



Territorios

ISSN: 0123-8418

editorial@urosario.edu.co

Universidad del Rosario

Colombia

Salazar, Clara

“El puño invisible” de la privatización

Territorios, núm. 30, enero-junio, 2014, pp. 69-90

Universidad del Rosario

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35731003004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Territorios 30 / Bogotá, 2014, pp. 69-90
ISSN: 0123-8418
ISSNe: 2215-7484

Reconfiguración territorial y mercados de tierras rurales

“El puño invisible” de la privatización

Privatization: The Iron Fist in a Velvet Glove?

“O punho invisível” da privatização

Clara Salazar*



Recibido: 20 de enero de 2014

Aprobado: 14 de marzo de 2014

Doi: dx.doi.org/10.12804/territ30.2014.03

Para citar este artículo:

Salazar, C. (2014). “El puño invisible” de la privatización. *Territorios*, 30, 69-90. doi: dx.doi.org/10.12804/territ30.2014.03

* Arquitecta, Maestra en Urbanismo y Doctora en Ciencias Sociales con Especialidad en estudios de población en el Colegio de México. Profesora-Investigadora. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, Colegio de México. Correo electrónico: csalazar@colmex.mx

RESUMEN

Palabras clave

Privatización, derechos de propiedad, comunidades agrarias o ejidos, constructores capitalistas, mercado formal e informal.

Los derechos de propiedad de la tierra pueden ser comunitarios o individualizados, delimitar diferentes usos y beneficios legítimos, así como definir temporalidades para su ejercicio, y presentar o no restricciones para su enajenación. En el contexto neoliberal, sin embargo, la definición de derechos de propiedad de la tierra con dominio pleno e individualizado se considera la mejor forma para aumentar la inversión y conseguir la equidad social. En este trabajo reflexionamos sobre el cambio de régimen de propiedad social (o de las comunidades agrarias) a privada en México. Analizamos en particular, cómo su aplicación en la periferia urbana ha transformado las relaciones sociales de propiedad entre ejidatarios y pobladores de menores ingresos y establecido condiciones para un desarrollo del mercado formal de tierra.

Sin desconocer que la entrada del sector inmobiliario capitalista al mercado de tierra en la periferia urbana, puede derivar beneficios económicos a los sujetos agrarios, los hallazgos de este trabajo indican que se trata fundamentalmente de un estado ilusorio. Los instrumentos jurídicos creados para facilitar la individualización de la propiedad social, no cumplen con la función de capitalizar el campo y, por el contrario, llevan a un proceso de despojo de la tierra de las comunidades vía mercado, lo que facilita los procesos de acumulación capitalista en el ámbito urbano. Adicionalmente, dificulta tanto las acciones de regularización de asentamientos informales como el acceso de los pobres al suelo urbano.

ABSTRACT

Keywords

Privatization, property rights, agrarian communities (ejidos), capitalist property developers, formal and informal markets.

Property rights can be either collective or individual; they can denote different types of entitlement to use or benefit from a property; they can set different periods for the exercise of those entitlements; and they can incorporate or be free from restrictions on alienation. In the neo-liberal context, however, property rights understood as full individual title are considered the best means to increase investment and achieve social equity. This article evaluates the transformation of social property (i.e. that held by agrarian communities) into private property in Mexico. In particular, it examines how the implementation of this change in the urban periphery has transformed the social relations of property between ejidatarios and the low-income population and paved the way for development of a formal land market.

In principle, the growing involvement of real estate capital in the land market on the urban periphery can yield economic benefit for the holders of agrarian land rights, but the findings of this study suggest that the prospect of their obtaining lasting gain is an illusion. The legal instruments created to facilitate the individualization of social property do not facilitate the capitalization of rural assets. On the contrary, they lead to a process of dispossession by which communities lose their land to the market, supporting the process of capitalist accumulation in urban areas. In addition, they hinder both the regularization of informal settlements and access to urban land by the poor.

RESUMO

Os direitos de propriedade da terra podem ser comunitários ou individualizados, delimitar diferentes usos e benefícios legítimos, assim como definir temporalidades para seu exercício, e apresentar ou não restrições para sua alienação. No contexto neoliberal, no entanto, a definição de direitos de

propriedade da terra com domínio pleno e individualizado se considera a melhor forma para aumentar a inversão e conseguir a equidade social. Neste artigo refletimos sobre a mudança de regime de propriedade social (ou das comunidades agrárias) a privada no México. Analisamos em particular, como sua aplicação na periferia urbana tem transformado as relações sociais de propriedade entre ejidatários e moradores de menores ingressos e como tem estabelecido condições para um desenvolvimento do mercado formal de terra.

Sem desconhecer que a entrada do setor imobiliário capitalista ao mercado de terra na periferia urbana, pode derivar benefícios econômicos aos sujeitos agrários, as descobertas deste trabalho indicam que se trata fundamentalmente de um estado ilusório. Os instrumentos jurídicos criados para facilitar a individualização da propriedade social, não cumprem com a função de capitalizar o campo, e pelo contrário, levam a um processo de despojo da terra das comunidades via mercado, facilitando os processos de acumulação capitalista no âmbito urbano. Adicionalmente, dificulta tanto as ações de regularização de assentamentos informais quanto o acesso dos pobres ao solo urbano.

Introducción

En México prevalecen tres sistemas de propiedad de la tierra: público, privado y social. Este último corresponde a la mitad del territorio nacional e incluye los territorios que fueron reconocidos a las comunidades agrarias y aquellos que les fueron dotadas bajo el nombre de ejidos en el contexto de la reforma agraria en la segunda década del siglo pasado. Hasta 1992 esas tierras fueron inalienables, intransferibles e inembargables y, por lo tanto, no susceptibles de incorporarse al mercado formal de suelo. A pesar de ello, fueron adquiridas por pobladores de bajos ingresos, sumándose a la urbanización por medio de procesos de compraventa sin validez jurídica, lotificándose sin reglamentación urbana y edificándose sobre ellas viviendas autoconstruidas, con lo que se conformaron los llamados asentamientos irregulares o informales.

Con el fin de terminar con la reforma agraria y permitir la transferencia de tierra

del sistema de propiedad social a propiedad privada, se modificaron, en 1992, el artículo 27 de la Constitución y la Ley Agraria. Se propuso que, para superar la pobreza, la marginación y hacer que imperara la justicia en el campo mexicano, era necesario hacerlo más productivo, promover la inversión, y aclarar los derechos de propiedad para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.¹ Como resultado, se transformó el marco jurídico-institucional agrario que permite la enajenación de la propiedad ejidal. Sin embargo, los cambios en la ley no han tenido los efectos esperados de capitalización del campo y no han traído más justicia social a los campesinos (Appendini, 2010). A cambio, en las periferias urbanas se ha comprometido una nueva y significativa oferta de tierra social al mercado inmobiliario formal y se han incorporado nuevos actores y formas de relacionamiento social en torno a la propiedad, que cambian los patrones de poblamiento, incrementan los precios de la tierra y aumentan las

¹ Dentro de la exposición de motivos presentada por el Ejecutivo federal, se argumentó que la mayoría de los productores rurales, ejidatarios o pequeños propietarios, vivían en condición de pobreza porque tenían minifundios con estancamiento y deterioro técnico que se traducía en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Se dijo, además, que había "prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediaria, y venta de tierras ejidales que se llevan a cabo al margen de la ley", que se debían canalizar constructivamente por la vía del derecho por que dificultaban el acceso a financiamiento, tecnología y escalas de producción rentable. Además, se replicó que la falta de amparo jurídico en las operaciones disminuía el valor del ingreso derivada de ellas que los campesinos perdían en esos casos la defensa legal de sus intereses. El texto completo puede ser consultado en: Crónica Parlamentaria. Exposición de motivos presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados para reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sesión del jueves 7 de noviembre de 1991. <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/001.html>

dificultades de los sectores populares de acceder a ella y conseguir la regularización de sus predios.

