

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PROGRAMA DE DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO GLOBAL



TESIS:

“Políticas públicas para la regulación de la propiedad y la creación de valor público en la privatización de bienes.”

Para obtener el grado de:
Doctor en Estudios del Desarrollo Global

Presenta:
Juan Ilich Pérez García

Director de Tesis:
Dr. Martín Cutberto Vera Martínez

Tijuana, Baja California, febrero del 2018.

INDICE:

1. Introducción
2. La propiedad y el valor público desde una perspectiva de políticas públicas.
 - a. ¿Qué entendemos por gobernar por políticas públicas?
 - b. La formación tradicional de las políticas gubernamentales.
 - c. La participación de la sociedad civil en los procesos de formación de políticas.
 - d. La estructuración institucional de las políticas públicas.
 - e. El valor público en el análisis de resultados de las políticas públicas.
3. La Regulación, el control de la propiedad y el desarrollo económico.
 - a. Desarrollo institucional de la propiedad privada en México.
 - b. Desarrollo institucional de la propiedad privada en EEUU.
 - c. Instituciones extractivas y desarrollo económico.
 - d. Instituciones redistributivas y desarrollo económico.
 - e. El valor público en la estructura institucional y el desarrollo económico.
4. Análisis comparativo de dos sistemas institucionales de administración y control de la propiedad.
 - a. Organismos que regulan la propiedad privada en México.
 - b. Organismos que regulan la propiedad privada en EEUU.
 - c. Procesos de privatización de la propiedad.
 - d. Actores relevantes en el proceso de privatización de la propiedad.
 - e. El valor público en los procesos de privatización.
5. Propiedad, políticas públicas y demanda de redistribución política del valor público.
 - a. Los movimientos sociales.
 - b. Los organismos gubernamentales.
 - c. Los grupos empresariales.
 - d. Los organismos internacionales.
6. Conclusiones.

Apuntes sobre cómo generar valor público en los procesos de privatización de la propiedad, como contenido central de las políticas públicas.
7. Referencias.

1. Introducción

A manera de introducción del tema de la propiedad, es oportuno afirmar que los orígenes históricos de esta se dan a partir del nacimiento del Estado: propiedad no es sinónimo de territorio, pues el mismo no es más que un elemento geográfico¹, una expresión física de la superficie sobre la cual la especie humana, igual que otras tantas, se han asentado en la faz del planeta. La propiedad tiene un significado concreto, que emana del léxico político, jurídico y económico de las sociedades. ¿Por qué si se dice que va más allá del territorio, la propiedad involucra al Estado?

En toda nación, incluidos México y EEUU con una cultura económica, política y jurídica tan dispersa entre ambos, se reconoce a la propiedad no por su mera constitución material, sino porque precisamente, al tomar los individuos una porción del territorio, únicamente están realizando un acto y no construyendo un concepto político: con la aparición del Estado, es esa política la que requiere que el ciudadano obtenga legitimidad sobre ese derecho básico sobre quienes le rodean. La propiedad es pues, obra del Estado por origen (Hughes, 1976, p. 10).

Al nacer el Estado, es cuando el Poder Público de la sociedad se traslada al Gobierno como su representante. Así, la noción de propiedad, significa la cesión individual hacia lo público para la administración de los bienes. Como el territorio es el tercer elemento del Estado; además de los dos anteriores, es precisamente el Estado, a través de su Gobierno, quien hace expresión política y legal de la propiedad originaria del mismo como un bien público, para posteriormente, generar mecanismos políticos de traslado del mismo, en mayor o menor medida hacia la sociedad. Al realizar estos procesos, no está haciendo otra cosa, sino transformando dicha propiedad pública, en bienes eminentemente privados: la propiedad, como un reconocimiento del individuo al ejercicio de su derecho de apropiación.

¹ En el Libro “*El Misterio del Capital*” o “*The Mystery of Capital*” (De Soto, 2001, p. 3), el territorio es visto como un simple elemento de la propiedad, y es en sí esta última vista como una institución sobre la cual los individuos, pueden ejercer derechos y al serles estos reconocidos por el Estado, detentar riqueza.

Luego entonces, el primer nivel de la asociación de la propiedad, es el concepto político, en tanto que el poder público interviene en el Estado, como órgano originario del reconocimiento de dicho concepto hacia el ámbito privado de los derechos humanos del ciudadano. Es aquí donde el segundo nivel del concepto, visto ya con un enfoque concreto, se torna jurídico: en el ámbito privado. Una vez que culmina la traslación al ciudadano, las leyes de la Nación hacen que se proteja a la propiedad privada, como derecho de todo individuo a la par de la obligación del Estado, de reconocerlo en la Ley, de registrarlo en sus órganos administrativos y de hacerlo valer en los tribunales competentes en caso de controversias entre particulares, o entre ellos hacia el propio Estado (Montesquieu, 1750, p. 149).

Al contar la propiedad privada con la característica de ser parte de la política, al interrelacionar el poder público con los derechos privados, y la consecuente vertiente jurídica, a la par hace necesario el sistema del capital, es decir, que dichos derechos sean, al igual que el resto de bienes inmateriales, convertibles en dinero: es primero el mismo poder público quien asigna valor monetario a la propiedad privada, sea enajenándola a los particulares, o bien tasándola por los servicios que ella desprende; y hace lo propio el mercado al igualarla con un activo más a transformarse en dinero (De Soto, 2001, p. 33).

De ella deriva a la idea de que no puede hablarse de propiedad, sin considerar una institución que, entre otras, es base de la construcción del Estado. Sin embargo, más que construir una definición histórica, es importante revisar su construcción a manera de institución, pues si bien es cierto se compone de un sinnúmero de elementos, también lo es que es el Estado quien de modo originario, la detenta. ¿Qué es pues, la propiedad vista como institución de Estado?

Todo Estado, independientemente de su forma de gobierno, se sirve de él para poder representar a sus componentes humanos, y servirle midiendo sus resultados de acuerdo a la opinión pública, a procesos electorales, e incluso con organismos de investigación formales que, en el caso de México y el resto de América Latina, son reconocidos socialmente, como el caso de

Latinobarómetro² (Chile, 2012), en donde la sociedad expresa cuán satisfecha está con el modo de gobernar.

Todo Estado moderno se sirve de su elemento territorial, para establecer sitios donde la ciudadanía pueda habitar. La diferencia reside en la manera en la que dicho establecimiento se lleva a cabo. En el caso de los EEUU, su división entraña un cuidadoso pero rápido reparto histórico, que se dio gracias a lo que hoy es el Bureau of Land Management³, un organismo del gobierno federal, encargado de privatizar el territorio Norteamericano para aprovechamiento de sus ciudadanos, cediéndolo tanto de manera onerosa, como gratuita y realizando un catastro único a lo largo y ancho de toda la Unión Americana desde su nacimiento como República independiente (Bureau of Land Management, 2016). En México, aun cuando esta naturaleza es más compleja al entrañar una diversidad mayor de organismos tanto de la federación, como de sus entidades federativas y municipios, básicamente se trata de una transferencia de propiedad desde el poder público a manos privadas (Damm, 2012, p. 60), con el agregado de los derechos *sui generis* de la propiedad social⁴.

En la presente investigación, se inicia analizando el desarrollo de las políticas públicas de acuerdo a un comparativo entre México y los EEUU, pasando por el punto de vista de la Administración Pública, el Derecho y al Economía para de ahí, continuar con la introducción al estudio de las instituciones: su nacimiento, desarrollo y formación respecto de la cultura política, legal y económica en cada país, en concreto la relación del tema entre la República Mexicana y la Unión Americana. La primera de corte extractivo y la segunda, bastante más redistributiva.

² El Latinobarómetro es un centro de investigación fundado en Chile, que realiza mediciones periódicas acerca del grado de satisfacción ciudadana con respecto sus gobiernos.

³ Actualmente, la residencia de este organismo es en Denver, Colorado, ya que por la naturaleza de sus funciones, los Estados del Oeste, siendo los últimos en poblarse por su incorporación tardía a la Unión Americana y al ser los más extensos, son en los que tiene el mayor porcentaje de trabajo, tanto por la privatización de los derechos de propiedad que puedan generarse a través de la transferencia del territorio desde el poder público, como por el manejo de los parques nacionales de dicho país, también en sus manos al ser propiedad pública de aprovechamiento común.

⁴ La propiedad social es, en México, el resultado de un acuerdo político para plasmar Constitucionalmente, derechos reconocidos históricamente a los campesinos y comunidades indígenas, a fin de repartir tierras para su asentamiento y aprovechamiento económico en territorio nacional, con la característica de explotación comunal a fin de evitar su privatización y acaparamiento.

Continuando con dicho estudio, de las políticas gubernamentales y su posterior enlace con las instituciones, se pasa a desmenuzar el sentido de una institución base para los Derechos Humanos, desde la Independencia de los EEUU y de la Revolución Francesa: la Propiedad Privada (Hughes, 1976, p. 19). En este tenor, serán los derechos de propiedad examinados en la forma en que se han desarrollado, como en la mayoría de los países, a partir de una transferencia del Poder Público como propietario original de los mismos al detentar el elemento territorial, hacia la ciudadanía, bien a manos de particulares, de empresas e incluso del propio uso común – parques naturales, escuelas, hospitales, iglesias, entre otros.

Una vez que la Propiedad Privada y sus consecuentes derechos, han sido definidos a través de esta relación comparativa entre México y los EEUU, a manera de una institución de la sociedad, se continúa con que, como parte de una acción de políticas públicas, tienen favorablemente hacia el individuo: el Valor Público (Moore, 1995, p. 17), definido por autores contemporáneos de la corriente de las políticas públicas y la gestión pública, como aquél en el cual la sociedad le asigna un valor a las acciones del poder.

Finalmente, se relaciona el valor público con los apuntes de cómo generarlo, con base en los procesos de privatización de la propiedad, como contenido central de las políticas públicas: se ofrecen conclusiones basadas en casos prácticos y en problemas actuales de la materia la cual, si bien es estudiada por la Administración Pública, la Economía y el Derecho en los Estados Unidos, en la República Mexicana se pretende que con esta Investigación de Tesis Doctoral, se posicione el campo de estudio relativo a la trascendencia de las instituciones como la Propiedad Privada, en la transferencia de recursos y desarrollo de la sociedad y la sinergia Poder Público – Individuo.

En cuanto al sustento teórico utilizado, el mismo consistió en la investigación en un riguroso análisis de datos, de autores de referencias en el área de las Políticas Públicas como sustento tanto para el Valor Público, como para la Propiedad Privada y a las Instituciones, considerando al área jurídica para complementar el tema de los derechos de propiedad, y al área económica a fin de complementar lo relativo a la propiedad privada, vista como un componente

financiero, siendo los mismos de EEUU y México principalmente, al consistir en un análisis comparativo entre ambos países, complementándolos con aquellas investigaciones de terceros países, que estuvieren directamente conectadas al tema de la Propiedad Privada y el valor Público.

Así las cosas, no se aborda un concepto económico ni jurídico, sino de la Ciencia Política: El Valor Público visto como resultado de sustituir el concepto de interés público, gracias a la asociación del poder público con el particular, y a llevarse a la práctica por politólogos norteamericanos (Moore, 1995, pp. 22-28), desde una perspectiva de la Escuela de la Administración Pública, muy cercano a la corriente de la Gestión Pública.

Es de tal modo que la Escuela de las Políticas Públicas, es el eje conceptual para fundamentar la presente investigación acerca de la Teoría del Valor Público, tomando de modo extraordinario y de acuerdo a las necesidades de cada capítulo, elementos de otras escuelas y sus respectivas teorías. Dicha teoría es pues, un concepto político.

Es también importante remarcar respecto del método de investigación, el recalcar que se emplea un método combinado deductivo, comparativo y explicativo, al ser una investigación que contrastará la teoría con hechos, pues la asociación entre el Estado y los particulares, tiene que verse más allá de la concesión de bienes: significa que la misma, involucra una continuación de poder público, con un consecuente valor agregado en su transferencia a manos privadas, principiando con el análisis de las políticas públicas a través de dicha escuela teórica, siguiendo con el tema de la Propiedad Privada vista como una Institución, y de ahí realizar un análisis comparativo entre el desarrollo de EEUU y México, terminando con la exploración del Valor Público en sustitución del concepto de Interés Público.

No podrá desmarcarse del estudio, el marco teórico ni la metodología de investigación antes señalados, ni tampoco pueden hacerlo las variables que componen el objeto de esta investigación, las cuales serán, a saber:

- ▶ Organismos públicos.- se analizará la manera en que intervienen en México y EEUU en cuanto a su marco jurídico, estructuras y políticas públicas.
- ▶ Procesos de privatización de propiedad.- se demostrará si son un fenómeno global, que ofrecen un marco jurídico e institucional y asumen rasgos diferenciados que derivan de la estructura institucional y las capacidades de cada realidad nacional: casos específicos, contenido de procesos de contratación y concesión.
- ▶ Movimientos Sociales: se relacionará la manera en que influyen en los procesos de privatización de la propiedad: número, tipo e influencia de movimientos sociales en la creación de valor público.
- ▶ Valor Público: se contrastará empíricamente, si derivado de la privatización de la propiedad, es generado valor público creciente o decreciente para la ciudadanía.

En cuanto a los capítulos de esta tesis, el primero de ellos a abordar, es sobre la propiedad y el valor público desde una perspectiva de políticas públicas: el acercamiento hacia el cómo esta escuela revisa a la propiedad privada como institución, y al valor público como un elemento central a perseguir en toda política.

De ahí, se continúa con el análisis de la regulación, el control de la propiedad y el desarrollo económico, donde se relaciona el Derecho, la Administración Pública y la Economía en cuanto a su influencia en la creación del valor público a través de la institución de la propiedad privada.

A continuación, se realiza un análisis comparativo de dos sistemas institucionales de administración y control de la propiedad: un estudio a fondo de la situación de México, la situación de Estados Unidos, y una comparativa de ambas.

Siguiendo con el estudio de mérito: la propiedad, políticas públicas y demanda de redistribución política del valor público, se enfoca en la situación contemporánea donde la sociedad exige tener una participación activa en la repartición de los recursos del Estado, donde la propiedad privada toma un papel protagónico y funge necesariamente como una institución la

cual debe conducirse por la vía de políticas públicas construidas en gran medida, por la ciudadanía y coordinadas por su gobierno. Aquí también se detallan ejemplos actuales de demandas de redistribución a efecto de generar valor público a través de la propiedad privada.

Finalmente, las conclusiones constituyen apuntes sobre cómo generar valor público en los procesos de privatización de la propiedad, como contenido central de las políticas públicas, donde se retoman los hallazgos de los capítulos anteriores, se abren a discusión dichos resultados y se apuntalan futuros caminos de investigación.

2. La propiedad y el valor público desde una perspectiva de políticas públicas

a. ¿Qué entendemos por gobernar por políticas públicas?

En el punto de vista de la Teoría del Estado (Montesquieu, 1750, pp. 22-29), la concepción general de la doctrina, es que el fundamento del Estado son los tres elementos de los que se ha hablado en el capítulo introductorio de este estudio: territorio, población y gobierno. Ello a partir del análisis de tales elementos en la construcción de instituciones políticas, jurídicas y económicas. De ello, se tiene que es a partir de tales elementos, sobre los que nacen una o más instituciones.

Es así que, para hablar de una institución, no basta con reconocer su naturaleza, ni tampoco llegar sólo a los elementos antes descritos que la conforman, sino que es necesario analizar la manera cómo ellos se entrelazan para formar una institución: la Propiedad Privada como tal, pues, involucra en un primer orden, el elemento material (Besley, 2010. P. 10) sin el que no se podría justificar su constitución, en el entendido como igualmente se ha visto en el capítulo introductorio, de limitar el presente estudio a un análisis de la Propiedad Privada, en sentido estricto de bienes inmuebles, pasando por alto el término moderno, en un sentido amplio que únicamente requiere los dos componentes restantes del Estado y que resulta, como tal, inmaterial.

En tal contexto, es idóneo delimitar la importancia del territorio en cuanto a la Propiedad Privada y no equipararlo, a partir de ahora, como un sinónimo de ella, pues se estudia, sobre todo en los EEUU (De Soto, 2001, p. 59), como una institución de pleno Derecho y orden mientras que aquél, es uno más de sus elementos, el mero carácter físico que la constituye y sobre la cual se desenvuelven una serie de derechos y obligaciones, cuyo valor precisamente se lo otorgan a través del tiempo los otros elementos que constituyen a la Propiedad Privada.

Decantando el segundo nivel de construcción institucional, para que el elemento territorial se conjugue con otros hasta hacer una institución, se requiere identificar una necesidad en la sociedad, y es ahí donde la población juega el papel clave para la transformación de un inmueble en un activo político, jurídico y económico.

Al momento en que la ciudadanía se identifica con la necesidad primigenia del establecimiento de un lugar dónde habitar y en el cual producir, nace la conexión con el territorio y su transformación en un activo que es apetecible para la población, quien no puede observarse como una red independiente de individuos que actuarán por sí para otorgar un valor sobre este elemento. Por el contrario, es menester que la construcción se manifieste con un ente administrador: el gobierno (Aguilar, 1993. P. 217).

A pesar que en el territorio objeto de este estudio, la población se organiza y participa activamente en la toma de decisiones de sus representantes, se aborda esta participación ciudadana en la construcción de instituciones en un capítulo propio: la manera en que la sociedad, bien sea por vecinos, asociaciones civiles, partidos políticos o empresas, se organiza para incidir en el proceso de toma de decisiones del Estado.

Por otro lado, la cantidad y calidad de participación de uno y otro sector, depende también de momentos históricos diferenciados, con base en los cuales los poderes público y privado inciden en mayor o menor medida en esta balanza de estructuración la cual, a fin de construir una institución como lo es la de la Propiedad Privada, requerirá del vehículo de coordinación entre ambas partes, que a la fecha no es otro en EEUU y en México, que el de las Políticas Públicas, vehículo *sine qua non* para ejercer gobierno desde un determinado territorio.

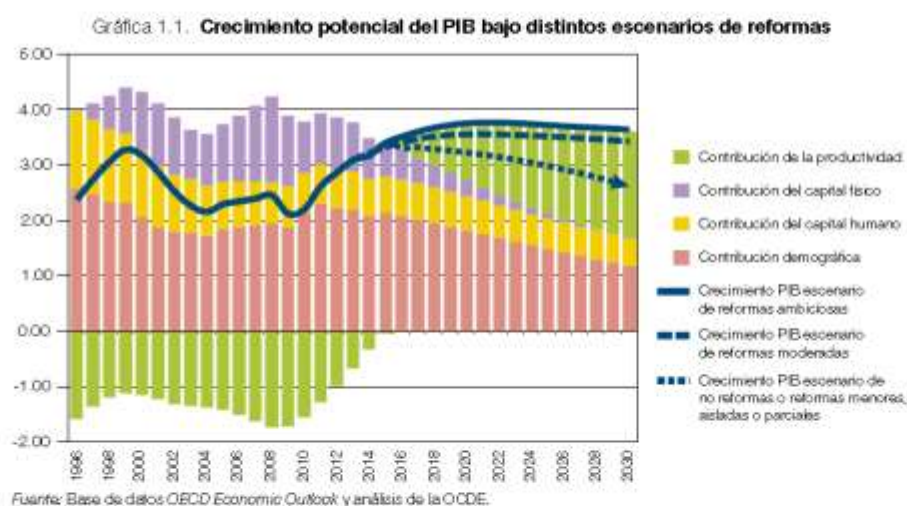
Son pues, políticas públicas (Aguilar, 1992, p. 52), aquellas en que los órganos gubernamentales y la ciudadanía, conjugan su poder para desarrollar instituciones cuyos procesos, calidad y cantidad es medida de acuerdo a la opinión pública, y reflejada en los resultados de procesos electorales, además de organismos de investigación formales que son reconocidos -léase Latinobarómetro-, en el caso de México y otros países de América Latina, donde la sociedad expresa cuán satisfecha está con el modo de gobernar.

Es entonces que, gracias a este conjunto de políticas públicas, sus partícipes se enlazan en cuanto a la institución que construyen, en este caso la Propiedad Privada, la cual es

universalmente reconocida pero con las particularidades que cada sistema político, jurídico y económico le den en una sociedad.

Así, observando al conjunto de políticas públicas como requisito para la construcción de una institución, se refiere entonces el concepto a una construcción institucional, que requiere no nada más de la existencia del elemento geográfico, sobre el cual una institución se asentará –pues una institución es un concepto abstracto, que no se funda sobre elementos físicos-, sino que el valor como institución, como un pilar de la sociedad y garantía de gobernabilidad efectiva por parte del Estado, se refiere precisamente a la naturaleza que guarda la relación entre lo público – Gobierno- con lo privado -Población-. Veamos la importancia traducida en lo económico que de acuerdo a la OCDE, tienen tanto el capital territorial como el humano:

Tabla 1 Crecimiento del Producto Interno Bruto de acuerdo al tipo de reformas económicas y situaciones demográficas.



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016). Economic Outlook Vol. 2016 Serie 1. Francia. OECD Publishing París.

Es de esta relación, sobre la cual se desarrolla la particularidad de necesitar un trabajo conjunto que continuamente equilibre estos dos elementos, los cuales desarrollan un proceso histórico de cooperación que a pesar de fundamentarse en un mismo eje, se decanta por resultados distintos entre la balanza de lo público (Behn, 1994, p. 113) y lo privado: no es igual

la calidad ni cantidad, de la participación social en el proceso de construcción de una institución en un país que en el otro, particularizando el caso del análisis comparativo México-EEUU.

Si bien todo Estado moderno, se sirve de su elemento territorial para establecer sitios donde la ciudadanía pueda habitar, la diferencia reside en la manera en la que dicho establecimiento es llevado a cabo por la sinergia de las políticas públicas (Lindblom, 1991, p. 66), como consecuencia de las relaciones entre los poderes público y privado en un territorio determinado. En el caso de los EEUU, su división entraña un cuidadoso reparto histórico a través de doscientos años, que se dio gracias a lo que hoy es el Bureau of Land Management⁵, un organismo del gobierno federal, encargado de privatizar el territorio Norteamericano (Machan, 2002, p. 20) para aprovechamiento de sus ciudadanos, cede este elemento de manera a veces onerosa y otras gratuita, realizando un catastro único a lo largo y ancho de toda la Unión Americana desde su nacimiento como república independiente. En México, aun cuando esta naturaleza es más compleja al entrañar una diversidad mayor de organismos tanto de la federación, como de sus entidades federativas y municipios, básicamente se trata de una transferencia de propiedad desde el poder público a manos privadas, con el agregado de los derechos *sui generis* de propiedad social⁶.

En ambos casos, el Estado no ha transferido su territorio de manera unilateral; es decir, la creación del Estado no trajo *per se* una transmisión territorial de dicho elemento desde el gobierno a manos privadas. Más bien, a fin que tal proceso se llevara a cabo, hubieron de darse un sinnúmero de demandas sociales por necesidades inmediatas de la población (Potter, 1977. P. 164), que fueron resueltas gracias a la coordinación de la ciudadanía con su respectivo gobierno,

⁵ Actualmente, la residencia de este organismo es en Denver, Colorado, ya que por la naturaleza de sus funciones, los Estados del Oeste, siendo los últimos en poblarse por su incorporación tardía a la Unión Americana y al ser los más extensos, son en los que tiene el mayor porcentaje de trabajo, tanto por la privatización de los derechos de propiedad que puedan generarse a través de la transferencia del territorio desde el poder público, como por el manejo de los parques nacionales de dicho país, también en sus manos al ser propiedad pública de aprovechamiento común.

⁶ La propiedad social es, en México, el resultado de un acuerdo político para plasmar Constitucionalmente, derechos reconocidos históricamente a los campesinos y comunidades indígenas, a fin de repartir tierras para su asentamiento y aprovechamiento económico en territorio nacional, con la característica de explotación comunal a fin de evitar su privatización y acaparamiento.

a través de políticas públicas que entonces, construyeron a la Propiedad Privada como institución.

La primera demanda social fue, por ende, un lugar dónde habitar: aquí, la primera política Pública fue necesaria, para que el gobierno respondiera por la repartición formal del elemento territorial y accionar un proceso de transferencia. Precisamente porque la base de la riqueza de un individuo en sociedad, es tanto las rentas como la propiedad privada que adquiere⁷, es esta demanda al poder público, la segunda del conjunto de estas políticas públicas que detonan esta coordinación entre el gobierno con la sociedad.

