

AZUELA, Antonio. *La ciudad, la propiedad privada y el Estado.* México: Colegio de México, 1989.

Introducción

El objetivo de este texto es analizar algunos de los problemas más importantes (sociológicamente) de la propiedad privada en un medio urbano, ya que la urbanización es un tema de gran relevancia en el país, por su generación de transformaciones que han afectado al país en general, y más aún, mostrar la importancia del orden jurídico para cualquier análisis de la organización social del espacio urbano.

Por otra parte, el análisis de la propiedad debe darse en dos dimensiones, por un lado la jurídico-política, y por otro la socioeconómica, ya que de no hacerlo no se podría realizar un análisis real, porque aún con la divergencia entre las dos perspectivas, tienen elementos en común. Uno de estos elementos, el cual será de gran importancia en este análisis, es la propiedad como relación social.

Por último, este libro intenta lograr conjuntar elementos sociológicos con los jurídicos, y demostrar que estos niveles no son incompatibles, y así se constituirá la sociología jurídica.

1. La Propiedad Urbana y la Planeación

En este capítulo hay un análisis de la propiedad privada y particularmente sobre asentamientos humanos desde tres diferentes perspectivas. Por un lado, los fundamentos de la legislación urbana y la ideología del Estado posrevolucionario, en especial el debate acerca de la función social de la situación jurídica de la propiedad privada. Por otro lado, se presentan las consecuencias del conflicto político e ideológico que se genera con la iniciativa del ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). Finalmente se ve la relación que existe entre la legislación y el desarrollo de la planeación como actividad burocrática.

Respecto de la función social de la propiedad, hay varias perspectivas, como la cristiana, en donde se acepta la propiedad privada como riqueza individual a condición de que ésta sirva al bien común. Por otra parte, en el pensamiento jurídico moderno, hay una postura que ha influido en toda América Latina de manera importante, que fue la de León Duguit, una postura positivista apoyada en la idea comtiana de interdependencia social. Su idea principal de propiedad concibe al propietario como necesario dentro del orden social; es decir que cumple una función social y dependerá de esa función para tener propiedad. Esta idea ha sido bien utilizada por el Estado para controlar las facultades del propietario.

Respecto del análisis del surgimiento de la Ley General de Asentamientos Humanos (1976), la cual surge de las modificaciones a los artículos 27, 23 y 115 constitucionales, como respuesta a la propiedad privada. También hay un recuento de sucesos de importancia que desembocan en dicha ley. Posteriormente se explican

algunas consecuencias generadas por la iniciativa, por ejemplo la reacción empresarial, cuya principal objeción era que constituía un atentado contra la propiedad privada. La presión empresarial y, finalmente, la presión de su aprobación, generan que en los Estados también se promulguen leyes equivalentes.

Antes de la aprobación de la LGAH se presentan tanto posturas jurídicas como sociológicas. Dentro de las concepciones de los juristas, había una relativa aceptación. Una de las críticas más fuertes la realizó Ignacio Burgoa, y su fundamento era que la iniciativa era anticonstitucional. Por otra parte, los sociólogos urbanos caen en el mismo papel que los empresarios al analizar la propuesta desde un punto de vista ideológico (intencional) y no desde el punto de vista normativo y, por tanto, pierden el control sobre sus planteamientos.

Finalmente dentro del marco del régimen legal de planeación hay un análisis del cómo "...el régimen de propiedad urbana en nuestro país está ligada a un proceso más amplio de transformación, es decir la institucionalización de la planeación..." (Azuela, 1989, pp. 56).

Dicha institucionalización no se logra solo mediante la LGAH, sino abarca un proceso tanto anterior como posterior a 1976, en donde se involucran múltiples actores. Uno de ellos fue el aparato burocrático el cual adquiere importancia al acumularse organismos, programas, comisiones y varios profesionales en problemas urbanos y regionales. De esta manera el aparato burocrático fue condición para el surgimiento de la LGAH entre otros factores.

