformas del Estado y Adscripciones Identitarias: Colombia y México*, México, Revista Mexicana de Sociología 99, 106, 1998.
- Hohfeld, Wesley N., "Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning" en *Yale Law Journal*, 23, 16, 1913.
- Hostiou, René, "L'expropriation, un droit en crise" en *Etudes Foncières* n° 100, Noviembre-diciembre, pp. 40-42, 2002.
- "L'expropriation aux normes européennes " en *Etudes foncières*, París, ADEF, No 115, Mayo-junio, pp. 7-12, 2005.
- Ibarra Mendivil, Jorge Luis, *Propiedad agraria y sistema político en México*, México, Porrúa, 1989.
- INEGI, *II conteo de población y vivienda*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2005.
- IGLOM, Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Mexicanos [en línea] México, 2009, disponible en: <http://www.iglom.iteso.com.portal>
- Ingersoll, Richard, "Tres tesis sobre la ciudad" en *Revista de Occidente* 185, 1996.
- Jacobs, Harvey, *The "taking" of Europe: Globalizing the American Ideal of Private Property?*, document de trabajo, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2006.
- Social conflict over property rights, *Land Lines* 19(2): 14-19, 2007.
- Jellinek, Georg, *Fragmentos de estado*, Madrid, Editorial Civitas, 1981 [1896].
- Johnston, Michael y Kpundeh J. Sahr, *The Measurement Problem: A Focus on Governance*, Mimeo, 2002.
- Jones, Gareth A., "Resistance and the Rule of Law in Mexico" en *Development and Change* 29(3): 499-523, 1998.

- Kahn, Paul, *The Cultural Study of Law. Reconstructing Legal Scholarship*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.
- Katz, Friederich, “La corrupción y la Revolución mexicana”, en Lomnitz, Claudio (coord.) *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, Ciesas/ Porrúa, 2000.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Máximo Mastruzzi, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1006 – 2004*, Washington, The World Bank, 2005.
- Kelsen, Hans, *Teoría general del estado*, México, Editorial Nacional, 1951.
- *La Teoría Pura del Derecho*, traducción de Roberto J. Vernengo, 1979 [1960].
- Klooster, Daniel y Shrinidhi Ambinakudige, “The Global Significance of Mexican Community Forestry” en B. and Merino-Pérez (Eds.) *The Community Forests of Mexico. Managing for Sustainable Landscapes*, Austin, The University of Texas Press, 2005.
- Kotaka, Tsuyoshi y David Callies (Eds.), *Taking Land. Compulsory Purchase and Regulation in Asian-Pacific Countries*, Honolulu, University of Hawai'i Press, 2002.
- Kourí, Emilio H., “Interpreting the Expropriation of Indian Pueblo Lands in Porfirian Mexico: The Unexamined Legacies of Andrés Molina Enríquez” en *Hispanic American Historical Review* 82:1, 2002.
- “La invención del ejido” en *Nexos*, 37(445), 54-61, 2015.
  - (Ed.) *En busca de Molina Enríquez: Cien años de Los grandes problemas nacionales*, 92-79, México, 2009.
- Krauze, Enrique, *Caudillos culturales en la Revolución Mexicana*, México, Siglo veintiuno editores, 1976.
- Kuri Pineda, Edith, *Tierra sí aviones no. La construcción social del movimiento de Atenco*. Universidad Nacional Autónoma de México: Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, 2008.
- Laraña, Enrique, Hank Johnson y Joseph Gusfield (Eds.), *New social movements: from ideology to identity*, Philadelphia, Temple University Press, 1994.
- Latour, Bruno, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*, París, La Découverte (Armillaire), 2002.
- Lefebvre, Henry, *Le droit à la ville*, París, Editions Anthropos, 1968.

