

Vivienda y propiedad privada

ANTONIO AZUELA

INTRODUCCIÓN

EN ESTE ENSAYO NOS proponemos ilustrar el modo en que el análisis sociológico del derecho contribuye a arrojar luz sobre un aspecto de las relaciones sociales en el contexto urbano que ha sido insuficientemente tratado por el análisis social: la propiedad de la vivienda en el contexto de los barrios populares de la periferia urbana de América Latina —comúnmente conocidos como “asentamientos humanos irregulares”— en los que, como es sabido, habita una enorme proporción de la población urbana.

En la primera parte argumentamos que el carácter privado de la vivienda es un rasgo estructural de las sociedades urbanas modernas (aun considerando a la vivienda como uno de los derechos sociales y reconociendo la importancia del entorno comunitario de la vivienda en la urbanización popular), lo que se traduce en la necesidad de que las instituciones jurídicas garanticen derechos de exclusión en favor de sus ocupantes. En la segunda parte, tomando como ejemplo la urbanización de los ejidos en México, presentamos algunas reflexiones para mostrar que la institucionalización de ese carácter privado (o, en otras palabras, la juridificación de la apropiación de la vivienda) no es algo universal, sino que depende de las condiciones políticas y sociales en las que se desarrolla el proceso de urbanización. Trataremos de mostrar que sólo un análisis desde la sociología del derecho, centrado en los actores sociales y no en las normas jurídicas en sí mismas, nos puede señalar el verdadero significado de la propiedad en tanto que institución jurídica.

1. LA VIVIENDA Y EL DERECHO A EXCLUIR A OTROS

En los debates académicos y políticos sobre la cuestión de la vivienda, suele pasarse por alto la relación entre ella y la vida privada. Desde que la vivienda es un *problema social*, es decir, una necesidad no resuelta de muchos, tiende a ignorarse que ella representa el espacio por excelencia de la vida privada. Comencemos por

reconocer dos cuestiones que, en efecto, redefinen (aunque no anulan) el carácter privado de la vivienda e incluso modifican la dicotomía clásica entre lo público y lo privado. Nos referimos al derecho a la vivienda y al papel de la comunidad barrial.

El derecho a la vivienda es parte del catálogo de los llamados *derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos*.¹ Al convertirse el acceso a la vivienda en un derecho social, la cuestión se coloca en el terreno de las políticas públicas o, si se quiere, del Estado de bienestar. Ya no se trata sólo de que el Estado garantice como un tercero los derechos de propiedad de las personas sobre el lugar en que viven.² Lo que está en discusión es el conjunto de mecanismos por medio de los cuales los gobiernos deben procurar el acceso a la vivienda para un mayor número de personas. Estamos ante una redefinición del nexo entre lo público y lo privado pero, en rigor, ello no significa la desaparición de la esfera privada, sino el surgimiento de nuevas y múltiples formas de constituir la.

Un segundo elemento que introduce variantes importantes en la configuración de la vivienda como asunto privado es el entorno comunitario que la rodea. Dicho entorno suele ser muy importante en los asentamientos populares de la periferia urbana. Al tiempo en que se va construyendo la vivienda como espacio privado, y en íntima relación con él, se forma una esfera de relaciones sociales que incluyen desde la organización del trabajo de los pobladores en la construcción de bienes colectivos, hasta la instauración de diferentes tipos de relación entre ellos y el Estado, pasando desde luego por la formación de identidades sociales, en el contexto del barrio, que constituyen no sólo un nuevo referente para el espacio privado, sino nuevas presencias en el panorama político de las ciudades.

Como resultado del surgimiento de organizaciones sociales barriales, el acceso a la vivienda y a los servicios no se da de manera directa entre el ciudadano en lo individual y el Estado (o el mercado), sino a través de la mediación de esas organizaciones. Muchas veces, en contextos políticos autoritarios, las organizaciones barriales se convierten en una forma de resistencia u oposición frente al Estado, lo que da lugar al tema del pluralismo jurídico que no examinaremos aquí.³ En todo caso, lo que el trabajo académico ha tendido a ignorar es que la comunidad es un campo social en el que se generan relaciones de poder y que el ámbito en el que esas relaciones son más problemáticas es, precisamente, el de la relación entre la comunidad y los derechos de sus miembros sobre la vivienda. En México, no es extraño observar entre los dirigentes de las organizaciones de los movimientos sociales urbanos una resistencia a las acciones gubernamentales de regularización de la tenencia de la tierra, que da lugar a la entrega de títulos de pro-

¹ La existencia del derecho a la vivienda, igual que el resto de los derechos económicos, sociales y culturales, no es unánimemente reconocida. En favor de ella, véase Leckie (1989) y en contra Block (1989).

² Que es por cierto, el fundamento de la lucha contra los desalojos como parte de las reivindicaciones del derecho a la vivienda. Sobre la campaña internacional contra los desalojos, véase COHRE (1992).

³ De la abundante literatura sobre el tema nos limitamos a señalar los trabajos de Santos (1991), Razzaz (1991) y Benton (1994).

riedad a los ocupantes "irregulares" de predios. Se supone que la irregularidad es un factor que contribuye a mantener unidos a los miembros de la comunidad, lo que da continuidad a las luchas por los servicios. Pero también es cierto que, en ocasiones, los propios dirigentes de ciertas organizaciones presionan a sus miembros hasta el grado de desalojar de sus viviendas a los que no cumplen las reglas establecidas por la comunidad (o a nombre de ella). La tensión entre los dirigentes y los habitantes puede ser tan grande, que no es extraño que algunas importantes organizaciones hayan desaparecido cuando el gobierno ha llevado a cabo con éxito programas de regularización.