El objetivo de este trabajo es contribuir a la reflexión sobre la transformación de las reglas formales en torno a la propiedad. Interesa razonar cómo el discurso de ‘legalidad’ en que se sustenta la privatización de la tierra, puede contener en su génesis elementos que dan cabida al cambio de códigos de coexistencia social, algunos visualizados y otros no contemplados por sus promotores, que derivan en efectos contrarios a los declarados y deseados socialmente. Basados en el caso de México, se reflexiona sobre cómo las transformaciones jurídico-institucionales dirigidas a facilitar el cambio de régimen de propiedad social a privada, influyen en la racionalidad de los actores y en sus elecciones transformando el orden social. En particular se explora cómo los actores usan los mecanismos jurídicos creados (dominio pleno y sociedades mercantiles) para transferir la propiedad social a privada, y cómo esas experiencias se constituyen en parámetros para la construcción de procesos de organización formal que impactan el precio del suelo en la periferia urbana afectando a los sectores de menores ingresos. Nos preguntamos si los mecanismos jurídicos, como ‘instituciones económicas del capitalismo’, constituyen campos ‘legales’ fértiles para capitalizar los núcleos agrarios, tal como lo señala la ley, o actúan como mecanismos del mercado para despojarlos de la tierra lo que permite fundamentalmente procesos de acumulación al sector inmobiliario formal. En este

contexto se polemiza también sobre el efecto que la aplicación de esos mecanismos tiene sobre los procesos de producción del espacio construido.

Para revelar en detalle el proceso de privatización de la tierra que se acompaña de nuevos actores y formas de relaciones interpersonales y contractuales en torno a la propiedad, realizamos una serie de recorridos de campo en el municipio Cuatitlán Izcalli, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Allí nos concentramos en conocer cómo se estaban dando los procesos de transferencia de tierra en el ejido San Francisco Tepojaco, en el cual, al igual que en otros ejidos colindantes, se realizan desde hace varias décadas procesos de compraventas informal de tierra entre ejidatarios y pobladores de escasos recursos. Hoy, en ellos se llevan también transferencias de tierra social a privada, y la tierra circula entre ejidatarios y el sector inmobiliario capitalista. Aunque nuestras reflexiones derivan fundamentalmente de un caso de estudio, consideramos que la información proveniente de entrevistas, realizadas entre febrero y abril de 2013, con los diferentes actores involucrados, constituyen un importante testimonio de las nuevas elecciones económicas y de organización contractual entre ejidatarios y el sector inmobiliario capitalista, y permiten razonar sobre a quiénes el nuevo marco legal, da derechos, a quiénes les niega el derecho a tener derechos, y cuáles son esos derechos.

A manera de poner en contexto a los lectores, se inicia la exposición con algunos

antecedentes sobre la transformación del sistema de tenencia de la tierra en México y los mecanismos creados para transferir la propiedad social a propiedad privada. Seguidamente, se presenta un bosquejo de cómo la privatización del suelo ha transformado los procesos de poblamiento en la periferia urbana, para pasar a analizar la manera en que los cambios jurídicos de 1992 han generado transformaciones institucionales en un sentido amplio. Se concluye con algunas reflexiones.

Antecedentes y cambios en el marco jurídico

En México, el suelo, según la persona a quien pertenece, es considerado un bien de dominio del poder público, propiedad de los particulares o propiedad de las comunidades agrarias. Este último tipo de propiedad, denominada propiedad social, corresponde a las tierras que fueron reconocidas a las comunidades agrarias y asignadas a los ejidos para su uso y usufructo, durante un largo y complejo proceso de reparto de tierras que comenzó en 1912 y se concretó con su inclusión en el artículo 27 de la Constitución de 1917 (Warman, 2004). Desde entonces y hasta 1992, las tierras de los núcleos agrarios habían sido imprescriptibles, inalienables e inembargables, es decir, no susceptibles de ser transferidas a particulares y, en consecuencia, de incorporarse al mercado formal de suelo urbano. Sin embargo, dada la incapacidad del Estado de ofrecer vivienda a los grupos más desfavorecidos de la población, el suelo

social ubicado en la periferia de las ciudades se incorporó al crecimiento urbano mediante un mercado informal.²

Ante la magnitud alcanzada por la urbanización informal, el Estado mexicano creó en 1973 la Comisión de Regularización de Tenencia de la Tierra (Corett), para ofrecer seguridad jurídica a los poseedores de predios informales y facilitar la incorporación de estos al desarrollo urbano. Por cerca de dos décadas, ese organismo regularizó 2,5 millones de predios, utilizando la expropiación³ como único instrumento para transferir la propiedad social a los particulares. A partir de 1992, nuevos instrumentos jurídicos fueron creados para que la tierra social se pudiese incorporar al mercado formal de suelo y actores privados pudiesen participar de ese proceso. Con lo anterior, la expropiación dejó de ser el único mecanismo para transferir la propiedad social a privada,⁴ y la Corett, el único organismo autorizado para regularizar los predios informales en los asentamientos humanos.

Los nuevos mecanismos de transferencia del régimen social al privado

Un primer paso para conseguir la transferencia del régimen social a privado fue el reconocimiento de personalidad jurídica y patrimonio propio a los ejidos y a las comunidades agrarias y, en consecuencia, el otorgamiento, en calidad de propietarios, de las tierras dotadas o adquiridas a sus miembros (artículo 9 de la Ley Agraria). A partir de

² Para dar una idea de la importancia de este proceso, vale mencionar que algunos estudios han señalado que alrededor del 70% de la superficie de las ciudades mexicanas se dio inicialmente sobre asentamientos irregulares (Dubau, 1998).

³ La tierra a las comunidades agrarias se expropiaba mediante decreto presidencial, se transfería a la Corett y este organismo realizaba los trabajos técnicos de medición de predios, gestionaba un proyecto normativo ante las autoridades municipales correspondientes y agenciaba la titulación a nombre de los poseedores de los predios.

⁴ Para ampliar sobre los motivos, véase Salazar (2012). Azuela y Herrera (2013) presenta también una explicación más amplia del debilitamiento del recurso de expropiación en el Estado mexicano.

⁵ El Procede se dio oficialmente por terminado a fines de 2006. A partir del 1 de julio de 2007, entró en vigor otro programa: el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin regularizar (Fanar), con el fin de concluir la regularización de la propiedad social.

⁶ Las sociedades mercantiles son entes (personas morales) que cuentan con patrimonio propio, a los que la ley les reconoce personalidad jurídica para canalizar sus esfuerzos a una finalidad lucrativa común, de modo que los beneficios de las actividades realizadas sean percibidas por los socios.

1992, la Ley Agraria faculta explícitamente a los ejidatarios a terminar con el régimen ejidal, y obtener beneficios directos de la urbanización de sus tierras cuando se encuentren en áreas de crecimiento urbano. ¿Lo obtienen?

Establecida la personalidad jurídica, y para hacer operativo el cambio de régimen de propiedad de social a privado, se creó en 1993 el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede).⁵ Igualmente, hubo una reestructuración institucional para facilitar la asignación de derechos de propiedad a los núcleos agrarios. En este contexto se restructuró el Registro Agrario Nacional (RAN) y se crearon la Procuraduría Agraria y los tribunales agrarios. Al RAN se le autorizó ‘regularizar’ los solares urbanos y, en ese momento, no se cuestionó si tal consentimiento afectaría las funciones de regularización de asentamientos humanos ejercida hasta entonces solo por la Corett. De acuerdo a datos del Registro Agrario Nacional, para 2012, el sector agrario había certificado 94% de los núcleos agrarios y 90% de la superficie de propiedad social.