- Leo XIII, *Rerum Novarum: Encyclical of Pope Leo XIII on Capital and Labor*, reimpressa en Claudia Carlen ed., *The Papal Encyclicals 1878–1903*, Hays, McGrath Pub, 1981.
- Leonard, Eric, André Quesnel y Emilia Velásquez (Coords.), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, México, Ciesas/IRD/ Porrúa, 2003.
- Lewis, Oscar, *Tepoztlán, un pueblo de México*, Traducción: Laura Zavala. Joaquín Mortiz, México, 1968.
- Lipset, Seymour Martin y Gabriel Salman Lenz, “Corruption, culture and Markets” en Lawrence Harrison y Samuel Huntington (comps.), *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*, Nueva York, Basic Books, 2000.
- Lira, Andrés, “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”, en Brigitte Boehm de Lameiras (coord.) *El municipio en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987.
- Lombardo Toledano, Vicente, “La reforma agraria en México: sus obstáculos y los objetivos actuales.” (Ponencia presentada en la Mesa Redonda que sobre el tema organizó la Asociación Cultural “Isidro Fabela”, 20-VIII-1965) en Víctor Manzanilla Schaffer *Reforma agraria mexicana*, México, Universidad de Colima, 1962.
- Lomnitz, Claudio, *Evolución de una sociedad rural*. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- “Ritual, rumor y corrupción en la conformación de los ‘sentimientos de la nación’” en Lomnitz (coord.), México, Ciesas/Porrúa, 2000.
  - *Deep Mexico, Silent Mexico. An Anthropology of Nationalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2001.
- Lomnitz, Claudio (coord), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México, Ciesas/Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Lomnitz, Larissa A. 1971. “Reciprocity of Favors in the Urban Middle Class of Chile”. Pp. 93-106 en George Dalton, editor, *Studies in Economic Anthropology, American Anthropological Association* [hay traducción al español en Lomnitz, 1998a].

- “Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model” en *American Anthropologist*, NS vol 90(1): 42-55 [hay traducción al español en Lomnitz, 1998 v. infra], 1988.
  - *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*. México, Flacso/Miguel Ángel Porrúa, 1998a.
- Lopes dos Santos, Cacilda, *Novas perspectivas do instrumento da desapropiacao: A incorporacao de princípios urbanísticos e ambientais*, Tesis de doctorado, Universidad de São Paulo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 2007.
- López Caballero, Paula, *Récits des origines, variations identitaires et conflits pour la légitimité politique à Milpa Alta, Mexico DF (XVIIe-XXIe siècle)*. Ethnographier l’Etat et historiciser l’ethnicité, tesis de doctorado, École des Hautes Études en Sciences Sociales, París, 2007.
- Lorenzo Cadarso, Pedro Luis, *Fundamentos teóricos del conflicto social*, Siglo XXI, Madrid, 2001.
- Luhmann, Niklas, *La légitimation par la procédure*, Ville de Québec, Université Laval/Cerf, 2001 [1969].
- Lukes, S., *Power: A radical view*, Londres, Macmillan International Higher Education, 2004.
- Lynch, Owen and Emily Harwell, *Whose Natural Resources? Whose Common Good?* Jakarta, Center for International Environmental Law, 2002.
- MacAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- MacPherson, Crawford B. (ed.), *Property. Mainstream and Critical Positions*, Oxford, Blackwell, 1978.
- Madrid, Lucía, et al., “La propiedad social forestal en México” en *Investigación Ambiental* 1(2), pp. 179-196, 2009.
- Maldonado Copello, María Mercedes (ed.), *Reforma urbana y desarrollo territorial: Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá / Lincoln Institute of Land Policy, 2003.
- Mann, Michael, “Has Globalization ended the Rise of the Nation-State?” en *Review of International Political Economy* 4: 472-96, 1997.
- Manzanilla Schaffer, Víctor, *Reforma agraria mexicana*, México, Universidad de Colima, 1962.