Es esta formación de políticas públicas, gracias a esta coordinación con los poderes público y privado, la que, además de construir momento a momento la propiedad privada en el transcurso del tiempo, vista como institución diferenciada entre los EEUU y México, lleva a cabo lo que en su momento entra en análisis: el Valor Público, entendido tal como un proceso de transferencia, que no sólo lleva un bien a la ciudadanía (Bozeman, 2012. Pp. 52-56), sino que con él es generado un valor agregado que incide en una mejora al nivel de vida de la sociedad, el cual es medible a través de la propia opinión pública, de organismos que evalúan la incidencia de las políticas públicas, y por los propios gobiernos y órganos internacionales.

El Valor Público es pues, un modo práctico de medir qué tan bueno –o malo- ha sido el resultado de una política pública a través del tiempo (Villanueva, 2002. P. 212), como lo es la construcción institucional de la Propiedad Privada, de cara al proceso vivido en las sociedades mexicana y estadounidense.

⁷ Palabras del conferencista de la Annual Meeting of the Economic History Association, celebrada en Nashville, TN. Durante el mes de Septiembre del 2015.

2. b. La Formación tradicional de políticas gubernamentales

A diferencia del apartado anterior, donde a pesar de hablar de cooperación de la esfera ciudadana y la gubernamental se marca una clara diferenciación de cada una de ellas, anterior a la época contemporánea en el marco del desarrollo global no existía una distinción de la esfera pública con respecto de la privada, diluyendo la distinción dentro de un Estado, con la sociedad civil y el gobierno que lo componen. Es hasta fines del s. XVII (Bozeman, 2012, p.5) cuando de manera abierta, distintos gobiernos proclaman abiertamente esta diferenciación.

Primeramente, la participación ciudadana se limita a movimientos violentos que declaren sus derechos: es donde el poder público ejerce su actividad limitadora, estableciendo lineamientos a través de la interpretación propia del clamor social: las políticas gubernamentales entran a la orden del día: Europa es su cuna y la máxima manifestación se da al otro lado del Atlántico, con la emancipación de las colonias norteamericanas del poder colonial.

Tradicionalmente, las políticas gubernamentales eran las condiciones a partir de las cuales se proporcionaba legitimidad (Morlino, 2008, p.7) para un Estado, y a grosso modo pueden enumerarse las siguientes características de las mismas:

1. Se preocupan por la formulación: ni los actores que participan en ellas, ni los resultados, ni la evaluación para su mejora continua son factores trascendentales; lo es la mera elaboración ante los ojos siempre presentes del orden público.
2. Escenarios de acción dentro del marco legal: se realizan bajo leyes, reglamentos y ordenanzas previamente aprobados y de no haberlos, se promulgan a las necesidades de la futura política gubernamental.
3. Legitimidad del Gobierno como principal (tal vez único) objetivo: el órgano representativo debe observarse como un poder emanado de la voluntad del pueblo, aun cuando no necesariamente sea consecuencia de una decisión mayoritaria.

4. No se estimula la participación ciudadana: por su naturaleza, las políticas gubernamentales emanan desde y hacia el gobierno.
5. Las soluciones a los problemas se dan creando más instituciones: el Estado controla –o cree controlar- directamente la agenda pública a través de lo que considera, la mejor solución en sus propias manos.

Ahora bien, a pesar que se hablará en su momento, con relación al análisis comparativo entre un proceso de formación de políticas gubernamentales entre México y los EEUU, lo cierto es que ambos países siguen patrones que en la Ciencia Política (Meny, 1992, p. 70) se encuentran ya bien definidos, en cuanto a la manera de elaboración de las políticas públicas: En los países pobres o autoritarios, se limitan dichos procesos tanto por la falta de recursos económicos y humanos en el primero, como por el excesivo intervencionismo y control gubernamental del segundo. En países del llamado Primer Mundo como son los Estados Unidos, lejos de limitarse la teoría de política y políticas a la esfera gubernamental en su nivel local y federal, la red que directa e indirectamente interviene en la formación de ellas son los grupos de cabildeo o lobbying en el congreso y en la Administración Pública, tales como los empresarios, los organismos internacionales, las universidades, medios de comunicación, los centros de investigación, los think tanks, las organizaciones no gubernamentales, y por supuesto, los propios líderes de opinión emanados de la ciudadanía, verbigracia, los representantes de las comunidades o de grupos de interés fundados per se para un objetivo concreto (Lindblom, 1991, p. 116).

La evaluación de dichas políticas, por supuesto, nos lleva a vislumbrar un grado de retroalimentación *sine qua non* para la existencia o bien, suplantación de las mismas en un periodo de tiempo determinado, por lo que esta parte del proceso no se limita ya a la creación de alguna Secretaría especializada o agencia gubernamental, ni tampoco a las ya añejas discusiones partidistas, entre las corrientes políticas opositoras locales y nacionales, respecto de aquellas que al momento de aplicarse una política determinada, son las que ejercen el poder: los actores enumerados en los procesos anteriores, presionan e influyen en sumo grado de calificar la estructura una política pública, pero además sus resultados y con ello, pudiendo incluso incidir

en la opinión que el ciudadano tiene respecto de la eficacia, eficiencia y el valor de dicha política hacia la sociedad (Weiss, 1977, pp. 181-186).

Otro de los puntos a considerar en los procesos de elaboración de políticas públicas son por supuesto, los análisis profesionales realizados por los grupos especializados que pueden emanar de las propias Universidades, Centros de Investigación o Think Tanks. Estos son actores quienes, a diferencia de los partidos políticos o los gobiernos, cuentan con la gran ventaja de componerse de un recurso humano altamente especializado en el análisis e interpretación de datos (Skocpol, 1990, pp.23-24), que pueden fundamentar un documento objetivo sobre el grado de efectividad y eficacia que una política determinada puede tener sobre el conjunto social.

Empero, a pesar del alto grado de especialización que los mismos puedan tener, autores como Lindblom, en su obra de El Proceso de Elaboración de las Políticas Públicas (1991), señalan que la influencia de los grupos sociales no podrá ser del todo determinante, pues la característica que permite que una política pública perdure o no en el tiempo, no dejará de depender de factores exógenos como la propia aprobación ciudadana a través de elecciones o movimientos sociales.

Ahora, ¿es probable equivocarse en la interpretación de los datos? En cuanto a políticas públicas se refiere (Weiss, 1977, pp. 220-229), todo es posible. A diferencia de las ciencias duras, en las cuales la interpretación de un fenómeno de la naturaleza se da bien a través de la prueba, bien gracias a la formulación de teorías, en cuanto al análisis del proceso de estructuración de una política pública se refiere, tenemos al menos, tres vertientes: la primera de ellas, contiene la efectividad que el grupo de análisis –investigadores o especialistas- tengan respecto de la interpretación de los datos. La segunda, de la validación que les den no sólo ellos mismos, sino además, los grupos políticos que encargan dicho análisis. Y la tercera y más importante, que tal resultado coincida con las expectativas de la ciudadanía.

De ahí, a que no sólo los centros especializados en elaboración de políticas públicas y análisis de su impacto, verbigracia los think tanks en países desarrollados como los EEUU, puedan validarlas. Si bien su trabajo es verdaderamente una herramienta profesional, concisa y objetiva, para evaluar el resultado del trabajo de los distintos niveles de gobierno y la aplicación

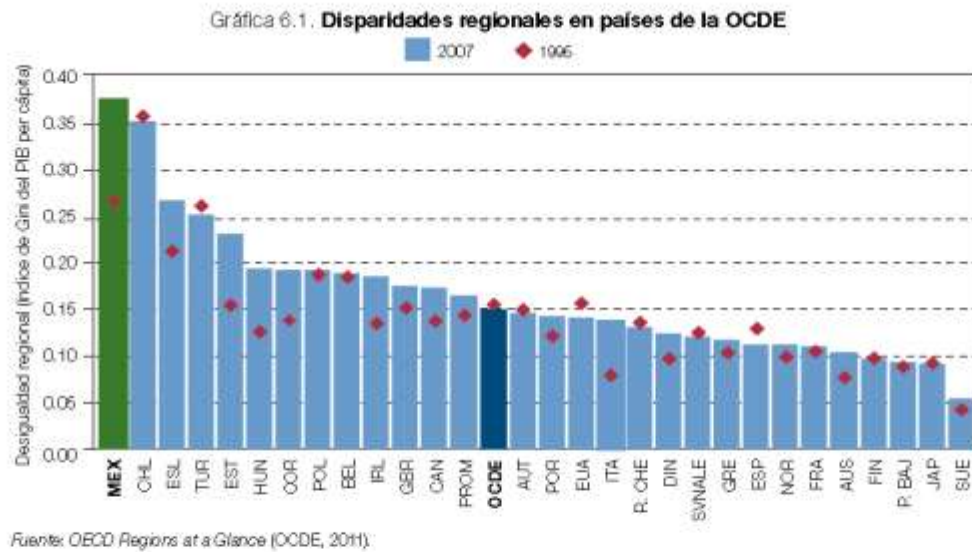
de sus recursos económicos y humanos hacia la sociedad, la calificativa que a toda política pública se otorgue depende en mayor medida, de lo que sea considerado como de interés público (International Encyclopedia of Social Sciences, 1968).

Pues bien, he aquí donde el concepto de Políticas Públicas, remite a su alcance en favor de la sociedad y además, el valor que esta les otorga, en la medida que los grupos de mayor influencia en el tema en que se aboquen a dicha política, califique su estructura y sus resultados.

Este análisis de políticas públicas refiere un valor universal que el propio grupo social a través de sus intereses, le otorgue respecto de la satisfacción de los resultados que determinada política pública les provea: ejemplificando el caso mexicano, donde existe un considerable nivel de satisfacción, tanto por la estructuración de un programa social en el que la sociedad participa, como por los resultados de las políticas públicas encaminadas a la mitigación de la pobreza: el programa Solidaridad, luego Progresá, posteriormente Oportunidades y actualmente Prospera, en el cual se canalizan recursos económicos focalizados a personas, familias y regiones de escasos recursos y con un grado de marginación considerable es un ejemplo (SEDESOL, 2012, p. 4).

Dicha política ha sido considerada como exitosa, que el valor universal asignado por el grupo social al cual se enfoca, es reflejado por el propio gobierno federal, el cual a su vez, ha sido evaluado positivamente tanto por los gobiernos locales, como por reconocidos centros de investigación y organismos internacionales, al grado de replicar dichos programas en otros países, como el caso de Brasil con Bolsa da Família. Sin embargo, a continuación, un cuadro que analiza niveles de desigualdad en Latinoamérica donde, a pesar de la importancia que los gobiernos dan a los programas sociales, sus resultados se interpretan de una manera más bien distinta:

Tabla 2 Desigualdades por país, miembros de la OCDE.



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2011). Economic Outlook Vol. 2011 Serie 2. Francia. OECD Publishing París.

Pues bien, en el ejemplo anterior contamos con un eminente valor público, un concepto que a posteriori se analizará con detenimiento, de la estructura y resultados de las políticas públicas mexicanas encaminadas a la reducción de la pobreza. Empero, no necesariamente es la voz de las mayorías, ni es universalmente válido, pues se da el caso que en realidades distintas, como la sociedad norteamericana, con similar relevancia e idénticos actores involucrados, existe un enfoque distinto (Lechner, 2001, p. 36-46), y consecuentemente, una estructura distinta en cuanto a los recursos asignados, su repartición y la evaluación de sus resultados: financiamiento del gobierno federal hacia los Estados, traslado de tarjetas de compra de comida, asistencia económica para madres solteras, subsidios para producción agrícola a empresas, donación de agua corriente para regiones con alto grado de marginación y sequía, por mencionar algunos.

Por ello es que no se puede concluir el grado de efectividad de los resultados de una política pública, sin antes adentrarnos respecto del mismo proceso de formulación: la realidad concreta que interviene, para llevar a cabo el origen de la misma. ¿De dónde nacerá una política (Villanueva, 2001. P. 90), y a raíz de qué tomará la misma el carácter de pública?

En este orden de ideas, tenemos que considerar que para que nazca una política, debe haber primero un grupo social: a pesar de ser cuestiones distintas la política de las políticas, ambas convergen en la medida que requieren la participación de dos o más personas, pues la individualidad no podría coexistir, con el hecho de requerir participación de uno con respecto de las decisiones de otro. Con ello, se pretende distinguir que toda cuestión de ciencia política, requiere una población objeto y un sujeto: sean los primeros los integrantes de una familia o bien, los habitantes de una cuadra, una colonia, un municipio, un Estado, un país, un continente, o el mundo entero incluso, pero focalizar el grupo social hacia quienes va dirigida la política, y los segundos, los integrantes de la institución que accionarán dicha política.

En segundo orden, se apareja a la población objeto de una necesidad existente o latente, que este grupo detente y que además, identifique como un problema. Identificado este, los distintos grupos, uno, todo o varios en correlación, deberán hacer de él un tema que se introduzca en la agenda pública, a manera que intervenga el Estado como sujeto oficial que le da la característica de pública a la política encaminada a tratar el tema a la población objeto.

De lo anterior, se deriva la relación de poder elemental para que funcione una política pública que en primer orden es de acción gubernamental: los integrantes del gobierno (Rose, 1994, p. 344). Tanto del orden local, estatal y federal, el elemento de coercibilidad otorga el papel a los representantes del Estado, para hacer valer las políticas gubernamentales existentes, pero además, el monopolio de la acción de regular los procesos de formación de las mismas, gracias a la producción legislativa.

Por supuesto, mientras que gracias a este monopolio de poder a través de legislación y de coerción por parte de los órganos gubernamentales, le otorgan en los procesos tradicionales de formación de políticas un papel preponderante, contrastado el hecho con los procesos de estructuración de políticas públicas en el s. XXI, la nueva tendencia es esta influencia múltiple de actores; como se verá más adelante, dentro de esta amalgama de participantes, ni todos tienen el mismo peso, ni su influencia es igual de acuerdo al tema a tratar.

¿Está ya sobrepasado el tema de la acción gubernamental en los procesos de formación de políticas públicas? Sí, pues el Estado a través de sus representantes, ya no ejerce el poder de manera única, sino que se convierte en un actor más en este camino de formación de políticas en el cual, a pesar de llamarse “vaciamiento” (Rhodes, 1994, p. 138), es un proceso natural que con la Globalización a partir de la década de los 90’s, ha venido acelerándose para incrementar la participación de los organismos internacionales, las empresas trasnacionales, los medios de comunicación y sobre todo, la propia Sociedad Civil, que paradójicamente, lejos de disminuir el tamaño del Estado, lo han aumentado por la multiplicidad de temas en los que, bien a través del gobierno, bien a través de la confianza que muestren la solidez de sus instituciones, debe intervenir, con la permanente legitimación y evaluación de la ciudadanía.

El primer paso, lograr un *input* correcto de los procesos de elaboración de las políticas públicas, a través de la búsqueda de datos reales: investigar a través de profesionales las necesidades actuales de la población objeto. A idéntico paso, es menester estar enterados de la discusión de los principales actores en los procesos de formación de políticas: periodistas, empresarios, cargos públicos locales, gobierno federal, los líderes de grupos de interés.

De igual manera, la planificación formal es un segundo piso del análisis, cuando se conjuga el papel que los grupos de interés ya enumerados tienen en la formación de las políticas, con las redes entre estos para estar al día con los temas trascendentales en la agenda pública que ocupan el desarrollo de sus respectivas políticas (Lindblom, 1991, p.21). Por otra parte, el camino del *output* gubernamental relativo al respeto del Estado de Derecho, la Rendición de Cuentas y la reciprocidad, creadoras en cuanto a su análisis en la Ciencia Política, de un triángulo virtuoso, tiene razón sólo en sociedades con democracias maduras (Morlino, 2008. P. 14).

2c. La Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Formación de Políticas

La participación de la población en el proceso de formación de políticas públicas siempre ha existido pues son, junto con el territorio y el gobierno, uno de los elementos del Estado mismo. Empero, la evolución del grado de intervención de la sociedad civil en sí, respecto de estos procesos de estructuración de políticas, ha sido divergente en una y otra región del planeta a lo largo de la historia contemporánea de la humanidad. Para muestra, en el propio continente Americano, como más adelante se observará su comparación a detalle, no ha sido ni mucho menos homogénea la manera en la que la sociedad civil se ve involucrada en los procesos de base que inciden en la agenda pública, *a priori* detonantes de la formulación de políticas públicas dirigidas hacia la propia sociedad (Bartolini et al, 1995, pp. 10-26).

En Norteamérica, la tradición de la participación social se da desde la propia formación de las colonias a través de la inmigración desde Europa, y no solo a través de las empresas, un fenómeno relativamente reciente en cuanto a la creación de conglomerados conocidos en México como personas morales, sino en la formación de organismos de la sociedad civil, inmersos en políticas que incidan al beneficio social y, ya consumados como países independientes tanto los EEUU como Canadá, en la formación de colectivos que afecten la formación de instituciones que a su vez, detonen en el organigrama del poder público (Berman, 1997, p. 15).

En América Latina, la participación de la sociedad civil en la estructuración de políticas públicas, se da más bien con la caída de las dictaduras y el advenimiento de las democracias modernas, periodo en el que los ciudadanos, hartos de unas políticas de gobierno de anclaje vertical, comienzan a demandar un mayor espacio precisamente en los procesos de toma de decisiones del poder público, espacios anteriormente reservados para las élites de sectores del *establishment* latinoamericano.

Una de las características de la formación de políticas públicas (Bardach, 2011, pp.70-78), que involucre la inclusión de la población, es la característica de la tendencia del Gobierno Abierto: en las últimas décadas, la opacidad tradicional que el poder público detenta, ha sido balanceada con una apertura de la zona de mando oficial: ya forzada por una sociedad civil crecientemente instruida para exigir sus derechos políticos de participación en las decisiones de poder, ya mediante la transformación del propio gobierno, con una creciente presión global por contar con instituciones más sólidas, que demuestren transparencia y ejercicio de sus decisiones públicas de una manera mayormente democrática y horizontal.

En tal contexto, mientras países como EEUU y Canadá cuentan con organismos de la sociedad civil y de los tres poderes, que regulan a la Administración Pública local y federal, en América Latina (Insulza, 2011, pp. 34-57), se ha optado por institutos autónomos, dotados en mayor o menor medida, de facultades para promover el ejercicio ciudadano de participación en la inclusión de temas en la agenda pública, así como en los procesos de selección y elaboración de estrategias, para abordar aquellos temas que se identifiquen como prioritarios para un determinado sector de la población.

En países como México, institutos de transparencia, de presupuesto público pero con organigrama autónomo, son impulsados sistemáticamente desde la federación hacia las entidades federativas, siendo uno más de los ejemplos de participación ciudadana en los temas públicos, en la medida que incluyen no sólo el acceso a la información, sino involucrando actores privados en los procesos de toma de decisiones. Con estas reglas del juego, en el que la intervención de la sociedad civil está tomando un papel preponderante en la agenda pública, otrora exclusividad de sus representantes, la teoría del gobierno abierto al rubro señalada sale a flote como nunca. Es así verbigracia, que en la República Mexicana y de acuerdo al propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ya la creciente apertura del poder se da en el entendido que no es el gobierno a través de la administración pública, quien tiene por sí la mayor solución a los problemas públicos, sino sólo a través de una colaboración horizontal de los actores clave que sean involucrados en fijar el problema, y organizar la manera de atajarlo.

De lo anterior, derivase la circunstancia que son los propios ciudadanos, por sí solos, como líderes de su colonia o integrados en grupos de la sociedad civil, a quienes el modelo de apertura gubernamental, los entiende como sujetos corresponsables del proceso de gobernanza, como una pieza clave en la colaboración horizontal en la que, junto con el resto de los actores clave a nivel local, nacional y global, deberán realizar propuestas de intervención a problemas ya identificados como prioritarios en la agenda pública (Schoder, 2000 pp. 70-76), para de ahí realizar un plan de acción coordinado, en el cual se trabaje de la mano con institutos del propio gobierno y con organismos internacionales, encargados tanto del apoyo de recursos económicos y humanos, como del seguimiento de la asignación, destino y evaluación de dichos recursos, magnánima tarea que sólo si se trabaja en red, puede lograrse incorporando líderes de cada uno de sus integrantes.

Es así para el caso de la sociedad civil, que como el elemento base por ser tanto el más numeroso, como en ocasiones el más especializado en el tema, y actualizado por su propia naturaleza de ser el destinatario central de los recursos públicos, razón de más para, en primer término encargar a través de sus líderes, hacerse cargo de sensibilizar a la comunidad sobre la relevancia de los temas centrales de la agenda pública en un periodo de gobierno determinado, para de ahí, hacer menester el colaborar en el planteamiento de la manera de solucionar tales retos en conjunto con el resto de los actores, pudiendo con ello, desembocar en su colaboración en la elaboración de políticas públicas e incluso, dar seguimiento tanto en su aplicación como en la evaluación de sus impactos, ultimando un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de una política en concreto encauzando el grado de satisfacción logrado con las mismas, relacionado con el recurso temporal, financiero y humano invertido.

¿De qué manera el eslabón ciudadano se incorpora al proceso de formación de políticas públicas? Tan diverso es el mundo que no hay una respuesta concreta. Como se mencionada previamente, hay sociedades como la norteamericana (Schumpeter, 1949, pp.200-212), con una fuerte costumbre de participación ya no desde el proceso, sino desde la formación misma de la agenda pública, en la que la ciudadanía interviene formando grupos *ex profeso* para incidir en la política local, estatal y federal, que pueden ser asociaciones civiles cabildeando fuertemente en sus congresos locales y federales, a fin de que incluso el propio marco normativo favorezca su

postura en cuanto a la determinación de los temas prioritarios de un gobierno determinado, y por consecuencia, la asignación de recursos al mismo.

Por otro lado, se observa el modo en que en las sociedades latinoamericanas (Murillo et al, 2014, pp. 1-13), aun cuando es un fenómeno relativamente reciente, la necesidad de la participación de organismos políticos emanados puramente de la ciudadanía, deviene de brindar legitimidad al proceso de democratización de dichas sociedades modernas, así como de otorgar un mayor grado de solidez, a las instituciones que soportan el tejido social. Y bien, un apartado distinto que ulteriormente se estudia, es cómo a pesar que la sociedad civil es finalmente, el destinatario de las políticas públicas, debiendo participar desde sus inicios y siendo apoyada incluso, por lineamientos y observatorios permanentes de órganos globales, en este proceso de *estandarización* de los procesos de participación ciudadana en los países civilizados, lo cierto es que el universo ciudadano se subdivide en varias especies, no todas con el mismo peso.

Y es que por un lado, se encuentran las personas que acuden por sí solas a participar en los procesos de elaboración de políticas públicas, en convocatorias abiertas como pueden ser, en el caso de México, los planes de gobierno de los Estados y municipios. En un escalafón más, se encuentran a aquellos a quienes su propio grupo social, como incluso los propios gobiernos locales, reconocen como líderes de colonias: quienes cuentan con legitimación vecinal para ejercer como representantes de la voz popular, y por lo tanto no sólo pueden incidir en los procesos de toma de decisiones del poder público, sino además pueden calificarse de detentadores de recursos públicos, en la medida que los mismos se repartan al universo poblacional, a través de las manos de estos representantes.