Al garantizar el Estado el carácter privado de la vivienda, con la expedición de títulos de propiedad, las relaciones de dominación dentro de la comunidad se transforman radicalmente. No estamos tratando de emitir un juicio sobre la legitimidad de los desalojos realizados por organizaciones (a fin de cuentas, la legitimidad del uso de la fuerza es una cuestión abierta en sociedades donde el estado de derecho es débil), ni afirmamos que no se justifique ningún tipo de restricción comunitaria a la acción de los individuos. Por ejemplo, cuando ellos asumen voluntariamente compromisos con una organización, como en los programas de vivienda con créditos colectivos, es natural que dichos compromisos adquieran incluso formas jurídicas.⁴ Lo que estamos diciendo es que hay que reconocer la fuerza de la esfera comunitaria. Cuando ella es importante, el par público-privado del modelo clásico de las sociedades modernas se convierte en el trío público-privado-comunitario.⁵ La comunidad puede proteger al individuo del Estado, así como el Estado lo puede proteger de la comunidad (caso Chiapas⁶); del mismo modo en que la comunidad tiene que protegerse de algunos individuos (los *free riders*) y lo público de lo comunitario, como cuando unas cuantas organizaciones acaparan la mayor parte de los recursos estatales para vivienda. Es un triángulo complejo que se transforma constantemente y en el que cada uno de los ámbitos se define en relación con los otros dos.

En el proceso de urbanización, la formación del espacio comunitario es parte del proceso de conformación del orden urbano. Pero, al menos en América Latina, es difícil imaginar una situación en la que los habitantes deseen que el espacio habitacional permanezca indefinidamente confundido con el espacio comunitario.

⁴ Hablamos de proyectos con esfuerzo colectivo que desembocan no sólo en bienes colectivos (urbanización) sino también en viviendas y en los que se presenta como problema ineludible la individualización de los derechos y las responsabilidades.

⁵ Para un recuento de la forma en que estos tres tipos de ámbitos sociales se constituyen en referentes para legitimar diversos tipos de intereses en el medio urbano, véase el trabajo pionero de Patrick McAuslan (1980).

⁶ Quizá el caso de desalojos masivos más importante en México en los últimos años es el de los indígenas expulsados de sus comunidades (y obviamente privados de sus viviendas) por las propias autoridades indígenas por razones religiosas, a nombre de la tradición comunitaria. Ahí es claro que la escasa presencia del Estado permite que los individuos estén a merced de la comunidad. (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990.)

En la sociología urbana anglosajona, desde mediados de los años ochenta se ha reconocido que la propiedad de la vivienda no es un asunto trivial. Autores como Peter Saunders y Sidney Plotkin, desde una perspectiva crítica de las sociedades urbanas, han salido al paso de los prejuicios dominantes en el pensamiento de izquierda respecto de la propiedad de la vivienda y han mostrado que se ha cometido un gran error al desestimar la importancia que ha tenido el acceso a la propiedad de la vivienda por parte de amplios sectores de la población, y que el argumento de que se trata de una cuestión meramente ideológica que sólo ha servido para engañar a las clases dominadas respecto de sus “verdaderos” problemas, no sólo constituye un error desde el punto de vista sociológico, sino que incluso ha tenido altos costos políticos.⁷

Sin embargo, cuando llegamos al debate de la misma cuestión en las sociedades subdesarrolladas, en relación con el tema de la regularización de la tenencia de la tierra, lo que encontramos es un prejuicio generalizado en contra del establecimiento de derechos de propiedad sobre la vivienda. En un seminario internacional celebrado en la ciudad de México en 1993, en el que participaron académicos y expertos que tienen una clara influencia en la definición de políticas públicas de 18 países e incluso de organismos internacionales, una de las conclusiones aprobadas fue que la regularización “no necesariamente implica otorgar títulos individuales sobre la tierra, sino que puede abarcar una amplia gama de opciones, desde los derechos de ocupación hasta la tenencia colectiva” (Varios autores, 1993).

Con ello se trata de dejar abierta la posibilidad de establecer formas comunitarias de propiedad o de imponer restricciones a los “beneficiarios” de programas de regularización en sus derechos para disponer libremente de sus casas. Da la impresión de que los investigadores urbanos de las sociedades postindustriales que no encuentran alternativa al peso creciente que adquiere la vida privada en esas sociedades, ven en los países subdesarrollados una oportunidad, quizá la última, para el establecimiento de lazos comunitarios en el medio urbano. El resultado del predominio de esta postura es que el debate sobre la nueva institucionalidad urbana queda en una gran ambigüedad, dado que tiende a desconocerse la importancia de la esfera privada. De ninguna manera tratamos de negar la importancia de los lazos comunitarios; se trata sólo de afirmar que, al menos en América Latina, no es posible ignorar la constitución de una esfera privada como rasgo estructural —esto es ineludible—, de las sociedades urbanas contemporáneas.