Por ello se realiza un (breve) recuento del surgimiento de la planeación en nuestro país con respecto a la propiedad urbana, de esta manera se puede observar el aumento tan grande que se da con la intervención del Estado.

2. La Formación de la Propiedad en las Colonias Populares

El eje de análisis en este capítulo es el proceso social mediante el cual se forman nuevas relaciones de propiedad y que en apariencia ocurre al margen del orden jurídico, es decir, lo que se denomina "asentamientos irregulares". Este proceso es la vía por la cual adquiere propiedad una gran masa con bajos ingresos. Se pone especial énfasis en el análisis jurídico (ya que casi no se ha realizado) de la tendencia irregular, es decir, cuando los habitantes de un barrio ejercen la posesión del predio, pero no la propiedad.

Se presentan el análisis en dos situaciones, cuando las colonias populares surgen en terrenos de propiedad civil y cuando surgen en propiedad ejidal o comunal. Cuando las colonias populares surgen en terrenos de propiedad civil (también se le llama propiedad privada) pueden darse de varias maneras, en este texto se verán dos formas por fraccionamiento o por ocupación directa o invasión. "Por fraccionamiento" es el mecanismo más común en México y ocurre cuando se fracciona un lote, el problema de esto es que hay reglamentos legales para regular dicho fraccionamiento y hay límites mínimos del terreno, ya que al dividir el predio se requieren mayores servicios, que el Estado está obligado a cubrir, por tanto incurrirá en un delito, toda persona que

fraccione un terreno fuera de los postulados legales. Dada la importancia y la frecuencia de este fenómeno el gobierno se ha visto obligado a tolerar la formación de colonias populares por este mecanismo. Por otra parte existen otros problemas como cuando se fracciona y vende un terreno a varios compradores, ya que el comprador inicial no toma posesión inmediatamente, entonces comienzan los problemas de carácter legal en donde el Estado funge como mediador. Otro conflicto surge cuando el fraccionador no cumple con los reglamentos establecidos y no introducen la infraestructura básica, esto ocasiona que los habitantes exijan al Estado la incorporación de los servicios por diferentes vías legales. Por invasión se entiende la entrada directa a un predio sin o en contra de la voluntad del propietario. Este fenómeno se comenzó a dar de manera importante en el Distrito Federal en las décadas de los años 20 y 30, especial mente en la década de los 30as, ya que fue cuando se dio con mayor fuerza la entrada de población al Distrito Federal. La solución que le daba el Estado era expropiar la tierra y realizar una compensación al propietario afectado, pero en 1941 se instituyó el Reglamento de las asociaciones Pro Mejoramiento de Colonias del Distrito Federal, por Javier Rojo Gómez, con la cual se le otorgaba cierta legitimidad a las colonias populares sin poner en tela de juicio los derechos del propietario. En este capítulo se presenta un estudio de caso, el caso de la colonia Ajusco. En el caso del surgimiento de colonias populares en terreno comunales o ejidales es importante decir que esta circunstancia es trascendental, ya que con la Ley General de la Reforma Agraria de 1972 se da la posesión de la tierra al campesinado, pero a diferencia de la propiedad privada esta sujeta a otros reglamentos. El principal fundamento de este tipo de propiedad es que la propiedad esta en función del núcleo poblacional al que se refiera, sin embargo esto acarrea distintos problemas, como el que la administración de la tierra este en unas cuantas manos. No hay que olvidar que la razón principal del surgimiento de colonias populares en estos terrenos es el crecimiento urbano. Por esta reglamentación especial de que goza este tipo de tierra cuando se da la posesión de la tierra en estas tierras se exigen ciertas condiciones para la formación de dichas colonias, sin embargo los líderes y los funcionarios no protegen a los campesinos, sino cumplen otros intereses.