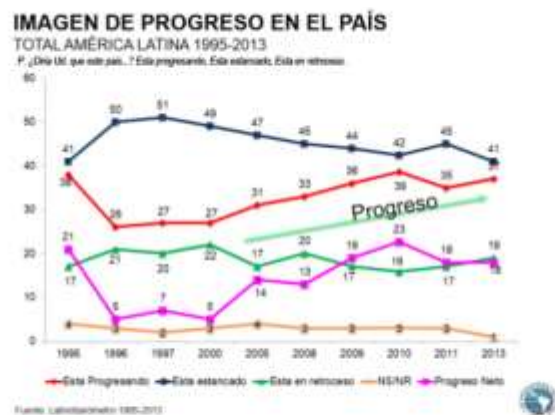
En un nivel más elevado de la sociedad, se encuentran las asociaciones civiles, las universidades y los centros de investigación. Estas agrupaciones no sólo se caracterizan por contar con un cuerpo relativamente numeroso de individuos, sino que los mismos sostienen, sea por su grado de estudios, por su línea de investigación o simplemente por su *expertise* en el ámbito, un grado de especialización mucho más elevado, que el que los ciudadanos comunes poseen sobre un tema determinado (O'Donnell, 1994, p. 40). Este tipo de grupos a través de sus representantes, no solo inciden mayormente en políticas públicas en la medida que participan,

sino por su alto grado de especialización, pueden ser los propios representantes gubernamentales quienes los llaman a colaborar y además, la reputación con que el nombre y trabajo de los organismos a los que pertenece, les brinda un peso importante en los medios de comunicación – también actores relevantes por la exposición que proveen-, gracias a la validación que la institución que los respalda, les otorga tanto en la propia sociedad como en el actuar del poder público.

Finalmente por no menos importantes, los temas que integran a la elaboración de las políticas públicas (Bardach, 1998, p. 82), son también fijados por los ciudadanos que componen la iniciativa privada: organismos que van desde empresas locales, hasta conglomerados transnacionales productores de los más diversos bienes y servicios: no por nada requieren un capítulo especial para tratar la influencia de este sector, peso desmedido para la cantidad de población que representan del universo de la sociedad civil, y que en parte se torna así, por la necesaria relación que los representantes del poder público deben tener con las empresas, en la medida que son generadoras de empleo, de riqueza y de valor público para la propia sociedad quien valida su trabajo con más eficacia que la del gobierno.

En regiones como América Latina, se considera incipiente la participación de la sociedad en los procesos de la formación de políticas (Colomer, 2004. pp. 100-102), y por consiguiente, puede ser un área de oportunidad para que en las décadas venideras se integren a la formación de estrategias y programas públicos encaminadas a su propio provecho, siendo los destinatarios últimos de estas medidas, que pueden afectar tanto en el sentido del voto, como en el nivel de vida de la población al tratarse temas como educación, salud, vivienda, derechos humanos, derechos sociales, y derechos civiles y políticos. Incluso de acuerdo al Latinobarómetro, la percepción ciudadana es algo cambiante, y no siempre se encuentran satisfechos de acuerdo a los resultados de las políticas públicas que los gobiernos formulan y aplican. A continuación un resumen de ello en la siguiente tabla,

Tabla 3. Percepción de la ciudadanía nacional, respecto del progreso de su país.



Fuente: Latinobarómetro (2013). Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile.

2d. Análisis Comparativo de dos procesos de formación de políticas públicas: México y EEUU.

Entrar en el tema de formación y estructura de políticas públicas en dos países es interesante, tratándose de territorios vecinos y acotando el tema a la institución de la Propiedad Privada. En un primer orden, una política pública que involucre un derecho fundamental como lo es la propiedad, vista como una transferencia de lo público a lo privado, requiere plasmarse en un documento válido. Es este primer orden para el caso de ambos ejemplos de análisis, donde la Constitución y las Leyes son la materialización de esta necesidad.

En el caso de los EEUU (Constitución de EEUU, 2016, art. 1-7), es la unificación de este proceso legal en 1776, o sea a partir de su creación, con diversas enmiendas lo que hace el soporte jurídico de la Propiedad Privada como institución y por ende, como derecho de los ciudadanos y como obligación gubernamental. A partir de ahí, es la creación de un esquema de leyes federales y locales, las que constriñen el tema al área desde donde las relaciones jurídicas vinculantes del Estado hacia la sociedad, se fundamentarán para llevar a cabo el proceso de repartición de propiedad. En México, el derecho de la Propiedad Privada es materializado en 1917 como la Constitución más reciente pero además, las leyes federales y locales que de ella emanan son también la base jurídica de este proceso de transferencia de propiedad.

El otro punto que sigue a la base jurídica para la transferencia de un bien público a manos privadas, es precisamente la creación de un Sistema Tributario (The Land Ordinance, 1785, p. 1). Se ha venido hablando de la necesidad primigenia de la sociedad, de la apropiación y repartición del territorio, para la construcción de la Propiedad Privada como institución. Empero, ya analizadas estas necesidades y encaminados en la construcción de políticas públicas a posteriori, el retorno inmediato para esta cesión del bien por parte del gobierno, es allegarse de los recursos financieros para al menos, cubrir el gasto que implica esta transferencia. A continuación, un ejemplo de hace dos décadas (censo de EEUU, 1990), donde se muestra la cantidad de propiedad privatizada, de cada uno de los Estados de la Unión Americana:

Tabla 4. Información sobre el porcentaje de propiedad pública del territorio por Estado de la Unión Americana.

US States Land Ownership by Percentage:

Rank	State	% that is Public Land	% that is Private Land
1	AK	95.8%	4.2%
2	NV	87.8%	12.2%
3	UT	75.2%	24.8%
4	ID	70.4%	29.6%
5	OR	60.4%	39.6%
6	AZ	56.8%	43.2%
7	WY	55.9%	44.1%
8	CA	52.1%	47.9%
9	NM	47.4%	52.6%
10	CO	43.3%	56.7%
11	WA	41.9%	58.1%
12	MT	37.5%	62.5%
13	NY	37.1%	62.9%
14	FL	29.2%	70.8%
15	MI	28.1%	71.9%
16	MN	23.5%	76.5%
17	HI	19.0%	81.0%
18	NJ	18.3%	81.7%
19	NH	18.0%	82.0%
20	WI	17.8%	82.2%
21	AR	17.3%	82.7%
22	VA	17.1%	82.9%
23	WV	16.5%	83.5%
24	PA	16.1%	83.9%
25	VT	15.8%	84.2%
26	NC	14.6%	85.4%
27	TN	14.1%	85.9%
28	KY	11.8%	88.2%
29	SC	11.8%	88.2%
30	MO	11.2%	88.8%
31	MS	10.9%	89.1%
32	LA	10.7%	89.3%
33	GA	9.7%	90.3%
34	ND	9.1%	90.9%
35	SD	8.9%	91.1%
36	MD	7.6%	92.4%
37	DE	7.4%	92.6%
38	AL	7.1%	92.9%
39	MA	6.3%	93.7%
40	CT	6.2%	93.8%
41	ME	5.7%	94.3%
42	OK	4.6%	95.4%
43	IN	4.5%	95.5%
44	OH	4.2%	95.8%
45	TX	4.2%	95.8%
46	IL	4.1%	95.9%
47	IA	2.8%	97.2%
48	NE	2.8%	97.2%
49	KS	1.9%	98.1%
50	RI	1.5%	98.5%
	USA	39.8%	60.2%

Fuente: Censo de los Estados Unidos, (1990). United States Census Bureau.

Mientras la tributación se dio de manera sistemática en los EEUU conforme se iba subdividiendo su territorio, a fin de obtener aprovechamientos a cambio del reconocimiento oficial de los procesos de privatización a medida que este se iba expandiendo, en México la tributación ocurrió de acuerdo a la naturaleza de propiedad, y el órgano administrativo encargado de regularla: para la propiedad privada sí que existió tributación, cobrando el Gobierno Federal cantidades simbólicas por su titulación y en el caso de los gobiernos locales, facultándolos para ejercitar los cobros de tributaciones por debajo de los valores del mercado, siendo dichas facultades muy posteriores al nacimiento del Gobierno de México en 1917, conforme a la actual Constitución y únicamente en lo que toca a la propiedad privada como figura jurídica⁸.

La singularidad a partir de la organización gubernamental, para transferir el territorio desde el gobierno a la sociedad y de ahí, a tributar dicha actividad es lo que comienza a partir el camino entre las políticas públicas, consolidadas en México de aquellas de los EEUU, siendo las Leyes en la materia, una de las probables consecuencias que resultarían de este desarrollo distinto entre uno y otro Estado. Continuando por verse de un lado de la frontera a la propiedad privada, como figura jurídica o como elemento territorial, y al otro como una institución política, jurídica y económica creadora de riqueza.

Es en este contexto que, a continuación de la necesidad de tributación, al estar el Gobierno enajenando el territorio a cambio de una prestación, la sociedad le requiere realizar su papel administrador de dicho elemento: el ya mencionado Bureau of Land Management en los EEUU, con un papel aún hoy muy activo en los Estados del Oeste y con sede en Denver, Colorado, nace en su momento como órgano único catastral y registral en la nación Norteamericana: la General Land Office⁹ (Bureau of Land Management, 2016) encargada del registro y venta del territorio de los EEUU, si bien declarado inicialmente como propiedad de la Nación, con el fin explícito de su privatización y aprovechamiento por los ciudadanos.

Del lado mexicano, la administración del territorio estuvo de inicio sustentada por la Federación, y algunos Estados obtienen facultades registrales hasta ya entrado el siglo XX, con su formación y en base a la propia Constitución Mexicana. Sin embargo, la cuestión catastral como aprovechamiento para el gobierno y la seguridad jurídica del particular queda en manos del Municipio, otro ente político, y no es sino hasta esta administración federal (2012-2018), que se plantea unificar el Catastro Nacional Mexicano, y coordinarlo por primera vez en la historia, con los registros de las treinta y dos entidades federativas, en lo que toca a la figura jurídica de la Propiedad Privada¹⁰.

⁸ La propiedad social seguiría reglas distintas, las cuales no se abordan a profundidad en el presente estudio a pesar de representar territorialmente, más del 60% del territorio nacional mexicano y no constituir una institución y ni siquiera una figura jurídica para el caso de los EEUU, no habiendo por ende un factor comparable.

⁹ Establecida por parte del gobierno de los EEUU en 1812 como respuesta a la demanda oficial de tierra a partir de 1776, elevada a Derecho Individual de todo ciudadano –y eventualmente todo posible ciudadano- de dicho país a ser titular de una patente de propiedad, a partir de las prerrogativas plasmadas en su propia Constitución y del Land Ordinance de 1785.

Una vez que el Estado reconoce la titularidad de la propiedad en manos de particulares, su objetivo no es sino otorgarle seguridad jurídica para, de acuerdo con las reglas globales, se equipara dicho reconocimiento con un activo económicamente canjeable (Property Rights Alliance, 2015): un elemento visto como fuente de riqueza, una de los dos activos principales sobre los que se basa actualmente, el cálculo de la riqueza individual y personal por la mayoría de organismos internacionales, académicos y los propios gobiernos.

A pesar que en México, el proceso en el cual las instituciones financieras comenzaron a otorgar créditos a partir de activos inmobiliarios –hipotecas–, se da décadas después de la entrada del Código de Comercio a inicios del siglo XX, en los EEUU comenzó es un evento en paralelo al *Public Land Ordinance of 1785*, la primera Ley Federal consecuencia de las políticas públicas del vecino país para la transferencia onerosa de territorio Nacional a ciudadanos quienes, al dar dinero a cambio del reconocimiento del Estado sobre un derecho, el mismo era canjeable en dinero en los bancos de la Unión Americana.

Con las políticas públicas de repartición del territorio y creación de un derecho de propiedad como bien político, jurídico y económico (The Homestead Act, 1862), la expansión territorial en uno y otro lado de la frontera llevó aparejado el incremento de actividades de cada uno de dichos Estados: hacia el Oeste en el caso de los EEUU y al Norte por parte de México, proveyendo políticas públicas con resultados distintos en tiempo y espacio: más de $\frac{3}{4}$ partes de la población del territorio Norteamericano: hombres, mujeres y negros (Bureau of Land Management, 2013) eran propietarios a principios del siglo pasado, contra un 5% de los ciudadanos en México (Engerman and Sokoloff, 1994, p. 111).

Como mención adicional, dentro de los procesos de formación de ambos lados de la frontera y, aunque no fue una política pública que incidiera en la formación de la Propiedad Privada como institución, sí emanó de ella, con la expansión territorial, se dio lugar al incremento de infraestructura y la escolarización (Engerman and Sokoloff, 1994, p. 113). En

¹⁰ La Propiedad Social en México, es regulada directamente por el Registro Agrario Nacional en cuanto a su registro y catastro –con eventual apoyo de otras instancias como el INEGI- y no está sujeta a tributación alguna.

EEUU al menos, se alfabetizó hasta un 90% de adultos en el periodo inmediato a la colonización de tierras comenzada en 1985, a través de una política pública, que iba acompañada de la previsión de un lote de terreno para una escuela en cada nuevo poblado de individuos, que si bien estuvo sustentada en una ley denominada *Schooling Act*, la alfabetización se llevó a cabo gracias a una política pública de presión social, por una necesidad básica en estos núcleos de población.

Por su parte, en la República Mexicana también hubo un proceso de escolarización (Acemoglu, 2001, p. 46), a partir de la expansión de la población por el territorio, con la diferencia en tiempo y en formación institucional, al ir acompañada de la figura jurídica de la propiedad social como sustento comunitario y no así de la propiedad privada, figura jurídica canjeable en las instituciones financieras del mercado.

Finalmente pero no menos importante, referirse al valor público generado, como consecuencia de los procesos Protección de la Propiedad Privada, en los dos márgenes del Río Bravo. Aun cuando las políticas públicas, se originaron a partir de movimientos sociales que no podían ser más disímiles en uno y otro país, los beneficios resultaron en la creación de infraestructura, inexistente antes de dichas demandas traducidas en políticas públicas, y eventualmente en una mayor protección por parte del Estado de la propiedad privada.

En los EEUU los movimientos sociales impulsaron políticas coordinadas, no sólo para la expansión territorial del propio Estado y su eventual colonización, sino que de ella, las crecientes necesidades además, enarbolaron el establecimiento de un medio de transporte que llevara a las personas –y mercancías, del Atlántico hasta el Pacífico: la Ley Federal conocida como *Rail Road Act* es un ejemplo del cómo la vida de los estadounidenses, se transformó por la vía de la entrada de humanos y mercancía a la vasta extensión de Norteamérica.

En México (Damm, 2012. P, 15), si bien no se dio una expansión territorial *per se* después de la incorporación de Chiapas en 1824, sí se dio un proceso de poblamiento en el país en dirección Norte y con él, la entrada del ferrocarril durante la larga dictadura de Porfirio Díaz entre la última década de los 1800's y primera de los 1900's, tanto para el transporte de pasajeros, como para la distribución de mercancías del centro del país, de los puertos y para

EEUU. El que al reconocimiento del Estado se le agregara los servicios de infraestructura, escolarización, administración y catastro antes mencionados con ciento cincuenta años de diferencia con México, implica un valor público agregado, pues la sociedad en ambos países ganó el aprovechamiento de una porción de territorio para fines de vivienda, para explotarlo, y con ello además una red de infraestructura y educación que, a la par de otros servicios más modernos, fueron pilares en la formación de los núcleos sociales.

¿Cómo medir el Valor Público en la construcción institucional de la Propiedad Privada? En el análisis de resultados de las políticas públicas a través del tiempo (Coneval, 2012, pp. 100-121), puede existir una idea clara y objetiva sobre qué tanto el aprovechamiento residual de ellas en la sociedad, ha resultado en un Valor Público creciente o decreciente hacia los individuos.

2e. El Valor Público en el análisis de resultados de las Políticas Públicas.

Las Políticas Públicas, son un conjunto teórico que se lleva a la práctica a través de la participación social de la ciudadanía, en todo proceso de toma de decisiones que les afecte, entendido este como una sinergia del poder público junto a la sociedad a quien él representa. Para medir dicha afectación es menester pues, el concretar las políticas públicas, por un lado en sus procesos de construcción, y por el otro en el impacto que estas tienen, teniendo este como punto de impacto final los resultados -provechosos o no- hacia la sociedad.

Es así, que en un punto indivisible con lo que toca a la Propiedad Privada, como elemento indiscutible del Estado cuya transmisión puede delegar al particular, a través de políticas públicas que para tal efecto sean elaboradas por ambos actores, como el caso de los Estados Unidos (Vosburgh, 2002. P.54) y de la República Mexicana, generando directamente un impacto social medible, a saber:

- A) El primer conjunto de políticas públicas, es aquel del cual se puede hablar que genera un valor conformado por el capital político (Mendoza Hernández, 2015): el poder público no transfiere ninguno de sus bienes por sí, léase a manos privadas, ni a otro poder público externo. La única forma en que puede realizarse una transferencia de bienes del Poder Público, es a través de un conjunto de políticas públicas que, en el caso que el bien en manos del Poder Público se refiera a la Propiedad Privada, detone primeramente en una política pública.

Dicho proceso se acciona, en el momento que se hace latente una política pública derivada de una necesidad, donde la sociedad requiere para el caso de la Propiedad Privada, ostentar una porción del elemento territorial y también el reconocimiento del Estado sobre ella, que es lo que le lleva de ser un mero hecho material, a darle el carácter institucional a esta relación, por la sinergia del vínculo gubernamental, construyendo acuerdos y dando resultados en conjunto con la sociedad civil en base a las necesidades de esta última.

Es así, con lo que la organización ciudadana presiona al poder público, a manera que una

necesidad derive en una política pública, y a su vez lleve a una institucionalización de tales actos que en el caso de la Propiedad Privada (Schumpeter, 1949, p. 96), entre a manera de un tema de la agenda pública y finalmente, sea factible una cesión onerosa o gratuita, de los derechos de propiedad a manos privadas.

De ahí a que el siguiente paso, sea que una política pública detone la institucionalización de la Propiedad Privada a manos ciudadanas, desde una perspectiva de origen del Poder Público; reconocimiento que adquiere valores tangibles, palpables a la población, cuyo provecho es reconocido por el propio Estado y, a su vez, el hecho de institucionalizar una necesidad y construir el concepto de Propiedad Privada por vía de políticas públicas a largo plazo, dejando de lado decisiones subjetivas del gobierno en turno o grupos de poder, es entonces que la respuesta es la legitimidad que la población otorga tanto al Poder Público, como a sus representantes.

Un buen ejemplo de capital político generado en un país determinado, es la legitimidad al sistema de gobierno bipartidista que, desde la fundación de los EEUU, le otorgó su ciudadanía y el sobrevivir completo, a una Guerra Civil y un sinnúmero de acontecimientos políticos, jurídicos y económicos hasta nuestros días. Otro más es la repartición que posterior a la Revolución Mexicana, realizara el vecino del sur para dar respuesta a un movimiento armado que precisamente, se originó por la falta de institucionalización de la Propiedad Privada que a su vez, hiciera que una necesidad social estallara en un conflicto nacional, que una vez satisfecho validó a las instituciones de Estado (Aguilar, 1993, p. 301).

- B) A continuación del capital político, necesariamente se continúa en la medición de los resultados de las políticas públicas, aplicadas a las demandas sociales de redistribución de riqueza del poder público: léase *capital territorial* (Junta de Andalucía, 1992). De nueva cuenta, se tiene el ejemplo tanto de los EEUU como México: una creciente población sedienta no del hecho de habitar el territorio, sino del reconocimiento que sólo el Estado puede darle a través de un derecho de propiedad.

Es el capital territorial, un segundo nivel en el cual el reconocimiento del Estado otorga a la Propiedad Privada, un estatus de valor monetario dentro del mercado de bienes y servicios, un objetivo que voluntario o no, hace que las personas traduzcan este activo territorial a dinero, que hoy en día se encuentra a la par en el sistema económico en cuanto a importancia respecto del salario: uno de los dos principales componentes de la Renta Per Cápita (Economic History Association meeting, 2015).

Dicho sea, en este segundo nivel la Propiedad Privada, trasciende ya al elemento territorial, para constituir un derecho económico que efectivamente, sea parte de la riqueza tanto del individuo, como de la sociedad en su conjunto gracias al reconocimiento del Estado, en institucionalizar dicho hecho al transformarlo en un activo para la ciudadanía, llevando consigo un tercer elemento que a continuación se precisa.

- C) El *capital jurídico* es un tercer elemento (De Manuel, 2015), indisoluble consecuencia de las políticas públicas implementadas para institucionalizar la Propiedad Privada, pues como parte del resultado de dichas políticas de materializar esta necesidad, y concretarla en una relación entre el Estado y sus ciudadanos, es precisamente legislar distintos órdenes jurídicos que validen a la propiedad como un Derecho Humano.

Es, tanto en los EEUU como en México, que desde su primer ordenamiento constitucional, incluyen a los derechos de propiedad como indisolubles de sus ciudadanos. En su momento, para muchos de ellos significa también el origen de su principal o único patrimonio, y es precisamente por ese motivo, que la falta de la aplicación de tales normas detona a veces en reclamos sociales violentos: en la República Mexicana, el grado del conflicto armado, supondría concluir en la figura de los derechos de propiedad social, como un modo alternativo a la propiedad privada, pero parte de esta institución al ser transmitidos derechos del Poder Público hacia su sociedad, que incluso entrado el siglo XXI, perdura con algunos matices.

En los EEUU y en México, las demandas de propiedad desembocaron en políticas públicas que, en distinta medida, redistribuyeron los recursos territoriales del poder público en manos

privadas. Gracias al desarrollo jurídico consecuente, hasta nuestros días existen distintos órdenes constitucionales y legislativos que sustentan tales prerrogativas; no obstante, no por ello es menos acuciante el analizar el valor público que, derivado de este y otros elementos, puedan tener tales políticas.

Si bien no pueden dejarse del lado, los resultados que con las políticas públicas al institucionalizar la Propiedad Privada, detonan el valor público hacia la sociedad en factores tales como el capital de imagen, el natural, el social o el humano (González, 2015, pp. 40-44), resultante en aprovechamiento común que el Estado deja, sea de Reservas Naturales en EEUU o Áreas Naturales Protegidas en México¹¹, enfocándose el presente estudio a los primeros tres elementos convertidos en capital, llámese político, territorial y jurídico, estos elementos han desarrollado un agregado en la ciudadanía que no existiría de no haberse transferido un bien público con la consecuente administración y control del Estado, a saber:

Académicamente, a la Propiedad Privada se le estudia, sobre todo en los EEUU, como institución; no nada más por corresponder un derecho fundamental de las personas, sino porque de las políticas públicas que lo originaron, deriva que sea considerado como uno de los dos componentes principales y a veces únicos, de riqueza en los particulares, pero también para el propio poder público, pues su transferencia un método inicialmente utilizado para allegarse de fondos y aún hoy, constituye parte del ingreso en las arcas de la Administración Pública por su aprovechamiento.

Indudablemente, el resultado de las políticas públicas encaminadas a institucionalizar la Propiedad Privada, se vea como Valor Público creciente o decreciente hacia la sociedad (Bozeman, 2007. P. 15), es palpable: repartió el territorio para que la ciudadanía de ambos lados de la frontera lo aprovechara, y hoy en día el debate está no en el cambio de modelo, sino precisamente en una administración más eficiente de dicha institución, a fin de que el Estado intervenga con la participación de la sociedad, para una redistribución más equitativa.

¹¹ Bureau of Land Management, EEUU y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, México.

Mientras en México, dicho debate tiene que ver con la modernización de su marco jurídico, tendiente a la equiparación de sus modelos de propiedad social a propiedad privada, a través de una presión ciudadana, de mayor participación en la toma de decisiones del gobierno y en la evaluación de sus resultados, en la medida que de ellos se genere valor público; en los EEUU el debate se centra en la generación de dicho valor público (Besley, 2010. P. 198), identificando la necesidad de un mayor control del Estado, sobre la redistribución de la Propiedad Privada, en la medida que incida en un control del mercado, en zonas donde esta libertad individual de aprovechamiento de bienes, se encuentra ya ligada al aumento contemporáneo de la desigualdad social y económica en los norteamericanos.

3. a. Desarrollo Institucional de la Propiedad Privada en México

Hablar hoy en día de la Propiedad Privada, es considerar una institución como tal, puesto que es, junto al Estado de Derecho, lo que las ciencias sociales consideran como la base del desarrollo de una región. Ahora bien, parte del desarrollo institucional de una sociedad moderna, igualmente deriva tanto de la participación de cada uno de los componentes de la misma, de la calidad institucional que de ella derivan, y de la integración a los procesos globales que en mayor o menor medida influyen las políticas públicas destinadas a este desarrollo que a su vez, vertebran la legitimación en cuanto a las acciones del poder público a nivel local y nacional.