Efectivamente, si algo caracteriza a la estructura urbana de las sociedades contemporáneas, es la diferenciación entre espacios públicos y espacios privados. Es

⁷ “... a major contribution of Saunders and the consumption school is to suggest that no movement for social change can ever hope to succeed by suppressing the issue of exclusionary values. Left theorists need to seriously reconsider how exclusionary relations of privacy might be rendered compatible with the communal obligations of public citizenship and economic development. Indeed, it just may be that the absence of attention to such issues on the left has itself been a factor in the dominance by right-wing political forces in the US and England”. (Plotkin, 1987, p. 400). Véase también Saunders (1984).

verdad que existen diversos tipos de espacios que podrían llamarse “intermedios” o “semipúblicos”. De hecho, en el debate suele invocarse la importancia de esos espacios (que no son ni públicos ni privados) en ciertos contextos urbanos del mundo subdesarrollado. Así por ejemplo, en México, el patio de la “vecindad”⁸ es considerado como un importante espacio de socialización. No hay duda de ello, pero la existencia y la importancia de tales espacios no anula el carácter privado de la vivienda, ni la nitidez de la línea que la separa de los espacios públicos o comunitarios. Es mucho el esfuerzo que queda por hacer en el futuro para asegurar la existencia de espacios comunitarios en los barrios, pero no está a la vista un modelo urbano que proponga que la gente viva en espacios que no sean privados.⁹ Es inútil resistirse a la idea de que la vivienda está vinculada a la vida privada y que ésta se define no sólo en su oposición con la vida pública, sino también en relación con la vida comunitaria. Sólo un autoritarismo comunitarista puede sugerir un orden urbano en el que se suprima el carácter privado de la vivienda.

Lo privado resulta ineludible en la medida en que se produce en la sociedad una expectativa generalizada de contar con un espacio respecto del cual se tenga el derecho a excluir a todos los demás. Cuando alguien dice “ésta es mi casa”, eso puede significar su disposición para mostrarla a los demás y compartirla con ellos. Ciertamente, desde la perspectiva de la antropología del consumo se puede ver que lo privado no es un mundo aparte que se defina por sí mismo, sino que tiene fuertes connotaciones sociales (Douglas e Isherwood, 1979). En México, un asunto que llama la atención de los extranjeros es que, al momento de recibir en casa a una visita por primera vez, el anfitrión suele decirle: “pase, está usted en *su* casa”. Se trata, obviamente, de un gesto de cortesía que, interpretado textualmente, pone la casa a disposición del visitante, pero que en realidad sirve para recordarle que no es más que eso: una visita.¹⁰ Pero desde el punto de vista de las instituciones jurídicas la cosa cambia porque (Luhmann *dixit*), ellas son una forma de reducir la complejidad social, es decir, una forma de simplificación de la vida. En el mundo del derecho, el carácter privado de la vivienda no es otra cosa que la capacidad de excluir a otros de su uso. Las instituciones estatales no tienen por qué ocuparse del “derecho a ser hospitalario”, precisamente porque ése es un asunto privado; para que la esfera privada exista como un campo autónomo de relaciones sociales, lo único que el derecho puede garantizar es el derecho a excluir.

Ahora bien, garantizar el carácter privado de la vivienda es algo que se puede lograr mediante una gran variedad de arreglos institucionales. La manera más simple de clasificar esta variedad consiste en distinguir el arrendamiento, por un

⁸ Con ese nombre se conoce a los modestos edificios o agrupaciones de viviendas en los que habitan los inquilinos pobres de las áreas centrales de las ciudades, conocidos en otros países como “conventillos”.

⁹ En esto los barrios populares de América Latina son muy distintos de los de las ciudades asiáticas, donde es a veces muy difícil distinguir espacios públicos de espacios privados.

¹⁰ El asunto suele traer complicaciones divertidas cuando a un recién llegado un mexicano le dice que lo espera a cenar en “su” casa (textualmente, la del invitado) y él entiende que está obligado a hacer una invitación, cuando está siendo objeto de una.

lado, y la propiedad, por el otro. En muchos países, una combinación de legislación inquilinaria y política habitacional ha dado como resultado que la posesión de la vivienda en arrendamiento sea tan segura como la que se tiene en propiedad. Pero ello requiere la creación de condiciones económicas e institucionales precisas, que no suelen presentarse en los asentamientos irregulares de América Latina. La mayoría de quienes ahí habitan han pagado por el pedazo de tierra donde construyen sus viviendas con su propio esfuerzo y la vivienda adquiere así el carácter de una mercancía. Por mucho que haya trabajo comunitario detrás del acondicionamiento del espacio urbano, al final de cuentas cada vivienda se individualiza ya que, primero, es objeto de gastos hechos desde la economía familiar y, segundo, va adquiriendo un precio en el mercado.¹¹ Esta diferenciación de la economía familiar respecto de la economía de la comunidad es un proceso tan real y objetivo como los ladrillos de los que está hecha la casa. La familia encuentra en el lote y lo que ha construido sobre él una forma de ahorro y son vanos los esfuerzos por controlar, desde la comunidad o desde el Estado, la capacidad de los dueños de una vivienda para venderla en el momento en que lo deseen. En otras palabras, ahí donde la vivienda se ha convertido en una mercancía porque la economía familiar que soportó la adquisición del predio y la construcción de la casa están separadas del resto de la economía, la expresión institucional de ese proceso no es otra que la propiedad privada, no importa el nombre que se le ponga, como veremos más adelante.

Por lo demás, esto no es exclusivo de los asentamientos llamados irregulares. Baste como ejemplo lo que ocurrió en el centro de la ciudad de México después del terremoto de 1985. Los inquilinos de las vecindades que por muchos años pagaron rentas bajas, de pronto se vieron frente a una situación que cambiaba radicalmente su estatus respecto de la vivienda. El gobierno expropió alrededor de 4 000 de esas vecindades y propuso la construcción de viviendas nuevas en los mismos lugares, accediendo a la demanda de las organizaciones de inquilinos en el sentido de no ser expulsados del centro de la ciudad, bajo condiciones financieras sumamente favorables a los damnificados por el terremoto.