- Maricato, Erminia (coord.), *Urban land and Social Policies: Acquisition and Expropriation*, documento de trabajo, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2000.
- Maricato, Erminia, *The price of land expropriations. Limits to public policy in the areas of housing, environment and transportation in São Paulo*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy Research Paper, 2000a.
- Marván, Ignacio “Aeropuerto de Texcoco: complejidad y perspectivas”, en *La Jornada*, mayo 18 de 2002.
- Massey, Doreen y Alexandrina Catalano, *Capital and Land: Landownership by capital in Great Britain*, Londres, Edward Arnold, 1978.
- Mathews, Andrew S, "Suppressing Fire and Memory: Environmental Degradation and Political Restoration in the Sierra Juarez of Oaxaca, 1887-2001," *Environmental History January*, [en línea], 2003, disponible en: <<http://www.historycooperative.org/journals/eh/8.1/mathews.html>> (Consultado el 11 de octubre de 2005).
- Melé, Patrice, “Monterrey: medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial”, en Mario Bassols y Patrice Melé (coords.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 51-117, 2001.
- “Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine” en Melé, P. Larrue, C. et Rosemberg, Muriel (dir) *Conflits et territoires*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, 2003.
  - *Pour une géographie de l'action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation*, Tours, Université François Rabelais, 2006.
  - *Transactions territoriales. Patrimoine, environnement, et actions collectives au Mexique*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, 2011.
- Mendieta y Núñez, Lucio, *El sistema agrario constitucional*. México, Porrúa, 1975.
- Merino, Leticia y Ana Eugenia Martínez, “El campo forestal mexicano y las comunidades forestales” en Leticia Merino-Pérez y Gabriela Ortiz-Merino (Eds.) *Encuentros y desencuentros. Las comunidades forestales y las políticas públicas en tiempos de transición*, México, Instituto de Investigaciones Sociales / Porrúa, 2013.
- Merino, Leticia y Ana Eugenia Martínez, “La Producción Forestal” en Leticia Merino-Pérez y Gabriela Ortiz-Merino (Eds.) *Encuentros y desencuentros. Las*



- comunidades forestales y las políticas públicas en tiempos de transición*, México, Instituto de Investigaciones Sociales / Porrúa, 2013.
- Merino, Leticia y David Bray, *La experiencia de las comunidades forestales en México. Veinticinco años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias*, México, Instituto Nacional de Ecología, 2004.
- Meyer, Jean, *La Revolución Mexicana*. México, Tusquets, 2004.
- Mitchell, Timothy, "Society, Economy, and the State Effect" en George Steinmetz (Editor) *State/Culture. State-Formation after the Cultural Turn*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.
- Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*. México, Ediciones Era, 1978.
- "El espíritu de la Constitución de Querétaro" en *Boletín de la Secretaría de Gobernación I*, Núm. 4. México, Secretaría de Gobernación, 1922.
- Monsiváis, Carlos. 1980. "La ofensiva ideológica de la derecha" en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coordinadores) *México hoy*. México, Siglo XXI Editores.
- "El vigor de la agonía. La ciudad de México en los albores del siglo XXI" en *Letras Libres*. Año IV Número 44, agosto, 2002.
- Moreno Sánchez, Enrique, *Un estudio social, urbano y ambiental de los municipios de Texcoco y Atenco. El caso del proyecto del aeropuerto internacional en el estado de México*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2008.
- Morineau, Oscar, *Los derechos reales y el subsuelo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Mortimore, Michael, *History and evolution of land tenure and administration in West Africa*, Londres, International Institute for Environment and Development (Issue Paper No 71, Drylands Programme), 1997.
- Myers, Fred R., *The Empire of Things. Regimes of Value and Material Culture*, Santa Fe, School of American Research Press, 2001.
- Nedelski, Jennifer, "American Constitutionalism and the Paradox of Private Property" en Elster, Jon and Rune Slagstad (Compiladores) *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