Al interior de los núcleos agrarios, se realizó, mediante el Procede, el reconocimiento de polígonos destinados a parcelas, áreas de uso común y áreas para el asentamiento humano. La ley había señalado previamente un mecanismo jurídico particular para que cada una de esas porciones del territorio pudiese ser desincorporada del régimen ejidal y objeto de enajenación en el mercado formal de tierras. Para las parcelas, la ley señaló el dominio pleno; para

la tierra de uso común, la constitución de sociedades mercantiles; y para los solares urbanos, ubicados en las zonas de asentamientos humanos del ejido, la titulación a nombre de sus legítimos poseedores. Los dos primeros instrumentos se han ejercido fundamentalmente en superficie en breña o rural, mientras el relativo a los asentamientos humanos ha estado dirigido a regularizar zonas de urbanización ya constituida y, en menor medida, a ampliarlas.

El uso del dominio pleno posibilita que las tierras parceladas puedan ser vendidas, rentadas, heredadas y utilizadas como garantía en transacciones comerciales o, lo que es lo mismo, convertidas en propiedad privada. Para esto, previo acuerdo de la asamblea ejidal, las parcelas deben darse de baja del régimen ejidal y ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en la localidad correspondiente. A partir de entonces, pasan a ser reguladas por el derecho civil.

La constitución de sociedades mercantiles permite a los núcleos agrarios aportar la tierra de uso común a ellas⁶ y crear nuevas asociaciones con el fin de obtener ganancias fundamentalmente económicas. Estas sociedades pueden ser forestales, ganaderas o de promoción inmobiliaria, y el ejido queda facultado para transmitir el dominio de sus tierras a las empresas con las que se asocia para que las transforme y comercialice los productos creados en ellas. En el caso de las sociedades inmobiliarias, la ley autoriza (artículo 27) que el suelo transformado sea transferido en propiedad a los usuarios finales.

El impacto en los patrones de poblamiento

Previo a 1992, el modelo de urbanización en los núcleos agrarios se había caracterizado fundamentalmente por dos procesos de poblamiento. El primero, y más antiguo, era formal ante la ley pues estaba dado por la ocupación por parte de los ejidatarios, de solares urbanos localizados en el área destinada al asentamiento humano del ejido, que en algunas ocasiones llegaba a obtener la categoría política de pueblo. A quienes habitaban esos predios no les era requerido disponer de documentos jurídicos individualizados que los vinculara a la propiedad. Esto, porque la ocupación de los solares urbanos, por parte de los miembros del ejido era reconocida dentro del régimen comunal y, por lo tanto, formal ante el Estado. A la par, y con los procesos migratorios, se produjo también la ocupación de predios, en parcelas localizadas en las áreas de expansión de la zona urbana ejidal, que fueron vendidos por los ejidatarios, generalmente a migrantes de escasos recursos que los adquirían sin recibir documentos jurídicos sobre la propiedad. Es a estos a los que comúnmente se les ha denominado ‘asentamientos irregulares’.

La institucionalización del proceso de regularización de asentamientos humanos, con la creación de la Corett en los años setenta, puede ser vista como un primer mecanismo de transformación de la propiedad social a privada, cuyo cambio de régimen jurídico como única vía de legalidad para asentamientos humanos en suelo ejidal,

constituye un proceso inacabado e incierto. Si bien un número no despreciable de asentamientos informales fueron regularizados por la Corett antes de 1992, la gran mayoría de los predios se encuentran en situación de irregularidad jurídica. En 2008, se calculaba la existencia de alrededor de 7,5 millones de predios irregulares en las 56 zonas metropolitanas del país (Salazar, 2012). Considerando que la Corett prácticamente ha detenido su función en lo que va de este siglo, y que, desde 1993 hasta la actualidad, el sector agrario ha regularizado alrededor de dos millones de solares urbanos, siendo conservadores y haciendo mal las cuentas, se podría esperar que faltaran al menos cinco millones de predios todavía por regularizar.

Pero, más allá de la tarea pendiente en materia de regularización de asentamientos humanos, interesa destacar que desde los cambios constitucionales, los pobladores de esos asentamientos informales enfrentan mayores dificultades para lograr la regularización de sus predios. La debilidad institucional para otorgarles seguridad jurídica, solo como propiedad privada, se hace evidente cuando se comienza a aplicar el proceso de individualización de la propiedad en el contexto del nuevo marco jurídico. Por un lado, las expropiaciones de tierra, y la superficie expropiada para regularizar asentamientos humanos a favor de la Corett, disminuyeron notablemente desde 1997 (Salazar, 2012). Por otro lado, la Ley Agraria señala que los ejidatarios son ahora los propietarios legítimos de todas sus tierras y ratifica que toda compra-venta

⁷ Para ampliación véase Azuela y Herrera (2013).

de ellas previa a 1992 queda invalidada. En consecuencia, los predios ocupados por miles de familias no ejidatarias que aún no han sido regularizados son jurídicamente propiedad de los ejidatarios. Este escenario que define derechos de propiedad en un diseño normativo simplificado de la ley, resulta desatinado por definición. El desconocimiento de las relaciones de propiedad de la tierra como proceso social, ha llevado a que la reglamentación del procedimiento jurídico para resolverlo sea también desacertado: mediante la Ley Agraria se ha otorgado a los ejidatarios la facultad de designar quiénes son ‘posesionarios legítimos’ de los predios ocupados, y este reconocimiento se ha constituido en un requisito para solicitar la regularización de esos predios. Además, se ha autorizado a los primeros a contratar con particulares la realización de los estudios técnicos dirigidos a la regularización. El efecto es que se ha dotado a los propietarios de tierra de poder de decisión de adjudicar o no derechos de propiedad a otros ciudadanos.

Las nuevas circunstancias jurídicas, que refuerzan la ‘inalienabilidad de la propiedad privada’, antes de resolver el problema de los asentamientos informales, lo han agravado al transformar la dinámica institucional de la regularización. En un contexto de pérdida de legitimidad del recurso expropiatorio⁷ y del otorgamiento de incentivos para transitar hacia tratos formalizados, se observa que los ejidatarios evitan de forma amplia, en la periferia urbana aceptar lo que consideran ‘indemnizaciones insuficientes’ por la expropiación de sus tierras con ob-

jetivos de regularización de asentamientos humanos. A cambio, optan por obtener en un menor tiempo, ganancias derivadas directamente de los afectados (pobladores de bajos recursos) a quienes les exigen pagar el servicio de regularización de sus predios contratado directamente con empresas particulares (Salazar, 2012).

Hay que llamar la atención de que la defensa a ultranza de la propiedad privada, condujo al Estado mexicano a otorgar, mediante el marco jurídico, poder irrestricto a los ‘propietarios’ de tierra, en detrimento de los pobladores de menores ingresos quebrantado el acuerdo social de la regularización. Lo que está en juego es que el nuevo marco institucional ha creado condiciones para que los núcleos agrarios puedan omitir voluntariamente el reconocimiento de posesión legítima del predio, a aquellos pobladores a quienes les habían cedido previamente, mediante arreglos informales, derechos de acceso, transformación y exclusión. Ante la vertiginosa caída de la acción de la Corett en materia de regularización, los pobladores de los asentamientos humanos no identifican vías alternas para exigir al gobierno les sean reconocidos derechos de propiedad. Por un lado, reconocen a los tribunales agrarios como órganos destinados a defender los derechos de los sujetos agrarios; al no identificarse como tales no recurren a ellos. Del cerca de medio millón de juicios registrados en los tribunales agrarios entre 2001y 2012, solo 2,1% se relacionan con sujetos que exigen ser reconocidos como propietarios legítimos de sus predios. Por

otro lado, están inhabilitados para recurrir al recurso de usucapión, por habitar predios que se encuentran bajo el régimen agrario.