No es sorprendente que la reacción de los vecinos frente a la propuesta haya sido que, si tendrían que pagar por la vivienda nueva, por muy alto que fuese el subsidio, esperaban recibirla en propiedad. Sin embargo, muchos de los dirigentes de los inquilinos, al igual que nuestros académicos internacionales, plantearon al gobierno que debía buscarse una forma de tenencia distinta de la propiedad privada. Incluso algún partido político presentó una propuesta ante la Cámara de Diputados en ese sentido.¹² Al final de cuentas, los dirigentes tuvieron que aceptar que la vivienda fuese entregada en propiedad porque era lo que demandaban los propios damnificados. Resultó ineludible que las familias se sin-

¹¹ En los estudios sobre la normatividad "informal" que surge en los barrios populares de América Latina, uno de los temas más recurrentes es el del reconocimiento de las "bienhechurías" o mejoras que cada familia ha introducido a su vivienda. Véase, por ejemplo, Pérez Perdomo y Nikken, 1979.

¹² A pesar de la vehemencia de su argumento, el entonces Partido Revolucionario de los Trabajadores no fue capaz de articular una propuesta jurídica concreta para ello.

tiesen con derecho de disponer de al menos la parte de la vivienda que tendrían que pagar con grandes esfuerzos y los dirigentes tuvieron que guardarse para sí el comentario de que sus “bases” eran víctimas de una mentalidad pequeñoburguesa. En esta expectativa generalizada de obtener la propiedad a cambio de los ahorros, vemos lo ineludible de admitir un ámbito privado en relación con la vivienda.

A final de cuentas, independientemente de las formas jurídicas que se utilicen, lo que está en juego es la autonomía del individuo y su familia¹³ en relación con otras instancias sociales: la comunidad y el Estado. Esa autonomía tiene, al menos, dos aspectos: la movilidad residencial y la vigencia del principio de ciudadanía. Por lo que se refiere a la primera, es evidente que en las economías actuales, marcadas por la movilidad del capital y los cambios en la organización territorial de las ciudades, es difícil justificar los intentos de “arraigar” obligatoriamente a la población en los lugares donde ha sido “beneficiaria” de un proyecto habitacional. Las familias pueden tener muy buenas razones para cambiar de barrio o de ciudad unos cuantos años después de haber participado en un proyecto. Si en ello han empeñado ahorros familiares que contribuyen a la valoración de la vivienda, ¿con qué argumento se puede restringir su derecho a recuperar lo que han invertido en el momento de dejar su casa? De ahí se deriva el derecho a disponer, que es típico en la definición de la propiedad. A menos que quien ocupa una vivienda no haya pagado más que por su uso, como es el caso de los inquilinos, no debería sorprendernos la expectativa de recuperar lo invertido. En México, como lo hemos mostrado en otros trabajos (Azuela, 1989), son muchos los casos en que la política habitacional, para “evitar la especulación”, ha tratado de imponer restricciones a los derechos de los pobladores y en ningún caso ha podido evitar el surgimiento de mercados paralelos.

El otro aspecto es el de la plena vigencia de los derechos ciudadanos. En las democracias occidentales, hasta bien entrado el siglo XIX, la propiedad era un requisito de la ciudadanía. En esas mismas sociedades, hoy en día, los inquilinos y los propietarios tienen los mismos derechos como ciudadanos. Sin embargo, ello no significa que el nexo entre propiedad y ciudadanía haya desaparecido por completo del planeta. Como se verá más adelante, la capacidad de ejercer ciertos derechos frente al Estado varía según el estatuto de la ocupación de la vivienda, ya que son muchos los habitantes de barrios pobres en los países subdesarrollados que, por tener una posesión “irregular” de la vivienda que ocupan —es decir, por no tener derechos de exclusión reconocidos por el Estado—, no tienen el mismo acceso a los bienes públicos urbanos que aquellos que habitan en las áreas “regulares” de la ciudad. Lo interesante es que no se trata sólo de una cuestión “de hecho”, sino que las autoridades estatales niegan la prestación de los servicios a determinados barrios esgrimiendo en forma explícita el argumento de que sus habitantes son ocupantes sin derechos. Si se reconoce que el acceso a los bienes

¹³ En los asentamientos populares de América Latina son raras las viviendas que alojan a una sola persona. Es obvio recordar que estamos hablando del espacio de la reproducción cultural de la familia y que no podemos hablar de “individualismo” como si se tratara de Greenwich Village.

colectivos propios de la vida urbana forma parte de los derechos ciudadanos —en lo que se denomina los derechos sociales como la salud y la vivienda (Barbalet, 1988)—, se tiene que concluir que al negar ese acceso a los “irregulares”, por no poder acreditar derechos de propiedad, existe una restricción a sus derechos ciudadanos fundada en la carencia de otros derechos, lo que equivale a decir que contar con derechos de propiedad es todavía hoy, en muchas ciudades, un requisito para el pleno ejercicio de la ciudadanía.

En suma, el derecho a la vivienda y el entorno comunitario constituyen nuevos elementos en la definición del espacio privado pero, insistimos, éste sigue siendo un ámbito estructural, es decir ineludible, de las sociedades urbanas. Antes de seguir adelante, permítasenos introducir dos matices para evitar malos entendidos. Al decir que la esfera privada resulta ineludible, no afirmamos su prioridad (moral o política) sobre la esfera pública o la esfera comunitaria; nuestra postura es similar a la que adoptan como punto de partida la ciencia política y el derecho público respecto del poder estatal: dado que este último es una realidad social innegable, para controlarla hay que saber reconocerla. Un orden constitucional tiene como propósito fundamental establecer límites al poder, cosa que no podría hacer si trata de desconocerlo. Por otro lado, ahí donde los procesos económicos y sociales han dado como resultado la separación del ámbito privado en las sociedades urbanas, la autonomía adquiere un valor que se convierte en expectativa. Vayamos ahora al problema de la juridificación de esa expectativa.