- Negrete, María Eugenia, "Dinámica demográfica" en Garza, Gustavo (compilador) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, El Colegio de México, 2000.
- Nelken, David, "Using the concept of legal culture" en *Australian Journal of Legal Philosophy* 29: 1-28, 2004.
- Noyola Martínez, Miguel David, "Unión de Colonias Populares del Valle de México", México, [en línea], 2009, disponible en: [www.ecatepec0720.com](http://www.ecatepec0720.com) (Consultada el 28 de julio de 2009).
- Nugent, Daniel y A. M. Alonso, "Tradiciones selectivas en la reforma agraria y la lucha agraria: cultura popular y formación del estado en el ejido e Namiquipa" en Joseph, Gilbert y Daniel Nugent (Eds.) *Aspectos cotidianos de la formación del estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*, México, Ediciones Era, 2002.
- Nuijten, Monique, "Local organization as organizing practices" en Norman Long y Ann Long (Eds.), *Battlefields of Knowledge. The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*, Londres y Nueva York, Routledge, 1992.
- Olivera, Guillermo, "Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992" en *EURE* (Santiago de Chile), septiembre, vol. 27, no. 81, p. 61-84. ISSN 0250-7161, 2001.
- ONU, *La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas* (Informe del Relator Especial Rodolfo Stavenhagen) E/CN.4/2003/90, 2006.
- OSAL, "Conflictos Sociales y recursos naturales", *Revista del Observatorio Social de América Latina*, CLACSO, Año VI, Núm.17, Mayo-agosto, 2005.
- Ostrom, Elinor, *El Gobierno de los Bienes Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, Fondo de Cultura Económica / Universidad Nacional Autónoma de México, 2000 [1990].
- Oyhandy, Angela. 2009. *Inseguridad, Orden y Castigo en México: Definiciones Sociales Sobre la Fuerza del Estado. Una mirada a los discursos públicos. 1994-2006*. Tesis de Doctorado en Estudios Políticos y Sociales. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Pacelli, Mario, *La pianificazione urbanistica nella costituzione*, Milán, Giuffré Editore, 1966.
- Padovani, Florence, "Involuntary Resettlement in the Three Gorges Dam Area in the Perspective of Forced Migration Due to Hidraulic Planning in China" en Crépeau, Francois, et. al. (eds) *Forced Migrations and Global Processes. A View from Forced Migration Studies*, Oxford, Lexington Books, 2003.
- Paz Salinaas, María Fernanda, "Conflictos socio ambientales, cultura política y gobernanza: la cooperación bajo sospecha" en M. Guzmán, Durand L. y F. Figueroa (Eds.) *La naturaleza en contexto. Ecología política en México*, México, UNAM/CRIM, 2012.
- *La participación en el manejo de áreas naturales protegidas: Actores e intereses en conflicto en el Corredor Biológico Chichinautzin*, Cuernavaca, Crim/UNAM, 2005.
- Pérez García, Ramón, "Bases constitucionales del desarrollo urbano metropolitano", en León Cortiñaz Peláez (coordinador), *Desarrollo urbano y derecho*, México, Plaza y Valdéz / UNAM, 1988.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos, *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, México, Textos y contextos, 2002.
- Pérez Perdomo, Rogelio, "Corrupción, instituciones y contexto político: El caso de Venezuela" en Antonio Azuela (coord.) *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2006.
- Perló Cohen, Manuel y Arsenio Ernesto González Reynoso, *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*, México, 2005.
- Pineda Pablos, Nicolás, "Introducción al municipio en Sonora" en *Agenda de la Reforma Municipal en Sonora*, Coordinadores Juan Poom Medina y Pineda Pablos Nicolás, 13-41. Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2000.
- Pinilla, Juan Felipe, *Evolución del sistema urbanístico Colombiano. Reflexión pendiente desde el derecho*, Bogotá, Serie Documentos de Investigación "Nuevos Estudios Socio-Jurídicos" / Ediciones Uniandes Facultad de Derecho, Julio, 2003.

- Plotkin, Sidney, "Property, policy and politics: towards a theory of urban land-use conflict", en *International Journal of Urban and Regional Research* Vol 11 No. 3, 1987.
- Ponce Castellanos, Juan José, *El ruido provocado por el aeropuerto internacional de la ciudad de México*, trabajo presentado en la Maestría de Derecho Ambiental, Universidad Anáhuac de Xalapa, Veracruz, México, 2002.
- Posner, Richard A., *Economic analysis of law*. Nueva York, Wolters Kluwer law & Business, 2014.
- Profepa, *Estado actual y perspectivas de las negociaciones para la reubicación de grupos irregulares dentro de la reserva integral de la Biósfera Montes Azules. Resumen General*, 31 de enero 2000.
- Putnam, Robert D. con Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Quadri, Gabriel, "¿Abolir el ejido?" en *El Economista*, Noviembre 29, 2007.
- Rabello, Sonia, "O conceito de justa indemnizacao nas expropriacoes imobiliárias urbanas: Justica social ou enriquecimento sem causa?", en *Revista Forense* 388, 2007.
- Ramacci, Fabio, *La nuova espropriazione per pubblica utilità*. Napoli, Sistemi Editoriali, 2001.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, México*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1983.
- Ramos Vélez, Silvia, "¿El Gobierno está violando la Ley en Materia de Ruido por el caso del Aeropuerto de la Ciudad de México?" Trabajo presentado en la Maestría de Derecho Ambiental. Universidad Anáhuac de Xalapa, 2002.
- Rao, Vijayendra y Michael Walton (coords.), *Culture and Public Action*. Stanford, Stanford University Press, 2004.
- Reboratti, Carlos, "Ambientalismo y conflicto ambiental en el Río Uruguay." *Del otro lado del río: ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Vicente Palermo y Carlos Reboratti compiladores. Edhasa, Buenos Aires, 2007.
- Redfield, Robert, *Tepoztlán, A Mexican Village: a study of folk life*, Chicago, University of Chicago Press, 1973 [1930].