Así, sin haberse resuelto la cuestión del poblamiento informal, se inaugura en 1992 un nuevo proceso de urbanización en suelo social: la ocupación formal. Algunos autores consideran que el proceso de privatización no se ha dado en la magnitud esperada (Warman, 2004), debido a que a nivel nacional solo se ha transferido el 2,6% de la superficie ejidal a dominio pleno y en ella solo han participado el 12% de los ejidos. Igualmente, se argumenta que la circulación de la tierra social no ha conducido a su acaparamiento o concentración (Robles, 2008, p. 148). Otros juzgamos, sin embargo, que el proceso de privatización se ha ejercido con gran intensidad, pero se ha concentrado en las periferias urbanas. Es aquí donde hay condiciones para generar una rentabilidad alta de la tierra asociada a los cambios de uso de suelo de rural a urbano y a las mutaciones constantes en la división técnica y social del espacio que conlleva el desarrollo de acumulación capitalista (Jaramillo, 2009, p. 196). Algunos datos apoyan el argumento de que la privatización del suelo de los núcleos agrarios ha empezado a ser sustento de negocios del sector inmobiliario capitalista en las periferias urbanas. Por un lado, en los últimos 30 años la expansión urbana de las áreas metropolitanas del país se dio a un ritmo del 7,4% anual, mientras que la población urbana lo hizo al 2,7% (ONU-Hábitat y Sedesol, 2012). Además, estimaciones sobre la superficie transferida a dominio pleno en

los municipios que conforman las 56 zonas metropolitanas del país señalan que, para 2008, alcanzaba el 5,5% de la superficie ejidal (Salazar, 2009).

Al acotar el fenómeno a la década de los noventa y a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), Connolly (2012) observa que los conjuntos de vivienda social aumentaron su contribución a la mancha urbana al pasar de 17,6% entre 1995 y 2000, a 35% en el siguiente lustro (p. 401), mientras los asentamientos informales perdieron representatividad; entre 1990 y 2000 estos constituyan el 72% de la superficie metropolitana; pero entre 2000 a 2005, pasaron a representar el 50% de la misma (Connolly, 2012). Si bien a partir de la autora citada, no se puede concluir que la ocupación irregular ha disminuido, sí se puede afirmar que la urbanización autorizada ha utilizado una gran cantidad de suelo expandiendo la periferia urbana de la ZMCM, lo que ha generado un nuevo modelo de ‘urbanización formal’ apoyado en una política habitacional dirigida a promover el crecimiento de la industria de la construcción. Salazar (en prensa) indica que entre 1993 y 2012 se transfirieron a dominio pleno 17423 hectáreas de los núcleos agrarios en los municipios conurbados de la ZMCM, lo que significa un 6,5% de la superficie ejidal existente en ellos. Igualmente que se autorizó una superficie de 11335 hectáreas para la construcción de 312 conjuntos habitacionales que representan 769071 viviendas, en un periodo menor a diez años (Salazar, en prensa).⁸ Queda por responder si los mecanismos generados

⁸ En un trabajo reciente hemos documentado un incremento habitacional excesivamente rápido en los municipios metropolitanos de la ZMCM y un funcionamiento volátil del mercado de suelo por ser territorio de experimento neoliberal. Se observó también que la superficie autorizada para conjuntos habitacionales se destinó fundamentalmente a derechohabientes o acreditados con poca capacidad adquisitiva: 66,9% de las viviendas autorizadas fueron de interés social y 16,9% de tipo social progresivo. Estos dos tipos de vivienda, son los que el mercado inmobiliario formal ofrece en el más bajo precio (Salazar, en prensa).

para privatizar la tierra social están contribuyendo a que los ejidatarios obtengan por su enajenación, mayores ganancias que las obtenidas de los pobladores de asentamientos irregulares.

El acoplamiento a las instituciones del ordenamiento privado

Existe en la literatura especializada la discusión en torno al mundo del contrato que regula las transacciones. Una parte de esa discusión gira en torno a los incentivos y cómo superar las “deficiencias de las tradiciones más sencillas de los derechos de propiedad” (Williamson, 2013, p. 37). Siguiendo a Furuboth y Pejovich (1974, p. 4; citados en Williamson, 2013) los derechos de propiedad de un activo se dividen en tres partes: el derecho a usar el activo, el derecho de apropiarse de sus rendimientos y el derecho a cambiar su forma o sustancia. Se asegura, que estos aspectos se cumplen si se respeta la estructura ‘legalmente sancionada’, y si los agentes participantes cumplen las instrucciones. Tomando esos principios como válidos, quienes promovieron la privatización de la tierra social en México, manifestaron que los cambios jurídico-institucionales permitirían a los ejidatarios obtener mayores ganancias de sus tierras si las enajenaban mediante contratos formales, que si las continuaban transfiriendo mediante intercambios informales. ¿Es esto así?

Bien es cierto que como propietarios legítimos de sus tierras desde 1992, los ejidatarios encontraron nuevos demandantes

de suelo: el sector inmobiliario capitalista. También es cierto, que transferir sus parcelas a dominio pleno les permite enajenarlas mediante los procedimientos utilizados en las normas mercantiles; el capitalista constructor les compra la tierra para producir un inmueble, y el propietario original o vendedor, le cobra la tierra por adelantado a que se dé el proceso de urbanización (Jaramillo, 2009, p. 124). ¿Pero le cobra la tierra a un precio mayor que el que le cobra a los pobladores de los asentamientos informales? Los instrumentos jurídicos seleccionados como orden de la legalidad, que permite al sector inmobiliario capitalista apropiarse del derecho jurídico de poseer la tierra, no parece haber dotado automáticamente a los ejidatarios de mejores condiciones para su negociación, ni garantizarles que obtendrán un incremento inmediato de su precio. Por medio de entrevistas, se pudo constatar que en las transferencias de tierra social a privada en la periferia urbana (momento 1), los capitalistas constructores compraron la tierra en breña y pagaron a los ejidatarios el metro cuadrado al mismo precio que estos imponían en el mismo lugar y momento, a los pobladores de los asentamientos irregulares. Esto no significa que para apropiarse de la tierra social, los capitalistas constructores no incurrieran en costos adicionales; desde un principio se hicieron cargo de las gestiones burocráticas necesarias para transferir la tierra social a privada. Tal acción presionó posiblemente a los ejidatarios a no poder exigir un sobreprecio por la enajenación de tierras, que ellos querían vender en el

momento inmediato en que se abrió al mercado formal.

En las circunstancias descritas no es de extrañar que los ejidatarios no obtuvieran de los capitalistas constructores, ganancias superiores a las que obtenían en el mercado informal de tierra. Será en una etapa posterior (momento 2), en que se podrán ver beneficiados por los incrementos del precio de la tierra. Esto sucede después de que los capitalistas constructores ya se han apropiado de la primera tierra que compraron, proponen a los gobiernos municipales utilizarla como reserva territorial para uso habitacional y comienzan a generar una renta diferencial⁹ soportada con inversión intensiva de capital. Esta renta más alta tiende a imponerse en toda la zona. Así, en el momento uno, solo en apariencia los ejidatarios podrían haber obtenido un sobreprecio por la tierra. Para entonces, recién se estaba generando un mercado formal de tierra urbana y no había escasez de la misma. Si los ejidatarios llegaron a recibir en el momento uno, grandes cantidades de dinero por parte del sector inmobiliario capitalista, fue como contraprestación inmediata por haber enajenado enormes superficies de terrenos, no por haber logrado obtener un sobreprecio por la tierra.

Presumiendo la existencia de un momento dos, los ejidatarios llegarán a obtener un sobreprecio por la tierra que aún conservan, derivado de que los capitalistas constructores iniciaron el proceso de urbanización a gran escala en los predios adquiridos en el momento uno, que elevó las rentas de forma generalizada en la zo-

na. Así son los cambios de uso de suelo y la inversión intensiva en capital y trabajo, lo que permitirá a los ejidatarios apropiarse de una porción creciente del excedente añadido sobre la tierra que aún conservan y que mantienen ociosa, y solo si logran meterla al mercado. Es decir, si hay demanda sobre ella. Se quiere hacer notar, siguiendo la lógica de Jaramillo (2009), que el excedente, o cambio del precio hacia arriba de la tierra, no hubiera podido afectar el precio de la tierra vendida en breña por los ejidatarios en el momento uno, porque todavía no se concebía como suelos para uso urbano, ni se iniciaba el procesos de urbanización.