¿Son necesarios una adecuada administración y control de la propiedad privada? Sí. Como una institución fundamental de cualquier nación moderna, no hay que olvidar que toda institución es una construcción del ser humano tendiente a estructurar la interacción de sus semejantes a nivel social, político y económico (North, 1990, pp. 129). Ahora, estas redes deben generar una estructura para la cual, por muy horizontal que sea, le es menester un correcto control y administración a fin que las relaciones que de ella emanen, sean de manera fluida y tiendan a contar con un fin determinado, cuyos éxitos tienden a medirse a través de un mayor estado de bienestar sobre la sociedad en la cual dichas redes funcionan.

Y bien, para estructurar el tema de la Propiedad Privada a través de la administración, se debe hablar de un poder público. Dicho ente es representado precisamente por el gobierno, que a escala nacional y local, es el que determina la primera fase de la construcción del concepto (La Porta, 1999, pp. 65-68), pues a diferencia de su construcción teórica en sí, en la práctica y conforme países desarrollados como los EEUU y Canadá, lo han desarrollado a partir de su existencia como naciones independientes, la propiedad privada no es sino el reconocimiento (Engerman & Sokoloff, 1994, pp.206-209) de un derecho, que el Estado hace a los particulares, de una transferencia previa de un dominio público hacia uno privado, generado gracias a esta sinergia del gobierno a la ciudadanía, una titularidad económica.

El Reconocimiento de una Institución

El constructo anterior, no hace sino validar la noción de un derecho de propiedad como un concepto moderno, entendiendo a la Propiedad Privada no como un pedazo de tierra o una construcción -en el caso de los inmuebles-, sino yendo a su forma abstracta y carente de material, que es en sí su valor hacia el público: la legitimación que el Estado hace de un particular, respecto del hecho de poseer un bien inmueble, y que este bien inmueble tenga para el ciudadano, una expresión de libertad (Machan, 2002, pp. 30-31), entendiendo como tal, la prerrogativa de todo individuo en una Nación concreta, para ejercer su libertad de tenencia de propiedad, gracias al trinomio de la traslación que el mismo poder público hace de este derecho; de su reconocimiento hacia los particulares, y de su defensa a través del Estado de Derecho.

Es así, que cuando estas tres expectativas son cumplidas coherentemente desde el Estado hacia los particulares, se puede hablar de un verdadero derecho de Propiedad Privada, como una institución que desemboca en la creación de capital (De Soto, 2001, pp. 50-57), materializando el eje primario motor de la economía, gracias a su traslación como valor monetario, como un empoderamiento ciudadano en el que las personas, más que sentirse oprimidas en un sistema económico de corte mercantilista y luchar en su contra (Piketty, 2013, p.10), con la legitimación del poder público de estas prerrogativas no hacen sino integrarse a él. ¿Genera desarrollo económico el Estado de Derecho tutelando a la Propiedad Privada?

La Propiedad Privada y el Desarrollo

El debate en el párrafo anterior, da pie a vincular dos instituciones fuertemente ligadas en un mundo crecientemente global, donde a pesar de existir distintas culturas y regímenes gubernamentales, la globalización no ha hecho sino poner de manifiesto una particularidad histórica muy regional, independiente de hacia dónde se mire: existe un indiscutible vínculo entre el desarrollo económico de un grupo social, conforme a la Fortaleza institucional de dos de sus elementos: el Estado de Derecho y la Propiedad Privada (Locke, 2006, pp. 300-304).

Luego entonces, si tanto la propiedad como su legitimación y protección por parte del Estado generan riqueza (Acemoglu, 2005, p.13), no se puede hablar tanto de su importancia material, como del desarrollo económico en un grupo social, a partir del grado de fortaleza de las instituciones a partir de las cuales se basan los procesos de interacción de los individuos que la componen; es decir, la sinergia generada a partir de este proceso público-privado (Evans, 2001, p.14-16), que generan la confianza de transformar una realidad territorial, en una formulación de políticas que, gracias a la traslación de un bien público, genere un provecho (Moore, 2006, p. 51) puramente privado que a su vez, sea protegido por el interés mayor del Estado a quien a final de cuentas, irónicamente legitimando desde su esfera de poder a sus gobernados, sean estos quienes le otorguen legitimación desde esta base privada.

Políticas Públicas y Fortalecimiento Institucional

Es de este modo, como un provecho económico, detona la legitimidad desde la ciudadanía hacia el Estado, lo que es un movimiento transversal de arriba abajo y viceversa. Al constituir dichos movimientos una verdadera generación de riqueza, tanto financiera como de capital social (Meynhardt, 2009, p. 156), no son ni mucho menos contemporáneos, sino más bien su origen remonta a la verdad histórica del nacimiento de una nación moderna.

Para el caso de México, su independencia no implicaría un nuevo inicio de cero, pues ya cargaba con una estructura institucional heredada al menos, del inicio de la etapa colonial, donde si bien la Propiedad Privada y el Estado de Derecho estuvieron presentes en la Nueva España, ambas instituciones (Rodrik, 2002, p. 18) se fueron desarrollando en un grado selectivo, dando pie a una preferencia por los representantes del poder público para detentar los elementos que constituyen la Propiedad Privada y que por ende, se trasladaría al control tanto de la situación política como de los factores económicos en la sociedad mexicana.

Esta estructura institucional contrasta con visiones fatalistas de estudios de la Economía y la Política enfocadas a la fortaleza institucional, refiriéndose a los atributos naturales y a la geografía, como determinantes históricos del desarrollo económico y social (Levine, 2005, p.34), donde anteriormente se culpaba al origen mismo de los factores materiales como el

territorio mismo, pero también los recursos primarios dados por la naturaleza, como factores que hacían a unos desarrollados y a otros no. Esta visión ha sido superada al menos, en regiones como el Continente Americano, donde ya estudiándose esta comparativa entre el Río Bravo al Norte y al Sur, se obtienen realidades partiendo de un punto históricamente disímil y terminando irónicamente a la inversa.

Variables Históricas del Desarrollo Actual

México es, como el resto de los componentes latinoamericanos y, a diferencia de los dos grandes vecinos del Norte, un magnífico ejemplar de ese contraste (Engerman and Sokoloff, 2002, p.222). A pesar de que toda la región sería colonizada por España y Portugal, encontrando no sólo dos costas limítrofes con los Océanos Pacífico y Atlántico sino además, amplias zonas de clima templado y recursos naturales abundantes, el modelo selectivo de estas instituciones impidió que los beneficios se socializaran, acentuando esta medida con la independencia nacional. Al no partir de una base institucional fuerte, el desarrollo histórico de esta estructura económica y política, hace que en un país de ingreso medio como México, la distribución de la riqueza sea tan desigual que casi la mitad de sus habitantes sean, al día de hoy, pobres (CONEVAL, 2012, p. 15-24).

Es entonces cuando en México, la Propiedad Privada como variable directamente relacionada con el desarrollo, no debe verse dissociada únicamente en una esfera meramente pública y con carácter territorial (SEDESOL & UNAM, 2012, pp.4-19), sino como una institución cuyo desarrollo es permanente y, ya incluso en el siglo XXI, observar los factores globales que desde casi trescientos años y hasta nuestros días, la construyen en sociedades maduras: En los EEUU, organismos de la sociedad civil se encargan de realizar un análisis comparativo con carácter global, de la fortaleza institucional de esta variable en distintos rincones del mundo (Di Lorenzo, 2013, pp.171-176), y del cómo directamente se relaciona, no nada más con la intervención de los propios ciudadanos en los procesos de elaboración de políticas públicas, sino además del desarrollo económico y la distribución de los recursos de la sociedad en su conjunto.

Monitoreos desde la sociedad hacia el gobierno, son comunes desde al menos finales de los 90's (Property Rights Alliance, 2013), para observar el grado de institucionalización de la Propiedad Privada, y su medición comparativa en la realidad global. En México, la carencia de una estrategia histórica para reconocer y observar a esta institución como tal, no hace sino condenar a la sociedad a una falta de libertad de ejercicio de sus derechos tan básicos como es el de la libertad de adquirir propiedad y el de integrarse a la economía de mercado (Instituto para la Libertad y Democracia, 2015), prerrogativa ciudadana que al menos, en la realidad transfronteriza es más evidente, en la medida que el contacto con un país con un desarrollo social, político y económico como los Estados Unidos no sólo es muy distinto, sino que paradójicamente se tiene a un lado y se observa día a día.

Desarrollo Histórico Institucional en la Frontera de México

Tomando el caso de la frontera en México, a pesar que la propiedad privada es una situación originada del poder público, la transferencia histórica a manos privadas se dio siglos después que el resto del país (Haber et al, 2003, p. 100) por una realidad sencilla: tan pronto dio inicio el proceso de colonización de las Américas por parte de España, todos sus virreinos sin excepción, desarrollaron instituciones de carácter extractivo (Easterly, Levine & Ross, 2002, pp. 60-65), que focalizaron sus recursos para establecer centros de población europea, donde hubiere recursos naturales de fácil explotación y comercialización y preferiblemente, tuvieran además el recurso humano disponible para utilizarse como mano de obra.

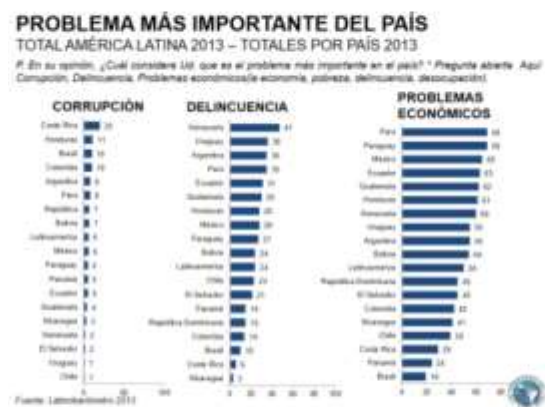
Lo anterior no sería posible en la región Norte, donde muy a pesar de su temprana exploración por parte de los primeros conquistadores (Easterly & Levine, 1995, pp. 12-16), la carencia de uno y otro elemento, fue más que suficiente para preferir zonas de buen clima y abundantes recursos naturales y humanos como lo fueron el altiplano y el bajío mexicano, siendo hasta entrados los 1800's cuando, *a posteriori* de la invasión norteamericana y los peligros que ella conllevaba, el poder público central otorga concesiones en dicha región del país, ultimando la misma con la repartición de tierras casi un siglo después en el siglo XX, y provocando la población de la hoy entidad federativa, asentada casi en su totalidad en la inmediatez de las fronteras con EEUU.

Dicha sinergia plasmó una construcción reciente de la institución de la propiedad privada en esa región, donde el poder público cumple su papel de órgano representante del Estado transmisor de propiedad, y donde no obstante, el reconocimiento del Estado, su garantía y conversión a un derecho económico, carece de políticas públicas dedicadas a contrastar el tema con la situación norteamericana, donde el desarrollo económico, político y social es contrastante en los Estados fronterizos con México, al entrar la Sociedad Civil verdaderamente, en la intervención en temas de políticas públicas encaminadas a un impacto de bienestar social.

Retos del Fortalecimiento Institucional

Así, bien entrado el siglo XXI, el contar México con alrededor de la mitad de su población en condiciones de pobreza (CONEVAL, 2014, p6), indica que aún la sociedad dista lejos de contar con condiciones de plena igualdad, por lo cual el análisis de la propiedad privada, debe partir de un punto de vista ya no meramente territorial sino institucional, visto como el origen del desarrollo de toda sociedad contemporánea, independientemente del régimen gubernamental y la estructura económica con la que se cuente, pues en la medida que esta institución fortalece sus raíces, no solamente implica una mayor transferencia de recursos por parte del Estado hacia sus ciudadanos (Vicenc, 2000, pp. 82-88), sino un alto grado de gestión y protección de la misma desde el sector público hacia el privado, así como un mayor grado de intervención de este último, en políticas públicas tendientes al aprovechamiento de dichos recursos, cuyo empoderamiento en turno, detona en una mayor legitimidad para el Estado que lo provee.

Tabla 5:



Fuente: Latinobarómetro (2013). Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile.

3. b. Desarrollo Institucional de la Propiedad Privada en EEUU

Los Estados Unidos han tenido –por lo menos desde hace más de un siglo-, el estatus como potencia mundial en términos políticos y económicos, lo que implica casi la mitad del tiempo que tiene como Nación, reconocida por su prosperidad, libertad ciudadana y aún con la actual desigualdad, un imán de lo que se conoce como el sueño Americano.

Empero, este poder de atracción no siempre fue tal: cuando los europeos llegaron a las Américas (Engerman y Sokoloff, 2002, p.3), sólo una pequeña porción optaron por colonizar los EEUU y Canadá desde su llegada a fines del s. XV¹², permaneciendo esta tendencia hasta al menos, un periodo de algo más de 250 años.

Sin embargo, es durante el S. XVIII cuando las circunstancias de población homogénea, distribución de riqueza y capital humano equitativos, involucraron a las entonces trece colonias de Gran Bretaña en un desarrollo de tal naturaleza, replicándose una vez independiente en su expansión territorial, no gracias a un accidente histórico, tanto como por las políticas aplicadas hacia el desarrollo institucional¹³, en la medida de su dependencia conforme al inicio de factores como los derechos de propiedad.

En este tenor, es precisamente la falta de recursos naturales¹⁴, por las que Inglaterra se estableció hasta entrados los 1700's, en la costa Este de Norte América y no como política

¹² Autores de Economía Política, como Sokoloff o Acemoglu, cuentan con teorías acerca de lo que pudo haber sucedido durante la segunda fase de colonización en las Américas: la mayoría de europeos durante los 1500-1700 se establecieron en lo que hoy en día es Latinoamérica, cambiando su patrón de colonización hasta hace menos de 300 años. Más de esta información puede encontrarse y rastrearse en archivos tales como el Archivo general de Indias en Sevilla, España, y de otros países de donde los Conquistadores son originarios.

¹³ Kenneth Sokoloff fue un reputado economista de la Universidad de California en Los Ángeles, cuya teoría dispone una dotación de factores que influenciaron el desarrollo del Nuevo Mundo, ligando además el capital humano, la desigualdad y la innovación como variables del crecimiento económico contemporáneo. Actualmente, lleva su nombre una beca de la Asociación de Historia Económica de los EEUU.

¹⁴ Los asentamientos británicos de la Costa Este East difirieron considerablemente de las colonias ibéricas, puesto que de lo que hoy es Latinoamérica, de tamaño similar a Norteamérica, estuvo dividido solo entre Brasil –Portugal-,

gubernamental centralizada, sino permitiendo que grupos pequeños de su población, de distintas regiones y creencias lo hicieran, por lo cual, a diferencia de las potencias Ibéricas que establecían virreinos centralizados de amplio dominio territorial en Ultra Mar, las decenas de miles de colonos ingleses optaron por establecer por grupos un total de trece colonias, pequeñas en relación a sus vecinos del Sur, siendo hasta su independencia en 1776 el reconocimiento de la necesidad de un gobierno central¹⁵, donde a partir de su establecimiento, la participación social en decisiones públicas, lo acompañó al ser necesario para una legitimación permanente –hasta la fecha-, a fin de transferir para él, decisiones exclusivas para la ciudadanía, en lo que permea su base política y también económica.

Así las cosas, el reconocimiento del valor público en aras del desarrollo de la sociedad en esta naciente nación, se vio unido indistintamente a la manera en que la legitimación, se vio como un proceso permanente y necesario para el fortalecimiento gubernamental, siendo incluyente el poder central gracias al éxito de las políticas públicas y, de la mano de ellas, el inicio de su base institucional: el Estado de Derecho y los Derechos de Propiedad.

¿Porqué en dos de las instituciones base, permean términos legales? Precisamente es la construcción institucional (Rose, 1984, p. 110), la que requiere un marco legal en la medida que su control a través de un gobierno, se da a una sociedad que casi siempre está en constante crecimiento: la población. A través de ello, es innegable que a mayor número de personas, la necesidad en todos los ámbitos aumenta. En el caso Norteamericano, un primer elemento de esta necesidad se dio a través de la demanda territorial, y la expansión de la naciente nación requería resultados casi inmediatos.

Es como de acuerdo por ejemplo, la necesidad de este desarrollo institucional (De Soto, 1987. p. 122), que –tal vez de manera inconsciente- se cumplimentó un derecho humano básico: la Propiedad Privada. Esta libertad se dio gracias a que la expansión territorial anteriormente

y los Virreinos de Nueva España y el Perú de posesión Española, con administración central desde su Metrópolis, mientras las colonias Atlánticas tuvieron mayor poder de decisión garantizado a sus colonizadores de inicio, resultando después de su independencia, en el primer modelo global de Estado Federal.

¹⁵ La definición de la nación Americana se estableció en el Congreso de Filadelfia, después de la independencia del Imperio Británico, acogiendo un gobierno descentralizado con poderes limitados por una Constitución.

señalada, se otorgó institucionalmente por el poder público y no obstante, el reconocimiento de las necesidades sociales crecientes, dio pie a la transferencia masiva del territorio, propiedad del Estado, hacia manos individuales, iniciando este llamado “Sueño Americano” en un proceso que ha durado desde entonces y, según Levine (2005) no significa más que las consecuencias para el desarrollo social, que esta transferencia implica hacia la ciudadanía y su integración al sistema político y económico americano.

Es así, como la decisión ciudadana de transformar a su independencia, trece pequeños territorios en una nación central, con fuertes decisiones a nivel local, hicieron de los Estados Unidos el primer sistema de gobierno federal en el planeta, una construcción política que incidió directamente en la formación institucional al Norte del Río Bravo, y que también involucraría el desarrollo del Estado de Derecho y de los Derechos de Propiedad, en la medida en que los colonizadores europeos en esta porción continental, entonces pequeña pero ya independiente y en plena expansión, llegaban a partir de fines de los 1700’s, aprovechando no ya los recursos naturales de mano de obra abundante y barata y minerales, que los anteriores trescientos años había atraído a las otrora potencias de la Península Ibérica, sino el amplio continente con agua, buen clima y espacio (Levine, 2005, p. 20), para desarrollar la entonces economía base del sustento de la población¹⁶: plantaciones de pequeña escala en cultivos como trigo y maíz, que podían darse en granjas familiares.

Sin embargo, el desarrollo institucional del Estado de Derecho y de los Derechos de Propiedad, pudo ser permeado en la medida inicial no del problema político, pues ya la participación social estaba bien acostumbrada, décadas antes de ser los EEUU una nación independiente, sino demográfica: la demanda de decenas de miles de nuevos inmigrantes al año, aunada al crecimiento natural de la población, era exponencial y obligaba al gobierno central, a que su política de expansión territorial resultara en la práctica, provechosa para la creciente ciudadanía estadounidense: la política territorial (Engerman y Sokoloff, 2002, p. 20), implicó persistiera igualdad social y económica, en la medida que se hizo extensiva a la sociedad, la

¹⁶ El censo de EEUU Brinda mayor información del origen de su población, así como datos relativos a los inmigrantes a la Unión Americana a partir de 1776: Se calcula que la “diáspora” europea a Norteamérica durante los siglos XVIII y XIX fue entre 30-40 millones de habitantes.

transferencia hacia ella de este elemento por parte del Estado, creando la necesidad de las instituciones como base para la relación entre sus tres elementos: gobierno –central y local- población y territorio.

Por supuesto, todo inicio de políticas públicas y desarrollo institucional, se da no a partir de un orden, sino un problema. En los nacientes EEUU, esta necesidad de interacción entre los tres elementos del Estado, ocupaba que al tiempo que la población se expandía de manera exponencial, también lo hiciera su gobierno en cuanto a la capacidad de respuesta y la dotación de territorio: en la práctica, la institución de la Propiedad Privada, que no es sino el reconocimiento que el poder público da a la ciudadanía, respecto de la titularidad de un inmueble, se da a través de la formalización en 1785 de la política del *Homesteading* (Bureau of Land Management, 2015), un modo de colonización que, fundamentada en un marco legal federal, permitía transferir territorio del poder público a manos privadas, permitiendo a los estadounidenses entrar a poseer un lote de tierra, y después pagar al gobierno por él¹⁷: esta transferencia da pie al inicio de la Propiedad Privada como una institución (North, 1991, p. 110), que no es sino el reconocimiento que el Estado otorga a sus ciudadanos, de las atribuciones sobre un bien, en este caso inmueble, así como la garantía que les ofrece a sus gobernados, de hacerlo valer frente a terceros bien en ámbito administrativo, o en forma jurisdiccional. Poco más de cien años más tarde, ya a entrados los 1900's, la legitimación institucional del gobierno de los EEUU llegó a través de los beneficios inmediatos que esta política trajo a sus ciudadanos: más del 75% -y 90% en Canadá, siguiendo similares políticas- eran pequeños propietarios, comparados con menos del 5% al Sur de su frontera (Engerman and Sokoloff, 1994).

Con tal contexto, se observa a los Derechos de Propiedad en los Estados Unidos como el resultado de elecciones sociales combinadas con instituciones políticas, en las cuales convergen tanto las leyes como la política (Levine, 2005, p. 2). Dicha situación es constante, no nada más dadas las ordenanzas que históricamente, los gobiernos norteamericanos desde su fundación como nación, emiten a fin de privatizar la superficie que lo compone, y poder hacer valer los

¹⁷ Al independizarse los EEUU y Canadá, sus políticas gubernamentales alentaron el desarrollo de instituciones robustas de Derechos de Propiedad en comparación al resto del continente, posicionándose en el Nuevo Mundo como una pujante clase media (Levine, 2005, p.23).

derechos particulares frente a terceros y frente al propio poder público, sino por la razón que tal concepto de propiedad, ha sido una constante Norteamericana desde el siglo XVII, no tanto por la tecnología catastral del territorio, pues es este un mero elemento de la institución, sino por el nacimiento de este concepto en la esfera privada, equiparable a uno de los Derechos Humanos más básicos, que es sustentado por instituciones políticas desde un enfoque público. ¿Una mirada pública hacia los procesos de privatización?

Dado que las instituciones políticas en Norteamérica han sido formadas al día de hoy, gracias a las redes cívicas tejidas por los inmigrantes que se establecieron históricamente en su territorio, estos millones de habitantes venidos del otro lado del Atlántico, ávidos de recrear una Neo-Europa al estilo de Chasteen, crearon un vasto capital social que, además de tejer estas redes, estructuró la manera en la que su gobierno debía responder a la sociedad que servía y a la que escogió el modo de representarse, y quien al mismo tiempo condicionó hasta la fecha, el permanentemente expansivo poder Estatal. De este modo y a fin de responder a las demandas sociales momento a momento, los administradores gubernamentales tuvieron que construir una medida del valor público, respecto de los resultados de desarrollo social (Moore, 2004, pp. 11-29) hacia a sus beneficiarios, siendo una hipótesis del porqué estos procesos de privatización se han seguido de manera institucional desde su inicio, con un fuertísimo componente público en la medida que a partir de ahí se origina su transferencia. Por mucho que se haya tratado de diferenciar la acción de los administradores del poder público con respecto de los privados, también en la esfera del Estado, se conoce el costo de los bienes y servicios a repartir entre la ciudadanía, sólo que se desconoce el resultado y que en buena medida, depende del porcentaje del Universo que se alcance a beneficiar, que en esta época pudiera asociarse con el término de la *desigualdad*.

En el caso de los derechos de propiedad, tanto como influyen las libertades individuales y la riqueza nacional (Levine, 2005, p.31), el mecanismo para su estructura es la transferencia pública del elemento territorial a manos privadas, para su posterior reconocimiento a través de la concesión de títulos y su posterior inclusión al sistema económico, garantizando el acceso a una libertad individual para tantos ciudadanos como sean posibles, y hacer de esta

institución un eje garante de la condición de igualdad de oportunidades para la población, un tema a debate que con la desigualdad prevaleciente en países desarrollados y en desarrollo, es fundamental en la búsqueda de soluciones, que mitiguen a través de la institución de la Propiedad Privada, retos actuales de manejo de transferencia de derechos públicos, y su efecto sobre la equidad social y el valor público que esta genera.

3. c. Instituciones Extractivas y Desarrollo Económico.

Las instituciones modernas del Continente Americano, si bien influenciadas en diverso grado por las tribus originarias, fueron modeladas por los colonizadores europeos en el s. XV en el caso de España y Portugal, y el XVII para el caso de Gran Bretaña. En el primer caso, tan pronto pisó tierra Cristóbal Colón, la encomienda gubernamental, del Imperio Español como después sería del portugués, era explorar nuevos dominios, rutas de comercio y trasladar riquezas. Las políticas gubernamentales del fin de la Edad Media no eran de establecerse en tierras exploradas por tres importantes razones: no había suficiente dinero ni población para hacerlo, y las mencionadas naciones estaban apenas consolidándose como tales.