La propiedad y el fetichismo jurídico

Debido a que los estudios urbanos, como muchas otras ramas especializadas del análisis social, no suelen reconocer el derecho como un campo problemático, predomina en las discusiones sobre la propiedad de la vivienda de los barrios populares una postura que podemos calificar de fetichismo jurídico, ya que se suele atribuir consecuencias universales a determinadas formas jurídicas. Así, por ejemplo, el establecimiento de derechos de propiedad fomentaría, por sí mismo, el individualismo en los habitantes de los barrios. Si para algo puede servir aquí el análisis sociológico del derecho es para mostrar que las instituciones jurídicas ni tienen todas la misma historia ni tienen fuerza por sí mismas: sus contenidos normativos sólo adquieren una función social específica dentro de ciertas condiciones económicas, culturales y políticas.

Lo primero que hay que recordar es que no existe una definición de la propiedad, en tanto que institución jurídica, a la que pueda reconocerse una validez universal. La célebre fórmula del Código Napoleón (“el derecho a usar, disfrutar y disponer de las cosas de la manera más absoluta”) tiene detrás una historia particular (Arnaud, 1969) y a estas alturas sería ridículo ver en ella una expresión de la “naturaleza de las cosas”, como suelen decir los abogados. Basta con echar una mirada al derecho comparado para constatar que existen muchas formulaciones posibles de eso que llamamos propiedad: la tradición anglosajona, que el colonialismo británico llevó a tantos países, así como el colonialismo francés llevó el mo-

delo continental, utiliza un aparato conceptual muy distinto al de los códigos civiles para regular lo mismo: las relaciones inquilinarias, la compraventa, etcétera (David y Brierly, 1978). Pero la cuestión puede llevarse aún más lejos. Hace casi cuarenta años, el jurista escandinavo Alf Ross demostró, con el uso de la lógica deóntica, que el concepto de propiedad es perfectamente prescindible. El conjunto de acciones y sus consecuencias jurídicas, que solemos englobar bajo la noción de propiedad, bien pueden explicarse sin recurrir a ella. Comprar, heredar, recuperar un bien de manos de otro, son todas acciones que tienen una consecuencia jurídica específica de la que podemos dar cuenta sin ayuda de la noción de propiedad. Si la usamos es por una mera convención y no porque se trate de un concepto fundamental (Ross, 1957).

Esta reflexión prepara el terreno para un análisis sociológico de la propiedad, en la medida en que nos permite reconocer que cada sociedad puede producir un aparato conceptual distinto para agrupar y otorgar sentido a las normas jurídicas por medio de las que se garantizan diversas formas de exclusión. Lo importante no son las fórmulas jurídicas pretendidamente universales, sino la función y el sentido que cada cultura atribuye a las normas que componen sus instituciones, en contextos políticos y económicos específicos. La creciente complejidad de las sociedades que experimentan intensos procesos de urbanización hace que sea cada vez más difícil encapsular las relaciones de propiedad en una sola fórmula. Uno de los ejemplos más claros de esto se presenta en sociedades en las que están presentes modelos jurídicos europeos incorporados en la colonización, con órdenes normativos preestatales o tradicionales. En estos casos, el derecho importado no tiene el mismo significado que en sus países “de origen”, precisamente porque coexiste de manera problemática con órdenes normativos que responden a lógicas sociales distintas (las del derecho consuetudinario).

Cuando se analizan los procesos de formación de los asentamientos humanos comúnmente denominados “irregulares”, se suele dar por sentado que en ellos la dimensión jurídica es irrelevante, precisamente porque se producen “al margen de la ley”. Como veremos en el siguiente apartado, el estatuto jurídico al cual están sujetas las tierras *antes* del proceso de urbanización, influye decisivamente en la conformación de las relaciones sociales entre los actores de dicho proceso, las cuales incluyen el carácter privado de la vivienda. Con ello tratamos de ilustrar, además, que el papel del orden jurídico en la formación del espacio privado depende de condiciones sociales específicas y por lo tanto no puede ser deducido de alguna fórmula de carácter general.

2. LA URBANIZACIÓN DEL EJIDO O LA PENOSA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LO PRIVADO EN MÉXICO

Entre el reconocimiento genérico del carácter privado de la vivienda como una capacidad de excluir a otros y la definición del contenido normativo de las instituciones jurídicas que garantizan esa capacidad, hay una gran distancia: no nos

referimos al hecho de que puede haber muchas “modalidades” de la propiedad privada,¹⁴ sino a que la construcción de ese contenido es un proceso histórico. Estamos hablando del proceso de *juridificación* de la capacidad de excluir o, dicho de otro modo, de la construcción jurídica del espacio privado. Y esto nos remite no sólo (ni siquiera principalmente) al proceso de formación de la legislación aplicable a la propiedad de la vivienda, sino al conjunto de procesos sociales por medio de los cuales las normas jurídicas adquieren significados y funciones específicas. El recuento que sigue acerca de la formación de la propiedad en los barrios populares surgidos en México en los ejidos, tiene como propósito mostrar que, como en otros ámbitos de la vida social, el significado de lo jurídico no puede deducirse solamente del análisis de su contenido normativo, sino que es preciso comprender las dimensiones políticas y económicas del proceso de urbanización. Al mismo tiempo, es preciso reconocer que no se puede atribuir a las instituciones jurídicas funciones universales y que por lo tanto carece de sentido apoyar u oponerse a una forma jurídica *per se*.