Ahora bien, en la tabla 1, se pueden observar variaciones en los precios del suelo por tipo de poblamiento y periodo en una zona analizada. Hasta 1992, cuando todavía no había un marco institucional que sustentara un mercado formal de tierra de origen social, el precio del metro cuadrado en breña era de MXN 20 (US\$6,47). Activados los mecanismos para su conversión al dominio pleno, así como para su incorporación al desarrollo urbano, su precio aumentó considerablemente: para 1999, con la aprobación municipal para la construcción del conjunto urbano progresivo, los lotes con servicio se ofrecieron en MXN 800 (US\$81,24) el metro cuadrado, pagaderos al contado; para abril de 2013,¹⁰ los mismos habían alcanzado precios de MXN 2000 (US\$153,51) para uso habitacional y MXN 3000 (US\$230,26) para uso comercial. Eso significa que el mayor incremento en el precio se produjo en los años inmediatos a que se activara la

⁹ Una primera renta absoluta que se obtiene de la tierra proviene de su apropiación, es decir, el propietario puede cobrar un precio, por el simple hecho de poseerla. Cuando el propietario o el inversionista le invierte capital y trabajo, se genera ganancia adicional que es soportada por la técnica. Para ampliación véase Jaramillo (2009).

¹⁰ Existe también el producto ‘vivienda terminada’, cuyo precio varía entre MXN 3000 y 9000 (US\$230,26 y 690,79) el metro cuadrado, según su condición y características constructivas. No hacemos referencia a este producto aquí porque el tipo de análisis requerido escapa a los objetivos de este trabajo.

Tabla 1. Precio promedio de la tierra ejidal antes y después de las reformas de 1992 periferia urbana de la ZMCM

| Localización de predio según poblamiento | Oferente | Precio por metro cuadrado (US\$*). Diferentes años | | | Características del predio |
|--|---------------------|--|----------|--------|--|
| | | 1992 | 2000 | 2013 | |
| Pueblo | Particular | 6,47 | Sin dato | 115,13 | Instalación de agua, drenaje y energía eléctrica |
| | | | | | Sin título de propiedad |
| Asentamiento irregular | Ejidatario | 6,47 | Sin dato | 89,5 | Instalación de energía eléctrica |
| | | | | | Sin título de propiedad |
| Urbanización formal | Inmobiliaria ejidal | No existía | 81,24 | 153,51 | Lote con servicios instalación de agua, drenaje y energía eléctrica. Título de propiedad. |
| | Particular | No existía | Sin dato | 122,81 | |
| | Inmobiliaria ejidal | No existía | 152,31 | 230,26 | Predio comercial con servicios |
| | Constructora | No existía | 394,11 | 731,47 | Vivienda terminada** |

* El tipo de cambio peso (MXN) dólar (US\$) se calculó para el 30 de junio de cada año.

** Precio promedio de la oferta en www.casastrovit.com.mx, consultado el 2 de mayo de 2013.

Fuente: Los precios presentados se obtuvieron en trabajo de campo realizado en abril de 2013 en los municipios Cuautitlán Izcalli y Nicolás Romero, que forman parte de la ZMCM.

privatización y respondió a la expectativa de la urbanización formal; entre 1992 y 2000, el precio se incrementó en 4000%, y en lo que va del siglo presentó otro incremento de menor proporción: 150%.

En el mismo cuadro también se puede advertir que los precios del suelo se intensificaron en toda la zona analizada, sin excepción por tipo de poblamiento o régimen de propiedad. Esto se explica por el fenómeno recientemente señalado: hubo un cambio generalizado del precio de la tierra hacia arriba, en toda la zona, como efecto de la inversión en capital y trabajo realizada por el sector inmobiliario capitalista. Al respecto, sin embargo, se quiere hacer notar dos aspectos. El primero, es

que los lotes con servicio producidos por el sector formal, son ofrecidos por los particulares que los adquirieron en propiedad en un precio menor, que el demandado por la empresa creada para formalizar las ventas (Inmobiliaria Ejidal). Es decir, los particulares persiguen un margen de ganancia mucho más bajo que la empresa. El segundo, es que los lotes con servicios localizados en el poblado original y que se ofrecen a la venta en el mercado informal por carecer de documentos jurídicos que avale la propiedad, no presentan variaciones de precio significativamente menores respecto de aquellos ofrecidos en el sector formal, ¿cómo es esto posible?

Por el momento no tenemos todas las respuestas. Un factor que puede contribuir a explicar la cercanía de precios es que la urbanización producida por los constructores capitalistas, se encuentra en condiciones de franco deterioro. El conjunto habitacional analizado cuenta en la actualidad con 11000 viviendas pero un importante número de ellas está deshabitado, ya sea porque no terminaron de construirse, fueron abandonadas o no han sido vendidas. Igualmente, un número importante de lotes con servicio no ha sido edificado. La precarización del conjunto, es motivada por falta de responsabilidad de los constructores, la debilidad institucional para atender la habitabilidad básica y situaciones delincuenciales. En trabajo de campo se verificó que los pobladores son abastecidos con agua solo dos días a la semana. El Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio, Operagua, ratificó esa información. Los funcionarios mencionaron que había muchas quejas por parte de los pobladores del conjunto habitacional, que la constructora no había terminado las obras de abastecimiento de agua y que la zona sufría de muchos problemas. Los pobladores por su parte, creen que Operagua desvía el agua hacia otras colonias. En esta situación de precarización del hábitat es común el robo del cableado de cobre y de los transformadores instalados por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y que algunas de las viviendas abandonadas sean

utilizadas como ‘casas de seguridad’¹¹ por parte del crimen organizado.

Así, en las circunstancias de insatisfacción que experimentan los pobladores, no es de extrañar que algunos propietarios de lotes con servicio hayan tomado conciencia de que conservar una mercancía deteriorada erosiona su cuota de ganancia y que, en consecuencia, la ofrezcan a un precio inferior al demandado por la empresa (Inmobiliaria Ejidal) que se las vendió, con la finalidad de recuperar parte de su inversión. Los lotes con servicio ofertados en el pueblo, por su parte, parecen poder competir con los precios de la inmobiliaria, al compensar la ‘seguridad jurídica’ con la localización privilegiada respecto de las redes de servicio y equipamientos locales de larga data, y con la seguridad que ofrece habitar un vecindario con tejido social.

Del trato cara a cara, al ‘hombre contractual’

Para incorporar tierra al mercado formal de suelo urbano, los ejidatarios han utilizado también, aunque en menor proporción, otro de los instrumentos que les fue señalado por la ley, la constitución de ‘sociedades mercantiles’.¹² Este es el caso del ejido San Francisco Tepojaco, localizado en el municipio de Cautitlán Izcalli. De acuerdo a los decretos de dotación y ampliación,¹³ el ejido alcanzó, entre unas y otras, una superficie total de 682,5 hectáreas. De ellas, 100 hectáreas han sido ocupadas por asentamientos humanos informales, la mitad

¹¹ *Este término es utilizado frecuentemente en México para designar sitios usualmente secretos, que son utilizados por el crimen organizado, para encerrar personas secuestradas, esconder armas, encubrir operativos delictuosos y hasta abandonar cadáveres.*

¹² *Si bien las sociedades mercantiles se han utilizado poco menos que el dominio pleno, algunos autores señalan que a 20 años de la reforma, aquellas que han adquirido tierras rústicas de terrenos ejidales y comunales, lo han hecho para fraccionamientos urbanos y no para realizar actividades agrícolas, ganaderas o forestales como se pretendía con la reforma. Para ampliación véase: Espinoza, Patiño y García (2012).*

¹³ *El ejido no fue certificado por el Procede. Pero los datos de su certificación en el Phina señalan como superficie del ejido 729,68 hectáreas, todas declaradas de ‘uso común’.*

¹⁴El contrato de asociación en participación se encuentra normado en los artículos 252 al 258 de la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM) y es definido como el contrato a través del cual una persona física o moral llamada asociante, concede a otras personas físicas o morales denominadas asociadas, una participación en las utilidades y en las pérdidas de una negociación mercantil o de una o varias operaciones de comercio, a cambio de la aportación de bienes o servicios que las asociadas realicen.