Es así, que se forman personalidades hambrientas de gloria y fortuna en regiones donde no tenía nada que perderse al aventurarse en altamar: Extremadura, una zona agrícola pobre en los linderos de la Península Ibérica, vio nacer a conquistadores como Hernán Cortés y Francisco Pizarro –primos lejanos-, quienes iniciarían el dominio de lo que fueron los Virreinos de Nueva España y Perú, comprendiendo desde lo que hoy es la costa Oeste colindante con Canadá hasta la Patagonia. Tal vez por destino, así como ambos tenían las características en común de familia, origen y ambición, a su llegada existía una gran similitud en lo descubierto: amplias porciones territoriales con clima adaptado a las condiciones de los recién llegados (Landes, 1998. P. 46), salidas al mar, agua dulce, minerales y abundante mano de obra.

Al empatar dichas condiciones con las políticas de la Metrópoli y las pretensiones de sus representantes, la relación entre el poder público y sus ciudadanos provocó la creación de instituciones extractivas: precisamente convinieron a ambos lados, políticas de control que detonaran una rápida extracción de recursos aprovechando labor nativa, donde los Derechos de Propiedad (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2002, pp. 60-65) y el Estado de Derecho para administrarlos y hacerlos valer, fueron notoriamente selectivos en que el beneficio social que trajeron a manera institucional, fue en relación a los gobernados directamente desde la Corona Española: *Peninsulares* que en lo que hoy es México nunca superaron los 90,000 habitantes sobre un total de alrededor de seis millones.

El componente poblacional por ello, indica que las instituciones en América Colonial fueron desarrolladas de un modo más bien extractivo, beneficiando a una porción de poco más del uno por ciento sobre el total de individuos, entonces residiendo en dominios como la Nueva España, aun cuando ellos eran para entonces (Engerman and Sokoloff, 2002, p. 3), y de acuerdo a estimaciones contemporáneas, 47 por ciento, lo que es casi la mitad de los residentes nativos en el continente, en comparación apenas a un 10 por ciento en el Caribe, 8 por ciento en EEUU y Canadá y 35 por ciento en el entonces Virreinato del Perú y el Brasil Portugués.

Muy a pesar de esta notoria ventaja poblacional, siendo realmente un atributo durante la etapa temprana en que México se colonizó, las instituciones se formaron en la medida de aprovechamiento de la sociedad benefactora, que eran los europeos llegados a Las Américas. Los primeros, tomando ventaja de los nativos como mano de obra y los minerales para fundar ciudades en porciones templadas, cercadas a las costas y al centro geográfico mexicano, existiendo movimientos de migración cuidadosamente estudiados por el gobierno central hispano, en la medida en que estos defendieran los intereses de la corona, quienes en turno, optaron por legitimar su gobierno en la medida que el desarrollo institucional, se diera de un modo más bien selectivo (Easterly & Levine, 2002, p. 8). Es hasta entrados los 1800's cuando, ya en una sociedad algo más madura y establecida en la estructura institucional Novohispana, los sectores que no se favorecían con las políticas de gobierno de la Metrópoli desafían al régimen, influenciados por tres razones: una, los movimientos de Ilustración en las monarquías Europeas, que abogaban por mayores libertades ciudadanas (Przeworski, 1996. P. 203). Otra, la independencia de las colonias británicas décadas atrás, que habían dejado del lado apenas cien años de dominio inglés, para establecerse en un gobierno federal. Y quizá la más importante, la ambición de los *criollos* y *mestizos*, clases sociales más amplias de la población no favorecida, por tomar parte de las decisiones políticas y económicas en el gobierno, resultando en la independencia de España, que en la República Mexicana se da hacia 1821.

Sin embargo, los procesos de independencia implicaron indistintamente un cambio en el régimen de gobierno en las colonias de América, no así una transformación institucional, pues tanto al Norte y al Sur del Río Bravo, persistieron divergencias preexistentes a su nacimiento como naciones. La primera de ellas, la temporalidad: la formación institucional extractiva de la que se ha estado refiriendo en Iberoamérica comenzó desde fines del s. XV, en tanto no es sino hasta dos siglos después, que dicho proceso comienza en las colonias británicas con el establecimiento de holandeses e ingleses.

La segunda (Hughes, 1995. Pp.95-116), tiene qué ver con la estructura política: el control de las colonias ibéricas se trasladaba a una sola capital del virreinato, desde la cual se manejaba el caleidoscopio de aspectos que comprenden una administración pública, no nada más de una población considerable de cuya estimación se ha hablado con anterioridad, sino de un territorio que en el caso brasileño, novohispano y peruano excedía en los tres casos de los cinco millones de kilómetros cuadrados. En el caso británico *a contrario sensu*, permeó una multiplicidad de gobiernos difusos, aunque controlados por una metrópoli europea, se comunicaban directamente con ella e influían sobre una superficie, apenas equiparable a lo que son actualmente los diminutos estados originarios de la Costa Este de los EEUU, dándoles un mayor grado de autonomía en relación a sus similares de dominio Ibérico, con tendencia a la centralización permanente, de decisiones políticas y poder gubernamental en una sola ciudad en América, y otra para recibir los recursos procedentes de ellas al otro lado del Atlántico¹⁸.

Una tercera divergencia la constituye el origen poblacional: la formación institucional se da a través de la relación de la ciudadanía con el gobierno, y la medida en que aquella exige a este la transferencia de recursos, se dio únicamente en la comunicación iberoamericana entre los

¹⁸ Las Reformas Borbónicas en el Reino de España y sus dominios de ultramar, dieron lugar a una organización central, donde Madrid fue capital de este inmenso territorio y Sevilla su lugar de contacto y de archivo “De Indias”: incluso los virreinos fueron sólo la Nueva España y el Perú, correspondiendo junto a Brasil a lo que hoy es Latinoamérica. Por otra parte, no sólo cada una de las trece colonias británicas de la Costa Este Americana eran mucho más pequeñas en superficie y población que sus contrapartes ibéricas, sino que, aun cuando similares en el componente étnico de sus colonizadores, fueron diversas en creencias religiosas e instituciones políticas y legales.

ciudadanos, con el privilegio de incidir en las decisiones políticas de peso de sus coronas dominantes hacia la inmensidad de sus dominios: concesiones territoriales, naturales y humanas hacia unos cuantos, mientras los europeos que arribaron a las trece colonias, carentes de población autóctona en relación a las civilizaciones indoamericanas, eran capaces de constituirse en el total de la sociedad objeto de las relaciones ciudadanía-gobierno (Ribando, 2014. Pp. 43.51).

Finalmente, pero no menos importante, se da la divergencia económica: las instituciones terminan incidiendo directa e indirectamente, en el desarrollo económico y social. De manera temprana, las forjadas a manera extractiva hicieron que la élite europea detentara una considerable riqueza, la cual debía ser en la medida de lo posible, exportada hacia la Metrópoli, quedándose en los Virreinos sólo para aquellos que recibían los beneficios de la transferencia de bienes públicos a manos privadas: los Derechos de Propiedad y la consecuente garantía a través del Estado de Derecho, nunca fue generalizada, sino iba a manos Peninsulares y en menor medida Criollas y un poco Mestizas. Esta creciente disparidad en la distribución de riqueza, hizo que la sociedad novohispana se viera rezagada en su desarrollo, pues aun cuando hacia 1700's (Engerman and Sokoloff, 2002, p. 11) los mexicanos vivían en condiciones de bienestar similares a los norteamericanos, la tendencia se revertiría desde mediados del s. XVIII, creciendo la brecha hasta hoy en día.

Es curioso cómo la estrategia de colonización en Norte América, doscientos años después de la porción Sur, es coincidente con las características divergentes de las que se habló: la carencia de recursos extractivos, pues si bien había igualmente amplias zonas con clima templado, tanto los recursos minerales como los de labor nativa brillaban por su ausencia. Además, la carencia de un poder central fuerte, derivó en la construcción institucional basada en una mayor participación política de la sociedad, desarrollando los Derechos de Propiedad de la mano de un Estado de Derecho, que estuviera en permanente tutela a través de los órganos gubernamentales (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2000, p. 1375), respecto de los bienes transferidos a manos particulares.

El debate abre una vez más, al analizar el desarrollo de las bases institucionales en las dos grandes regiones de América que se estudian, ambas divididas por el Río Grande, con

desigualdades en las sociedades en uno y otro lado del continente. El caso de desarrollo temprano del área Centro y Sur del Nuevo Mundo, donde la calidad de sus recursos naturales, abundante mano de obra, clima y espacio territorial le dio una ventaja competitiva (Machiavelli, 1519 p. 306; Montesquieu, 1750, pp- 234-244), había sido eliminada ya desde el s. XVIII (Insulza, 2011, p.91), coincidiendo tanto por una construcción institucional más robusta en el Norte, como el enfoque redistributivo de recursos hacia muy amplias capas de la sociedad que coexistía en un mismo territorio, evitando crear pequeños grupos de control sobre ellos.

¿Es entonces necesario abrir el debate, acerca de la idoneidad de cómo el desarrollo de las instituciones, tales como el Estado de Derecho y los Derechos de Propiedad, puede influir en la movilidad social en América¹⁹ y el resto del mundo? Aun cuando la cuestión no es nada nueva al abordarse por Hernando De Soto (1987), Daron Acemoglu (2001) o Rafael La Porta y López de Silanes (1999), -investigadores especialistas en el tema de Políticas Públicas y Economía-, como una correlación entre la medida en que las instituciones se fortalecen, con relación a la interacción del poder público y la ciudadanía, utilizándolas como vehículo para sacar provecho mutuo y traducirlo en valor público, puede ser más preponderante hacia el desarrollo que verbigracia, meras políticas gubernamentales que traten de explotar el territorio, pues este último no es sinónimo de propiedad, sino un solo elemento de ella: la Propiedad Privada es algo intangible en la medida en que no es sino el reconocimiento administrativo, político, legal y económico que el Estado hace sobre un derecho (Olson, 2000), que previamente ha transferido por sí mismo hacia los particulares, quienes en la medida en que dicho proceso de transferencia favorece a sus intereses e incide en una equitativa distribución de la riqueza, legitiman el gobierno que los representa, que a su vez, redundando no solamente en construir instituciones sólidas entre sociedad y poder público, sino además fortalece tanto a los Derechos de Propiedad, como al Estado de Derecho que tutela y hace valer las prerrogativas ciudadanas.

Hay un segundo punto, relativo al debate sobre las instituciones y su influencia sobre el desarrollo. Existen estudios tanto de diversos gobiernos, centros de investigación, universidades y ONG's (Property Rights Alliance, 2016), donde año con año se observa un vínculo muy íntimo

¹⁹ La mención de “Las Américas”, se entiende como el continente como una entidad territorial y Norteamérica como los EEUU y Canadá, mientras que Latinoamérica es referida desde la frontera sur de EEUU en adelante y todo el Caribe: comparativa usual en las Ciencias Sociales y Estudios Comparados.

entre el grado de fortaleza del Estado de Derecho, y de los Derechos de Propiedad vistos como instituciones, en relación al desarrollo económico y social de distintos países del mundo. A pesar de existir otras variables donde el comportamiento respecto del desarrollo es más bien errático, como se ha venido desglosando en los párrafos que componen este sub capítulo, en cuanto a la construcción institucional, la división es muy clara: para el caso del continente americano, los EEUU y Canadá presentan el mayor ingreso per cápita, y un nivel relativamente bajo de desigualdad (Locke, 2006, pp. 84-88), conllevando la tradición de fuerte participación ciudadana en las políticas públicas diseñadas desde la base de la sociedad, que el gobierno aplica fuertemente vigilado por sus ciudadanos, en aras del máximo aprovechamiento de los beneficios que esta lleve a sus destinatarios, resultando de ser exitosas, en una mayor legitimación gubernamental.

El caso opuesto por supuesto se da cruzando el Río Bravo, donde hay un indisoluble factor vinculante entre la falta de oportunidades de desarrollo económico y social, con una riqueza que está muy desigualmente distribuida, reto a vencer en las décadas venideras donde, tanto en países en desarrollo como en los desarrollados, hay ya un debate candente por las injusticias sociales y económicas, que la desigualdad en la distribución de recursos puede generar.

Curiosamente, las instituciones forjadas en América Latina son de corte extractivo, implicando un máximo aprovechamiento de productos, que sean de fácil introducción al mercado monetario, cuyo valor sea compartido por una pequeña élite dominante en la empresa y el gobierno (Lechner, 2001, pp. 266-274), y que incluso los vicios históricos que inicialmente se plantearon, se perpetúan bien entrado el s. XXI con actos de corrupción y desigualdad, que bien cabrían en dudas sobre si la poca legitimidad del poder público, es por la falta del valor público que sus decisiones generan, y si esto no es sino la expresión que tales decisiones, sean producto de ignorar a la ciudadanía, hacia quienes van dirigidas las políticas públicas a implementar, lo que en turno haga que las instituciones no beneficien a la sociedad, sino sólo a quienes resulta provechoso ampliar la brecha desigual.

Pregunta Hoskins (2001, pp. 16-21) ¿Pueden llamarse débiles las instituciones de corte extractivo o bien, su fortaleza involucra la propia naturaleza de servir a un grupo selecto de la

sociedad? Pudiera no ser alguna de las dos teorías aquí planteadas, pero cerrando este análisis, lo cierto es que en países con habitantes tan globalizados, y hambrientos de resultados y justicia social como los latinoamericanos, existe legitimidad gubernamental y aliento hacia la participación en los procesos de toma de decisiones, si y sólo si con ellos se genera un valor público, que implique una distribución de riqueza más o menos homogénea y un producto palpable, convertible en beneficios de quienes son parte de este tren de su insaciable búsqueda. Es notable el cómo para México –al igual que sus pares de América Latina-, la falta de valor público en las decisiones de políticas públicas, se traduce en un menor apoyo a sus sistemas gubernamentales. A continuación, un ejemplo del cómo el apoyo a la democracia de los países de la región, consistentemente se ha deteriorado a lo largo de los últimos veinte años:

Tabla 6 APOYO A LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA.

País	Disminución de apoyo a la democracia en 2013 respecto del promedio 1995-2013
Costa Rica	16
México	12
Uruguay	7
Panamá	6
Honduras	3
Nicaragua	3
El Salvador	1

Fuente: Latinobarómetro (2013). Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile.

3. d. Instituciones Redistributivas y Desarrollo Económico

Se han venido estudiando los resultados del proceso de construcción mutuo entre gobierno y ciudadanos, de las políticas públicas en los EEUU en cuanto a la formación de la institución de la Propiedad Privada, vista como una combinación de los Derechos de Propiedad y el Estado de Derecho (Della Porta, 2000, pp. 202-229). Pues bien, dicho desarrollo se da en buena medida, de forma no planeada sino por la necesidad de los movimientos masivos de migración a este país durante los siglos XVIII al XX, sobre todo de Europa, y el consecuente establecimiento, tanto en una vivienda como en una unidad productiva: hasta hace menos de un siglo, las actividades agropecuarias eran el principal modo de subsistencia de una población, en su mayoría rural.

La política del *Homesteading* iniciada desde 1785, es decir nueve años apenas desde el nacimiento de los Estados Unidos como nación, formalizó una práctica ya establecida en la que los ciudadanos norteamericanos, tomaban provecho de la expansión territorial, toda vez que podían avanzar hacia el Oeste de lo que hoy forma parte de los EEUU gracias a la actividad del poder público de legitimar dicha situación, lo que una vez formalizado, no sólo traería beneficios que primero pudiesen establecerse, y el gobierno automáticamente les otorgaba el reconocimiento formal de transferir a su dominio dichos bienes públicos, sino que el provecho gubernamental era por un lado, legitimar su actuar viendo por el interés de la sociedad y por el otro, financiamiento a través de la venta de sus bienes de manera masiva (The Homesteading Act, 1862).

De esta manera, la Propiedad Privada, que hoy es considerada prerrogativa básica de los ciudadanos como libertad individual, reconocida en la Revolución Francesa de 1789, no sólo tenía antes una función práctica al otro lado del Océano, sino que ya había un marco legal que regulaba el proceso por el cual se obligaba al Estado, a seguir políticas públicas tendientes a respetar la necesidad de la construcción de la Propiedad Privada, entendida como el vehículo a través del cual los recursos del propio Estado, podrían ser distribuidos hacia la sociedad. ¿Cómo es que esta institución, reforzada a través de otras similares así como por las políticas de los poderes públicos y privados, generó y sigue generando un mayor desarrollo económico en la medida en que se fortalece?

Es curioso que, en todo el continente Americano se replica una constante muy curiosa: hasta entrados los 1700's (Engerman and Sokoloff, 2002 p. 10), los habitantes de Iberoamérica tenían un ingreso promedio mayor al de los colonos británicos de la Costa Este... sin embargo, ya para fines de siglo, la tendencia empezaría a revertirse y continuaría así hasta nuestros días, puesto que la riqueza de la población al Norte del continente, comenzaría a aumentar y a estar distribuida de una manera más o menos homogénea: esta relativa igualdad lleva a un debate que, si bien al inicio de la construcción nacional del Nuevo Mundo, no estaba en la agenda pública (Przeworski, 1996, pp. 39-47), por el simple hecho que no existía, a partir de la segunda década del siglo XXI ha tomado forma en el mundo entero: ya no puede entrarse al debate del crecimiento económico o el grado de libertades individuales en un país, por ejemplo, sin relacionar estos y otros temas de la agenda pública, con referencias como igualdad de oportunidades, distribución del ingreso, pobreza, acceso a los bienes del Estado, y otras relativas a la manera en la que el propio Estado hace llegar sus recursos a los gobernados.

En los Estados Unidos, no es el actuar el gobierno en sí lo que permea una distribución equitativa en los recursos naturales y geográficos, tampoco lo es la simple participación de la sociedad en los asuntos públicos: es una construcción histórica, dada desde un primer momento en el acuerdo, de la forma en la que la ciudadanía desea ser representada en los asuntos clave para la agenda pública, considerados como prioritarios para la sociedad al ser generadores de valor público, lo que deriva en la creación de una sociedad homogénea no en cuestiones raciales, culturales, de creencias religiosas o tendencias políticas, sino en la medida en que son receptores de los recursos públicos, a fin de poder aprovecharlos y subsistir de ellos. No es la mera instrumentación de las políticas públicas sino más bien, la realización de este proceso a través de una cuidadosa construcción institucional, que hizo de la Propiedad Privada el medio más directo, para el sentimiento de plenitud del ejercicio ciudadano de libertades individuales, gracias al aprovechamiento de este recurso público y su fijación en manos americanas.

En idéntico sentido, la Propiedad Privada fue desarrollada en la contraparte del Sur Americano de forma institucional doscientos años antes que se conociera en Norteamérica, sólo

que su carácter fue más bien extractivo: la disponibilidad del elemento territorial era controlada a fin de dotar, desde el siglo XVI, a los inmigrantes europeos que estaban al tope de una construcción de castas como sistema de repartición de derechos, lo que en Latinoamérica²⁰ significó que los beneficios políticos y económicos, sí eran igualmente adquiridos por la sociedad a través de instituciones, sólo que la repartición se daba de un modo selecto a un porcentaje mínimo.

En Norteamérica, el desarrollo continuado de los Derechos de Propiedad en conjunto con el Estado de Derecho²¹, han dado reconocimiento formal a la transferencia de bienes a la esfera privada (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2000, p. 1375), no sólo por el éxito de este proceso iniciado por el poder público, sino por la posibilidad que la ciudadanía transfiera estos derechos como valor monetario en el mercado: es en última instancia, una construcción que difiere del concepto hispano de propiedad, en tanto que no es equiparable en lo absoluto al territorio, siendo este un mero elemento material de la institución de la Propiedad Privada, en cuanto a que esta (Hernando De Soto, 2001, p. 183), no es para nada limitada a un elemento físico, pues no es una cuestión tangible que pueda ser fotografiada o delimitada, a diferencia de su elemento territorial sino más bien, una expresión legal de un consenso económico entre la sociedad y el poder público, estableciéndose las “reglas del juego”, en cuanto al procedimiento de extraer sus beneficios a través de la implementación por parte del gobierno, de un Estado de Derecho que beneficie a la sociedad.

En este tenor, vista la Propiedad Privada como una institución redistributiva de los recursos nacionales hacia la sociedad, la tendencia a la riqueza individual es mayor en aquellos países donde los gobiernos limitan sus capacidades, en la medida que respetan las libertades individuales y hacen llegar a sus súbditos los recursos públicos disponibles, ligando el desarrollo

²⁰ Acemoglu y Levine, son dos de los autores que manejan el cómo los privilegios de los virreinos ibéricos, se mantuvieron a tal grado que la inmigración europea fue desalentada, como una medida para sostener a una pequeña élite que controlara la riqueza en América.

²¹ En las últimas dos décadas, Buena medida de la teoría Política ha sido redactada respect de los beneficios de la sociedad a través de políticas públicas bien diseñadas, tal como el hecho del Valor Público aquí discutido, sobre lo sucedido después del desarrollo de los Derechos de Propiedad en Norteamérica Colonial, afectando las instituciones contemporáneas e incluso la estructura económica y política de dichos países.

económico con la protección a la Propiedad Privada, en cuanto que genera igualdad social a través de la aplicación del Estado de Derecho en la transferencia de Derechos de Propiedad, pues estos serían inexistentes (Olson 2000), sin la existencia de un poder público que los reconozca, pues el territorio es un mero elemento que los seres humanos aprovechan, bien para establecerse y construir vivienda y comercios, o para producirlo y sin embargo, es sólo cuando instituciones políticas emanadas de un poder público, reconocen este hecho como una prerrogativa individual, transfiriéndola hacia la ciudadanía, administrándola y defendiéndola ante terceros y ante el Estado mismo, que se construye un derecho de propiedad, capaz de obtener un valor monetario y ser integrado al sistema económico en favor de la sociedad, en la medida que la totalidad de ella o una considerable mayoría, es beneficiaria de esta política.

Consecuentemente, es loable decir que las instituciones distributivas, son un canal de legitimación del poder público hacia su sociedad, no nada más en la manera democrática en que esta última, incide en los procesos de toma de decisiones generadores de políticas públicas, sino en cuanto son efectivas en la transmisión equitativa de riqueza hacia los gobernados, quienes legitiman al Estado y le otorgan facultades para construir el Estado de Derecho, para salvaguardar sus intereses, y le otorgan los recursos económicos –a manera de impuestos-, para su funcionamiento de actividades de administración y control de tales prerrogativas: derecho de ser recipiente de la privatización de bienes.

Vista la manera de legitimar el poder público, entrar en las redes del mismo genera en sí un debate complejo a cada paso que pueda analizarse. A diferencia de la mayoría de las democracias nacientes, los Estados Unidos contemplan una manera de gobernarse que tiende fuertemente a dividir el poder más que a concentrarlo (Moore, 1995, p.2). Es así, una permanente lucha histórica contra su propia esencia, de centralizar temas de la agenda pública, que la fuerza de los poderes estatales tienden a sobrellevar por sí mismos y, todo aquella centralización, más que ser vista como devolución es observada como una mera intromisión de Washington, su capital federal. Con el tiempo, esta lucha se ha transformado en una cooperación intergubernamental permanente, a fin de tomar decisiones conjuntas que salgan a la luz como un poder único, unido y capaz de reforzar de manera rápida y efectiva el Estado de Derecho ante cualquier problemática social.

Esta descentralización histórica, permea para que de la mano con la construcción institucional, la sociedad estadounidense tienda a incidir en las políticas públicas que aseguren una distribución de recursos entre la mayoría de sus capas, conformando grupos de influencia o *lobbying* con una presencia fuerte sobre todo, en los congresos nacional y locales, estudiando las cuestiones financieras, y contribuyendo al ciclo de generación y repartición de dinero en la Unión Americana, una parte importante que genera valor público hacia la sociedad, en la medida que es uno de los beneficios tangibles del aprovechamiento de los bienes públicos a manos particulares.