La reforma agraria mexicana no consistió únicamente en la distribución de la tierra a los campesinos, sino en la formación de un tipo de propiedad con rasgos que la distinguen radicalmente de la propiedad privada clásica. En la institución que conocemos como ejido, la propiedad de las tierras pertenece al “núcleo agrario”, formado por un mínimo de veinte campesinos, cada uno de los cuales tiene derechos de usufructo sobre su “parcela”.¹⁵ Hasta antes de la reforma promovida por el presidente Salinas en 1991, los derechos de propiedad de los ejidos sobre sus tierras eran inalienables¹⁶ y sólo podían incorporarse a la urbanización mediante un decreto expropiatorio del presidente de la República.¹⁷ No hay duda de que ese régimen hizo posible que los campesinos beneficiados por la reforma agraria se mantuvieran unidos y que evitó el acaparamiento de tierras en unas cuantas manos. Sin embargo, en los ejidos que fueron sometidos a la presión de la urbanización por su proximidad con las áreas urbanas, el régimen ejidal comenzó a tener efectos que sus creadores no podían haber previsto.

Debido al control gubernamental sobre cualquier cambio en el estatuto de las tierras ejidales, así como al hecho de que los núcleos agrarios recibieron la tierra de manos del propio gobierno en un proceso marcado por el clientelismo político, el ejido se convirtió, más que en una forma de propiedad, en una forma de control estatal sobre los campesinos y, al mismo tiempo, en una forma altamente corporativizada de control sobre la tierra. En los años cincuenta, cuando las ciudades comenzaron a crecer sobre las tierras ejidales ubicadas a su alrede-

¹⁴ Sobre la diversidad de formas de propiedad en los países subdesarrollados, véase Farvacque y McAuslan (1993).

¹⁵ Aunque la ley permite que las tierras de un ejido sean trabajadas colectivamente, casi todos los núcleos agrarios han optado por la división de sus tierras en parcelas asignadas individualmente a cada “ejidatario”.

¹⁶ La ley declaraba “inexistentes” las ventas de tierras ejidales aunque fuesen realizadas por los propios ejidatarios.

¹⁷ Sobre las nuevas condiciones del régimen agrario y sus impactos en la urbanización, véase Azuela y Ward, 1994.

dor, las autoridades internas del ejido y, en muchos casos, los propios ejidatarios, comenzaron a vender terrenos a los habitantes pobres de las ciudades que estaban dispuestos a pagar una pequeña cantidad a cambio de un pedazo de tierra sin servicios urbanos, aun si no obtenían derechos de propiedad reconocidos por el Estado.¹⁸ A pesar de que la ley prohibía de manera tajante la venta de los terrenos ejidales, el gobierno ha tolerado sistemáticamente esas ventas, a cambio del apoyo político que los núcleos agrarios otorgan al régimen.

A principios de los años setenta, la cantidad de asentamientos suburbanos formados en tierras ejidales se había convertido en un escándalo nacional, por lo que se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Desde entonces, la regularización se lleva a cabo mediante la expropiación de las tierras a los núcleos agrarios y la consecuente entrega de títulos de propiedad a sus nuevos ocupantes urbanos, a cambio de un pago. De acuerdo con la ley, dicho pago serviría para cubrir la indemnización a los ejidatarios por la expropiación. Es decir, la ley pasa por alto el hecho de que casi siempre son los dueños de la tierra (los ejidatarios) quienes venden las tierras. Pero como dichas ventas son consideradas inexistentes, la única manera de adjudicar derechos a los nuevos ocupantes (que ya han pagado por la tierra en el mercado informal) es expropiando a los propios ejidatarios.

Con la consolidación del mecanismo de regularización, que tiene ya dos décadas, se ha institucionalizado la urbanización de los ejidos, ya que todos los actores involucrados (adquirentes, ejidatarios y autoridades públicas) saben que aunque un asentamiento sea originalmente irregular, tarde o temprano será “beneficiado” por una acción de regularización. La regularización reporta enormes beneficios políticos para el gobierno, ya que se presenta como una dádiva y no como el reconocimiento de un derecho. El calificar a los asentamientos de “irregulares” sirve precisamente para que la regularización aparezca como una dádiva.¹⁹ Durante la administración del presidente Salinas, la regularización se convirtió en un componente fundamental de la política social. En períodos preelectorales, el presidente hizo giras por varias ciudades de la República en las que distribuyó miles de títulos de propiedad a los colonos pobres, quienes las recibían en una carpeta con el escudo nacional y, debajo de él, el nombre de Carlos Salinas de Gortari. Es también notable el *spot* de televisión en el que una anciana, con la voz entrecortada por el llanto, recuerda el día en que recibió sus títulos de propiedad (de manos del presidente, se entiende). Se trata de un negocio perfecto: después de tolerar las ventas prohibidas por la ley, se cobra a los colonos (dinero y lealtad) por la regularización de una posesión por la que ya habían pagado en el mercado informal y se obtienen los frutos políticos de beneficiar a las masas sin gastar más que papel.

Los grandes perdedores de este sistema son, además de los propios habitantes de los barrios populares, quienes tienen que pagar dos veces por un pedazo de

¹⁸ Para un recuento de la urbanización de los ejidos, véase Varley (1985).

¹⁹ Sobre la utilidad política de las leyes que no se cumplen, se podrá consultar con mucho provecho la obra de Escalante (1994).

tierra sin servicios y vivir muchos años con el estigma de ser “irregulares”, los gobiernos locales, dado que la regularización es controlada por el gobierno federal y ello implica que una parte importante del crecimiento urbano queda fuera de los marcos institucionales de la planeación.