¹⁵Es posible que los núcleos agrarios, hayan desarrollado otros esquemas de transacción de la tierra con las empresas inmobiliarias, pero esos no son discutidos aquí.

de la cual fue regularizada por la Corett en 1999; el resto, está sin regularizar. En 1997, aportó otras 220,13 hectáreas a una sociedad mercantil para ser urbanizadas y, en la actualidad, retiene todavía 340,5 hectáreas de suelo no urbanizado bajo régimen ejidal en la periferia de la ZMCM.

Un primer aspecto a destacar es que al entrar al imperio de la legalidad que norma la propiedad privada y los cambios de usos de suelo de rural a urbano se aceleró el proceso de urbanización en el ejido. Un lustro después de los cambios constitucionales se había privatizado en un solo acto el 32% de su superficie original, lo que constituye el doble del área ocupada por la urbanización popular en el mismo ejido, durante más de 40 años. Además, en un periodo de dos años, el ejido había registrado la Inmobiliaria Ejidal ante la autoridad correspondiente, firmado un contrato de ‘asociación en participación’ con una Constructora, iniciado un proceso de transferencia de suelo social a privado mediante la aportación de 220,14 hectáreas (escritura pública 24 de mayo de 1997) a esa sociedad mercantil, y obtenido autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado de México, para llevar a cabo la construcción de 11301 viviendas y el trazado de 6640 lotes con servicio en la superficie comprometida para la realización del conjunto urbano social progresivo ‘Lomas de San Francisco Tepojaco’ (Gaceta de Gobierno, Estado de México, 3 de septiembre de 1999).

Un segundo aspecto es que mediante el contrato de asociación en participación,¹⁴

se establecieron claramente las reglas del juego: los asociantes (ejidatarios) aportaron el terreno, y los asociados (la empresa constructora) se hicieron cargo de la urbanización. En este nuevo esquema,¹⁵ el ejido o asociante concede a la empresa constructora o asociada, la tierra a cambio de la aportación de bienes o servicios que la última realice, y acuerdan de manera conjunta la participación en utilidades y pérdidas de ese negocio. El reparto de utilidades se fija a futuro y en precios vigentes al momento de la entrega del producto (lotes con servicios o viviendas) al usuario final, en proporciones de 25% y 75% para asociantes y asociados, respectivamente. Este tipo de contrato difiere del de dominio pleno; mientras en este “se transa el derecho a percibir la renta” (Jaramillo, 2009, p. 124); en el contrato de asociación en participación, se transa el derecho a compartir esa renta. Así, mediante este último mecanismo los ejidatarios logran obtener una parte de la renta generada en el proceso de producción de suelo urbanizado o construcción de vivienda que los constructores realizan. Estos, por su parte, al no tener que comprar el suelo para urbanizarlo y construir vivienda, prescinden de esa inversión inicial para movilizar mejor su capital; asociado y asociante salen beneficiados con esa relación contractual.

Al comparar la transferencia de tierra social en la periferia urbana, que implica un cambio de uso de suelo de rural a urbano, se observan rasgos particulares (tabla 2) según se trate de una transferencia informal o formalizada. En primer lugar, cuando la

Tabla 2. Viejas y nuevas relaciones sociales de propiedad antes y después de las reformas de 1992

| Características de la relación | | |
|--|---|--|
| | Informal Exclusiva hasta 1992 | Formalizada Incluida desde 1992 |
| Régimen de propiedad en momento inicial | Social o ejidal | Privada |
| Actores con quienes el ejidatario negocia | Poblador de bajos recursos | Promotor inmobiliario |
| Tipo de relación | Cara a cara | Cara a cara |
| Posición del otro actor | Consumidor final | Socio |
| Relación contractual | Informal | Asociación en participación |
| Tipo de transacción | Acuerdo social. Negociación <i>ex ante</i> entre las partes | Contrato establecido en Ley mercantil. Negociación <i>ex ante</i> entre las partes |
| Objetivo de la transacción | Obtener un valor de uso | Generar un valor de uso para obtener un valor de cambio |
| Derechos adquiridos | Acceso, uso, exclusión, transformación | Acceso, uso, exclusión, transformación, enajenación |
| Instrumento utilizado para la transferencia jurídica de la propiedad | Expropiación | Dominio pleno y Sociedad Mercantil |
| Características de la mercancía transferida | | |
| Mercancía en momento inicial | Suelo en breña (no urbanizado) | Suelo en breña (no urbanizado) |
| Régimen de propiedad | Ejidal | Privado |
| Condición jurídica de la transferencia | Sin documentos probatorios | Documentos registrados, pago de impuestos, autorizaciones para urbanizar. |
| Condición de la mercancía en momento final | Suelo ocupado con obras de urbanización a medias | Lotes con servicio/Vivienda terminada |
| Situación final | Utilización como valor de uso | Reparto pactado de utilidades |
| | Propiedad privada vía expropiación | Venta a terceros, a través de crédito hipotecario |

relación se establece dentro del régimen ejidal interactúan ejidatarios y pobladores de escasos recursos.¹⁶ Los ejidatarios reciben

un pago diferido en cuotas por parte de los pobladores y estos, como usuarios finales del predio, lo cubren durante su proceso de

¹⁶ Aunque, como hemos dicho, después de 1992 existen los mecanismos para transferir la tierra social al dominio pleno, los ejidatarios solo las transfieren al régimen privado cuando las negocian con el sector inmobiliario capitalista. En caso contrario, continúan realizando compraventas en el sector informal.

ocupación, consumo y transformación con el único objetivo de dotarlo de valor de uso (consumirlo para sí). A diferencia, cuando la circulación de la tierra se realiza entre ejidatarios y constructores capitalistas, se utiliza uno de los instrumentos señalados en la ley: el contrato de asociación en participación; en este último caso, ejidatarios y constructores capitalistas interactúan como socios con la única pretensión de dotar la tierra de un valor de uso, para generar un valor de cambio (transformarlo para ponerlo en el mercado).

En segundo lugar, en la relación informal, el ejidatario recibe un pago por la tierra por parte del poblador y a precio de mercado, es decir al precio más alto que puede exigir por un suelo en breña y sin documentos legales. Uno y otro se relacionan cara a cara para organizar acuerdos de una transferencia de tierra que, aunque informal, implica cesión de derechos de acceso, uso, transformación del predio y exclusión a otros. Es decir, entraña el reconocimiento implícito de la existencia de derechos de propiedad, quedando excluida la transferencia jurídica de la tierra. Esta se consolidará fundamentalmente en un segundo momento y mediante la expropiación. En este proceso, el Estado mexicano pacta una indemnización con el ejidatario, el cual recibe por segunda ocasión otro pago por la tierra; con este acto se facilita el proceso de regularización que culmina en que el poblador de menores recursos sea dotado de propiedad privada.