Si bien en el área de Economía Política contemporánea, se ha dado un énfasis al estudio del porqué las condiciones de repartición de riqueza, son tan distintas en países del continente Americano con orígenes similares, lo cierto es que la construcción institucional no ha podido ser más disímil entre la frontera anglosajona e ibérica: el caso de la Propiedad Privada cuando es visto desde el enfoque de Políticas Públicas, es uno en el cual del lado Norte genera valor público, como consecuencia de distribución inmediata de bienes públicos a la mayor parte de los grupos sociales, y en el lado Sur existe una extracción hacia una selecta élite, que representa un porcentaje escaso de los ciudadanos que requieren de tales recursos.

La Propiedad Privada en Estados Unidos es un ejemplo de una institución redistributiva, Easterly et al, 2002, p. 84), que no sólo sigue el camino de políticas públicas, encaminadas a otorgar valor público a los ciudadanos como receptores de los beneficios de ellas, sino que un idéntico curso al de la transferencia de la superficie siguen políticas de infraestructura, de escolarización y de crédito, las cuales inician con apoyo del poder público, destinadas a las grandes mayorías de una creciente población capaz de beneficiarse con ellas, de obtener el beneficio tangible de una unidad de vivienda, una unidad productiva, servicios de conexión con el resto del país, educación e integración al mercado, siendo suficientes para construir esta institución que al mismo tiempo, legitime a su gobierno lo suficiente para cobrar impuestos, como contraprestación de tal provecho, y monopolizar el uso de la fuerza como vía para reforzar al Estado de Derecho.

En resumen, es la institución de la Propiedad Privada (Haber, 2003, p.10), la que en los hallazgos redistribuye el ingreso, a través de: (i) las Políticas Públicas que la Sociedad impulsa desde la base hasta su gobierno para demandar la privatización de este bien, (ii) La presión del gobierno para hacerse de aprovechamientos que le doten de recursos para ordenar física y documentalmente dicha privatización, (iii) la evaluación de la sociedad al gobierno, de los resultados de dichas políticas, bien sea a través de la consolidación de un régimen –en su caso democrático-, o por una vía alternativa, (iv) la respuesta del Poder Público, haciendo valer dichos derechos ante terceros y ante él mismo, dotándoles de legitimidad como verdaderos activos intangibles para finalmente, (v) sea el propio mercado, quien valide los derechos de propiedad, otorgándoles un valor en la economía formal e incorporándolos al crédito: un bien desde el s. XVIII existente en Norteamérica y desde el XIX para más del 80% de su población. Aún en nuestros días, ese porcentaje no existe en ningún país de Latinoamérica.

3e. El valor público en la estructura institucional y el desarrollo económico

La construcción institucional permanente, con bases sólidas en el territorio, la sociedad y el gobierno, puede resultar en el componente primario de la estructura económica y política de cualquier país. Tal es el caso de aquella constituida por los Derechos de Propiedad, ya discutida como una variable que incide hacia las libertades individuales, vistos ya como Derechos Humanos, así como con respecto de la generación de prosperidad nacional (Levine,. 2005, p 31). Analizada desde la perspectiva de la Economía Política, como una variable de influencia en cuanto al desarrollo económico y social, comparando la evolución histórica en ambos con respecto de la construcción de la variable anteriormente aludida. Para el caso de las Políticas Públicas, la construcción de una variable como tal, tiene que ver directamente con ambos tipos de desarrollo en cualquier región analizada, como en el caso concreto los es los EEUU y México pero además, lo será su integración en la medida que genere en la sociedad el valor público necesario, para su permanencia y evolución en las relaciones desde la ciudadanía hacia el gobierno y viceversa.

Así las cosas, muy a pesar de los atributos que distintos factores naturales de ambas regiones americanas, hayan dado a los países fronterizos referidos, ambos de considerable extensión y cuyo origen se da por la colonización Europea, sus fortalezas institucionales son por demás divergentes: ya desde inicios del siglo XIX, en los EEUU –y también en Canadá-, las perspectivas de Políticas Públicas, eran determinantes para legitimar el proceso de construcción de sus instituciones, en la medida en que estas generaban valor público para sus habitantes, gracias a la cobertura de sus necesidades sociales: tómese los esfuerzos de los gobiernos locales y el federal, para la realización de las políticas de privatización masiva del territorio del Estado a favor de las personas, así como la administración y control de tal hecho, traducido ya no en una posesión, sino en un derecho de propiedad traducido a un valor monetario, al integrarse de inmediato a los mercados. Además, considérese la medición del valor público en la cobertura de las otras dos principales necesidades sociales de la época, aún muy presentes hoy en día: la ampliación de la infraestructura, para facilitar la transmisión de bienes y servicios a Norteamérica, y la política educativa para lograr que las escuelas públicas, logran penetrar en todo el territorio al Norte del Río Grande. El hecho que cien años o poco más, de arduo

desarrollo de estas políticas públicas de triple eje (Engerman and Sokoloff, 2002, p. 22), dieran como resultado por ejemplo, que casi ocho de cada diez familias estadounidenses fueran propietarias de su domicilio y unidad productiva, y pudieran en cualquier momento realizar con ella, transacciones particulares y en instituciones financieras, o bien que nueve de cada diez adultos supieran leer y escribir, implica una legitimidad gubernamental considerable en la medida que los resultados de tales políticas públicas, generaban en turno un alto valor público en cuanto al provecho de la ciudadanía, receptora de las mismas: amplias capas de la población eran benefactoras, generando condiciones de igualdad que hoy en día, entran en primer orden del debate de los retos de estas décadas por su escasez, y sorprenden por su ausencia de igual manera en países ricos y pobres.

La situación mexicana (como en otros países al Sur del río Bravo) distó de ser similar: las políticas públicas generadas entre el gobierno y no la sociedad en sí, sino una élite de ella constituida por los Europeos, a quienes se les otorgaba concesiones de explotación en América, resultó en el desarrollo del Estado de Derecho y la Propiedad Privada, vistas como instituciones de corte extractivo (Engerman and Sokoloff, 2002, p. 30), deteniendo la movilidad social, al consistir la propiedad en un término inexistente en la sociedad, pues menos del cinco por ciento de la población entendía tales derechos aún entrados los 1900's, observándose a la Propiedad Privada pues, como un privilegio más que como una institución de carácter distributivo hacia la sociedad: incluso el acceso bancario, conocido por vez primera en 1884, como relación a la capacidad de hipotecar un derecho de propiedad en una institución financiera, es decir traducirlo en valor monetario, era un inicio que aún hoy es visto como un privilegio.

De lo anterior, se desprende un punto importante que, si bien no analizado a profundidad en esta investigación, sí que es digno de mencionarse, en la medida en que el provecho hacia la sociedad constituye un valor público aún no desarrollado: mientras la institución de los Derechos de Propiedad en América del Norte equipara a la Propiedad Privada con valores monetarios, al ser cambiables el uno por el otro de manera más bien indistinta, en México y en toda Latinoamérica, en el periodo 2015-2030 se discute a nivel internacional el problema que es contar con un acceso universal a las instituciones financieras, siendo apenas un pequeño porcentaje de la población el que tiene la capacidad de acceder a él, en gran medida, por la inexistencia de las instituciones inicialmente referidas, y por ende, la imposibilidad de medir el

grado de valor público que generan donde dichas variables, más que ser vistas como instituciones, son observadas como excepciones (OECD, 2016).

¿De qué variables puede depender la medición del Valor Público? Parte de él, como se ha venido refiriendo, depende en cuanto a la legitimación gubernamental por los beneficios que, a través de las instituciones, hace llegar a un porcentaje creciente de la sociedad. Es por tal motivo, que existen corrientes en el área de las políticas públicas, equiparando a la forma de gobierno democrático, como un detonante de valor público en cuanto a que en teoría, existe una mayor participación ciudadana en las decisiones del poder. Veamos porqué no es demostrable este punto como una variable determinante...

Si bien la legitimidad gubernamental va ligada a los regímenes democráticos, la región Latinoamericana rompe con ese modelo de pensamiento: hoy más que nunca, los ciudadanos están molestos con sus representantes, desconfiando de sus acciones e incluso, temiendo la ausencia de un plan de desarrollo a largo plazo que valide los recursos que controlan, los cuales la ciudadanía no siente incidan en un provecho que genere valor público hacia la sociedad.

Aún y cuando hasta 1980, buena parte de la región se vio inmersa en dictaduras totalitarias y de mano dura, tales como la Junta Militar Argentina (Soledad, 2010, pp. 53-61) o Pinochet en Chile, al momento de pasar página los latinos habían cambiado sus preferencias: el valor agregado de los resultados de las acciones de políticas gubernamentales, entonces verticales, ya no se limitaban a un crecimiento económico moderado y una tensa paz social, sino que el hambre de globalización, de libertad de expresión política, necesidad de apertura económica y respeto por sus Derechos Humanos, hizo pujar por regímenes mayormente democráticos, donde la participación política pudiera ser universal.

Tal como la ausencia de libertades ciudadanas era para los latinoamericanos, un precio muy alto por pagar, este se volvió insostenible cuando la dictadura ni siquiera daba suficiente aire a las economías nacionales, alejándose del apoyo de la iniciativa privada y de la atracción de la inversión extranjera. Ello coincidió con el resurgimiento de los regímenes democráticos, acompañados del sufragio universal (Colomer, 2004. P.176), sistema que solo pocos países, entre los que se contaba a la República Mexicana, eran referente, por lo que las opciones políticas estaban ya al alcance de los votantes para su elección.

No obstante, el cambio en la situación política se dio precisamente, por las crecientes expectativas ciudadanas: una globalización en la información resulta en conocer el *modus vivendi* de la población del otro lado del mundo, sus carencias y sus necesidades e intereses, pues ya no se conformaban con una creciente participación en las elecciones, o en las preferencias abiertas hacia determinada corriente de derecha o izquierda para el poder político, pero además que los procesos de toma de decisiones no nada más fuesen compartidos, sino que además, se materializaran las perspectivas de crecimiento económico y social (Luna et al, 2014) para el grueso de la población, disminuyendo la problemática de la creciente desigualdad que al día de hoy, sigue siendo el punto preponderante en la agenda pública²².

En tal tenor, es como los habitantes de la región, independientemente del país del que se trate, inconscientemente comienzan la búsqueda del Valor Público en las políticas públicas resultantes de las decisiones de sus gobiernos democráticos, a través de lo que puede ser llamado un *acquis humaine des droits politiques*²³, que no es más que la sustracción de un modelo global ya probado en otra región trasnacional como la Unión Europea, de unir en un cuerpo jurídico-político avances de distintos países, en aras del máximo provecho social y de amplitud de libertades ciudadanas.

Incluso el Latino Barómetro²⁴, da una muestra apabullante!!! de la realidad política Latinoamericana: en la sociedad moderna prefieren un régimen dictatorial a una democracia, sacrificando con ello el Estado de Derecho, el respeto a los Derechos Humanos y a las libertades individuales, siempre y cuando sean cubiertas las necesidades básicas de reducir la desigualdad;

²² Información concluyente www.latinobarometro.org del trabajo “La imagen de los países y sus democracias” fechado del 09 de julio de 2014, traducido al inglés como “*Views of the Latin American countries and their democratic regimes*”, donde la mayoría de los ciudadanos entrevistados concluye que el valor de la democracia, depende de los atributos que ésta les transfiere, más que las fortalezas institucionales que de ella deriven.

²³ Del francés para un “Compendio Humano de Derechos Políticos”, dicese de un conjunto histórico de prerrogativas adquiridas por la ciudadanía, dentro del lenguaje jurídico utilizado por instancias internacionales como, verbigracia, la Unión Europea en el idioma francés.

²⁴ LatinoBarómetro es un organismo privado, cuyo objeto es realizar una serie de análisis, encuestas y estudios basándose en la percepción de la ciudadanía Latinoamericana respecto de su situación política y económica, y cuyos datos demuestran al 2013, una marcada tendencia a que los habitantes de la región prefieren contar con sus derechos y libertades limitadas, en la medida en que su prospecto económico sea mejor al actual.

esto es, dotar a una creciente sociedad de recursos esenciales de los que carece: educación salud, empleos, seguridad, alimentación... paradójicamente, un régimen con tintes fuertemente marcados por la demagogia y el populismo, ha recibido alto apoyo democrático en Venezuela (Ribando, 2014. P.1), país que paradójicamente, la retórica anti yanqui fue de la mano en sus primeros años, de fuertes reformas al estilo Norteamericano, encaminadas a favorecer una privatización masiva de los Derechos de Propiedad, reconociendo el Valor Público anidado en la construcción de esta institución en beneficio de sus ciudadanos: provechos visibles y tangibles para los gobernados.

¿Es la carencia de Valor Público en las decisiones de gobierno, una situación endémica para América Latina? Aun cuando Chile, Perú o Colombia han disminuido la desigualdad, en México o Venezuela continúa incrementándose y sin embargo, en general la región presenta niveles preocupantes. No es el caso de Norteamérica y sin embargo, también es la desigualdad el centro del debate, considerando al país más rico del mundo, cuna de las instituciones modernas y de la transferencia de valor público a sus ciudadanos, foco de la creciente inequidad social. Ello no sólo lleva a abrir el grifo a la participación ciudadana, sino en hacer de las decisiones emanadas de la agenda pública más incluyentes, tendientes a romper el dilema americano (O'Donnell, 1994. p.18) de instituciones selectivas, para dar cabida a aquellas distributivas, que generen riqueza y desarrollo social de largo alcance para quienes representan: tanto al poder público como al de sus sociedades. Un vistazo a continuación, de la importancia del valor público en la hechura de políticas públicas tendientes a fortalecer los derechos de propiedad en la siguiente página:

Tabla 7

Source: Public Works Financing (2009), Public Works Financing Newsletters, Vol. 242, October 2009. www.PWFfinance.net

Table 1 – Global public-private partnership deals by sector and region 1985-2009

		Roads		Rail		Water		Buildings		Total	
		Number of projects	Cost US\$m	Number of projects	Cost US\$m	Number of projects	Cost US\$m	Number of projects	Cost US\$m	Number of projects	Cost US\$m
United States	Total planned and funded since 1985	77	61 844	41	58 334	187	20 001	164	10 986	469	151 926
	Funded by 10/09	35	16 913	27	10 950	136	15 024	158	9 421	356	52 308
Canada	Total planned and funded since 1985	31	18 103	7	9 780	29	3 029	91	12 529	158	43 531
	Funded by 10/09	20	11 058	1	2 000	14	457	49	9 572	84	23 114
Latin America	Total planned and funded since 1985	272	101 236	69	51 184	153	17 163	19	1 729	513	171 222
	Funded by 10/09	140	61 652	26	10 355	79	9 865	8	521	253	82 393
Europe	Total planned and funded since 1985	339	320 375	102	157 293	218	34 178	306	90 369	965	602 215
	Funded by 10/09	193	156 692	55	54 579	171	24 657	223	66 975	642	302 903
Africa and Middle East	Total planned and funded since 1985	21	10 886	16	12 479	101	28 166	10	1 186	148	52 717
	Funded by 10/09	13	5 691	4	4 668	45	17 835	4	957	66	29 151
Asia and Far East	Total planned and funded since 1985	295	92 662	93	101 826	180	50 745	37	11 358	605	256 591
	Funded by 10/09	166	54 640	40	55 676	119	37 452	21	7 201	346	154 969
World	Total planned and funded since 1985	1 023	605 106	328	390 896	868	153 282	627	128 157	2 858	1 278 202
	Funded by 10/09	567	306 673	153	138 228	564	105 290	463	94 647	1 747	644 838

Notes:
Cost US\$m refers to Nominal dollars, converted to USD at time of financial close.
This database comprises data collected by PWF's International Major Projects Survey. It includes all projects that are being planned, built or are operated in 131 countries. According to PWF (2009, pg. 3): "PWF's survey aims to describe projects where governments are seeking to franchise the delivery of public works infrastructure services to private, for-profit companies outside of a regulated, public-utility structure. That delegation of control can take the form of long-term service contracts, concession arrangements involving finance, construction and long-term operations of facilities under term-limited contracts, private development and ownership of facilities, and divestiture of infrastructure assets."

Fuente: Public Works Financing (2009). Gaceta del Public Works Financing, Vol. 242 de octubre de 2009. EEUU.

4. Análisis comparativo de dos sistemas institucionales de administración y control de la propiedad

a. Organismos que regulan la propiedad privada en México

El Estado es el órgano primigenio (Skocpol, 1990, p. 70-80) de donde se originan las instituciones, al estar él precisamente compuesto no nada más por el gobierno, sino por una población y un territorio concretos, elementos que contiene para el caso, la Propiedad Privada. Vista como una institución base para la existencia de cualquier estado, la misma no debe confundirse de ninguna manera con el territorio, pues este es un elemento físico y geográfico de la misma, sino como una abstracción cuya realidad no depende de un mero elemento pre existente, sino de la validación que a ella le otorga un poder público, para posteriormente transferirla a la ciudadanía que la puede aprovechar y traducir en un valor económico y generar con ella bienestar. Véase para mejor proveer:

Tabla 8.

Fuente: elaboración propia.

Elementos Clásicos del Estado	Función
Territorio	Geografía en la cual el Estado de asienta.
Población	Conjunto social de individuos que forman al Estado, de una o varias naciones.
Gobierno	Representación de la sociedad para regular al Estado, tanto entre sus individuos como con otros gobiernos e instancias supra nacionales.

En este orden de ideas, el poder público es el primer nivel de administración y control. En México a nivel federal, con organismos encargados de tutelar esta institución, aún cuando se limite a conceptualizarla como sinónimo de territorio: la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano son actualmente, los principales órganos garantes de ella: el ordenamiento y desarrollo del territorio en su momento de los ejidos para uso agrícola y ahora, de integración a las comunidades urbanas por medio de su privatización en las principales zonas metropolitanas de la República Mexicana es un ejemplo de ello.

A nivel local, es menester la traslación de esta facultad de control a instancias cercanas a la población: los Estados y municipios crean órganos registradores y catastrales para su reconocimiento y función, que de nueva cuenta se limitan a observar la institución desde su punto de vista de elemento físico y geográfico.

A diferencia de los EEUU donde hay un vasto estudio histórico del desarrollo institucional de la Propiedad Privada y su influencia en el desarrollo de la sociedad norteamericana a partir de 1776 (Carstensen, 1987, pp. 140-144), y donde curiosamente se vertebran estudios que también amplían el margen de acción de esta variable institucional comparativamente en un ámbito de normalidad global, vinculando la necesidad de considerar una realidad global desde al menos varias décadas (Acemoglu, Daron et al, 2001, p. 123), en México, al igual que el resto de América Latina, el tradicional rezago en ejecución de políticas ha limitado la esfera de acción gubernamental, dejándola a merced de las fuerzas sociales que pujan a diario por el reconocimiento de sus derechos básicos.

Con la llegada de reformas en materia de procesos de Privatización de la Propiedad, pero también de Derechos Humanos y de participación ciudadana en la vida pública, existe una considerable intervención nacional en el tema no ya de la Administración Pública o del Poder Judicial encargado de dirimir controversias, sino de movimientos sociales encaminados a una mejor repartición de recursos: por un lado a través de Organismos No Gubernamentales, por otro a través de Cámaras Empresariales en el caso de la iniciativa privada productiva.

Así, el poder público se ve recientemente trastocado en México por una realidad global preexistente décadas atrás, sobre todo en democracias maduras (Rhodes, 1994, p. 298): el vaciamiento del poder del Estado en su papel de organismo rector de la sociedad y de constructor institucional, a través de los cuatro ejes de su centralidad de poder, por un lado desde adentro por la misma ciudadanía, y por el otro hacia fuera por parte de la realidad global de factores y poderes exógenos a él.

¿Significó este vaciamiento un detrimento en el Poder Público? No necesariamente. Se hablaba ya hace tiempo de la desaparición del Estado, pero la paradoja es que conforme más

actores intervienen en los procesos de construcción de políticas públicas modernos (Rose, 1984. P. 303), la economía se liberaliza y la participación ciudadana incrementa, es la base y es el eje rector garante del orden global, quienes precisamente piden más Estado, y su consecuente necesidad de dotarlo con mayores recursos económicos y humanos. Una teoría es más bien el creciente poder que detentan otros sectores, conforme el número y peso de los diferentes actores en la arena política crece, pues no falta evidencia histórica (Berman, 1997. Pp. 79-84) sugiriendo que un excesivo peso de la sociedad civil, empresas, grupos locales y colectivos pequeños frente a una ausencia de poder público central, erosiona el funcionamiento efectivo la cohesión misma de un Estado y la identidad nacional que él apareja, volviendo la contemporaneidad al origen del poder público como órgano garante de las instituciones sobre las que la sociedad se construye y desenvuelve.

En una realidad global, en la que el desarrollo político y económico se da históricamente en un proceso menor a dos siglos, con poco más de cien años de mediciones y crecimiento demográfico real, las instituciones aún son jóvenes: tanto la Propiedad Privada como el Estado de Derecho, están muy a tiempo de enriquecerse gracias tanto a las oportunidades de mejor del poder público en su esfera local y federal, como de la importancia de integrar los actores ya existentes: cooperación transfronteriza, instituciones educativas, centros de investigación, asociaciones civiles y cámaras empresariales.

Dicho sea de paso, el fortalecimiento de instituciones como la Propiedad Privada no significa ni mucho menos, una eventualidad para la cual hay que cuestionar al poder público, sino va más allá al implicar un proceso permanente de gestión de asuntos que atañen a la vida política y económica de actores que, gracias al capital social (Della Porta, 2000, pp. 120-130) generado a través de su interacción, pueden obtener un bien común y un mayor grado de satisfacción traducido en niveles de vida, desarrollo económico y apertura de procesos políticos de participación. Así, es que en la República se regulan los derechos de propiedad a través de los siguientes órganos:

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano: conforme se ha venido desarrollando la teoría institucional en los capítulos anteriores, el origen de este órgano

institucional es el reclamo popular de la Revolución Mexicana por la repartición de la tenencia de la tierra: México vivía en un sistema pseudo-feudal donde más del 90% del país era rural (Lawson-Remer, 2012, p. 40), trabajando para menos del 5% de la población titular de los derechos de propiedad. Como consecuencia del movimiento armado, se da un ordenamiento jurídico que la Constitución de 1917, y se pone en marcha a partir de los años 30's con las políticas públicas de reparto agrario emanadas de la Presidencia de la República.

Si bien durante todo el siglo XX dicho organismo sirvió como un repartidor de Propiedad Social en zonas rurales a través de ejidos, comunidades y colonias agrícola-ganaderas, entrado el s. XXI no se extinguió sino que su objeto regulador se modificó: primero, con el movimiento masivo en México –en consonancia con EEUU y el resto del mundo-, hacia las zonas urbanas, una demanda social que lleva aparejada primero, la reforma legal de la Constitución en 1992 para privatizar la propiedad social, es decir alrededor del 80% nacional, y a posteriori, el cambio de objeto de esta entidad hacia un ente regulador de los ejidos, otrora núcleo agropecuario, en unidades habitacionales suburbanas de las zonas metropolitanas en México.

Dicha Secretaría se compone por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, que precisamente se encarga de la regularización de los asentamientos irregulares suburbanos en zonas de propiedad social: ello representa el otorgamiento de un derecho de propiedad, es decir, un activo intangible a los habitantes de las zonas geográficas donde dichos programas se implementan, resultando ello en un valor público en la medida que dichos predios se incorporan al mercado y otorgan seguridad a sus propietarios que son sujetos de crédito y defendibles ante terceros.

A nivel local, también existen cada una de las treinta y dos entidades del país Registro Público de la Propiedad y de Comercio. Una vez que la regulación de la propiedad privada ha sido realizada por parte del Gobierno Federal, quien enajena dicho bien público hacia los particulares, el registro de estos corresponde a cada uno de los Estados, quienes manejan la base de datos de los titulares, superficie y ubicación de ellos.

Por otra parte, en un escalafón más se encuentran las Secretarías de Desarrollo Urbano mejor conocidas como oficinas de catastro, que contienen el elemento técnico que, además de mapear y deslindar propiedades, incide directamente en la recaudación de acuerdo precisamente, a la legitimidad o no de tales derechos, tasando dichos valores en base a la inmaterialidad de la cuantía que el mercado le asigna de acuerdo a la regularidad con que cuenta un predio respecto de otro. Véase el siguiente cuadro de las instancias gubernamentales en México:

Tabla 9.

