

EXTERNALIDAD E IRREGULARIDAD DE LA TIERRA EN LA COMUNIDAD DE SAN JUAN DE GUADALUPE DE LA CIUDAD DE SAN LUIS POTOSÍ

Juan Fernando Zavala Pérez²

RESUMEN

Este trabajo analiza la ineficiente acción gubernamental para la regulación de tierras y asentamientos humanos en la comunidad de San Juan de Guadalupe de San Luis Potosí. Se utiliza como herramienta la teoría económica sobre mercados, externalidades y derechos de propiedad. Se utilizaron técnicas cuantitativas de recopilación y análisis de datos estadísticos oficiales y entrevistas semiestructuradas aplicadas a actores específicos. La fragmentación y polarización política al interior del núcleo agrario, la incompatibilidad de criterios respecto al incentivo económico ofertado y demandado por la transferencia de los derechos de propiedad de la tierra, ha dificultado establecer acuerdos. La participación y complicidad de agentes externos públicos y privados ha influido en la dificultad para solucionar el conflicto.

Palabras clave: externalidades, irregularidad de la tierra, incentivos económicos, agentes externos, acuerdos.

EXTERNALITY AND IRREGULARITY OF THE LAND IN THE COMMUNITY OF SAN JUAN DE GUADALUPE OF THE CITY OF SAN LUIS POTOSÍ

ABSTRACT

This work analyses the inefficient governmental action for the regulation of land and human settlements in the community of San Juan de Guadalupe in San Luis Potosí. It uses economic theory on markets, externalities, and property rights as a tool. Quantitative techniques for collecting and analysing official statistical data and semi-structured interviews applied to specific actors were used. The fragmentation and political polarization within the agrarian core, the incompatibility of criteria regarding the economic incentive offered and demanded by the transfer of land property rights, has hindered the establishment of agreements. The

² Este trabajo forma parte de la tesis que realicé para obtener el Grado de Maestro en Gobierno y Políticas Públicas. Correspondencia: Facultad de Economía, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Avenida de los Pintores S/N, lado Poniente del Parque Juan H. Sánchez, Col. Burócratas del Estado, C.P. 78213, San Luis Potosí, S.L.P., México. Correo electrónico: jfernando_zavala@hotmail.com

participation and complicity of external public and private agents have influenced the difficulty in resolving the conflict.

Keyword: externalities, land irregularity, economic incentives, external agents, agreements.

INTRODUCCIÓN

Desde el enfoque económico, la tierra representa un insumo del mercado, el cual está sujeto a regulaciones emitidas por el gobierno para la disposición, uso y destino; entre ellas, las de asentamiento humano. No obstante, por sus características, la tierra para destino de asentamiento humano es insuficiente; puesto que, con base en el principio de la oferta y la demanda, impone precios económicos inaccesibles para los sectores de la población de clase media y baja. En consecuencia, la escasa disponibilidad de tierra a precios accesibles, desencadenó un problema que se convirtió en público: la proliferación de asentamientos humanos en tierras irregulares. Este fenómeno consiste en la adquisición de tierra en espacios territoriales que por su origen de propiedad es irregular; es decir, aquella situación en la que los habitantes ejercen la posesión, pero no la propiedad sobre el predio que adquieren u ocupan (Azuela, 1989, p. 335). De manera que, la tierra irregular actúa como un agente económico que influye en el bienestar de otros, ya sea de manera positiva o negativa; es decir, este agente genera una externalidad que impacta a la persona afectada. Las respuestas a estas externalidades pueden manifestarse mediante negociaciones privadas, su internalización o mediante intervenciones gubernamentales (Curtis, 1996, p. 622-623).

Históricamente, los pueblos originarios que habitaron el territorio mexicano instituyeron dos tipos de propiedad de la tierra: la pública y la comunal (social); y posteriormente, con la llegada de los españoles, se introdujo el modelo romano de la propiedad privada. El territorio del núcleo agrario denominado comunidad de San Juan de Guadalupe y sus Anexos Tierra Blanca y San Miguelito, remonta su origen al año de 1743 cuando se les reconoció mediante Cédula Real la denominación y propiedad del territorio como “comunidad indígena” (Rosales, 2016, p. 22), es decir, propiedad comunal o social. Inicialmente, este territorio fue considerado desfavorecido por su ubicación geográfica, ya que se encontraba en la periferia de la ciudad; sin embargo, en las últimas décadas del siglo

XX, de frente al crecimiento poblacional y urbano, las tierras de la comunidad se convirtieron en estratégicas para el desarrollo habitacional.

A finales de la década de los años setenta, se incrementó la demanda de tierra para desarrollo de vivienda, para lo cual, el Estado y la iniciativa privada carecían de suficiente tierra y la vivienda disponible en el mercado, se ofertaba a precios inaccesibles para la clase media y baja. Debido a esta insuficiencia, la tierra irregular se convirtió en una opción viable para estos sectores de la población, situación que aprovechó la comunidad de San Juan de Guadalupe, en donde se intensificó la práctica de compra – venta de tierra a costos accesibles sin la garantía de otorgar algún documento oficial del orden público que garantizara la propiedad del predio. Ante este escenario, la tierra es un agente económico en donde la irregularidad de la misma no es impedimento para su comercialización en el mercado.

Para el caso de la comunidad de San Juan de Guadalupe, el comportamiento de comercialización de tierra irregular generó externalidades negativas a distintos actores internos y externos de la comunidad, por los costos sociales, económicos, jurídicos y de planeación urbana ocasionados a lo largo del tiempo. Frente a este problema, en el año de 1993 se dio respuesta a la externalidad a través de la internalización por parte del Estado, en donde mediante decreto presidencial se estableció como objeto la expropiación de 232-000 has. a la comunidad de San Juan de Guadalupe a cambio de la indemnización a sus comuneros; sin embargo, esta respuesta a la externalidad resultó ineficiente y la irregularidad de las tierras persiste en la actualidad.

El presente estudio parte del interés particular sobre analizar a la externalidad como respuesta al comportamiento de la irregularidad de la tierra para asentamientos humanos, el cual está condicionado por el tipo de respuesta (pública o privada) y los actores involucrados. De manera específica, analizar a la comunidad de San Juan de Guadalupe para explicar por qué resultó ineficiente la intervención pública que tenía como propósito la regulación de la tierra, el posicionamiento de los actores y las causas que han conllevado a la permanencia de irregularidad de la tierra. Esta investigación da pauta a la identificación de áreas de oportunidad que conlleven a subsanar una deuda histórica con la comunidad y con los habitantes de los asentamientos humanos de San Juan de Guadalupe.

MARCO TEÓRICO

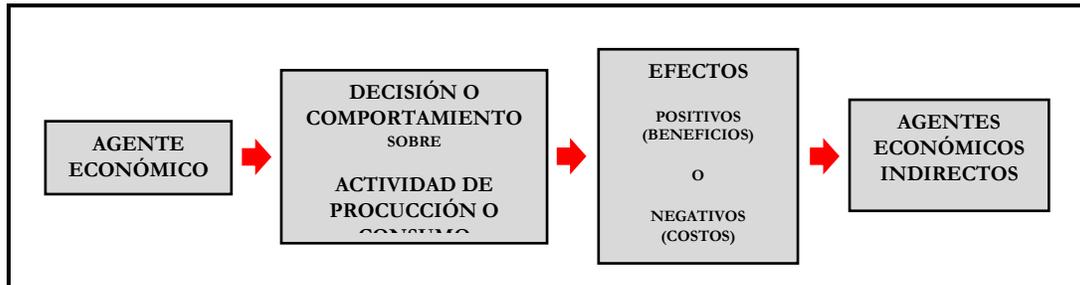
Economía de mercado y externalidad

En economía, el mercado es una institución donde unos informan a otros sobre lo que quieren y lo que están dispuestos a dar a cambio; es el lugar donde se lleva a cabo el intercambio; por tanto, es el área donde compradores y vendedores negocian el intercambio de una mercancía. En consecuencia, la economía de mercado, se trata de una sociedad humana caracterizada por un marco de relaciones que se dispone en instituciones de libre acceso y salida, a través de las cuales los individuos, también libremente, obtienen lo que quieren renunciando a lo que se les pide (Freire y Blanco, 2006, p. 15-16).

Una rama de estudio de la economía es la microeconomía, la cual según Miller y Meiners, consiste en el estudio del comportamiento de los individuos, las familias, las empresas, y los mercados en los cuales ellos operan. Esta teoría utiliza modelos que pretenden explicar y predecir el comportamiento de los consumidores y productores (1990, p. 6). Para Krugman (2008) es el estudio de la manera en que los individuos toman sus decisiones y de cómo interactúan dichas decisiones (p. 3). Por lo anterior, al establecer decisiones, los agentes de mercado respecto de la transacción de bienes o servicios que satisfacen necesidades de otros, en microeconomía se inserta el estudio del concepto de la externalidad.

Según Curtis (1996), siempre que el comportamiento de un agente económico afecta el bienestar de otro para bien o para mal, decimos que ese agente impone una externalidad, ya sea positiva o negativa a la persona afectada (p. 614). Goodwin (2007) señala que las externalidades son impactos que genera un actor económico, que sufren otros, y que el mercado no devuelve perjudicando al actor que los originó (p. 1). Por su parte, San Juan (2009, como se citó en Mendezcarlo et al., 2010, p. 3) sostiene que se genera una externalidad cuando la actividad de un agente económico causa un efecto real involuntario en el bienestar de otro agente, esta vinculación puede ser una mejora o un empobrecimiento. Estas definiciones coinciden que la externalidad es un conjunto de tres elementos básicos: 1) agentes de mercado, 2) decisión o comportamiento, y 3) efectos positivos o negativos.

Diagrama 1. *Elementos básicos de la externalidad.*



Fuente: Elaboración propia.

Al hablar de externalidades positivas, es importante diferenciar entre beneficios privados y sociales. Por ejemplo, las actividades de investigación y desarrollo se consideran ampliamente como generadoras de efectos positivos que trascienden al productor, ya que enriquecen el conocimiento general y contribuyen a otros descubrimientos y avances (Vázquez, 2014, p. 4). El ejemplo clásico de una externalidad negativa es la contaminación generada por el humo o residuos de fábricas, este agente contaminador toma decisiones basadas únicamente en sus costos y beneficios, sin tener en cuenta los costos indirectos que recaen en las víctimas (Vázquez, 2014, p. 2).