A diferencia del anterior proceso, en el contrato de asociación en participación

se destaca que los socios retienen la tierra durante su proceso de habilitación y ya transformado recuperan el capital invertido y retienen la plusvalía generada por el trabajo humano. Esta forma de producción del espacio construido así como la transferencia del producto (lotes con servicio o vivienda terminada) a terceros, ha sido pactada previamente entre asociante y asociado, y se maneja mediante reglas anticipadas establecidas en la ley mercantil, incluso para situaciones de incumplimiento de contrato. En esta relación, ambos socios buscan maximizar el interés propio (Williamson, 2013) que tiene que ver con la experiencia y racionalidad de los contratantes. La revisión de este caso permite observar también un proceso de integración entre socios para distribuir las mercancías en el mercado. A los ejidatarios les corresponde promover los lotes con servicio y a la constructora las viviendas terminadas. La división de tareas de promoción entre asociantes y asociados parece necesaria debido a que las características de las mercancías ofrecidas (lotes con servicio y vivienda terminada) atraen clientes potenciales con diferentes niveles de ingreso, y que responden a distintas convenciones de comunicación y trato. Los ejidatarios, a través de la Inmobiliaria Ejidal, promocionan los lotes con servicio principalmente entre clientes sin acceso a crédito, a los que no se les exige documentos probatorios que abalan ingresos económicos o propiedad. Estos clientes firman de ‘buena fe’, una promesa de compra del lote, sin validez jurídica, acompañada de MXN 5000 (US\$383,77) con el fin de ava-

lar la separación del predio. Quince días después, empieza la formalización de la contratación. Al comprador se les conmina a firmar un contrato de compraventa y a realizar un depósito del 15 % del valor total del predio, que puede ser pagado durante cinco meses; realizado ese pago debe firmar pagarés hasta por cinco años. Esta formalización tiene ya implicaciones jurídicas, por lo que los compradores son restringidos a tomar posesión del predio solo hasta haber cancelado el 90 % del precio del mismo. Lo anterior, con el fin de impedir que habiendo tomado posesión del predio, no logre cancelar la deuda y promueva un juicio de usucapión para que le sea otorgado en carácter de propietario.

La entrada de los ejidatarios en este proceso de legalidad implica toda una evolución en su lógica mercantil. La adopción de reglas con responsabilidades jurídicas, los lleva a experimentar un proceso de rápida adaptación a las reglas formales. La transformación jurídica que permite la enajenación de sus parcelas, pone en marcha la racionalidad económica de maximización de la ganancia. Esto es, los ejidatarios transitan de reglas informales a los principios de la ganancia individual reglamentada. Por un lado, despliegan el acuerdo colectivo para transferir a dominio pleno sus parcelas; y, por otro, usan las instituciones económicas del capitalismo para operar en el marco de la propiedad privada.

La posibilidad de establecer relaciones contractuales especificadas en la ley, no los lleva, sin embargo, a renunciar a la realización de transacciones informales de tierra

social en la periferia urbana. Si la demanda de tierra por parte del constructor capitalista disminuye debido, por ejemplo, a que este satura el mercado de vivienda formal y no necesita comprar más tierra para reproducir una segunda mercancía, los ejidatarios seguirán contando con los pobladores de menores recursos como demandantes de tierra. Se quiere puntualizar que en su condición de propietarios de la tierra, los ejidatarios combinan el uso de antiguas y nuevas instituciones lo que genera modelos híbridos de organización para su enajenación. En su calidad de ‘ejidatarios’ continúan circulando tierra en breña a través de compraventa informal a clientes que no están en condiciones de movilizarse de los tratos informales hacia los contratos formalizados; en su calidad de inmobiliaria ejidal, ofrecen lotes con servicio a clientes potenciales que intentan movilizarse hacia esos últimos.

Algunos investigadores han sugerido que una parte de la población de los asentamientos informales puede estar incorporándose al mercado formal de suelo. Se desconoce hasta el momento la magnitud de ese fenómeno, pero advertimos que en caso de intentar hacerlo, todo cambia de aspecto. Cuando un poblador de menores ingresos compra un predio en el mercado informal, lo paga y transforma en el mismo tiempo; pero cuando lo adquiere en el mercado formal, solo puede tomar posesión del predio hasta haberlo pagado en su totalidad. El ordenamiento formal está diseñado para que el vendedor disminuya el riesgo de fraude y evite que el comprador, habiendo tomado posesión del predio y comenzan-

¹⁷ De acuerdo al Inegi, en el último mes de 2013, por lo menos 2,2 millones de personas no lograron ocuparse, aunque fuera una hora a la semana. Otras 29,2 millones de personas en edad y condición de trabajar (59% de la población ocupada) obtuvieron su ingreso de ocupaciones en las que no tienen acceso a ninguno de los beneficios de la seguridad social (González, 2014).

do su proceso de transformación pueda terminar de pagarla y se ampare ante la ley mercantil mediante un juicio de usucapión.

La investidura legal del proceso de compra-venta sustentado en un contrato formal puede ser muy ventajosa para quien lo redacta, quien es generalmente el vendedor, pero no para el comprador. En el contexto de libertad que ejercen los agentes del sector inmobiliario capitalista para incrementar sus ganancias, los intereses que incluyen en los contratos formalizados resultan leoninos para los compradores de un predio producido por ellos. El representante de la Inmobiliaria Ejidal, nos informó que cuando un comprador de un lote con servicios firma un contrato de compraventa, adquiere el compromiso de enfrentar intereses moratorios de 4% mensual; es condicionado a actualizar anualmente el precio del lote en función del aumento del salario mínimo, y también a incrementar año con año, el monto de las mensualidades que pueden ser cubiertas hasta en 60 meses. Todo esto a fin de que la empresa proteja su poder adquisitivo.

Dada la inestabilidad en el empleo que prima en México,¹⁷ no es de extrañar que los compradores no puedan mantener al día los pagos acordados y pierdan el dinero invertido. El representante de la Inmobiliaria Ejidal reconoció que por varias circunstancias, una parte importante de sus compradores, han terminado por perder su inversión. Señaló que alrededor del 10% de quienes apartan un predio no regresan o desaparecen después de pagar dos o tres cuotas de enganche. Indicó que

la inmobiliaria busca un acercamiento, a través de los datos que tiene del comprador, pero que si no lo logra y no hay un contrato firme simplemente se rescinde la compra y el dinero queda en una reserva para la empresa. Reconoció también que las situaciones pueden ser más complicadas para los compradores cuando estos ya han firmado contratos y se retrasan en el pago de sus mensualidades. Es el caso frecuente de clientes que después de tres años pierden su fuente de ingresos y dejan de realizar sus pagos o de otros que habiendo abonado hasta MXN 50000 (us\$3840) presentan retrasos y alcanzan deudas por intereses moratorios de hasta MXN 300000 (23041). A estos últimos es más difícil rescindirles el contrato porque el caso debe ir al jurídico, los edictos cuestan entre MXN 20000 y 30000 (us\$1536 y 2304) y liberar el terreno y poder ponerlo de nuevo a la venta puede tardar hasta dos años.

En los casos en que el proceso contractual se cumple, y los compradores logran pagar el predio en su totalidad, se realiza una junta de conciliación para proceder a la escrituración, que implica la comprobación de no adeudo de intereses por retrasos o de pagos complementarios derivados de la actualización anual de las cuotas. Llegada a una conciliación, los compradores pagan las diferencias, y en 20 días hábiles la Inmobiliaria Ejidal emite la carta finiquito, el contrato y el acta de recepción para que se tramite la escrituración ante notario. Corresponde al comprador pagar el predial, el traslado de dominio, el contrato de agua y los certificados de no adeudo.

Consideraciones finales

En este texto se ha visto que, desde la última década del siglo XX, se produjeron en México cambios a las reglas formales para impulsar el proceso de individualización de la propiedad social, como respuesta ‘inequívoca’ del Estado a la capitalización del campo mexicano y la disminución de la pobreza. Centrando el análisis en el cambio de régimen social a privado en la periferia urbana, se puede concluir que la transformación de las reglas ha permitido la enajenación de la tierra en el mercado formal y la entrada de nuevos actores (inmobiliarios capitalistas o capitalistas constructores), que actúan como ‘pares jurídicos’ de los ejidatarios pero que ello no muestra vestigios de contribuir a la capitalización del campo mexicano. Lo que ofrece son dinámicas nuevas de relacionamiento social que, teniendo como fin último la maximización de la utilidad, tiene efectos sobre los derechos de propiedad y los precios del suelo que afectan diferencialmente a los actores involucrados en las transacciones de tierra.