- Renner, Karl, *The Institutions of Private Law and their Social Functions*. London, Routledge and Kegan Paul, 1949.
- Rex, John, *El conflicto social: un análisis conceptual y teórico*. Madrid, España, 1985.
- Ríos Figueroa, J. y M.M. Taylor, "Institutional determinants of the judicialisation of policy in Brazil and Mexico" en *Journal of Latin American Studies*, 38 (4): 739-766, 2006.
- Robles, Carlos y Luisa Paré, *Una estrategia para la sobrevivencia común: el agua y la relación entre el municipio indígena de Tatahuicapan y la región industrial de Coatzacoalcos – Minatitlán, en el sur de Veracruz*, México, México, Varias instituciones, (s/f).
- Robles Berlanga, Héctor, *Saldos de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional México*, Cámara de Diputados / CEDRSSA, 2008.
- Rodríguez Kuri, Ariel, "Simpatía por el diablo: miradas académicas a la ciudad de México: 1900 – 1970" en Rodríguez Kuri, Ariel y Sergio Tamayo (coordinadores) *Los últimos cien años. Los próximos cien...* México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2003.
- Rodríguez, Daniel, and Carlos Mojica, "Land value impacts of bus rapid transport" en *Landlines* 20(2), 2008.
- Rodríguez Herrera, D., *Ley Agraria y protección del patrimonio arqueológico*. México, Procuraduría Agraria / Casa Juan Pablos, 2000.
- Roldán Xopa, José, *El desafuero de Andrés Manuel López Obrador ¿qué es la legalidad?*, México, Huber Editor, 2004.
- Rose, Carol, *Property and Persuasion. Essays on the History, Theory and Rethoric of Ownership*, Boulder, Westview Press, 1994.
- Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Ross, Alf, "Tû – Tû" en *Harvard Law Review* 70 (Marzo), 1957.
- Rozental, Sandra, "In the Wake of Mexican Patrimonio: Material Ecologies in San Miguel Coatlinchan" en *Anthropological Quarterly*, 89(1), 181-219, 2016.
- Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983-

- Ruiz Massieu, José Francisco, *Derecho urbanístico*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (colección Introducción al Derecho Mexicano, Núm. 48), 1981.
- Saavedra, Camilo, *Las expropiaciones y el desarrollo urbano en México: 1968-2005*. Documento de Trabajo, Lincoln Institute of Land Policy, 2006.
- Salazar, Clara Eugenia, "Los ejidatarios en el control de la regularización" en Salazar, Clara-Eugenia (coord.) *(Ir)regular. Suelo y mercado en América Latina*. México, El Colegio de México, 2012.
- Sassen, Saskia, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, Princeton University Press, 2006.
- Saule, Nelson, Jr., *Direito a Cidade. Triplas legais para o direito as cidades sustentáveis*, São Paulo, Polis / Mas Limonad, 1999.
- "Formas de protecao de direito a moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil" en Edésio Fernandes (Ed.) *Direito urbanistico e politica urbana no Brasil*, Belo Horizonte, Livraria del Rey, 2001.
  - *Direito urbanistico. Vias jurídicas das políticas urbanas*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.
- Saunders, Peter, "Beyond housing classes: the sociological significance of private property rights in means of consumption" en *International Journal of Urban and Regional Research* Vol 8 Num. 2, 1984.
- Schmitt, Carl, *El Nomos de la Tierra en el Derecho de Gentes del "Jus publicum europaeum"*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979 [1950].
- Schteingart, Martha y Clara Salazar, *Expansión urbana, sociedad y ambiente*. México, El Colegio de México, 2005.
- Schteingart, Martha, *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México, El Colegio de México, 1989.
- Schwing Christel, "Le juge, le maire et la Convention européenne : l'article L.480.5 du CU" en *Etudes foncières*, París, ADEF, No 108, March. Pp. 31-35, 2004.
- Sepanal, *Normas, procedimientos y métodos para la urbanificación de las ciudades fronterizas y portuarias*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1964.
- Serra Rojas, Andrés, *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, México, Porrúa, 1991.