Conforme a lo anterior, las externalidades positivas no representan un problema, ya que sus efectos generan beneficios a los agentes privados y sociales. En cambio, las externalidades negativas si constituyen un problema, ya que los efectos sobre los agentes indirectos producen desventajas relacionadas con un costo externo. Si bien es cierto, todas las externalidades pueden ser toleradas hasta cierto nivel, dicha tolerancia dependerá de la capacidad de mitigación o de neutralización de los efectos nocivos, desgraciadamente estos efectos pasan inadvertidos hasta que alcanzan niveles que son difíciles de revertir (Mendezcarlo et al., 2010, p. 3).

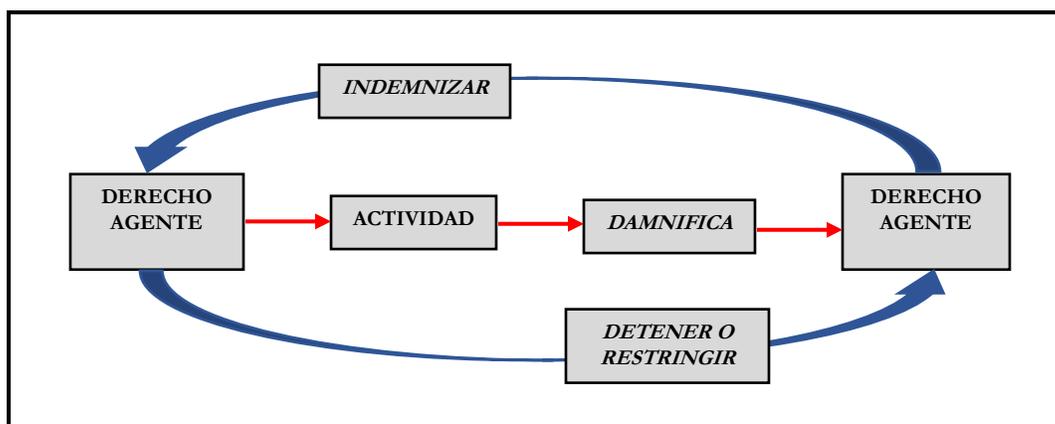
Teorías de Pigou y Coase sobre la externalidad

El economista inglés Arthur Pigou (1877-1959) fundamentó sus aportaciones sobre la externalidad en la Economía del Bienestar. A diferencia del liberalismo predominante en su época, se le consideraba un defensor del Estado y de la intervención gubernamental como

mecanismo válido para solucionar anomalías y para producir reordenamientos en el mercado ante la presencia de externalidades. La teoría de Pigou es precursora en la necesidad de la presencia del Estado en la economía para reglamentar y disciplinar los efectos externos (Chang, 2005, p. 180); es decir, el Estado puede eliminar las divergencias actuando en cualquier actividad económica que presente un problema, por ello, la solución pigouviana a las externalidades se basa en las agencias estatales para establecer las responsabilidades, consolidándose las reguladoras del proceso (Pigou, 1946 como se citó en Guedes y Martínez, 2010, p. 50).

Esta teoría deriva en dos implicaciones: una económica y una político e institucional. La condición económica o responsabilidad compensatoria, establece que el causante debe compensar a la sociedad con una cantidad monetaria equivalente al coste externo (Coase, 1988 como se citó en Guedes y Martínez, 2010, p. 51). Esta compensación se implementa como un impuesto, lo que implica que el productor debe asumir la responsabilidad de dicho coste como forma de incentivar a los agentes a operar en el nivel socialmente óptimo (Pigou, 1946 como se citó en Guedes y Martínez, 2010). La implicación política consiste en la intervención estatal como mecanismo fundamental para realizar cualquier actividad correctiva y de ordenamiento social (Pigou, 1946 como se citó en Guedes y Martínez, 2010, p. 51). Por consiguiente, ante una externalidad negativa el Estado intervendrá siempre como un mecanismo regulador eficiente.

Diagrama 2. *Modelo de Pigou para corregir externalidades.*



Fuente: Elaboración propia con base en Guedes y Martínez, 2010.

Por el contrario, Ronald Coase (1910-2013) economista de origen inglés, quien posteriormente emigró a Estados Unidos de América, basó su teoría sobre las externalidades con fundamento en la *Nueva Economía Institucional*. En su obra *The Problem of the Social Cost (1960)* Coase revela contradicciones del pensamiento pigouviano y plasma el teorema de Coase. Su teorema parte de una crítica al trabajo de Pigou, argumentando que la intervención del Estado para corregir las externalidades no siempre es necesaria. En lugar de recurrir a impuestos Coase sugiere que es fundamental los costos que cada posible solución podría generar (Mendezcalo, Medina y Becerra, 2010, p. 5).

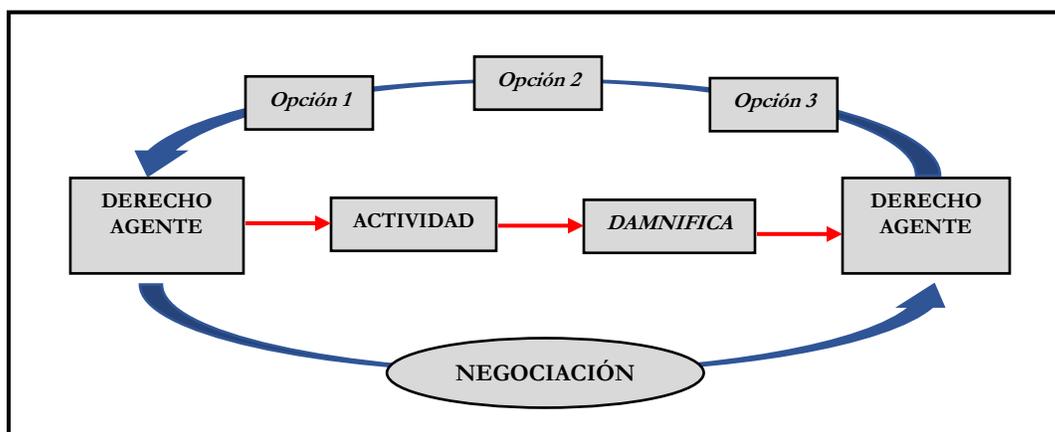
Refieren Guedes y Martínez que, la crítica coasiana a la Economía del Bienestar, se basa en la supuesta inexistencia de costos de transacción asumida por Pigou, en donde los costos de transacción cero no son realistas y no tienen ninguna adherencia a la realidad y que, los costos de transacción positivos definen las (im)posibilidades de interrelaciones dinámicas entre los agentes económicos, es decir, las condiciones de mercado (2010, p. 52). En un escenario sin costos de transacción, no importa si el causante de una externalidad asume o no la responsabilidad por el daño causado. Para Coase, el reordenamiento de los derechos legales se llevaría a cabo a través del mercado, especialmente si esto resulta en un aumento del valor de la producción. Es decir, los derechos para desenvolver cualquier actividad serían utilizados por el agente económico que más los valorase sin la necesidad de la intervención gubernamental, lo que implicaría un proceso negociador entre los agentes donde los recursos serían asignados del modo más eficiente (Coase, 1988, como se citó en Guedes y Martínez, 2010, p. 52).

En consecuencia, Coase concebía los derechos de propiedad como factores productivos. Afirmaba que si los factores productivos se consideran como derechos es más fácil comprender que el derecho de hacer algo que provoque un efecto dañino, es también un factor de producción; por tanto, el concepto de factor productivo debía ser identificado como el derecho para actuar de un modo específico en el mercado, asumiendo que estas acciones pueden tener un coste para terceros (como se citó en Guedes y Martínez, 2010, p. 53). Al crearse los derechos de propiedad se estaría a la vez creando un mercado y allí podría ocurrir que la mano invisible de Adam Smith decida la reducción o eliminación de la ineficiencia y

se convierta un bien ilimitado en un bien escaso, que por tanto ahora tendrá un precio (Vázquez, 2014, p. 6).

La idea central de Coase es que los derechos de transacción positivos van a definir la asignación de los derechos de tal modo que, en la nueva situación, puede suceder que los costos impidan el uso de los derechos por aquellos que más los valoren. Así, el proceso de negociación vuelve más complejo, pudiendo suceder que no se concrete por costos de transacción muy elevados (Coase, 1988 como se citó en Guedes y Martínez, 2010, p. 53-54). Los costos de transacción en el mercado van a influir en la relación entre los participantes de ese mercado, limitando la posibilidad de negociación y de establecimiento de los contratos; así como en la corrección de las externalidades provocadas, en donde afectará directamente a la propia negociación para resolver los problemas derivados de conflictos entre agentes (Guedes y Martínez, 2010, p. 54).

Diagrama 3. *Modelo de Coase para corregir externalidades.*



Fuente: Elaboración propia con base en Guedes y Martínez, 2010.

En síntesis, Vázquez sostiene que hay dos aproximaciones generales a posibles soluciones de las externalidades; la primera derivada de la aportación de Pigou, la cual depende principalmente de la acción estatal como mecanismo recurrente para solucionar el problema generado a partir de la divergencia del coste privado y coste social, desconsiderando los costes de transacción inherentes a la intervención (Guedes y Martínez, 2010, p. 55); y la segunda, deriva de la propuesta de Coase, en donde siempre será posible

obtener, a través de la negociación, un equilibrio óptimo entre las necesidades de la sociedad y las inevitables externalidades que se generen en la producción necesaria para satisfacer esas necesidades (Vázquez, 2014, p. 8).

La tierra, derechos de propiedad y externalidades.