En primer lugar, las nuevas reglas reactualizan las relaciones sociales de propiedad para acreditar mediante instrumentos jurídicos no solo el cambio del régimen ejidal a privado, si no el uso de suelo rural a urbano. Este nuevo escenario rompe el automatismo de los procesos informales de compraventa de tierra y lleva a los ejidatarios a reinventar nuevas formas de sociabilidad. Ahora, como propietarios jurídicos de la tierra, los ejidatarios se introducen en la racionalidad de los principios econó-

micos y se ejercitan con nuevos actores, los constructores capitalistas, en prácticas contractuales diseñadas para la reproducción del capital. A la vez, dan un giro en el trato con personas con las que previamente habían tenido un espíritu cooperativo; las nuevas reglas les permiten condicionar los pobladores de menores recursos a nuevas erogaciones económicas en el marco de los servicios privados de regularización. El Estado lo ha permitido, porque más que débil, se ha mostrado desinteresado en seguir apoyando la existencia de derechos de propiedad no proactivos a la reproducción del capital. Al interrogarnos en el contexto del cambio institucional descrito sobre el nuevo trato dado por los ejidatarios a personas sin capacidad económica, viene a la mente la parábola de Rousseau sobre los dos cazadores que viviendo sobre el mismo estado de naturaleza (ignoran toda regla moral y no están sometidos a ninguna ley) deciden cooperar para capturar un ciervo. Según Rousseau, no lo logran porque cada uno puede renunciar a su promesa de cooperación; el que ve pasar una liebre, puede decidir seguirla, para obtener su presa, y abandona el acuerdo con el otro. Estamos inclinados a darle la razón a Rousseau. Los ejidatarios han decidido seguir a la liebre.

En segundo lugar, la incorporación de instituciones del ordenamiento privado en la transferencia de tierra social a privada deja ver efectos económicos ilusorios. El amplio ejercicio del dominio pleno en la periferia urbana ha producido un proceso de circulación de la tierra entre ejidatarios y el sector inmobiliario capitalista que favo-

rece la capitalización de la renta de la tierra urbana, pero no la del campo. La evidencia empírica indica que los cambios de uso de suelo de rural a urbano y la inversión intensiva de capital por parte del sector inmobiliario producen un incremento generalizado en el precio de la tierra en la periferia urbana, y ese efecto va en detrimento de la capitalización del campo como sector de la economía. Al analizar los beneficios que esto podría derivar sobre los ejidatarios, tenemos los siguientes hallazgos: los ejidatarios no reciben automáticamente una sobreganancia derivada de la enajenación de sus tierras en breña al sector formal; esto porque el incremento del precio de la tierra ejidal se logra después de que el sector inmobiliario capitalista se ha apropiado de ella y le invierte capital y trabajo. Así, es en un segundo momento, cuando el efecto de la urbanización a gran escala en la zona ha incrementado el precio de la tierra, que los ejidatarios pueden obtener un sobreprecio por la tierra que aún conservan, si logran meterla al mercado. Sin embargo, no es posible evaluar como positivos los efectos colaterales de esta situación. Por un lado, la población de escasos recursos está siendo afectada por los nuevos precios de la tierra en la periferia urbana. Incluso, en ausencia de escasez suficiente de tierra para que los ejidatarios exijan un sobreprecio al constructor capitalista, los pobladores de escasos recursos ya han sido conminados a pagar los precios más altos en la zona. Y esto necesariamente tiene impacto en sus condiciones de vida.

Por otro lado, a un plazo más largo, los ejidatarios podrán quedar desposeídos de la tierra sin haber mejorado sus condiciones de bienestar ni haberse integrado al modo de producción capitalista. Es innegable que el tipo de contrato de asociación en participación establecido entre ejidatarios y constructores capitalistas, ha obligado a los segundos a compartir una parte de la renta generada por ellos con los primeros, y que estos han sido beneficiados económicamente. Pero la adaptación de los ejidatarios a las reglas formales, y las ganancias extraordinarias obtenidas a partir de ellas, no les garantiza salir de la pobreza. No se ha discutido aquí, por no ser objetivo de este análisis, el destino de las utilidades obtenidas por los ejidatarios por la enajenación de sus tierras. Se puede puntualizar, sin embargo, que la mayor proporción de ellas fue distribuida y consumida de forma individualizada, por lo que no llegó a convertirse en capital acumulado. Esta circunstancia y las otras expuestas, ponen de nuevo en tela de juicio, el supuesto de que el logro del interés individual, regulado a través de la competencia, la oferta y la demanda, es capaz de compensar con eficiencia y equidad, la distribución de recursos productos de la actividad económica.

Referencias

- Appendini, K. (2010). La regularización de la tierra después de 1992: la “apropiación” campesina de Procede. En A. Yáñez (coord.). *Economía rural, México,*

- (63-94). México, D. F.: El Colegio de México.
- Azuela, A. y Herrera C. (2013). La propiedad que no se discute. Jueces y expropiaciones en la ciudad de México. En A. Azuela (coord.). *Expropiaciones y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas* (455-511). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute.
- Connolly, P. (2012). La urbanización irregular y el orden urbano en la zona Metropolitana del Valle de México de 1990 a 2005. En C. Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (379-425). México, D. F.: El Colegio de México.
- Duhau, E. (1998). *Habitat popular y política urbana*. México, D. F.: Miguel Angel Porruá/ UAM-A.
- Espinoza, M. A., Patiño, E. y García, Á. (julio-diciembre, 2012). Propuesta de reforma a la fracción IV del artículo 27. *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, (9).
- Gobierno del Estado de México, Municipio de Cuautitlán Izcalli (2009). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli (2009-2012)*. Recuperado de file:///C:/Users/lgaona/Downloads/PLAN%20DE%20DESARROLLO%20MUNICIPAL%202009-2012.pdf
- González, A. (2014, 18 de enero). Afecta el imbatible desempleo a 2 millones 223 mil personas. *La Jornada*, p. 20.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- México. Poder Ejecutivo del Estado. El Consejo Directivo del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 32 fracción IV de la ley de información e investigación geográfica estadística y catastral del Estado de México, en sesión extraordinaria celebrada el veintisiete de junio de dos mil tres (3 de septiembre de 1999).
- México. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares (6 de enero de 1993).
- México. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión. Ley Agraria (26 febrero 1992).
- México. Crónica Parlamentaria. Exposición de motivos presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados para reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sesión del jueves 7 de noviembre de 1991. Recuperado de <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/001.html>
- México. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 febrero 1917)
- ONU-Habitat y Sedesol. (2012). *Estado de las ciudades en México*. México, D. F.: ONU-Habitat.

- Robles, H. (mayo-agosto, 2008). Saldos de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional. *Estudios agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, 14(38), 131-150.
- Rousseau, J. J. (1999). *Discurso sobre el origen de la desigualdad*. Recuperado de <http://www.elaleph.com/libro/Discurso-sobre-el-origen-de-la-desigualdad-de-Juan-Jacobo-Rousseau/897/>
- Salazar, C. (en prensa). Suelo y política de vivienda en el contexto neoliberal mexicano. En V. Ugalde (coord.). México, D. F.: El Colegio de México.
- Salazar, C. (2012). Los ejidatarios en el control de la regularización en la periferia urbana. En C. Salazar (coord.). *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (267-307). México, D. F.: El Colegio de México.
- Salazar, C. (2009). La disponibilidad de suelo social en las 56 áreas metropolitanas del país. *Estudios agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, 28(4), 125-148.
- Warman, A. (2004). *El campo mexicano en el siglo XX*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, O. (2013). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.