Lo que nos interesa demostrar aquí es la forma en que se conforma y legitima el espacio privado antes de la regularización. Contra lo que pudiera pensarse a simple vista, en las áreas llamadas “irregulares” no prevalece una situación de anomia. Entre el día en que comienza a formarse un asentamiento y el día en que sus ocupantes reciben títulos de propiedad a través de la regularización, pueden pasar veinte años. Al tiempo en que se va formando y consolidando un espacio urbano, se construye un orden; el orden social que priva en ese espacio.

Una parte importante de ese orden es, desde luego, el acceso a los servicios urbanos que poco a poco van introduciéndose en los barrios, muchas veces con trabajo de los propios colonos y casi siempre como resultado de sus gestiones, en un proceso que va conformando diversas formas de organización social y de formación de la identidad local. Pero otra parte, no menos importante que el orden urbano que se va construyendo es la conformación del espacio privado: por muy “al margen de la ley” que se considere un asentamiento, la diferencia entre los espacios públicos y los espacios privados es perfectamente clara. Puede haber numerosos conflictos por los lotes aún no ocupados, pero la posesión de un lote por parte de una familia es reconocida por la comunidad local y, sobre todo, por quienes controlan la venta de la tierra.

El hecho de haber pagado por un pedazo de tierra a su propietario (el ejidatario), aunque no esté autorizado por ley a vender, permite a los habitantes decir “ésta es mi casa”. Muchas veces, las autoridades de los ejidos expiden documentos que acreditan “derechos posesorios” de los adquirentes sobre sus lotes. De esa y muchas maneras, las autoridades ejidales garantizan la posesión en los barrios surgidos en ejidos. Si se mira desde la perspectiva del derecho positivo, es fácil calificar al asentamiento de “irregular”. Pero si se observan con una mirada sociológica las relaciones sociales en los barrios, se constata que los actores perciben y expresan su situación respecto de la tierra mediante representaciones normativas que reconocen el estatuto privado de la vivienda. Y lo interesante de esas representaciones es que no son invenciones surgidas espontáneamente de la sociedad, sino que incorporan nociones del propio derecho positivo. No se trata, por cierto, de un orden jurídico paralelo al derecho estatal, sino del uso de las categorías de ese mismo derecho para legitimar un proceso que en gran medida contraviene algunos de sus contenidos normativos.²⁰ Esto es lo que en otros trabajos hemos propuesto analizar bajo la categoría de “formas de legitimación” (Azuela, 1989).

Conviene precisar las consecuencias de esa utilización de nociones jurídicas para la legitimación de los asentamientos irregulares. En primer lugar, cada fami-

²⁰ Cuestión que es objeto de un reconocimiento cada vez más generalizado en el campo de la sociología del derecho (Benton, 1994).

lia legítima su posesión, es decir, puede decir “ésta es mi casa”, invocando el hecho de que la compró al ejido y de que éste la reconoce. Con ello, no sólo se reivindica el derecho a disfrutar en forma excluyente una vivienda, sino al mismo tiempo se legitiman los derechos del ejido. Se da una situación parecida a la de la jerarquía territorial en el modelo feudal: cada poseedor de un pedazo de tierra tiene derechos sobre ella, pero éstos dependen del derecho de quienes están en niveles superiores; todos los derechos de propiedad tienen como referente último los derechos del rey. Del mismo modo, los pobladores de los barrios en los ejidos sólo pueden legitimar su posesión si reconocen que la tierra sigue siendo ejidal. Como en una situación premoderna, lo privado no es del todo una esfera autónoma de otros campos sociales.

En segundo lugar, cuando llega la regularización el gobierno la realiza a partir del reconocimiento de los derechos del ejido, gracias a la ficción legal de que las ventas de tierra son “inexistentes”, y esta inexistencia es entonces real: el Estado no reconoce validez jurídica a las ventas de tierras, sino sólo una “situación de hecho”. Para que la posesión de cada ocupante se convierta en un derecho de propiedad, es indispensable que las autoridades reconozcan los derechos del ejido sobre sus tierras. Y no hay que olvidar que la expectativa de que la regularización llegará tarde o temprano es lo que ha permitido el desarrollo de un mercado del suelo que, a su vez, es el mecanismo de la conformación de los espacios privados. Esa expectativa es un elemento central del orden urbano.

En suma, el carácter privado de la vivienda está en buena medida sustentado en las instituciones jurídicas agrarias. En otras palabras, aun si el orden urbano que sustenta ese carácter privado es precario porque no tiene un pleno reconocimiento estatal, presenta un cierto nivel de juridificación debido al uso de categorías del discurso jurídico estatal por parte de los actores sociales.

Dentro de esta interpretación podemos observar con mayor claridad dos elementos fundamentales para la comprensión del significado del estatuto jurídico de la vivienda. El primero tiene que ver con la situación de subordinación que padecen quienes viven en la situación de irregularidad que acabamos de describir. Un estudio reciente sobre la conformación de las relaciones sociales en un barrio popular surgido en un ejido del sur de la ciudad de México, confirma que la regularización trae consigo un cambio fundamental en la posición de los habitantes frente al poder público (Constantino, 1994). Mientras éste los califica de irregulares, es sumamente difícil para los pobladores tener acceso a los bienes colectivos de que disfrutaban los habitantes de las áreas regulares de la ciudad. Asimismo, en muchos casos, el temor de ser desalojados les inhibe para mejorar sus viviendas y les impide consolidar la organización social, ya que ésta se ve forzada a desarrollar un esfuerzo importante en relación con la regularización, y tiene que posponer la satisfacción de muchas de las necesidades materiales de los pobladores. Éstos son ciudadanos de segunda categoría.