El economista norteamericano Harold Demsetz (1930-2019), complementó la teoría de Ronald Coase, al desarrollar una teoría a los derechos de propiedad. Según Demsetz, cuando en el mercado se realiza una transacción se intercambian dos paquetes de derechos de propiedad, una parte de esos derechos está ligada al bien o servicio concreto que se intercambia, pero es el valor de los derechos de propiedad el que determina el valor de lo que cambia de propietario. Los derechos de propiedad conllevan al derecho de beneficiarse o perjudicarse a sí mismo, así como beneficiar o perjudicar a otros; entonces, los derechos de propiedad especifican de qué modo las personas pueden beneficiarse o perjudicarse, y por tal razón, quién debe pagar a quién para modificar acciones llevadas a cabo por las personas; esto permite entender la estrecha relación que existe entre derechos de propiedad y factores externos o externalidad (1967, p. 1).

Demsetz (1967) examinó el desarrollo de los derechos de propiedad de la tierra, distinguiendo entre las formas idealizadas de la propiedad: comunal, privada y estatal. Específicamente, la propiedad comunal es un derecho que puede ser ejercido por todos los miembros de la comunidad; esto significa que la comunidad niega al Estado o a los ciudadanos individuales interferir en ejercicio de los derechos de propiedad comunal. Sostiene también que, es concebible que los poseedores de tales derechos, o sea cada miembro de la comunidad, puedan acordar un límite en cuanto a la explotación de la tierra, siempre que los costos de negociación y de instrumentación de las políticas necesarias son iguales a cero. Aunque cada individuo puede estar de acuerdo en limitar sus derechos, es evidente que los costos para alcanzar dicho acuerdo no será cero, y no es claro cuán altos serán esos costos (p. 6).

Para Demsetz, los costos de negociación pueden ser elevados, ya que resulta complicado para muchas personas llegar un acuerdo que sea mutuamente satisfactorio, especialmente cuando cada uno de los involucrados tiene el derecho de trabajar la tierra tan

rápido como lo desee. Sin embargo, es posible que se logre un consenso, en donde todavía se consideren los costos asociados con el establecimiento de políticas al efecto, costos que también pueden ser elevados (p. 6). Para el propietario de un derecho privado para el uso de la tierra actúa como un agente de inversiones cuya riqueza depende del modo como toma en cuenta las distintas demandas que compite entre sí en el presente y en el futuro. Sin embargo, en los derechos comunales no hay un agente de inversión posible y las demandas de la generación actual gravitarán mucho, en forma antieconómica, al determinar con qué intensidad se debe trabajar la tierra (1967, p. 6-7).

Con base en este ejemplo, Demsetz sostiene que la propiedad de la tierra pone de inmediato ante una gran desventaja a la propiedad comunal, ya que el efecto de las actividades de una persona sobre sus vecinos y sobre las generaciones futuras no se puede tomar en cuenta totalmente; por consiguiente, la propiedad comunal resulta así en grandes externalidades. Bajo el sistema de propiedad comunal, la maximización del valor de los derechos de propiedad comunal se llevará a cabo sin dar importancia a muchos costos, porque el propietario de un derecho comunal o puede excluir a otros de disfrutar los beneficios de su propio esfuerzo y porque los costos de negociación son demasiados altos para que todos se pongan de acuerdo conjuntamente acerca de cuál es la mejor conducta (1967, p. 7).

En general, Demsetz sostiene que la eficiencia en la transacción de la tierra depende invariablemente en la seguridad de ostentar el derecho de propiedad, pero también en la facultad de la o las personas para decidir, es decir, la potestad del derecho de propiedad incide para determinar si la decisión sobre la transacción de la tierra es una decisión unipersonal o multicriterio. En consecuencia, Demsetz sostiene que son más eficientes las transacciones de la tierra en donde la propiedad es privada, sin excluir la posibilidad de transacciones eficientes en la propiedad comunal, la cual depende en la capacidad de las personas para asumir y procesar información, así como dialogar y negociar adecuadamente. En ambos casos, tal como lo sostiene Vogelgesang (2015), las configuraciones del intercambio dependen de las características de los bienes comercializados, de los actores y organizaciones que participen en ellos, y de la estructura del entorno, la cual comprende en forma muy especial la intervención del Estado (p. 43).

¿Qué son los asentamientos humanos irregulares? Aportaciones conceptuales

Según Montes, la oferta de vivienda se realiza principalmente por el sector privado, a cargo de agentes inmobiliarios, enfocado a un mercado de ingresos altos y medio, dejando de lado a la población con bajos ingresos, quienes deben encontrar la manera de obtener un espacio donde habitar. Por esta razón, los asentamientos irregulares han constituido una cruel alternativa para resolver el problema de la vivienda de una parte de los pobres (Azuela y Tomas, 1996, p. 9). De ahí que, es importante aclarar ¿Cuál es la diferencia entre informalidad e irregularidad de la tierra? ¿Qué se entiende por asentamiento humano irregular?

De acuerdo con el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), en el Plan Nacional del Suelo del año 2020, enuncian diferencias entre ocupación informal e irregular del suelo; la informalidad consiste en que el suelo ha sido ocupado por voluntades entre el legítimo propietario y el posesionario, pero que no cuentan con documentación legal que ampare la propiedad del ocupante; en cambio, la irregularidad se refiere a la situación en donde el suelo es ocupado mediante acuerdo de voluntades entre el legítimo propietario y el posesionario, pero que está al margen de lo establecido en los documentos normativos para el desarrollo urbano (Montes, 2021, p. 74).

Según Azuela (1989) la tenencia de la tierra irregular es la situación en la que los habitantes de un barrio ejercen la posesión, pero no la propiedad (u otro título jurídico) sobre los predios que ocupan (p. 335). Duhau (2002) complementa el concepto de Azuela al señalar que la irregularidad o informalidad del asentamiento popular califica ciertos espacios urbanos y las maneras de apropiación del suelo, en términos de incumplimiento de las normas jurídicas que regulan las relaciones de propiedad y la producción del espacio urbano. Al respecto, Fernández (2008) añade que la informalidad es un fenómeno urbano que se desarrolla cada vez más al margen de la ley, violando especialmente los estándares y criterios establecidos por la legislación civil y urbanística.

Por su parte, Flores (2017, como se citó en Montes, 2021, p. 74) sostiene que un asentamiento irregular es aquel que no cuenta con título de propiedad privada o algún tipo de documento que ampare la posesión, o bien, es irregular porque incumple con la normatividad establecida en los planes, normas y reglamentos urbanos locales. Para Di Virgilio et al., (2014), la informalidad surge cuando la situación de propiedad o las condiciones urbanísticas no cumplen con la normativa que regula el acceso y la ocupación de la tierra y la vivienda;

es decir, es la forma en que una importante porción de personas resuelve sus necesidades habitacionales fuera de los mecanismos del mercado inmobiliario formal (p. 58).

De acuerdo con Lazcano (2008), hablar de informalidad urbana, de ciudad informal, de irregularidad urbana o de la ilegalidad urbana, es por que suponemos que existe una ciudad formal, regular, legal, donde entra en juego hasta donde lo informal puede ser formal o viceversa (p. 24); en este sentido, la informalidad urbana implica procesos que se alejan de un determinado orden formal, pero al mismo tiempo dentro de esta informalidad, existen alternativas y mecanismos que por sí mismos les permite el acceso a suelo y vivienda. La informalidad tiene que ver entonces primero con la legalidad de la propiedad del suelo, con el proceso de producción y comercialización del mismo, lo cual se traduce en una inseguridad de la tenencia, existencia de desalojos y la precariedad urbano-ambiental (Lazcano, 2008, p. 24).

Desde un enfoque urbano, se puede argumentar que los asentamientos irregulares son el resultado de una oferta insuficiente de suelo asequible para las masas empobrecidas, lo que ha provocado una tendencia hacia invasiones y la venta ilegal de lotes en núcleos agrarios, violando las normativas de uso de suelo con la esperanza de una eventual regularización (Aguado y Hernández, 1997, como se citó en Bojórquez-Luque, 2011, p. 306). Ante la ineficiencia de la norma, en la que no existen los medios apropiados para el cumplimiento de las reglas formales, resulta más fácil llegar a acuerdos informales (Montes, 2021, p. 73), supuesto que refleja la realidad de numerosos núcleos agrarios en México, en donde predomina la informalidad e irregularidad de la tierra.

En general, los conceptos muestran diferencias, aunque una clara relación entre lo informal y lo irregular de la tierra y sus efectos al configurar los asentamientos humanos. Esta característica de la tierra tiene como principio el incumplimiento de lo legal, de la norma, de lo correcto, respecto de la propiedad de la tierra que ocupa, así como de la posibilidad de acceder al orden urbano del plan de ciudad; es decir, carece de base jurídica que garantice el derecho de propiedad y la imposibilidad para recibir o decidir sobre los beneficios de la misma. Si bien es cierto, la informalidad e irregularidad de la tierra consiste en una particularidad jurídica, la causa es económica, toda vez que el mercado de la tierra para asentamiento humano formal es escaso, y por consecuencia el precio establecido por los

agentes inmobiliarios es alto, situación que coloca en desventaja a las personas con ingresos económicos bajos.

Problematización de los asentamientos humanos irregulares en México

El problema de los asentamientos humanos irregulares no representó una situación aislada, más bien fue un fenómeno que se reprodujo en distintas ciudades del país. Según cifras que presenta López (2014), en México la población urbana creció de 20 a 73 por ciento entre 1940 y 1990 (Assies, 2008 como se citó en López, 2014, p. 113), crecimiento que no fue equitativo ya que las ciudades más grandes absorbieron mayor proporción de población, a manera de ejemplo, refiere que, en la Ciudad de México, casi dos tercios de la población (60 por ciento) viven en asentamientos caracterizados por la informalidad, la cual ha ocupado grandes extensiones territoriales principalmente en la periferia (UN-Hábitat, 2003).

La relevancia de este problema ha llevado a diversos actores involucrados —sociales, económicos, políticos, urbanísticos, ambientales y académicos— a posicionar el asunto en el debate público, promoviendo la negociación y el acuerdo político. Este consenso ha definido la irregularidad de la tenencia de la tierra como un problema público que requiere una urgente intervención estatal; así lo afirma Bojórquez-Luque (2011) al referir que el gobierno federal no solo reconoció lo grave del problema, sino que promovió la constitución de instituciones que de manera especial se dedicaran a regularizar la tenencia de la tierra y a favorecer la incorporación de tierra ejidal para vivienda y desarrollo urbano; de esta manera, la política de regularización en México se inicia en la década de 1970, siendo una de las más antiguas de la región en Latinoamérica (Di Virgilio et al., 2014, p. 63).