- Serrano Migallón, Fernando y León Cortiñas Peláez (coords.), *Desarrollo urbano y Derecho*, México, UNAM, Departamento del Distrito Federal y Plaza y Valdés, 1988.
- Sharma, Aradhana y Gupta, Akhil, *The Anthropology of State. A Reader*, Oxford, Blackwell, 2006.
- Sierra, Teresa y Victoria Chenaut, “Los debates recientes y actuales en la antropología jurídica: las corrientes anglosajonas”, en Esteban Krotz (Ed.) *Antropología Jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, México, Anthropos/UAM-I, 2002.
- Simmel, Georg, *Conflict*, *The Free Press of Glencoe*, Nueva York, 1964 (1918).
- Simpson, Eyler, *The Ejido: Mexico's Way Out*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1937.
- Smolka, Martim, “Los mercados de suelo en América Latina” en *Landlines*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2000.
- Smolka, Martim O. y Adriana de A. Larangeira, Informality and Poverty in Latin American Urban Policies, en *The New Global Frontier: Urbanization, Poverty and Environment in the 21st Century*, George Martine et al. eds., 2008.
- Somin, Ilya, “The Limits of Backlash: Assessing the Political Response to Kelo”, George Mason Law & Economics Research Paper No. 07-14, [en línea], 2007, disponible en: <http://ssrn.com/abstract=976298>
- Spillman, Lyn (coord), *Cultural Sociology*, Oxford, Blackwell, 2000.
- Steinmetz, George (coord.), *State/Culture. State-Formation after the Cultural Turn*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.
- Susskind, Lawrence E., Sarah McKearnen et Jennifer Thomas-Lamar, *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, Sage, Nueva York, 1999.
- Svampa, Maristella y M. Antonelli, *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2010.
- Tannenbaum, Franz, *The Mexican Agrarian Revolution*, Washington, Brookings Institute, 1929.
- Tarrés, Ma. Luisa, *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, El Colegio de México/FLACSO/ Porrúa, 2001.
- Tawney, Richard, *The Acquisitive Society*, Londres, Collins, 1961 [1921].

- Téllez, Luis, *Nueva legislación sobre tierras, aguas y bosques*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2003,
- Tenorio Trillo, Mauricio, *I Speak of the City. Mexico City at the Turn of the Twentieth Century*, Chicago, University of Chicago Press, 2012.
- Teubner, Gunther, "Regulatory Law: Chronicle of a Death Foretold" en *Social & Legal Studies*, Vol. 1, N°. 4, pp. 451-475, 1992.
- Thompson, Edward P., *The Poverty of Theory and Other Essays*. London, Merlin Press, 1978.
- Toledo, Víctor Manuel, "Sustainable Development at the Village Community Level: A Third World Perspective" en Fraser, S. (Ed.) *Environmental Sustainability. Practical Global Implications*, Boca Raton, St Lucie Press, 1997.
- Torres Mazuera, Gabriela, "La territorialidad rural mexicana en un contexto de descentralización y competencia electoral" en *Revista Mexicana de Sociología* vol. 71 no. 3, Julio/Septiembre, 2009.
- *La común anomalía del ejido posrevolucionario. Disonancias normativas y mercantilización de la tierra en el sur de Yucatán, Mérida*, CIESAS-Peninsular, 2014.
- Tortajada, Cecilia, *Water Management in Mexico City Metropolitan Area*, Water Resources Dev. 353, 370, 2006.
- Trubek, David M. y Álvaro Santos, *The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Trujillo Muñoz, Augusto, *Democracia y territorio. El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores / Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2007.
- Uprimny, Rodrigo, César Rodríguez y Mauricio García-Villegas, "Entre el protagonismo y la rutina: análisis sociojurídico de la justicia en Colombia" en Héctor Fix-Fierro et al (eds) *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, pp. 231-304, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2003.
- Urquiza, Humberto, *Ciencia forestal, propiedad y conservación para el desarrollo nacional. Los estudios y trabajos ambientales de Miguel Ángel de Quevedo: Una historia de su influencia en las políticas de conservación de las cuencas*