3. Política Habitacional y Formas de Propiedad

Este apartado trata por un lado, las formas por las cuales se ha otorgado la vivienda oficial en este país, y por otro, hay una serie de reflexiones sobre el papel de algunas de estas formas jurídicas. No se debe olvidar que esta política de vivienda nace de una propuesta de ley que emana del Partido Popular Socialista, y se plantea en los siguientes términos “toda familia tiene derecho a tener una vivienda digna y decorosa” (Ibid, pp. 131). Estos mecanismos se han manifestado de distintas formas, desde los años cuarenta aparecieron intentos por restringir la propiedad de los beneficiarios, donde el Departamento del Distrito Federal se adjudicaba los lotes de la colonias proletarias, bajo el régimen del patrimonio familiar, estas son una serie de

restricciones que se utilizaron con la finalidad de proteger jurídicamente a la familia y a las comunidades. En este capítulo hay un análisis del régimen del patrimonio familiar, de los artículos que la sustentan y sus modificaciones. También se instituyó en los años cuarenta un sistema de arrendamiento después de la construcción de grandes unidades habitacionales para cubrir la necesidad de vivienda de un gran masa de población, sin embargo se dejó de instituir dicho proceso ya que con el tiempo, el mantenimiento de la viviendas sobrepasaba por mucho el costo del arrendamiento y el arrendamiento no se utilizaba para ello, en lugar de utilizarse en la construcción de nuevos conjuntos, en este capítulo se encuentra un estudio de caso de una unidad habitacional, la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco. Dada la tendencia a la asignación de viviendas como propiedad privada que se observaba desde los años sesenta se crea en 1972 el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda (INFONAVIT). Esto crea un nuevo reglamento para que la población que no tiene vivienda pueda adquirir una, en este punto hay un análisis de algunos problemas a los que se enfrenta este instituto y algunos de sus postulados fundamentales.

Por último se realiza el análisis del Programa Renovación Habitacional Popular (PRHP9), el cual nace en la crisis de la vivienda después del terremoto de 1985, en donde se puso en tela de juicio el régimen de propiedad. En este caso hubo una expropiación de cuatro mil predios para ser entregados como propiedad privada a los damnificados, con ello nace el régimen de propiedad en condominio vecinal .

4. La Propiedad Privada en la Sociología Urbana

En este capítulo hay un análisis de los debates de corte sociológico, que se han realizado en torno a la propiedad urbana , esto por un lado y por otro, demostrar que hay una limitación en el conocimiento jurídico de la propiedad, es decir, hay desconocimiento. En los años sesenta hubo una escuela predominante sobre sociología urbana, esta era la de una economía política de la urbanización, y esta a su vez, tenía dos vertientes: una que privilegia el análisis de la producción del medio construido, mientras que la otra vertiente privilegia los procesos de consumo en el medio urbano. En este capítulo se presenta el debate sobre sociología urbana, tanto los que emanan del marxismo, como los que devienen a partir del estructuralismo y la Escuela de Chicago, también sobre la teoría de la renta . Por otro lado se trata también el problema de la vivienda, ya que ha sido un tema de gran trascendencia en todo el análisis urbano, especialmente el arrendamiento. A partir de los años setentas se realiza este análisis, con la finalidad de definir claramente tanto a los inquilinos, como a los caseros, esto con el objetivo de demostrar que son clases sociales. Por último se realiza un análisis histórico de la cuestión habitacional en donde el eje fundamental termina siendo la intervención del Estado. Dicha intervención se logra a partir de los jurídicos.

5. El Derecho como Condición de la Propiedad

En este último capítulo se dedica a explicar por que el derecho es parte constitutiva –y por tanto condición- de la propiedad y las condiciones de propiedad, que necesita que se incorpore el contenido normativo del régimen de propiedad al análisis sociológico, que dicho régimen no necesariamente tiene que coincidir con las definiciones del discurso jurídico y que el contenido jurídico de propiedad ha dejado de responder a una definición universal, ya que están formados por distintos conjuntos normativos, los cuales a su vez van modificándose constantemente, por la acción de los aparatos burocráticos. Finalmente se explica la interrelación del nivel jurídico con el nivel socioeconómico y con el político.

David Ulises Aguilar Viniestra.