Instancias Gubernamentales en México	Nivel Gubernamental	Función
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.	Federal	Regular la tenencia de la tierra propiedad de la Nación Mexicana.
Secretaría de Desarrollo Social	Federal	Apoyar programas para el desarrollo de polígonos territoriales de pobreza.
Registro Agrario Nacional	Federal	Delimitar catastralmente el territorio propiedad de la Nación o bajo el régimen de propiedad social, y establecer un registro periódico de la ubicación, superficie y propietario de cada uno de los polígonos.
Registro Público de la Propiedad y de Comercio	Estatad	Establecer un registro de la ubicación, superficie y propietarios de los polígonos de la propiedad privada en cada Estado.
Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra	Estatad	Regular y enajenar predios en propiedad privada con posesionarios irregulares.
Catastros Municipales	Municipal	Delimitar catastralmente el territorio bajo el régimen de propiedad privada.

Fuente: elaboración propia.

4b. Organismos que Regulan la Propiedad Privada en los EEUU.

La construcción institucional de la Propiedad Privada en los EEUU no podría ser analizada, sin entrar en el análisis de los elementos que en ella intervienen, y para este caso, es precisamente el Poder Público a través de sus organismos administrativos y judiciales, el que interviene en este proceso como elemento transmisor de los Derechos de Propiedad y como monopolio catalizador del Estado de Derecho protector de sus gobernados (Schwartz, 1979. Pp.35-39).

Esta transferencia se da a partir del nacimiento de los EEUU como nación, donde es la sociedad quien decide un modelo de Gobierno Federal el cual, fuertemente controlado por un sistema de pesos y contrapesos a partir de los ciudadanos, pero también de los poderes públicos locales al ser la tradición durante la etapa colonial, no comienza, sino que continúa con la política establecida en la agenda pública, de crear toda una estructura capaz de soportar las demandas de la creciente población.

Es así como su independencia, medio siglo antes que sus vecinos del Sur -(Engerman and Sokoloff, 2002, p.4), vino acompañada de una doble realidad que a la larga favoreció a esta joven nación: por una parte los continuos movimientos migratorios hacia la Costa Este, y por el otro la exitosa expansión territorial hacia el Oeste. La respuesta gubernamental se dio a través de una política pública conocida como *Homesteading*, la cual requería en un primer orden, de una estructura para llevarse a cabo en la práctica.

De esta manera, es como surge una solución a partir de un problema de dos aristas. Por una parte, la ciudadanía requería que la expansión territorial del Estado y su exitosa transferencia desde la esfera pública a manos privadas, no sólo se diera de manera tácita, sino formalmente a través de un proceso que tuviera un marco legal adecuado a esta experiencia americana *sui generis*, donde se adaptara el proceso y además, pudiera ser administrado y vigilado por el propio Estado. Por parte del Gobierno, la cuestión financiera era apremiante, pues una Unión Federal ocupaba dinero para financiar la política de expansión territorial al tiempo que tenía qué administrar los recursos existentes para unos consumidores que crecían exponencialmente.

Por supuesto, las instituciones no nacieron por sí: el desarrollo económico (Engerman and Sokoloff, 2002, p. 17) era muy necesario como parte de la legitimación de la acción gubernamental, que en turno, ocupaba un vasto financiamiento para dar cabida a su creciente sociedad en ese inmenso territorio, y es ahí cuando, visto el Estado en la necesidad de proveer a través de un triple eje de desarrollo en cuanto a su política de transferencia de Derechos de Propiedad, de infraestructura territorial y de educación a la sociedad, se da a la tarea de estructurarla en primer orden, a través del Gobierno Federal como primer organismo regulador central, a través de los decretos presidenciales que en los EEUU, se les conoce como *ACTAS*.

De tal modo, en el pulso entre el poder público central con los locales, como primer órgano garante de lo que sería la transferencia masiva de Propiedad Privada estadounidense se da a través de la política federal del *Homesteading*, con la cual se otorgaba a los ciudadanos un lugar para habitar y aprovechar sus recursos, en principio de carácter público al igual que el territorio, haciéndolo extensivo a manos privadas en la medida no sólo que distribuía la riqueza nacional, sino que la ponía en marcha pidiendo a cambio un pago para sustentar las finanzas de la Federación.

Sin embargo, el Gobierno Federal tuvo una tarea ardua, pues en su primera década se enfrentaba ya contra asentamientos irregulares en la expansión de su espacio, por lo cual para 1785 surge la Ordenanza Territorial o *Land Ordinance of 1785*²⁵, la cual ponía orden a la transferencia de bienes públicos a manos privadas, dando con ello legitimación a las acciones tanto del Ejecutivo como del Congreso, al mismo tiempo que con este marco legal, comenzaba a regular la Propiedad Privada a través de un Estado de Derecho que en turno, soportaba su estructura a través del financiamiento de estas transferencias por la contraprestación que los propios ciudadanos, hacían al ser dotados de estos bienes. Sería una formación temprana de lo que hoy se conoce como Estado de Derecho, un requisito *sine qua non* de los Estados modernos, el legitimarse a través de la necesidad de sus sociedades, para reclamar una intervención gubernamental en la administración y control de sus derechos transferidos desde la esfera pública, tal como irónicamente lo es la Propiedad Privada en una de las naciones más capitalistas

²⁵ Para mayor abundamiento, el Bureau of Land Management en los Estados Unidos, cuenta con el soporte legal de los documentos históricos relativos a las políticas gubernamentales respecto de las adquisiciones del territorio federal.

del mundo, al tiempo que el poder público se auto limita en la medida en que requiere respetar las libertades y derechos humanos de sus gobernados.

Así pues, como formador del Estado de Derecho, el gobierno norteamericano además debió crear otro organismo, precisamente público y universal en su esfera de control, encargado de administrar el elemento territorial de este proceso de transferencia: El Sistema de Búsqueda de Territorio Público de América o *Public Land Survey System in America* (Carstensen, 1987. P. 48), disminuyendo las disputas territoriales al ser un antecedente directo del catastro moderno Norteamericano, que a diferencia del universo de un país como México, gobernado por tantos sistemas catastrales como municipios, establecería un sistema homogéneo nacional para terminar con métodos arbitrarios de asignación de solares a los norteamericanos, y homogeneizar lo que sería la etapa de localización y asignación territorial de bienes públicos hacia la sociedad... tal vez sin esa intención, pocas décadas más tarde más de tres cuartas partes del total de la superficie de los EEUU transferida a la población, había entrado en el sistema conocido como asignación rectangular, dando certeza administrativa y política a tal elemento material.

En el continente americano, la Propiedad Privada es una institución manejada por parte del poder público, y el sistema catastral en los EEUU sirvió de inicio para el manejo del elemento territorial: al igual que en México, no existía tecnología moderna en la materia, sino que los accidentes geográficos servían para delimitar las porciones rectangulares de terreno entre individuos y comunidades, difiriendo de su contraparte Latinoamericana en que hasta la fecha, el control no se otorgaba a los gobiernos locales, sino que el poder público central concentró el sistema a fin de mantener una relativa homogeneidad en su desarrollo, desarrollando un registro en archivos físicos mucho más cuidadoso y completo que al Sur de la frontera.

Una vez implantados aquellos primeros dos organismos de los que se ha referido, necesarios para la creación del Estado de Derecho, como garante del nacimiento de los Derechos de Propiedad en EEUU, tanto el marco jurídico a través del gobierno central como la administración y control del territorio a través del catastro nacional, un tercer organismo fue igualmente potenciado gracias a la necesidad de contribuciones a las arcas gubernamentales: la Hacienda, que al ver cómo las adquisiciones privadas resultaban por demás sencillas y brindaban legitimidad a la acción pública, se vio reforzada a través del cobro de ingresos que, de acuerdo

con documentación oficial de la Secretaría de Administración del Territorio en los Estados Unidos²⁶, toda la superficie explorada al Oeste de las trece colonias originales era susceptible de ser adquirida por los habitantes de este país, teniendo la obligación de contribuir a la Hacienda el precio de un dólar por acre y como mínimo, adquirir de su gobierno en caso de así decidirlo, 640 acres de superficie, lo que constituye una de las hipótesis que, más allá del objetivo manejado en la agenda pública de obtener recursos a través de la transferencia de estos derechos, este proceso contribuyó a la llegada masiva de inmigrantes desde el Viejo Mundo.

Ya con un gobierno central más robusto financieramente, más legitimado al transferir de manera provechosa sus bienes hacia la sociedad y al construir organismos especializados para cada uno de los propósitos fijados en su agenda pública, el siguiente paso fue facilitar el acceso privado a los bienes públicos: el valor público que podía generarse a la sociedad norteamericana no se limitaba a la transferencia de la propiedad y su reconocimiento y protección a través de un Estado de Derecho sólido, sino que la llegada masiva de la que se refirió en el párrafo precedente, dio pie al crecimiento exponencial de las personas al Norte del Río Bravo, por lo que esta vez el Gobierno Federal volvió a su papel de órgano garante de dotaciones territoriales a la sociedad: más de 270 millones de hectáreas del poder público serían transferidas entre 1862 y 1934, beneficiando alrededor de 1.6 millones de familias (Engerman and Sokoloff, 2002, p. 22)²⁷, otorgándoles la ventaja de poder pagar una vez que se establecieran en los solares asignados. Su marco legal que sirvió como base para tales dotaciones masivas: el acta de colonización y aprovechamiento de tierras de los EEUU, conocido oficialmente como *Homestead Act of 1862*²⁸.

²⁶ Los archivos del Bureau of Land Management se sitúan en Denver, Colorado, dado que la expansión de los EEUU se realizó en dirección Oeste: conforme los migrantes y la población llegaba y se multiplicaba por millones hacia los recién adquiridos territorios, es en el nuevo epicentro geográfico donde hasta ahora, gran parte de la superficie – incluyendo Parques Nacionales–, continúa siendo detentada por el Poder Público y por ello, donde se ubica la sede de este organismo.

²⁷ La Ley de Vivienda -*The Homestead Act*- de 1862 fue remplazada en 1976 con la Ley Federal de las Políticas y Administración del Territorio -*Federal Land Policy and Management Act*-, con excepción del Estado de Alaska donde por diez años más, se pudo adquirir un terreno bajo la posesión: una era de poco más de cien años de bajos crédito o incluso, de cesión gratuita del territorio a manos privadas con la condición que el mismo fuera habitado.

Es así como los EEUU genera organismos públicos encargados de asuntos de carácter puramente privado, como lo es precisamente la institucionalización de la Propiedad Privada: hacer que la ciudadanía llenara un expediente de solicitud al gobierno, de derechos de propiedad sobre una posesión de hecho, se produjera la superficie y con ello, se obtendría un título del propio gobierno. Con ello, es el poder público quien se encargó de crear instituciones que acompañaran de la mano a las políticas del eje que complementaba a la transferencia de Derechos de Propiedad: departamentos educativos manejados a escala local, que manejaran las políticas del tema en cada nuevo asentamiento, y un Órgano Gubernamental encargado de la infraestructura necesaria para satisfacer las demandas de bienes y servicios hacia²⁹ el interior de la Unión Americana. La siguiente tabla un mejor comparativo, respecto de las instancias gubernamentales en los EEUU:

Tabla 10

Instancias Gubernamentales en EEUU	Funciones
Bureau of Land Management	Desde 1785, investigación, medición, deslinde y enajenación –onerosa o gratuita- de los predios propiedad de la Nación hacia los ciudadanos de EEUU e inmigrantes con permiso para residir permanentemente en el país.
State Registries	Establecer un registro de la ubicación, superficie y propietarios de los polígonos de la propiedad privada en cada Estado.

Fuente: elaboración propia.

Es innegable cómo los Derechos de Propiedad son al día de hoy, producto de la construcción en parte, por instituciones políticas que en el caso de Estados Unidos, se ven al día de hoy abocadas a favor de una transferencia en sentido público-privado, tomando no ya un giro de dotaciones gratuitas, sino en utilizar las instituciones ya construidas con apoyo y legitimación

²⁸ Mientras la Ordenanza Federal del Territorio de 1785 –*The Federal Land Ordinance*- permitió al gobierno de EEUU la enajenación de predios federales, el incremento sustantivo de las compras privadas se dio durante el *Homestead Act* de 1862, visto como el ordenamiento legal a través del cual los derechos de propiedad se nutrieron hacia todo el Oeste Norteamericano por parte del Poder Público.

²⁹ El *Bureau of Land Management* en los Estados Unidos, Brinda información a detalle en el proceso de posesión de terrenos públicos que comenzó en 1862, coincidente con La Ley del Ferrocarril y la Ley de Escuelas en los Distritos, los mayores proyectos de infraestructura en los EEUU del siglo XIX.

social, como el Estado de Derecho sobre el cual el gobierno ejerce el monopolio, para protegerlos y otorgar a la población el reto contemporáneo de la repartición equitativa de los bienes, que pueda generar condiciones de mayor igualdad económica y social (North, 1991, p. 100). Tal como estas instituciones son muy necesarias para garantizar la Propiedad Privada, también los son los organismos cuyo funcionamiento y estructura ha sido desglosada, en la medida en que su existencia actual dependerá del reto contemporáneo de esta repartición equitativa o bien, *redistributiva* de bienes públicos en la medida que se favorezca a un amplio sector de la sociedad y se acorte la creciente brecha de desigualdad, que hoy por hoy es el primer orden del debate en la agenda pública de las Américas y Europa.

Se ha discutido y se continuará discutiendo a lo largo de este documento, el cómo las acciones gubernamentales no van por sí solas construyendo los organismos del poder público encargados de ejecutar políticas de Estado, sino que, en EEUU como en el mundo, son el resultado de la construcción histórica de actores privados y públicos: gobiernos locales y federal, en conjunto con organismos de la sociedad civil y empresas que, por mencionar alguno, construyen el capital social (Putnam, 1993, p.173) necesario para generar estas redes sociales de intensa interacción público-privada, en la que la efectividad se mide en la solidez de la construcción institucional para el caso, de los Derechos de Propiedad y el Estado de Derecho que los tutele, como del valor público³⁰ que resulte de esa construcción, siendo tanto como alcance la distribución de estos bienes públicos a una mayor esfera del universo de beneficiarios que los demanda, y que constituyen el recipiente para la medición de estos intereses públicos³¹, que en último nivel, son quienes otorgan una calificación al actuar gubernamental y legitiman las

³⁰ En Moore (2006, p.98) la descripción del *Valor Público* se da a fin de desarrollar una teoría legítima del cómo una sociedad valida si su gobierno realiza su trabajo, tal como las empresas legitiman a sus gerentes.

Asimismo, gran parte de la Economía Política se aproxima cuando se discute la teoría del Valor Público, en tanto que los ciudadanos tengan que legitimar el poder público, al requerir administración de instituciones políticas y recursos económicos para ser distribuidos en sociedad.

³¹ Putnam realizó un estudio que posteriormente, el libro menciona en las referencias de este artículo, donde el Capital Social es referido como un concepto vital en cuanto que precede a la formación de tradiciones cívicas en la sociedad, siendo su autor quien estudio y compara las diferencias económicas y políticas en el caso concreto, de las partes Norte y Sur de la península itálica.

herramientas monopólicas de administración y control que este tiene con respecto de la sociedad que gobierna, siempre y cuando la evaluación resulte en un provecho social y económico justo y equitativo. Para mejor proveer, un análisis gráfico de la legislación del país norteamericano:

Tabla 11

Legislación en los EEUU	Estipulación sobre derechos de propiedad.
Constitución de los EEUU, 1776	La propiedad privada es un derecho fundamental para todos los ciudadanos de los EEUU.
Ordenanzas de la Tierra, 1785	Dado que el Congreso de los EEUU no contaba con facultades para establecer tributos hacia sus representados, esta Ley le asegura un financiamiento para las actividades del gobierno y además, la división en menos de un siglo de más de $\frac{3}{4}$ partes del territorio nacional gracias a la enajenación onerosa del territorio propiedad de la nación a sus ciudadanos.
Acta de la vivienda, 1862.	Ley que prevé la enajenación –primero onerosa, después gratuita-, a los ciudadanos norteamericanos y residentes permanentes que comprobaran la necesidad de establecerse en el territorio nacional.
Acta Federal sobre la Política de Administración del Territorio, 1976.	Legislación que tutela la defensa del territorio propiedad de la federación existente en la mitad Oeste de la superficie de los EEUU, y que incluye a los parques nacionales.

Fuente: elaboración propia.

4c. Procesos de Privatización de la Propiedad

Los colonizadores Europeos integraron a partir de su llegada, a fines del S. XV, el concepto y formación de los Derechos de Propiedad vistos como una institución en los distintos países de Las Américas, y comparada esta región con el resto del mundo y entre sí misma³², incluso existen determinantes entre sus regiones Anglosajona e Ibérica, respecto de la manera en que el gobierno interviene en la economía y desarrollo social (Easterly & Levine, 2002, p. 21), que pudieran estar influenciadas por el desarrollo de instituciones como esta.

En una arista, existe la hipótesis manejada desde hace unas décadas girando en torno a los atributos geográficos y naturales, sobre la cual se plasma que ambos recursos, propios de una región determinada e independiente de la mano del hombre, son determinantes para el desarrollo de la sociedad que las aprovecha. Sin embargo, en el continente Americano no es soportable esta teoría, dado que Norte América presenta un mayor grado de desarrollo, a pesar de presentar colonización tardía, y abundancia de recursos naturales y regiones climáticas equiparables a las de América Latina, con un desarrollo social, político y económico sensiblemente menor, y en ella se vería a la Propiedad, no como una institución sino como un mero elemento territorial (Sedesol, 2012, pp. 10-45).

Otra hipótesis del proceso de desarrollo de la Propiedad Privada, es aquella que refiere al Sistema Jurídico como una variable determinante, haciendo hincapié en las diferencias del Derecho Inglés, prevaleciente en los países colonizados por el Imperio Británico, y su libertad para contratar entre individuos más que la intervención del Estado, como determinante para el desarrollo económico de la ciudadanía. Empero, también ha sido rechazada en la medida que no es vinculante, respecto de regiones como el Caribe, colonizadas por ingleses y con instituciones precarias, o por ejemplo países como Irlanda, Italia, Alemania, Francia, España, Chile por mencionar algunos, con influencia del Derecho Romano y un notorio desarrollo institucional.

³² Easterly y Levine desarrollan asimismo, la teoría de los atributos naturales endógenos, de acuerdo a la cual en Buena medida, los atributos de la naturaleza en un determinado territorio, son determinantes en desarrollar las instituciones que dan origen posterior a una nación como en el caso de las Américas y su desarrollo dispar entre Norte y Sur.

¿Hasta qué punto dispone una variable ser o no determinante? Si bien los recursos naturales y la geografía sí que inciden en el potencial de desarrollo de una sociedad, (Machiavelli, 1519; Montesquieu, 1750), las políticas públicas de los Reinos de la Península Ibérica en los trescientos años de colonia, permearon el desarrollo de instituciones extractivas donde la relación transversal no se daba gobierno-ciudadanos, sino gobierno de ultramar –las colonias americanas- hacia la Metrópoli: clima templado, minerales y mano de obra abundante sobre todo, hicieron un modelo de desarrollo de rápida extracción de recursos de entonces alto valor agregado, para ser trasladados a Portugal y España, haciéndolos Imperios Dominantes en los siglos XVI y parte del XVII (Landes, 1998, p. 24).

Sin embargo, la peculiaridad de los virreinos en América, es que las instituciones coloniales no fueron desarrolladas hacia dentro, una característica conocida irónicamente como el *Pecado Original* (Eichengreen, Hausmann & Panizza, 2002. P. 2) de los países que componen hoy esta región: el proceso de transferencia de recursos del poder público hacia manos privadas, nunca se tradujo en beneficios tangibles para un amplio margen de la sociedad (De Silva, 1982. p.9). La Propiedad privada es el ejemplo primario de esta situación, pues fue sin excepción, reconocida como el sistema de *encomienda*, una dación no de del gobierno local ni nacional, sino de la Corona Española a la élite dominante en América, primero los *descubridores*³³, y después *peninsulares*³⁴, validando derechos de tenencia y explotación del territorio al estilo de señores feudales en la Edad Media, una situación que no solo no terminó, sino que se acentuó en la medida que los movimientos de Independencia no surgieron a través de la necesidad de la sociedad por reformar sus instituciones, sino por la necesidad de la segunda clase dominante, los *criollos*³⁵, de dominar el orden gubernamental y continuar el establishment político, permeando el desarrollo institucional (Chasteen, 2000, pp 89-90) que perduraría hasta la etapa contemporánea de estos países, similares en su carencia de movilidad social.

³³ Descubridores es el término que refiere en la historia, a los navegantes ibéricos que descubrieron América en los siglos XV y XVI, y por quienes el Nuevo Mundo fue dominado por España y Portugal.

³⁴ Peninsulares significa a los ciudadanos nacidos en España, y habitantes de los virreinos de lo que hoy es Latinoamérica, referido a su origen de la península ibérica y distinguiéndolos de sus contrapartes europeos nacidos en América.

³⁵ Aun cuando de origen puramente español, los hispanos nacidos en América eran criollos, teniendo menores privilegios y que sería cuna del conflicto por la independencia siglos después.

Ejemplo del proceso de privatización de propiedad se da no a fines de los 1400's sino sorprendentemente, hasta cuatrocientos años después, cuando la necesidad de explotar la agricultura y ganadería a gran escala, hacen de la dictadura de Porfirio Díaz, en el caso mexicano, el primer gran proceso masivo de transferencia de derechos de propiedad sobre el territorio: casi el once por ciento de la superficie nacional pasa hacia manos privadas, principalmente compañías extranjeras desarrolladoras de proyectos de colonización y agropecuarios, así como la élite local explotadora a gran escala conocidos como *terratenientes*³⁶.

El caso contrario fue América del Norte, donde a pesar de ser una región colonizada de modo tardío (Levine, 2005, p.167), vivió un largo proceso de estructuración de Derechos de Propiedad, pues desde su inicio los tres elementos del Estado: población, gobierno y territorio, fueron vinculados íntimamente entre sí en su desarrollo institucional. Ya con el marco de la participación política de las trece colonias americanas, la migración hizo necesaria la formalización de las relaciones ciudadanas con el elemento territorial desde su llegada al Nuevo Mundo, siendo la institución de la Propiedad Privada, la vía de formalizar legalmente un derecho económico y político de las personas a través de la transferencia y reconocimiento de tal prerrogativa a través del Gobierno Federal (North, 1991, p. 97), siendo la posesión del mismo un simple hecho y no equiparable a la propiedad, que implica transferencia, reconocimiento y defensa de tal situación.

El proceso de privatización de propiedad en Norte América se hace palpable con entre un 75 y 90 por ciento de ciudadanos (Engerman and Sokoloff, 2002, p. 21) titulares de estos derechos, siendo automáticamente integrados al sistema económico de sus respectivos países. En la práctica, la política pública del *Homesteading*, que en el caso de los EEUU inicia a partir de 1785, permite a los ciudadanos aprovechar la expansión territorial, estableciéndose en un lote propiedad del gobierno americano de modo gratuito o pagar por él después, una transferencia masiva de bienes públicos en manos privadas reconocidas con un título de propiedad. Esto no sólo se tradujo en el reconocimiento de la riqueza de los individuos, sino libertad de integrarse al sistema económico y seguridad para inversiones, traduciendo a los derechos de propiedad como

³⁶ Terratenientes: élite local de propietarios, que heredaban derechos de propiedad sobre vastas superficies, así como una considerable mano de obra para trabajar en actividades agropecuarias, muchos de quienes llegasen a detentar más de 1'000,000 de hectáreas.

la forma básica de un crédito en la economía moderna. Veamos un ejemplo del contraste de sistemas catastrales (delimitación y registro de la propiedad privada) en EEUU y México:

Tabla 12

Autoridades Catastrales	Nombre y nivel	Funciones
México	Catastros Municipales	Medir, deslindar y cobrar impuestos sobre los predios que son sujetos a propiedad privada dentro de los límites urbanos en cada uno de los municipios de los Estados de la República Mexicana.
	Registro Agrario Nacional	Medir y deslindar predios que son sujetos de propiedad social o de propiedad de la nación en toda la República Mexicana.
	Sistema único catastral y registral	Proyecto para unificar los catastros municipales y registros estatales bajo un único esquema técnico y jurídico a nivel nacional: en principio, aplica para el territorio bajo el régimen de Propiedad Privada.
EEUU	Bureau of Land Management	Organismo que a partir de 1785, comenzó a medir, deslindar y otorgar susceptibilidad de enajenación del territorio propiedad de la Nación al Oeste de las trece (13) colonias norteamericanas, hasta el Océano Pacífico y Alaska. Actualmente, mantiene los archivos de la totalidad de los EEUU y gestiona la superficie en carácter de propiedad nacional en los estados del Oeste: Alabama, Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Minnesota, Mississippi, Montana, Nebraska, Nevada, Nuevo México, Ohio, Oklahoma, Oregón, Tennessee, Texas, Utah, Washington, Wisconsin, Wyoming.