Como resultado de las decisiones políticas e institucionales, en el año de 1971, el Gobierno Federal por decreto presidencial creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO), organismo cuyas principales atribuciones fueron la construcción de vivienda de bajo costo, fraccionamientos para trabajadores de escasos recursos y realizar todo tipo de operaciones inmobiliarias (Bojórquez-Luque, 2011, p. 306). En el mismo año, se creó el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales (PRONARZUE), el cual se transformó en 1973 en el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) (Di Virgilio et al., 2011, p. 64), siendo un organismo

desconcentrado del gobierno federal adjunto al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con el objeto de impedir, regularizar y prevenir los asentamientos humanos irregulares por la vía expropiatoria, tanto de terrenos de origen ejidal y comunal, como los de origen privado (Bojórquez-Luque, 2011, p. 307).

Para 1974 este Comité se transformó en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) (Bojórquez-Luque, 2011, p. 307) y en 1976 se aprobó y publicó la Ley General de Asentamientos Humanos (López, 2014), normatividad fundamentada en un modelo centralizado de planificación urbana (Díaz, 2017) y ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Con la creación de la CORETT y la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos se visibilizó el problema público y materializó la intervención del Estado a efecto de contener la proliferación de asentamientos humanos irregulares.

Entre los años de 1991 y 1993 se realizaron grandes reformas constitucionales al régimen agrario, que plantearon de manera fundamental la finalización del reparto agrario, facilidades para la disposición de la propiedad social y el término de la dependencia de los ejidatarios (Bojórquez-Luque, 2011, p. 307); esta reforma constitucional estableció las bases para regular el destino, uso, usufructo y las condiciones en las que pueden ser cedidas o transferidas las tierras de origen social, especialmente cuando estas se encuentran en zonas urbanas o en áreas de crecimiento de un centro de población. Esta ley fue vital para la regularización de colonias asentadas en tierras ejidales o comunales, porque habilita la expropiación de las tierras para la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural; y establece mecanismos para que estas tierras puedan incorporarse al desarrollo urbano, buscando prevenir la generación de nuevas informalidades urbanas (Di Virgilio et al., 2014, p. 63).

Como resultado de las reformas al artículo 27 constitucional, surgieron nuevas instituciones y algunas otras se reformaron para atender las políticas del sector social, tal es el caso de la Procuraduría Agraria (PA), los Tribunales Agrarios (TA), el Registro Agrario Nacional (RAN), y particularmente, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), programa encargado de la titulación de las propiedades ejidales (2014), y con ello dar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los integrantes del ejido (Di Virgilio et al., 2014, p. 64).

Para el año 2016, se promulgó una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenación Territorial y el Desarrollo Urbano; en esta nueva ley, en materia agraria se mantuvieron las bases regulatorias de la tierra conforme lo establecido en la ley de 1993; no obstante, en materia urbana, las reformas pretendieron revertir las tendencias a la dispersión y la expansión urbana mediante la armonización forzada de normas e instrumentos de desarrollo urbano en todos los niveles de gobierno (Díaz, 2017, p. 137).

Desde su implementación hasta la actualidad, la política pública de regularización se desarrolla a nivel federal y está enfocada mucho más a la titularización masiva que a la regularización urbanística de los asentamientos humanos (Di Virgilio et. al, 2014, p. 63). La política de regularización se enfoca en el aspecto legal de la informalidad y/o irregularidad, es decir, en formalizar jurídicamente la propiedad y no propiamente el espacio urbano. Pese a estos esfuerzos institucionales, según Montes (2021), con base en datos del INEGI censo 2018, se estima que 27 por ciento de las viviendas urbanas en el país no cuentan con escrituras, lo que significa que existen 6.3 millones de viviendas en condiciones de informalidad y/o irregularidad jurídica (Política Nacional del Suelo, 2020, p. 73).

METODOLOGÍA

Todo esfuerzo de investigación tiene que obedecer un orden (Sánchez, 2014); por lo que es importante plantearse el diseño de investigación que más se amolde al problema que se pretende abordar, con ello dependerá el enfoque con que se abordará, ya sea cuantitativo, cualitativo o mixto; optar por uno de los diseños más aceptados por cada una de las doctrinas; así como, establecer las herramientas de recopilación y procesamiento de datos (López en Sáenz y Tamez, 2014, p. 46).

Este proyecto de investigación, se desarrolló con base a una metodología mixta: cualitativa a través de técnicas de recopilación de información documental y entrevistas de profundidad a actores específicos (representación comunal, comuneros, gobierno federal y activistas); y cuantitativa, mediante el uso de técnicas de procesamiento de datos estadísticos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Diario Oficial de la Federación (DOF) y del Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) para el análisis de

información y resultados; así como técnicas cartográficas para documentar la evolución del crecimiento de los asentamientos humanos irregulares en el territorio de estudio.

Esta investigación busca responder a la pregunta: ¿Por qué fue ineficiente la acción gubernamental que tenía como propósito la regulación y ordenamiento de la tierra y las colonias irregulares en la comunidad de San Juan de Guadalupe? En consecuencia, se estableció como hipótesis que la ineficiencia de la respuesta gubernamental para regular la tierra y las colonias irregulares en la comunidad de San Juan de Guadalupe radicó en el conflicto entre las autoridades comunales, gubernamentales y agentes económicos privados, por el control y conveniencia del incentivo económico de la tierra.

El objetivo general consiste en explicar los elementos que ocasionaron la ineficiencia de la acción gubernamental cuyo propósito era regularizar la tierra y las colonias irregulares en el territorio de la comunidad de San Juan de Guadalupe. De manera específica, se busca analizar el rol de los actores involucrados e identificar los costos sociales y económicos ocasionados derivado del incumplimiento de la intervención emprendida.

RESULTADOS

Identidad que trasciende, el conflicto por la tierra en la comunidad de San Juan de Guadalupe

El conflicto por el reconocimiento y restitución de tierras a los vecinos del poblado de San Juan de Guadalupe, se remonta al año de 1933, el alegato principal consistió en acusar de despojo de tierras por parte de los hacendados colindantes y citaban que para demostrar que eran los dueños de esas tierras, ellos mantenían la posesión de las mismas (López, 2017, p. 8). Es hasta el año de 1938 cuando fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la dotación de 4,504-06 has. al poblado de San Juan de Guadalupe y sus Anexos Tierra Blanca y San Miguelito (Rosales, 2016, p. 25), bajo reconocimiento como ejido; no obstante, algunos vecinos no se adaptaron a este nuevo carácter como ejido, lo cual sirvió para continuar sus pretensiones de reconocimiento como comunidad, conflicto que se mantuvo desde el año de 1939 a 1953 (López, 2017, p. 159).

Para el año de 1953, se confirmó y tituló en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Presidencial bajo la figura de bienes comunales en favor del poblado denominado “San Juan de Guadalupe y sus Anexos Tierra Blanca y San Miguelito”, una extensión

superficial de 14,869-60-00 has.; acción que amplió y restituyó más de 10 mil hectáreas a la superficie de tierra que les habían sido dotadas en el año de 1938 bajo la figura de ejido.

El conflicto de la tierra en la comunidad en una fase más moderna se suscitó después de 1960 con la llegada de las primeras empresas industriales a la ciudad de San Luis Potosí. El gobierno estatal encontró un campo fértil en las áreas ejidales y comunales de la ciudad; en ellas se expropió o se compró tierras con la finalidad de construir zonas habitacionales o industriales, así como carreteras (Gutiérrez, 2020, p. 147). Otro de los aspectos fundamentales de conflictividad en la comunidad de San Juan de Guadalupe, es el censo de los años ochenta (1984), pues trajo como consecuencia la falta de reconocimiento a comuneros y comuneras sobre sus tierras, pero así mismo la división y molestia o enojo, pues algunos si fueron reconocidos y otros excluidos (Hernández, 2021, p. 114).

Con la llegada de nuevos integrantes a la comunidad, surgieron dos grupos influyentes en el conflicto por la tierra. El primero, conocido como “Juanes Perreros”, quienes promovían la venta de tierras. En contraste, el grupo “Emiliano Zapata”, quienes abogaban la defensa de la tierra (Rosales, 2016 como se citó en Gutiérrez, 2020, p. 149). Este punto histórico marcó una transformación en el conflicto, ya que comenzó una lucha interna entre los integrantes por defender sus tierras frente ante las prácticas informales de comercialización.

Desde entonces, los comuneros de San Juan de Guadalupe se han caracterizado por estar en constante lucha por sus tierras, ya sea entre ellos o en contra de personas externas a la comunidad, incluso en contra del Gobierno (Federal o Estatal) (Rosales, 2016, p. 112). Los conflictos de la tierra en la comunidad giraron en torno a expropiaciones, exclusiones y comercialización informal, los actores fueron los liderazgos de la comunidad y agentes externos públicos y algunos privados. En una etapa más reciente, otro conflicto se presentó cuando los inversionistas inmobiliarios vieron a la comunidad de San Juan de Guadalupe un campo fértil para seguir construyendo zonas habitacionales de alta plusvalía, lo que ocasionó conflictos por la tierra entre los propios comuneros, unos con la idea de vender la tierra y otros de seguir conservando sus áreas naturales (Gutiérrez, 2020, p. 70).

Distintos actores tanto del ámbito público como del sector privado han permeado en la vida y las decisiones de la comunidad de San Juan de Guadalupe, incidiendo en los

comportamientos, intereses (económicos), relaciones, identidades, visiones y posturas entre los integrantes y agrupaciones que conforman el núcleo agrario; los cuales han conllevado a escenarios de confrontación política, desacuerdo e incertidumbre en relación con cuál será la mejor decisión (para todos los actores involucrados) respecto a la transferencia de la propiedad de la tierra. Es visible que la comunidad en origen y evolución es una organización polarizada y fragmentada, en donde el conflicto por la tierra es una identidad que trasciende a través del tiempo.