Si aceptamos una noción de ciudadanía restringida a los derechos políticos, no se puede decir que éstos les sean negados: los “irregulares” participan en las elec-

ciones como todos los demás;²¹ pero si reconocemos los derechos sociales como parte de los derechos ciudadanos, constatamos que están en una situación de evidente desventaja. El derecho a los bienes públicos de la ciudad no existe para ellos. No pueden exigir lo mismo que los demás porque son definidos como irregulares, es decir, porque no tienen derechos de propiedad reconocidos en la esfera del Estado. La débil autonomía de la esfera privada es, al mismo tiempo, subordinación política. En este caso, la propiedad (o cualquier forma de reconocimiento estatal de la capacidad de excluir a otros) es, quiérase o no, un requisito de la ciudadanía. Y desde luego no estamos diciendo que eso deba ser consagrado así por la ley; lo que proponemos es que sea reconocido por el análisis social. Simplemente constatamos que el modo en que está juridificado el carácter privado de la vivienda significa una seria restricción del derecho a los bienes públicos urbanos.

El segundo elemento que queremos destacar de la interpretación que proponemos es que, al observar el orden jurídico a través del modo en que lo utilizan los actores, y no como un objeto en sí mismo, es posible reconocer el peso de los factores no jurídicos (políticos, culturales) que intervienen en la conformación del significado del orden jurídico en la sociedad. Con esto evitamos los riesgos del fetichismo que pretende asignarle significados universales a determinadas instituciones jurídicas. En el caso de la propiedad privada, dependiendo de esas condiciones extrajurídicas, ella puede ser un factor de atomización social o un elemento que permita el desarrollo de lazos comunitarios sobre bases más sólidas. En los barrios populares asentados en ejidos, una vez que los pobladores cuentan con títulos de propiedad, pueden acceder a los servicios públicos en condiciones menos desventajosas que antes.

Además, con esta perspectiva es posible observar los efectos no deseados de las instituciones jurídicas que entran en juego en el proceso de urbanización. La situación que acabamos de describir para el caso mexicano no necesariamente se presenta en otros países; ni siquiera en el mismo México en tierras sujetas a regímenes distintos al ejidal. Lo más peculiar de nuestro caso es que la esfera privada en esos nuevos espacios urbanos es legitimada (y también restringida) con las categorías de un orden originalmente instituido para regular las relaciones de propiedad en el campo. Una institución rural de tipo comunitario es utilizada en el contexto urbano para el funcionamiento de un mercado del suelo, esto es, para la conformación de la vivienda como espacio privado. La "irregularidad" equivale a una situación de subordinación de lo privado de unos (los pobladores), y es lo comunitario de otros (los ejidatarios) lo que se usa para mantener esa subordinación. Y no porque el ejido, por definición, tenga que tener ese resultado, sino por las condiciones (imprevisibles para quienes diseñaron las instituciones agrarias) bajo las cuales los ejidos han sido urbanizados.

²¹ Aunque no es difícil que, en las condiciones actuales de la competencia electoral, los pobladores irregulares tiendan a votar por el partido en el poder con la promesa de la regularización.

EPÍLOGO

De acuerdo con lo que hemos tratado de mostrar en la primera sección de este trabajo, no debería sorprender a nadie que en la urbanización de los ejidos se formen espacios privados con algún tipo de reconocimiento social. Lo que no es evidente es la forma en que se juridifica el carácter privado de esos espacios. Dicho de otro modo: *la capacidad de exclusión se produce siempre, pero no siempre se institucionaliza de la misma manera*. Lo crucial es que antes de la regularización, el régimen jurídico de la tierra sobre la que se produce la urbanización juega un papel definitivo en la definición del modo en que se constituye el espacio privado: la subordinación política de los habitantes está definida, en parte, por la vigencia del régimen ejidal.

En el contexto de los asentamientos irregulares en general, se puede constatar que existe una cierta capacidad de exclusión de los habitantes sobre sus viviendas, pero que esa capacidad no está garantizada por el Estado (es decir, por la esfera pública) sino por otro tipo de arreglos institucionales que varían enormemente de un país a otro. Las formas específicas que adopta la subordinación en la que se encuentran los ocupantes “irregulares” en los barrios formados en los ejidos mexicanos, seguramente son muy distintas de las que podemos encontrar en Lima o en Buenos Aires. Sin embargo, esto no significa que estemos ante un caos indescifrable, sino que tenemos que hacer un esfuerzo por comparar, con un mismo marco analítico, todas las variantes que podamos encontrar. Ésa es la tarea de la sociología del derecho en el campo de la urbanización popular.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnaud, André-Jean, 1969, *Les origines doctrinales du code civil français*, París.
- Azuela, Antonio, 1989, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- Azuela, Antonio y Peter Ward, 1994, “Memorándum de Austin: la urbanización del ejido y el impacto de la reforma al Artículo 27 de la Constitución Mexicana”, *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXVII, núm. 105, enero-marzo.
- Ball, Michael, 1987, *Home Ownership. A suitable case for reform*, Londres, Shelter.
- Barbalet, J. M., 1988, *Citizenship*, Open University Press, Inglaterra.
- Becker, Lawrence C., 1977, *Property Rights. Philosophic Foundations*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Benton, Lauren, 1994, “Beyond Legal Pluralism: Towards a New Approach to Law in the Informal Sector”, en *Social & Legal Studies*, vol. 3, núm. 2.