- hidrológicas (1890-1940) México*, Tesis de Doctorado en Historia. Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.
- Urquiza, Humberto, *Vivir para conservar. Tres momentos del pensamiento ambiental mexicano (Antología)*, México, UNAM, 2018.
- Valverde, Mariana, “‘Time Thickens, Takes on Flesh’: Spatiotemporal Dynamics in Law” en Braverman, Irus et al. (Eds.) *The Expanding Spaces of Law. A Timely Legal Geography*, Stanford, Stanford University Press, 2014.
- Varela, Roberto, *Cultura y poder. Una visión antropológica para el análisis de la cultura política*, México, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana, 2005.
- Varley, Ann, *Ya somos dueños. Ejido Land Development and Regularisation in Mexico City*, tesis de doctorado, University of London, 1985.
- “The Political Uses of Illegality. Evidence from Urban Mexico” en Fernandes, E. and A. Varley (Eds.) *Illegal Cities. Law and Urban Change in Developing Countries*, Londres, Zed Books, 1988.
  - “¿Propiedad de la revolución? Los ejidos en el crecimiento de la ciudad de México” en *Revista Interamericana de Planificación Vol XXII*, números 87 y 88 (jul-sep y oct-dic), 1989.
  - “The political uses of illegality: evidence from urban Mexico” en Fernandes, Edésio y Ann Varley (eds.), *Illegal cities: law and urban change in developing countries*, Londres, Zed Books, 1998.
  - “Gender and Property Formalization: Conventional and Alternative Approaches”, en *World Development*, vol 35, 2007.
- Von Benda-Beckmann, Franz, Keebet von Benda-Beckmann y Melanie Wiber, M. (Eds.), *Changing properties of property*, Nueva York, Berghahn Books, 2006.
- Wakild, Emily, *Revolutionary Parks. Conservation, Social Justice, and Mexico’s National Parks, 1910-1940*, Tucson, The University of Arizona Press, 2011.
- Waldron, Jeremy, *The Right to Private Property*, Oxford, Clarendon, 1988.
- Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Warman, Arturo, *Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, México, Ediciones de la Casa Chata, 1976.

- *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Weber, Claudio, "Naturalezas muertas. Percepciones de corrupción contra otros indicadores" en Antonio Azuela (coordinador) *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes*. México, IIS/UNAM, 2006.

Weiner, Annette B. *Inalienable possessions: the paradox of keeping-while giving*. Berkeley, University of California Press, 1992.

Woodman, Gordon R., Ulrike Wanitzek, and Harald Sippel (Eds.), *Local Land Law and Globalization. A comparative study of peri-urban areas in Benin, Ghana and Tanzania*, Munster, Lit Verlag, 2004.

Zhang, Li, "Forced out of home: Property rights, civic activism, and the politics of relocation in urban China" en *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*, Brockport. Summer, Vol.33, Iss. 2/3/4, 2004.

Zhang, Mo, "From Public to Private: The Newly Enacted Chinese Property Law and the Protection of Property Rights in China" en *Berkeley Business Law Journal*, Vol. 5, [en línea], 2008, disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1084363>

Ziccardi, Alicia. 2003. "La planeación urbana municipal. ¿Función normativa o sustento de la gobernabilidad local?" en Enrique Cabrero (coord.) *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Porrúa y CIDE.

- *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*, México, UNAM, 2003.

Zweig, David "To the courts or to the barricades: can new political institutions manage rural conflict?" en *Chinese Society. Change, conflict and resistance*, 2nd Edition, Londres, Routledge/Curzon, 2004.