Internalizar la externalidad de la tierra irregular en la Comunidad de San Juan de Guadalupe

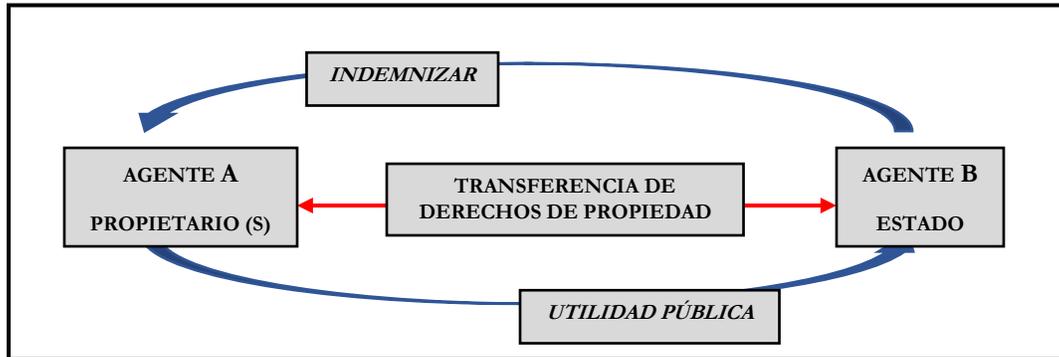
El comercio informal de tierras en ejidos y comunidades conllevó a la conformación, consolidación y proliferación de asentamientos humanos irregulares, situación que se convirtió en un serio problema social para el país. Como respuesta institucional, las reformas agrarias de 1973, colocaron al Estado y al aparato gubernamental como agentes reguladores de los asentamientos humanos irregulares; con la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en el año de 1974, se materializó la política de regularización de la tierra bajo el modelo de expropiación, transferencia y titulación (Bojórquez-Luque, 2011).

Bajo este contexto ¿qué es y en qué consiste una expropiación? Al respecto, Acosta sostiene que la expropiación es un acto jurídico del Derecho Público, mediante el cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular de una indemnización por esta transferencia (1993, como se citó en Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 2009, p. 13). La causa de utilidad pública, según Carsolio, Fini y Linsalata (2018, p. 35) consiste en asegurar algún servicio a la colectividad; o bien, conseguir un bien colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra pública, en donde el Estado pueda satisfacer necesidades sociales y económicas (Cruz y Galicia, 2020, p. 1235).

Desde el enfoque económico, la expropiación es un modelo de transferencia de derechos de propiedad, en donde el Estado decide de manera unilateral, disponer de bienes (privados o sociales) por causa de utilidad pública, quien a su vez establece el monto a otorgar por la transferencia de los mismos; por consiguiente, la expropiación es un modelo

impositivo y forzoso del Estado, en donde se carece de todo proceso de negociación entre los agentes de mercado (Cruz y Galicia, 2020, p. 1235).

Diagrama 4. *Modelo de Expropiación.*



Fuente: Elaboración propia.

Con la implementación del modelo de expropiación de tierras a núcleos agrarios, el Estado identifica la oportunidad de ofrecer una respuesta eficiente a los efectos del comportamiento del mercado inmobiliario; es decir, el Estado internaliza la externalidad de la tierra y a su vez, asume un rol de agente económico. De esta manera, la política de expropiación de tierras se alinea al modelo de intervención a las externalidades propuesta por Arthur Pigou, en donde el Estado y las agencias estatales asumen e intervienen para regular y corregir el problema de la informalidad e irregularidad de la tierra provocado por el comportamiento de los agentes del mercado inmobiliario y el crecimiento urbano.

Años más tarde, con la instauración del liberalismo económico y social a la llegada de Carlos Salinas de Gortari al Gobierno Federal, se impulsó una serie de reformas y transformaciones en el ámbito político, social y económico, mismas que incidieron en materia agraria al emitirse una nueva Ley Agraria el 26 de febrero de 1992, en donde trascendió la apertura para que ejidatarios y comuneros la posibilidad de asociarse entre sí, con el Estado o con terceros (agentes externos), y otorgar el uso de sus tierras. Estas reformas introdujeron la visión del modelo de intervención a las externalidades propuesta por Ronald Coase, quien afirma que los derechos para desenvolver cualquier actividad serían utilizados

por el agente económico que más los valorase sin la necesidad de la intervención gubernamental, lo que implica un proceso negociador entre los agentes.

La externalidad de la tierra en la comunidad de San Juan de Guadalupe se ubicó durante el periodo histórico de transición en los modelos de intervención, donde la expropiación no era ya, el único mecanismo de respuesta. En este punto, en la comunidad prevalecía el antecedente de un mercado informal de la tierra, normalizado y dirigido por propios integrantes del núcleo agrario, lo cual conllevó a la imposibilidad de considerar la asociación entre sí como un mecanismo viable de respuesta. Ante este escenario, el Gobierno Federal decidió intervenir y el 01 de junio de 1993 publicó el Decreto por el que se expropió por causa de utilidad pública una superficie de 232-000-00.00 has., de agostadero de uso común, terrenos de la comunidad de San Juan de Guadalupe y sus Anexos de Tierra Blanca y San Miguelito. Esta acción materializó la decisión estatal de internalizar la externalidad de la tierra en la comunidad de San Juan de Guadalupe, consolidando al Estado como un agente y mecanismo eficiente para corregir la externalidad de irregularidad en la tenencia de la tierra.

Treinta y tantos años de irregularidad, análisis de resultados al paradigmático caso de la comunidad de San Juan de Guadalupe

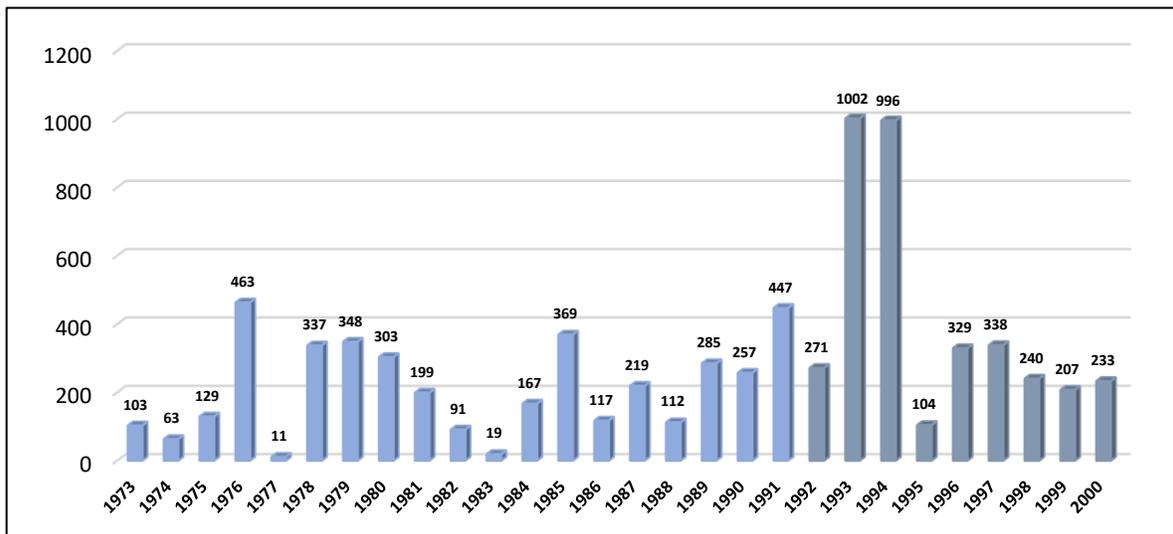
Para 1990, la comunidad de San Juan de Guadalupe, ya enfrentaba una evidente y creciente consolidación de asentamientos humanos irregulares y un mercado informal de la tierra. En respuesta a esa externalidad, en 1993 se formalizó la intervención gubernamental bajo un modelo de expropiación, con el objeto de regularizar la tenencia de la tierra y ordenar el territorio. Sin embargo, la ejecución del decreto fue suspendida meses después y esa situación persiste hasta hoy. Este contexto plantea la necesidad de cuestionar ¿Por qué fue ineficiente la intervención gubernamental en la comunidad de San Juan de Guadalupe?

Para identificar los elementos que determinaron la ineficiencia, en un primer momento, se consideró importante analizar el contexto y la tendencia nacional de la política de expropiación de tierras a núcleos agrarios; para lo cual, de conformidad con datos publicados por el Diario Oficial de la Federación, durante el periodo de 1973 al año 2000 (cinco sexenios), el Gobierno Federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, emitió 7,759 decretos de expropiación de tierras por causa de utilidad pública a núcleos agrarios, principalmente para construcción de vías carreteras, vías para torres de transmisión eléctrica,

presas, puertos, almacenes, hospitales, así como para fundar o regularizar asentamientos humanos, entre otros.

Resultó que durante el gobierno Carlos Salinas de Gortari, se emitió mayor número de decretos de expropiación, específicamente los años de 1993 y 1994, lo cual representó un hecho atípico al considerar que la reforma agraria de 1992 tenía como objetivo abrir la posibilidad de asociación con terceros y contrarrestar el modelo de decretos de expropiación en donde el Estado asumía exclusivamente la desincorporación de tierra de núcleos agrarios. Es decir, pese a la apertura de procedimientos para la disposición de tierra a través de procesos de negociación con terceros, el Estado reiteró su posicionamiento como mecanismo eficiente de regulación de la tierra, asumiendo su rol de agente económico e implícitamente múltiples compromisos de pago por la transacción de la tierra.

Gráfico 1. *Total de decretos de expropiación de tierras a núcleos agrarios publicados, representado por año de 1973 al 2000.*



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Diario Oficial de la Federación, julio 2024.

El año de 1993 se consideró el periodo más atípico con relación a la cantidad de decretos de expropiación de tierras a núcleos agrarios, durante este año se emitió un total de 1,002 decretos a ejidos y comunidades de las 32 entidades federativas. Se identificó que el estado de Quintana Roo fue la entidad a la cual se le expropió mayor cantidad de superficie territorial y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) el organismo público al cual se asignó mayor cantidad de superficie territorial a expropiar.

Con base en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) del Registro Agrario Nacional (RAN), de los 194 decretos de expropiación asignados a la CORETT, se han ejecutado 167 decretos y se suspendieron 27; es decir, una eficiencia de ejecución del 86 por ciento en comparación con el 14 por ciento en situación inconclusa. Las entidades federativas que actualmente cuentan con mayor número de decretos de expropiación suspendidos son Nayarit con 4 decretos; Veracruz, Hidalgo, Puebla, Guerrero, Oaxaca y Sonora con 2 decretos; y 10 entidades federativas con solamente un decreto, entre los que resalta el estado de San Luis Potosí con el caso de la comunidad de San Juan de Guadalupe.

A partir de la publicación del decreto de expropiación, la CORETT comenzó los trabajos técnicos, operativos, jurídicos y administrativos de ejecución, esta primera etapa consistió en celebrar convenios de contratación o bien, contratos de compraventa con los avciados ya establecidos. Con base en datos proporcionados por el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), la entonces CORETT celebró 846 contratos de compraventa con reserva de dominio, estos amparan una superficie de 14-37-43.00 hectáreas, lo cual representó aproximadamente el 6.2 por ciento de la superficie total. Por concepto de regularización de terrenos a avciados, es decir, por el pago del terreno según el costo establecido en el contrato de compraventa, la CORETT tuvo ingresos por la cantidad de \$1'044,026.61 pesos; cantidad que representó casi el 20 por ciento del monto de indemnización establecido en el decreto.

A pesar de la suspensión del decreto de expropiación, los registros documentales de la CORETT evidencian que la actividad institucional se estaba desarrollando de manera relativamente satisfactoria y eficiente hasta ese momento. Sin embargo, para que el proceso de ejecución fuera efectivo, era fundamental la participación de los integrantes del núcleo agrario. Por ello, las narrativas de las entrevistas a actores involucrados ofrecieron una

perspectiva más profunda sobre las dinámicas sociales, económicas y políticas que influyeron previo, durante y posterior al proceso de expropiación.

En entrevista con Carlos Covarrubias Rendón, activista y cronista de sucesos históricos en núcleos agrarios en la ciudad de San Luis Potosí, comentó que para entender el proceso de expropiación de CORETT en la comunidad de San Juan de Guadalupe *“hay que remitirse al gobierno de Horacio Sánchez Unzueta y por otro lado al tema de la llegada de los Juanes Perreros al control de la comunidad, son dos momentos”*. Comenzó refiriendo que en la comunidad *“en el año de 1980 hay una confrontación de dos visiones, una era una visión progresista, de izquierda, que era dirigida por el compañero Ambrosio Carrizales, electo comisariado de bienes comunales en 1978”*, junto con los compañeros Raymundo Huerta y León Pérez *“intentaron, trataron de darle un redireccionamiento, un fortalecimiento a la estrategia de resistencia y defensa de la tierra”*.

En este punto histórico, *“Ambrosio Carrizales trataba de evitar la irrupción del grupo o grupos de poder comandados por Carlos Jonguitud Barrios, que tenía la intención de generar un mercado de tierras dirigido y controlado por el Estado”*, toda vez que iba a constituir el gran desarrollo urbano e industrial en San Luis Potosí, el cual abarcaba el ejido de Arroyos, Villa de Pozos, La Garita de Jalisco y San Juan de Guadalupe. Este último, también iba ser parte del desarrollo, pero para llevarlo a cabo *“necesitaba colocar en la representación de la comunidad, gente que le fuera afín”*. Finalmente lo lograron, ya que Ambrosio Carrizales muere en accidente automovilístico, que sumado a movimientos *“para echarlo fuera”*, se emitió la convocatoria para elegir órganos de representación en 1981 y *“en ese año es electo el comunero Anastacio Esquivel Jasso sin ser comunero”*, refirió Covarrubias.

Un año más tarde, en 1982 se celebró la asamblea de depuración censal, en donde *“fueron no reconocidos y privados de derechos un número muy importante de comuneros del llamado Tecuan o no los ratificaron como sucesores de la comunidad... y en esos lugares, fueron ocupados por la gente de este nuevo comisariado”*, es decir de Anastacio Esquivel Jasso. *“Este proceso terminó en una serie de conflictos en los Tribunales décadas después... el movimiento estaba fracturado en dos grandes segmentos, el grupo de defensa de la comunidad comandado por Raymundo Huerta... y por otro lado por los Juanes Perreros que*

eran representados por Anastacio, Juan Fidel Cruz Campos, Juan García y otros”, añadió Covarrubias.

Con Anastacio al frente de la comunidad “tenían la idea de atender el planteamiento de Jonguitud Barrios de darle pa’delante a lo que llamaban procedimientos de exclusión de tierras... y en ese momento, con la llegada de los Juanes Perreros, inicia todo este proceso de tráfico de tierras, de venta de solares, de emisión de constancias, de documentos que fueron al principio utilizados de una manera no tan marcada... empezó como un ejercicio de venta y de tráfico de tierras con un modelo de documento de constancia soportado por una Asamblea”. Dijo también que, en la zona que ellos empezaron a generar este tráfico y venta de tierras “empezó a generar problemas de carácter económico, social y en materia de desarrollo”, zona que corresponde a la superficie expropiada años más tarde.

Posteriormente, con la llegada de Horacio Sánchez Unzueta al gobierno del Estado en mayo de 1993, al identificar el serio problema en la comunidad de San Juan de Guadalupe “él intenta hacer un acuerdo... conjunta a los grupos que había en la comunidad para llegar a un pacto de una supuesta unidad y de manera paralela, darle procedencia a una serie de expropiaciones que incluye la de CORETT”, continuó relatando Covarrubias, “Horacio concibe hacerlos firmar un acuerdo a todos, [en donde] los comuneros iban a aceptar darle marcha atrás al procedimiento privativo y en su lugar llegar a una asamblea donde se les restituyera derechos a un grupo de comuneros excluidos y darle pa’delante a los procesos de ordenamiento en la comunidad, firman el convenio y al momento que firman el convenio, Horacio inicia el procedimiento de expropiación en tres espacios... La Cañada del Lobo, las torres de electricidad y CORETT, porque era la única manera de darle salida al tema del mercado y especulación de las tierras... entonces, por un lado, intenta buscar una asamblea de unidad y por otro lado promueve las expropiaciones, porque era un vendedero de tierras, este proceso era tan grande que Horacio dijo: solo expropiando”.

En este sentido, Covarrubias cuestionó ¿qué pasó con la expropiación?, a lo cual dijo “no se da la unidad y entonces la comunidad entra en una situación de conflicto y de confrontación a partir del año 93, de tal forma que el gobierno federal asigna una cantidad de pago y al no poderse llevar a cabo una Asamblea para el pago, no se puede concretar la ejecución por la inestabilidad social y política, a tal grado que la comunidad estuvo varios años sin comisariado durante esa época por el enorme conflicto que había de grupos que no

dejaban que las Asambleas se hicieran, hacer una Asamblea era prácticamente una guerra civil entre los grupos, representado por los Juanes Perreros y el grupo de Raymundo Huerta”.

Aunado al conflicto de confrontación en la comunidad, Covarrubias añadió “pero aparte surgió otro problema, una persona de nombre Nicolás Zapata, se dijo dueño de una porción de terrenos que habían sido expropiados e impugnó la ejecución, la frenó y la suspendió, es más... creo sigue suspendida por un litigio de carácter administrativo, Nicolás Zapata muere hace algunos años y la personalidad del tema le queda a los albaceas que lo han mantenido ahí, cada vez que se ha querido ejecutar, resulta que hay una controversia que no ha estado definida”.

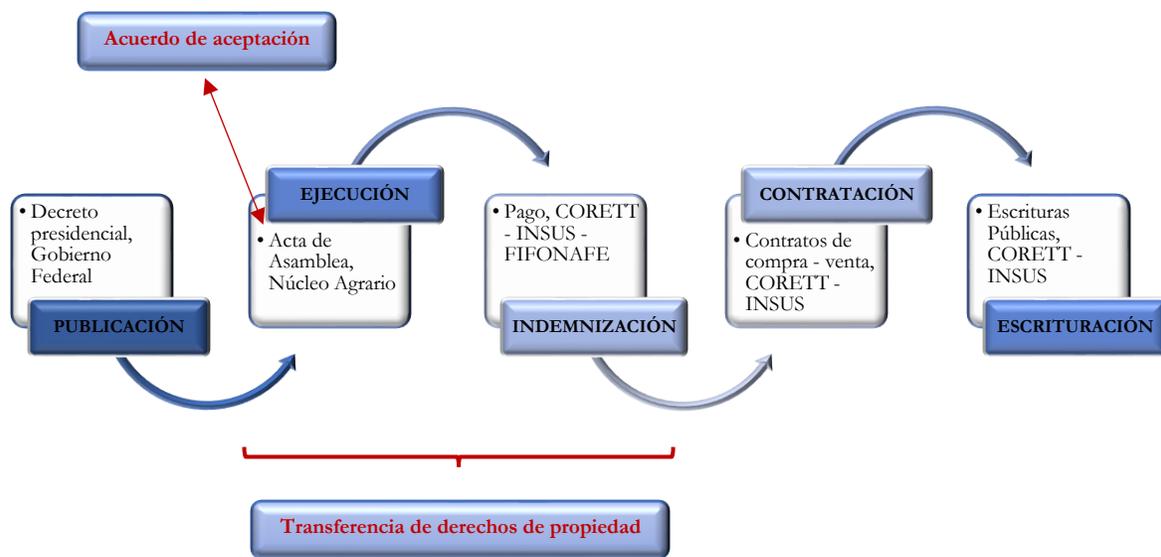
La narrativa institucional a cargo del Representante Regional de Nuevo León, Tamaulipas y San Luis Potosí del INSUS, Maestro Yeraldo Emanuel Torres Flores, refirió que el decreto *“se publicó, operativamente se hicieron trabajos, operativos, técnicos y de contratación, sin embargo, nunca se materializó el decreto, es un caso atípico, el único que se tiene en San Luis Potosí... y al momento que llamo materializar, es que nunca se concluyó a través de ejecución con indemnización a la comunidad”*. Con esta aportación, se fortalece el argumento que da pauta a la suspensión de ejecución del decreto, el cual consistió en la imposibilidad llevar a cabo el pago de indemnización debido a dos aspectos específicos: 1) la inestabilidad comunal para convocar y celebrar Asamblea para aceptación de pago; y 2) la ausencia de Acta de Asamblea de aceptación de pago para que INSUS pagara, concluyera la etapa de contratación y posteriormente la escrituración.

Años más tarde, en 2008 con Margarito Jasso Menchaca al frente de la comunidad, este *“se va con Chato López”* y posteriormente, *“en el año 2009 llega a la representación comunal Aniceto Jasso Bravo con Francisco Solís... entonces coinciden en el año 2009 en un proyecto para echar andar la inmobiliaria Machinalli, las bases las puso Margarito Jasso firmando un acuerdo y constituyendo una inmobiliaria y luego Aniceto Jasso, le da pa’delante con los famosos préstamos, con los famosos acuerdos con los potentados integrantes que conocemos como Espacios en el Horizonte y ¿qué sucede? Que el tema de CORETT queda en un plano secundario, nadie se acuerda, porque el interés de la comunidad*

era hacer la inmobiliaria, el pleito eran las inmobiliarias y los decretos de expropiación pasaron a un segundísimo plano”.

Entonces ¿qué determina la eficiencia de ejecución de un decreto de expropiación? La respuesta se encuentra en una etapa específica del proceso general de expropiación que corresponde al núcleo agrario: la ejecución. Esta etapa consiste en convocar y celebrar una Asamblea para aceptar el pago de indemnización y emitir el Acta correspondiente. A través de este documento, los organismos públicos (CORETT ahora INSUS - FIFONAFE) se encuentren en condiciones de realizar el pago de indemnización y, en ese momento, consumar la transferencia de los derechos de propiedad de la tierra a favor del organismo público, para posteriormente continuar con las etapas de contratación y escrituración.

Diagrama 1. *Proceso general de expropiación de tierras a núcleos agrarios.*



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por INSUS.

El procedimiento de convocar, celebrar y emitir Acta de Asamblea para aceptar el pago de indemnización es una acción compleja para los núcleos agrarios, ya que implica una decisión basada en el acuerdo entre sus integrantes y cuando más polarizado y/o fragmentado se encuentre el núcleo agrario, es nula o muy baja la probabilidad de establecer acuerdo. Lo

anterior, se ajusta a la teoría de derechos de propiedad de tierras comunales de Harold Demsetz, al afirmar que los costos de negociación serán altos ya que a menudo resulta complicado para las personas llegar a un acuerdo que beneficie a todos especialmente cuando cada miembro tiene el derecho de utilizar la tierra a su propio ritmo. En otras palabras, cuando los integrantes de la comunidad reconocen sus derechos y su capacidad para trabajar y sacar provecho de sus tierras, el valor asignado a estas influye en su disposición para considerar la transferencia de los derechos de propiedad. Así, si el valor ofertado es bajo, los costos de negociación aumentarán, sin asegurar un acuerdo satisfactorio.

El proceso de transferencia de la propiedad a efecto de regularizar la tenencia de la tierra en la comunidad de San Juan de Guadalupe estuvo condicionado por los costos sociales y económicos de negociación. Por una parte, tenía un propósito social positivo al reintegrar a los comuneros excluidos a la comunidad, así como regularizar la tenencia de la tierra a los vecindados previamente asentados; por otro lado, desde la visión económica, consideraron módico el pago de indemnización en razón al valor de la tierra que representaba para los comuneros, aunado a que, formalizar el acuerdo a través de asamblea, representó un riesgo para los representantes comunales, porque reintegrar los comuneros excluidos fortalecerían los grupos opositores y además, la ejecución del decreto de expropiación, culminaría con el mercado inmobiliario que durante años venían implementando.

Los planteamientos anteriores, indican que la ineficiencia del proceso de intervención gubernamental destinado a regularizar la tenencia de la tierra en la comunidad de San Juan de Guadalupe se centró en la etapa que el núcleo agrario debía formalizar mediante acuerdo de Asamblea; es decir, la aceptación del pago de indemnización. Esto era crucial para la transferencia de los derechos de propiedad de 232-00-00 hectáreas a favor de la CORETT. Sin embargo, el conflicto y la inestabilidad política al interior de la comunidad en este momento impidieron que ese acuerdo se concretara, lo que resultó en la suspensión del proceso.

El análisis de información permitió validar parcialmente la hipótesis planteada. En primer lugar, se confirma que el “conflicto” incidió a la ineficiencia del proceso de expropiación; sin embargo, es importante precisar que el conflicto se originó al interior de la comunidad entre sus integrantes, debido a la polarización, fragmentación e inestabilidad

política, y no con autoridades gubernamentales o agentes económicos privados. Estos último, de hecho, asumieron complicidad y participación en etapas específicas con el fin de conciliar, mediar o en su caso, promover fines comunes.

En segundo lugar, se comprueba que, el “control e incentivo económico de la tierra” desempeñó un papel crucial en la ineficiencia del proceso en razón de que los costos económicos de negociación para los representantes comunales eran elevados. Aunque la ejecución del decreto de expropiación podría generar beneficios sociales, como el pago económico a los miembros comunales por la transferencia de los derechos de propiedad de la tierra y la regularización de la tenencia de tierra a los vecindados, también implicaba el riesgo de perder el control y el mercado de tierras que habían ejercido durante años.

La transferencia de derechos de propiedad coloca a la propiedad comunal en una desventaja significativa frente a la propiedad privada. Esto se debe a que la propiedad comunal es un derecho que todos los miembros de la comunidad ejercen y necesita un consenso para su implementación, lo que genera grandes externalidades (Demsetz, 1967, p. 9). En este sentido, el caso de la comunidad de San Juan de Guadalupe sirvió de ejemplo para confirmar que el valor, los costos de negociación y el acuerdo en ese momento histórico resultaron insuficientes para consolidar la transferencia de los derechos de propiedad a través del decreto de expropiación. La suspensión de este proceso provocó una serie de efectos colaterales que prevalecen en la actualidad.

La continuidad del conflicto y pendientes por resolver en la comunidad de San Juan de Guadalupe

La eficiencia en los procesos de expropiación o bien, procesos de transferencia de derechos de propiedad comunal, están condicionados por la aprobación formal de los miembros comunales mediante acuerdo de Asamblea; bajo esta premisa, se explica que la ineficiencia del proceso de expropiación en la comunidad de San Juan de Guadalupe, consistió en la imposibilidad de convocar y celebrar asamblea de aprobación debido a la conflictividad, confrontación e inestabilidad entre los grupos que han conformado la comunidad; a tal magnitud que *“hacer una asamblea era prácticamente una guerra civil entre los grupos”*, así lo indicó Carlos Covarrubias Rendón; aunado al recurso de amparo en contra de la CORETT, promovido por el comunero Nicolás Zapata bajo el argumento de perjuicio de tierras en posesión y/o propiedad consideradas en el polígono expropiado.

Las experiencias, opiniones y perspectivas de los actores entrevistados, comprueban que la propiedad comunal resultó en grandes externalidades. La irregularidad de los asentamientos humanos en la comunidad de San Juan de Guadalupe desencadenó problemas que van más allá de la imposibilidad de jurídica de acreditar la propiedad de la tierra, sino que también generó conflictos de índole social, económico y urbano que inciden en la calidad de vida de los poseionarios. El proceso de investigación identificó las afectaciones directas siguientes:

1. Ausencia de certeza jurídica que permita a los poseionarios demostrar formalmente la propiedad de la tierra que ocupan.
2. Desigualdad social a los asentamientos humanos y poseionarios en el acceso a bienes y servicios públicos.
3. Desproporcionalidad del valor económico de sus tierras con relación a la tierra formal en el mercado.
4. Exclusión del polígono expropiado en los procedimientos de planeación, desarrollo y adecuación urbana de la ciudad.

La suma de estos acontecimientos situó al proceso de expropiación en una profunda crisis, lo cual generó desinterés a las siguientes representaciones comunales para avanzar con el procedimiento; y en su lugar, optaron por atender y promover nuevos proyectos relacionados con la creación e implementación de inmobiliarias en asociación con agentes externos. En consecuencia, la ejecución y conclusión del proceso de expropiación iniciado desde 1993, *“pasó a un segundísimo plano... nadie se acuerda”* indicó Carlos Covarrubias Rendón, argumento que a su vez reafirmó el comunero Armando Rosales García al comentar *“esos temas los tienen olvidados”*.

Pese a la complejidad en la que se encuentra el proceso de expropiación, la representación comunal y el INSUS han entablado diálogos con el objeto de avanzar o en su caso, concluir la ejecución del decreto; sin embargo, con base en información proporcionada en entrevistas, se identificó que las discusiones y negociaciones giran en torno al establecimiento del monto de indemnización. Los diálogos de negociación entre los actores involucrados siguen siendo económicos más que sociales; es decir, la discusión está centrada en definir y acordar el monto de indemnización y no los beneficios sociales a partir de

ejecución del decreto; en este sentido, la posibilidad de concluir el proceso de expropiación una vez más está condicionado por el acuerdo, aunque en esta ocasión, entre los miembros comunales en razón a lo que desean les sea pagado y el órgano público regularizador en razón a lo que puede pagar conforme a la normatividad.

La irregularidad de la tenencia de la tierra en la comunidad de San Juan de Guadalupe se convirtió en un problema social complejo de atender y resolver para la ciudad de San Luis Potosí. En materia urbana, los asentamientos humanos ubicados en el polígono expropiado no sólo quedaron absorbidos por el crecimiento de la mancha urbana, sino que actualmente están siendo rebasados por el desarrollo inmobiliario informal, volviendo compleja la tarea de regularización a la representación comunal y las autoridades gubernamentales.

Hoy en día, no existen otras opciones para la regularización de la tenencia de la tierra en el polígono expropiado a la comunidad de San Juan de Guadalupe, así lo confirmó Yeraldo Emanuel Torres Flores, Representante Regional del INSUS en San Luis Potosí, al referir *“por pláticas, reuniones que hemos tenido con el Tribunal no se puede revertir el decreto porque ya pasaron los tiempos... por las fechas ya no se puede revertir el decreto... se tiene que ejecutar sí o sí”*, la regularización de la tenencia de la tierra tiene que concluir con base en el proceso de expropiación. Actualmente ya no son aplicables otros esquemas o mecanismos que lo solucione; por lo anterior, las opiniones de los actores entrevistados coincidieron en dos estrategias que pudieran contribuir a la conclusión del procedimiento: 1) una representación comunal con capacidad de articular, unificar, promover y formalizar acuerdos en razón a beneficios sociales y económicos para sus integrantes en el corto, mediano y largo plazo; y, 2) judicializar la ejecución del decreto, en donde la autoridad judicial promueva el acuerdo entre las partes, resuelva y obligue el cumplimiento de la ejecución.

De ahí que los pendientes por resolver en la comunidad de San Juan de Guadalupe van más allá del cumplimiento del pago de indemnización a las y los comuneros y de regularizar la tenencia de la tierra a los vecindados ubicados en el polígono expropiado. El verdadero reto radica en transformar los comportamientos de todos los miembros comunales, fomentando que se informen, conozcan, participen, debatan y tomen decisiones tanto individuales como colectivas, en función de las causas y beneficios que afectan a la comunidad en su conjunto. Esto permitirá erradicar prácticas informales ejercidas por

liderazgos comunales y agentes externos quienes durante décadas han controlado y lucrado a partir de la inestabilidad política y social al interior del núcleo agrario.

Para abordar el proceso de expropiación y las problemáticas que aquejan a la comunidad de San Juan de Guadalupe, es fundamental que el núcleo agrario evolucione a partir de la información. Como señala Demsetz (2002) la naturaleza de los derechos de propiedad (ya sean privados o comunales) depende de las circunstancias específicas de cada sociedad, incluyendo su nivel de desarrollo. Por tanto, solucionar la ejecución del decreto de expropiación en razón de voluntades resulta insuficiente cuando de raíz lo que se requiere son tomadores de decisiones que posean tanto capacidad como sensibilidad social, priorizando el bienestar colectivo sobre los intereses económicos.

CONCLUSIONES

El mercado informal de tierras y la consolidación de asentamientos humanos irregulares en la comunidad de San Juan de Guadalupe no fueron obra de la casualidad; sino consecuencia de la insuficiente oferta del Estado y del mercado para brindar opciones de vivienda formal a costos accesibles. De ahí que, aprovechando la coyuntura de conflictividad política y social al interior del núcleo agrario, ciertos liderazgos comunales, en complicidad con agentes externos (gubernamentales y privados), promovieron un mercado informal de tierras, que satisfizo la necesidad social de ofrecer terrenos para vivienda a costos accesibles, sin la garantía de otorgarles algún documento que asegurara la propiedad.

La externalidad de la tierra en la comunidad de San Juan de Guadalupe alcanzó tal magnitud que resultó necesario intervenirla. En el trasfondo, desde la publicación del decreto de expropiación de tierras de la comunidad de San Juan de Guadalupe, el desacuerdo al interior del núcleo agrario ha estado condicionado por la incompatibilidad de criterios en relación con el incentivo económico ofertado y demandado por la transferencia de los derechos de propiedad. Por una parte, los liderazgos y miembros comunales reconocen el valor de sus tierras, por lo que resultan insuficientes los incentivos económicos que ofrecen los agentes económicos públicos y privados; y por otra parte, la polarización y fragmentación política hace transitar a la comunidad en una dinámica de conflictividad y divisionismo, en

donde resulta más práctica la informalidad e irregularidad en todo proceso relacionado con la comunidad y la tierra.

La comunidad de San Juan de Guadalupe es un núcleo agrario muy grande con relación a la cantidad de miembros que la integran (328 comuneros), lo cual conllevó a la conformación de múltiples agrupaciones y a la institucionalización de dos visiones ideológicas sobre la tierra: el enfoque social que promueve la defensa de la tierra y el enfoque económico que apuesta al mercado de tierras. Históricamente, las decisiones en la comunidad de San Juan de Guadalupe han sido influenciadas por las representaciones comunales, junto con la intromisión de agentes externos del orden gubernamental y, más recientemente, del sector privado. Los acuerdos suelen estar impulsados por intereses económicos más que por intereses para la colectividad de la comunidad. Por ello, el proceso de expropiación resultó ineficiente; al acordar la transferencia de los derechos de propiedad de la tierra al Estado, los liderazgos comunales corrían el riesgo de perder el control del incentivo económico y la territorialidad de la comunidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araujo, K., Guzmán, V., & Mauro, A. (2000). El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas. *Revista de la CEPAL*, (70), 133-145.
- Azuela de la Cueva, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México. El Colegio de México, A. C.
- Azuela, A., & Francois, T. (1996). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. Centro de estudios mexicanos y centroamericanos.
- Benegas-Lynch, A. (1998). *Bienes públicos, externalidades y los free-riders: el argumento reconsiderado*. *Revista Dialnet*, 71, 203-218.
- Bojórquez-Luque, J. (2011). Importancia de la tierra de propiedad social en la expansión de las ciudades en México. *Revista Ra Ximhai*, 7 (2), 297-311.
- Cruz Salaya, M. R. & Galicia Pérez, J. E. R. (2020). La expropiación del patrimonio de familia por causa de utilidad pública. Caso sector petrolero. *Revista Ecos Sociales*, 8 (23), 1228-1238.
- Censos de Población INEGI (1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010 y 2020).
- Curtis Eaton, B., & F. Eaton, D. (1996). *Microeconomía*. Editorial Prentice-Hall.

- Chang, M. Y. (2005). La economía ambiental. En G. Faladori y N. Pierri (Ed.), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. (pp. 175-188). Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Demsetz, H. (1967). Towards a Theory of Property Rights. *The American Economic Review*, 52 (2), 347-359.
- Di Virgilio, M. M.; Guevara, T. A. y Arqueros Mejica, M. S. (2014). Políticas de regularización en barrios populares de origen informal en Argentina, Brasil y México. *Revista Urbano*, (29), 57-65.
- Díaz Aldret, A. (2018). Gobernanza Metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD*, 71, 121-154.
- Duhau, E. (2002). Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares. En curso de desarrollo profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.
- Freire Rubio, M. T. y Blanco Jiménez, F. J. (2006). *Prácticas y conceptos básicos de microeconomía*. ESIC Editorial.
- Guedes Alcoforado, I. y Martínez Ballesteros, V. H. (2010). Apuntes sobre: The Problem of the Social Cost. *Revista eGesta - Revista Electrónica de Gestión de Negocios*, 6 (1), 46-59.
- Goodwin, N. (2007). Internalizando externalidades: haciendo que los mercados y las sociedades funcionen mejor. *Revista Opinión Sur*, (52), 1-6.
- Gutiérrez Radillo, J. F. (2020). *Desigualdad social en la distribución, acceso y uso del agua potable en la comunidad de San Juan de Guadalupe*. [Tesis de Maestría, El Colegio de San Luis, A.C.]
https://biblio.colsan.edu.mx/tesis/MAGESA_JFranciscoGutierrezRadillo.pdf
- Hernández Correa, M. (2021). *Territorio, Comunidad y Comunalidad frente al acecho inmobiliario en la ciudad de San Luis Potosí*. México [Tesis de Doctorado, El Colegio de San Luis, A.C.]
https://biblio.colsan.edu.mx/tesis/DCS_MariteHernandezCorrea.pdf

- Krugman, P. R., Wells, R., & Olney, M. L. (2008). *Fundamentos de Economía*. Editorial Reverté.
- Lazcano Martínez, M. (2005). El acceso al suelo y a la vivienda de los sectores informales: el caso de la Ciudad de México. *Revista INVI*, 20 (54), 18-54.
- López García, N. Y. (2017). *Ustedes disculpen los aprietos, somos comuneros: Procesos de tensiones, transiciones y conflicto en el reparto de tierras ante el contexto de la reforma agraria: La historia de los vecinos de San Juan de Guadalupe, Tierra Blanca y San Miguelito, S.L.P., 1910-1956*. [Tesis de Doctorado, El Colegio de San Luis, A.C.]. https://biblio.colsan.edu.mx/tesis/DCS_LopezGarciaNoeYair.pdf
- López Mares, L. M. (2014). La informalidad urbana desde la política de la regularización de la tierra: un acercamiento teórico. En C. Ramírez Martínez, V. Martínez Loera, & B. Alva Fuentes (Eds.), *La investigación en el hábitat, actores y relaciones* (pp. 110-1280). Facultad del Hábitat, UASLP.
- Mendezcarlo Silva, V., Medina Jiménez, A., & Becerra Quintero, G. E. (2010). Las teorías de Pigou y Coase, base para la propuesta de gestión e innovación de un impuesto ambiental en México. *Revista Académica de Investigación Tlatemoani*, (2), 1-11.
- Montes Neri, G. (2021). Informalidad urbana con perspectiva de género. Asentamientos humanos irregulares en Puebla, México. *Revista Vivienda y Ciudad*, (8), 69-89.
- Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. *Documento de trabajo del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de Chile*, (11), 1-92.
- Rosales González, J. (2016). *El derecho humano al agua para consumo personal y doméstico: el caso de la comunidad de San Juan de Guadalupe, San Luis Potosí, S.L.P., México*. [Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de San Luis Potosí] https://biblio.colsan.edu.mx/tesis/MAGESA_GutierrezRadilloJesusFrancisco.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2009). *Expropiación: amplitud del concepto de utilidad pública y limitaciones a la propiedad privada* (Serie Decisiones Relevantes de la SCJN). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Vázquez Manzanares, V. M. (2014). Externalidades y Medioambiente. *Revista Iberoamericana de Organización de Empresas y Marketing*, (1), 1-16.

Vogelgesang, F. (2003). Derechos de propiedad, costos de transacción, externalidades y mercados de tierras rurales en América Latina y el Caribe. En P. Trejo (Ed.), *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta* (pp. 29-57). Libros de la CEPAL.