Fuente: elaboración propia.

Al integrar los derechos de propiedad al proceso de privatización, es precisamente la manera en que la construcción institucional otorga al gobierno estadounidense, legitimación política de su sociedad, como entidad protectora de las libertades ciudadanas aún más de dos siglos después, ya que posterior al marco legal señalado en el párrafo precedente, el Acta Federal de Política y Administración Territorial de 1976, conocida en inglés como la *Federal Land Policy and Management Act of 1976*, continúa siendo la base de la legitimidad gubernamental (Moore, 1995, p.30) en relación a la permisividad del poder coercitivo del Estado, en la medida en que sea eficaz para la protección de los derechos de propiedad como libertades.

Es así como estos activos de propiedad, hacen que los ciudadanos vean materializados los beneficios de la transferencia de recursos a su favor, siendo los EEUU y Canadá ejemplos de *Neo-Europas* (Crosby, 1986. Pp. 97-111), donde la distribución homogénea de recursos como lotes de tierra a la ciudadanía, aunado a la política de triple eje conjunta con propiedad privada, infraestructura y escolarización, un beneficio que la sociedad a la fecha, requiere de modo permanente con las instituciones como vehículo, pues a diferencia de los vínculos entre individuos (Moore, 2004, pp. 20-49), las relaciones entre ciudadanía y gobierno son prácticamente indisolubles, por lo que la efectividad de la acción del poder público es medida por el valor público que genera: los provechos tangibles para sus gobernados, en la medida que el fortalecimiento institucional, en los procesos permanentes de construcción de la Propiedad Privada o el Estado de Derecho, por citar dos ejemplos, va acompañada tanto de la fuerza estatal suficiente para hacerlas valer, al tiempo que auto limita esta fortaleza gubernamental en aras de respetar libertades individuales.³⁷

¿Pueden los procesos de privatización ser generadores de igualdad en la sociedad? Si la Propiedad Privada es vista como la institución que es, y la sociedad es involucrada en su construcción, el acceso a la economía global puede ser un detonante de mayor igualdad en los estratos sociales que componen una nación, pues es hoy en día un problema primario en la población de países desarrollados y en desarrollo, donde la creciente participación ciudadana en

³⁷ Investigaciones en Economía Política, muestran un fuerte patrón de instituciones robustas en países de Europa Occidental y Norteamérica, que regulan y hacen valer el Estado de Derecho y los Derechos de Propiedad, distinto a los países latinoamericanos, donde los patrones de debilidad institucional, afectan negativamente la esfera privada.

la agenda pública exige mayor democracia en los procesos de toma de decisiones y en beneficios tangibles que resulten de la construcción institucional.

Aun cuando el ejemplo norteamericano es de hace casi doscientos cincuenta años, el debate de la inclusión de los procesos institucionales para la distribución de la riqueza está más vivo que entonces con esta maduración social. El primer ejemplo se da precisamente en California, el estado más rico de la Unión, cuyos retos inciden tanto en el grado de transferencia de un derecho de propiedad público a manos privadas como es el agua, como el de vivienda accesible para su creciente población, situación de la que depende no sólo su crecimiento, sino su propia subsistencia en décadas venideras.

Idénticos conflictos de construcción institucional a través de los procesos de privatización de propiedad, surgen al Sur de la frontera: el fortalecimiento de estos derechos y su transferencia a manos privadas en Cuba, los esfuerzos de desarrollo de vivienda digna y accesible en cinturones de pobreza de las metrópolis latinoamericanas por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, como el caso de los barrios que circundan al Canal de Panamá gracias a financiamiento internacional y políticas públicas de la sociedad local, o la reforma territorial mexicana de la mano de su Congreso Nacional y el apoyo económico y logístico por parte de los EEUU, son ejemplos claros de la actualidad del debate.

Un segundo ejemplo de la novedad de la discusión, se da en el caso de Venezuela, donde a pesar de rechazar el sistema capitalista y democracias occidentales en el discurso político, fueron las políticas públicas de transferencia de propiedad durante el gobierno de Hugo Chávez, irónicamente de iniciativa pura capitalista (De Soto, 2001, pp. 178) y de inspiración Norteamericana, para dar a la sociedad venezolana acceso universal a los derechos de propiedad, para traducirlos a su entrada a los mercados e integrar estas prerrogativas a la economía del país Andino.

Al otro lado del Atlántico, los derechos de propiedad dieron pie al debate desde la debacle financiera del 2008 en al menos, dos economías desarrolladas e integradas a la economía global: España e Irlanda, no por inestabilidad política o falta de apertura económica, sino por la

insuficiencia de estas democracias maduras, de saber crear valor público con la transferencia de la propiedad desde el poder público hacia la ciudadanía.

Visto la relevancia de la discusión de la Propiedad Privada y la medición de los procesos de transferencia del gobierno a la sociedad, en la medida que generan valor público, la agenda pública los tiene más que nunca en la mira como parte de la solución a un problema de orden global a partir de la esfera local (Weiss, 1998. Pp. 200-213), y sacar provecho de estas transferencias a través de las fortalezas institucionales en aras de transformar beneficios palpables para la ciudadanía, generando un valor público que pudiera ser parte del balance o reducción de las disparidades, resultando en el sostén de un modelo de desarrollo global, político y económico, basado en una mayor participación social en la arena política a cambio de inclusión económica para los gobernados, y legitimación ciudadana para el gobierno. Veamos algunas de las principales leyes en México:

Tabla 13.

Legislación de la República Mexicana	Estipulación sobre Derechos de Propiedad
Constitución Política de 1857	Plasma a la propiedad privada como titular de los ciudadanos mexicanos.
Constitución Política de 1917	Agrega el concepto de propiedad social: ejidos y comunidades, la cual es sui generis a la República Mexicana.
Reforma de 1992	Permite que los polígonos bajo el régimen de propiedad social sean susceptibles de ser transformados a propiedad privada.
Reforma de 2008	Reconoce a la propiedad privada como un derecho humano a nivel constitucional, y otorga la protección que a dicha institución y prerrogativa dan los Tratados Internacionales, idéntico carácter obligatorio.
Leyes Estatales	Regulan las instituciones y la tenencia de la tierra, dentro de sus atribuciones, las cuales son aquellas remanentes que la Federación no regule.

Fuente: elaboración propia.

4d. Actores relevantes en el proceso de privatización de la propiedad

Los procesos de privatización de la propiedad se dan en temporalidades y modo distinto en México y EEUU; pero como se ha visto, a pesar de adquirir rasgos diferenciados en ambos países, el hecho es que la Propiedad Privada toma un carácter institucional (North, 1955. Pp. 126-135), para el que se requiere de coordinar la acción de transferencia de bienes del Poder Público a manos privadas, gracias a un conjunto de políticas públicas consecuentes a las necesidades de la sociedad.

Para que tales políticas sean construidas, no es suficiente hablar de los elementos materiales o no que intervengan para ellas, sino además, es preciso especificar los sujetos que en distinto grado, serán la influencia que permee la creación, evolución y evaluación de las mismas en el tiempo y espacio. Son los actores de quienes depende el desarrollo de la Propiedad Privada como institución, y una de las claves del porqué la misma, a pesar de estar limitada materialmente en esta investigación al territorio, ha tenido un desarrollo distinto en los EEUU y en México.

A manera enunciativa y sin otorgar importancia mayor ni menor por el orden, en cuanto a los actores intervinientes en el proceso de construcción institucional de la Propiedad Privada son: el Gobierno como órgano titular de los bienes públicos. Tanto en los EEUU como en México, la Nación es vista como la propietaria original del territorio (Rodrik, 2002. Pp. 11-14), y es a partir de ahí, donde la presión hacia ella hace que la necesidad de la repartición de la propiedad entre como un tema de la agenda pública.

Es loable agregar que el gobierno no sólo tendrá el papel inicial de órgano transmisor de bienes, sino que con posterioridad, un proceso de privatización de propiedad, paradójicamente trae consigo una intervención continuada del Poder Público. Primeramente, con el contrato de transmisión de tales derechos hacia manos particulares, sea oneroso o gratuito. De ahí, el necesario registro documental y catastral de los predios, que involucra un profundo análisis técnico y jurídico que la Administración Pública divide en varios órganos a nivel Federal, Estatal y Local en los EEUU y en México, para de ahí recabar tributo sobre aprovechamiento de tal

privatización de acuerdo a la valorización que la propia sociedad le dé, como consecuencia de su desarrollo en el territorio y el uso a que el mismo se destine.

Cabe la aclaración que el papel de la Administración Pública no terminaría ahí, pues le resultará necesario defender todo aquello que quede como reserva de uso común o de bienes gubernamentales y aún con ello, continúan las tareas participativas para el Estado: el Órgano Judicial se encargará de tutelar el respeto y resolver los conflictos de la Propiedad Privada, brindándole un grado de seguridad que, incluido en los EEUU y México, es medido en todos los países del mundo³⁸.

El cómo el Estado ha intervenido e interviene como actor fundamental, se da en los sistemas registrales y catastrales modernos en los EEUU (Federal Land Policy and Management Act, 1976. P. 1-98) y México, donde se consolidan en la federación; en los aprovechamientos de los impuestos locales hacia las propiedades –Condado y Municipio, respectivamente-, y en los índices de la seguridad jurídica de los derechos de propiedad, en los que observatorios globales de políticas públicas califican a países como los antes mencionados.

El otro actor imprescindible para las políticas públicas que dan pie a la construcción de la Propiedad Privada como institución, es por supuesto la ciudadanía. El actor más importante en cuanto a que conlleva la necesidad traducida en acción, en demanda redistributiva al poder público de un elemento a su alcance para aprovechamiento individual. En sí, la ciudadanía como receptora de los resultados de dichas políticas, puede presionar expresada de la siguiente manera:

La Sociedad Civil (Svampa, 2012, p.27), es un actor que demanda la privatización de propiedad para vivienda, para unidades productivas, y para la necesidad de reconocimiento del Estado que le brinde a ese elemento material, el valor de un activo fijo, intercambiable en el mercado. No es posible fijarse en que la propiedad privada pudiera significar dinero, sin el papel de la sociedad civil al exigir un reconocimiento de derecho por parte del Estado, y asignarle valor público ambos por el otro: desarrollando un modo de vivir que permita redes en una comunidad dotada de infraestructura, servicios e instituciones que sean reconocidas como valor

³⁸ Private Property Index, 2016.

agregado en los activos de sus avecindados. Veamos algunos actores:

Tabla 14.

Actores No Gubernamentales	Funciones
Instancias Financieras Supranacionales	Evaluar proyectos de regulación jurídica, técnica e implementación de la propiedad privada a fin de apoyar su financiamiento.
Organismos Internacionales	Establecer directrices para el mejoramiento del Estado de Derecho en la protección de la Propiedad privada, y en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.
Cámaras Empresariales	Evaluar el desarrollo de la propiedad privada en su país y región, así como las condiciones jurídicas y de mercado para invertir y desarrollar proyectos corporativos.
Centros de Investigación	Desarrollar investigaciones tendientes al análisis de la Propiedad Privada como institución política, jurídica y económica dentro del Estado.
Universidades	Docencia e investigación aplicada sobre el desarrollo de la propiedad privada en la región donde se encuentra.
Asociaciones Vecinales	Presión social y, en estados como California, influencia sobre la regulación local del coeficiente de edificabilidad respecto de la densidad de construcción y la reconversión de áreas urbanizables.
Asociaciones Civiles	Gestión de donación de superficie bajo el régimen de propiedad privada, y apoyo en la construcción de vivienda para sectores vulnerables: caso de la Nueva Haití en la ciudad de Tijuana para la comunidad de inmigrantes haitianos.

Fuente: elaboración propia.

Ejemplos de la presión de la Sociedad Civil en procesos de privatización no sólo se dan en los países objeto de estudio: la antigua región industrial abandonada de Puerto Madero en la ciudad de Buenos Aires, Argentina donde la sociedad presionó por un cambio a un espacio de usos mixtos de parques y andadores públicos con comercios y vivienda (Soledad, 2010. Pp. 70-74), los barrios de clase baja antes incomunicados entre uno y otro margen del largo del Río Manzanares en la ciudad de Madrid, España cuyos vecinos se agruparon para presionar el crecimiento de la propiedad privada paralela al cuerpo de agua y reconvertir los márgenes en área de esparcimiento, son muestra del peso de este actor.

En cuanto a la presión del desarrollo de procesos privatizadores, aun cuando las asociaciones vecinales son de menor escala, no puede negarse su influencia en ellos, en regiones altamente descentralizadas como el Sur de California, donde a pesar que el mercado inmobiliario tiene desde hace más de una década, valores muy por encima del poder adquisitivo de sus residentes para poder adquirir vivienda, son los propios vecindados quienes impiden el incremento de desarrollos sobre propiedad pública o la decisión del gobierno en la propiedad privada existente al aumento de coeficiente de construcción (Montañés, 2015, p. 100), por motivos como la necesidad de preservación de una densidad de población baja o de los índices de delincuencia.

En el contexto del plano ciudadano, no puede dejarse del lado a los grupos vulnerables como una parte importante aunque poco atendida, de estos procesos: las más de las veces, los asentamientos irregulares en la República Mexicana, como el caso de los barrios de su capital y de ciudades fronterizas como Tijuana, es que han detonado en ocupaciones a porciones geográficas no reconocidas como Propiedad Privada (CONEVAL, 2012, pp. 76-80), que en el mejor de los casos, el mismo poder público termina transfiriendo sin un plan previo y en el peor, continúa siendo un área no reconocida y por ende, con posibilidades remotas de ingresar exitosamente al mercado al no verse reconocida por el propio Estado: dicho fenómeno no es exclusivo de este país, pues también es común en áreas metropolitanas como Lima, en el Perú.

Ahora, aunque con posterioridad se abordará a detalle la participación de los Grupos Empresariales en los procesos de privatización, definitivamente esta parte de la sociedad a

manera de iniciativa privada, aporta a la construcción de dicha institución. Verbigracia, a modo de promotores de suelo, cuya efectividad en la manera de influenciar los mecanismos jurídicos con el gobierno (Talbot, 2006. P.4) y los individuos los titulares de propiedad privada, es clave para asegurar el inicio y desarrollo de un proyecto de suelo, léase vivienda, comercio, industria, turismo o uso mixto.

Si bien los EEUU es el máximo ejemplo en las Américas, de décadas de experiencia en promotores de suelo en el desarrollo de proyectos de uso diverso, México ha seguido la pauta con modelos al igual que su vecino, veces cuestionables y otros tantos exitosos, como la rehabilitación de la Zona Centro, del Paseo Santa Lucía y del Parque Fundidora en la ciudad de Monterrey, Nuevo León o el desarrollo de Santa Fe en la ciudad de México: el primero de los casos privatizando parte de la zona para uso habitacional y el resto como espacio público, y el segundo de ellos, a través de una regularización de propiedad pública a propiedad privada, y de ahí transformación en uso habitacional y comercial.

Las mismas empresas que no son desarrolladoras tampoco pueden dejarse del lado como actores preponderantes, pues el establecimiento de inversión nacional y extranjera, depende en buena medida de las garantías jurídicas que el Estado Mexicano o los EEUU, les otorgue para su desempeño en un país u otro (Shearer, 2011. Pp. 49-50): desde arrendamiento y adquisición de propiedades, hasta garantías en caso de litigios: en México, la garantía del Estado en la franja fronteriza fue clave para el establecimiento de la industria maquiladora, al igual que el Bajío en los últimos años en la garantía de seguridad jurídica para el establecimiento de industria, pauta que en su momento desarrolló exitosamente EEUU para zonas industriales en el área de los Grandes Lagos.

No menos importante es la participación de Organismos Internacionales: al identificarse a la Propiedad Privada como institución generadora de riqueza, son ellos mismos quienes identifican áreas de oportunidad en una u otra región: fuera de los países objeto de esta comparación, existe el máximo ejemplo de un organismo rector que es la Unión Europea, con alrededor de la tercera parte de su presupuesto para el desarrollo de infraestructura regional en la cual se incluye naturalmente, carreteras, edificios, servicios urbanos, afectando positivamente

proyectos como el de la restauración de espacios en zonas deprimidas de sus países miembros.

Un caso más de Organismo Internacional que afecta positivamente el desarrollo de la Propiedad y su Privatización es el Banco Interamericano de Desarrollo: en Panamá, la ampliación del Canal llevó a esta instancia a garantizar al gobierno de dicho país un crédito condicionado con un concurso público (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015), a fin que los jóvenes latinoamericanos propongan un modelo integral de desarrollo para propiedades irregulares dentro de un polígono marginal en los alrededores del paso de los dos Océanos en la capital, y lograr así un desarrollo para sus ciudadanos con su propia participación, privatizando dicha área pero tratándole de otorgar un valor agregado al integrarla al desarrollo económico del sector empresarial que cruza por el Canal.

Definitivamente, lo que en su momento llegaría a llamarse el vaciamiento del Estado (Weiss, 1998. Pp. 90), en cuanto se refiere a la formación de políticas públicas, paradójicamente resulta en una mayor intervención del mismo en su faceta ahora moderna, de un crisol de contrapesos formado por un gobierno en sus vertientes local y nacional, sus ciudadanos a manera de individuos pero también en asociaciones y empresas, y los organismos internacionales de los cuales es parte y a cuyo detalle, se abundará en páginas siguientes. Veamos la siguiente tabla:

Tabla 15

Presión vecinal en el desarrollo de la Propiedad Privada.	Efectos en el desarrollo de la Propiedad Privada.
Buenos Aires, Argentina.	Desarrollo de Puerto Madero: mayor espacio de vivienda de alta plusvalía, dentro de un polígono de usos mixtos abierto al público. Desarrollo de las villas: vivienda asequible para estratos marginales de bajos recursos.
California, EEUU.	Desarrollos inmobiliarios de alta densidad limitados por la presión vecinal: aumento de la demanda en relación 3 a 1 respecto de la oferta. Costo de vivienda en arrendamiento y adquisición en aumento al 1er lugar nacional por el exceso de demanda y escasez.

Fuente: elaboración propia.

4e. El Valor Público en los Procesos de Privatización.

Mark H. Moore (1996) va más allá del tema del capital social y genera el concepto del Valor Público, adecuándolo como una medida equivalente a las acciones del capital privado: legitimidad de las acciones del Poder Público, por la consideración de las mismas por parte de la sociedad a quien representa. Por su parte, Meynhardt (2009) lo apegas más a una situación de evaluación ciudadana, de acuerdo al grado de satisfacción que se obtiene, a partir de los resultados que el Público brinda. No menos importante es la definición de Bozeman (2007), quien liga el concepto con el conjunto de prerrogativas de los ciudadanos, y que incide directamente en el bienestar de ellos.

Así las cosas, el valor público dentro de los Procesos de Privatización en América, se dan indistintamente como un proceso de transferencia inicialmente desde el contexto gubernamental: es la formación misma de un Estado, detonadora de la construcción de instituciones que legitimen el ejercicio del poder en la medida que cumplen necesidades ciudadanas. La divergencia se da a partir de la manera en que la estructuración de ellas, es generada históricamente a través de la cantidad y calidad de redes entre los ciudadanos y el gobierno. Realizando un análisis en el continente americano, una imaginaria frontera geográfica, más bien definida por la realidad política, da cabida al prisma diferenciador de la medida y el alcance de los beneficios sociales, que el resultado de la construcción institucional traen consigo.

En el caso de los Derechos de Propiedad, el Estado de Derecho como institución par es indisoluble, al momento de querer generar una vía de privatización de estas prerrogativas que – como cualquier otro proceso de transferencia de bienestar-, necesita analizar profundamente las implicaciones que puede traer en el poder público, esta aparente cesión de una titularidad del Estado mismo: se denota apariencia por la dificultad de fijar en la teoría política, si en efecto es el poder público una institución primaria en el Estado o bien, resulta de un contrato social como lo demarca Rousseau, por medio del cual son los sujetos quienes atienden a expresar la cesión de parte de sus libertades si y sólo si, el resultado es una garantía de la convivencia y desarrollo social.

En sí, son estas instituciones (Levine, 2003), la vía tras la cual la generación de políticas públicas puede materializar la transferencia de propiedad del Sector Público hacia la esfera privada: individuos y empresas que adquieren valor público al momento de aprovechar la devolución de un bien público, envuelto en este ciclo de protección Estatal creciente al momento que sus representantes garantizan la defensa de su derecho privado de adquirir propiedad ante terceros y ante el Estado mismo.

Si bien las instituciones políticas son legitimadas por la sociedad misma (North, 1991, p. 98), son estas las constructoras además de un creciente grado de interacción y armonía social, en la medida que son garantes de reglas informales y formales: los Derechos de Propiedad como el ejemplo primario de ellas, un hilo con el cual la población sostiene la red público-privada de interacción permanente, económica y política, y que provee la estructura encaminada a tal relación: no puede dejar de hablarse de política de gobierno y comenzarse a estructurar políticas públicas, donde no existen instituciones que se encuentren legitimadas por la sociedad hacia la cual deben funcionar y rendir resultados. Fundamentales son entonces (Easterly & Levine, 2002, p. 26), la construcción permanente del Estado de Derecho y de los Derechos de Propiedad, a manera de generadores de valor público hacia los individuos de donde emanan.

Son entonces, las dos anteriores instituciones en cualesquier nación como generadoras de valor público, aquellas constreñidas por un marco legal a fin de conducir la construcción de políticas públicas y el grado de legitimación gubernamental, siendo una variable de influencia directa en el grado de intervención del Estado, en cuanto a la transferencia de sus bienes hacia los ciudadanos, en la medida que estos son de interés en la agenda pública: Economía, Política y Sociedad; solidificando estas instituciones (Easterly & Levine, 2002, p. 21), si de su funcionamiento se desprenden resultados tangibles, hacia una razonable proporción de los individuos que componen la unidad territorial en la que funcionan.

¿Cómo medir los beneficios tangibles en una sociedad? La interacción pública y privada, puede dar luz a este debate siempre cambiante. Cada nación y su construcción institucional muy específica define un marco legal que al menos en teoría, define el grado de intervención de un

Estado y la medida en que este puede llevar a cabo una transferencia de recursos hacia sus súbditos: en las democracias modernas, una creciente participación de la mano de un inusitada cantidad de datos, hace a las sociedades estar compuestas por individuos cada vez más informados, y con necesidades crecientes que requieren ser atendidas de acuerdo a su urgencia y al grado de satisfacción que representen para el universo poblacional.

El punto de vista del valor público es, por una parte, desde la perspectiva comparativa: equiparlo a los aprovechamientos cuantitativos –ganancias- y cualitativos –eficiencia- que tienen las empresas con respecto al gobierno. Otros autores, lo contrastan con el capital social y unos más, con la legitimación gubernamental en la medida que los aprovechamientos de las decisiones del poder público, se hacen extensivos a la sociedad. No menos importante, es la opinión que, de acuerdo a la medida en que la sinergia entre la privatización de bienes públicos, da un valor agregado a la sociedad en su conjunto y a los individuos en lo particular, es el verdadero significado del valor público. ¿De qué manera cuantificarlo?

Tradicionalmente, la sociedad civil a través de asociaciones y los grandes corporativos y ahora, los grupos de poder local y las empresas regionales, demandan voz y voto en la repartición de recursos del Estado: conforme las redes público-privadas se fortalecen, también lo hacen los participantes existentes y los que requieren entrar en los procesos de toma de decisiones, pues si bien el enfoque de políticas públicas (North, 1991, p. 100) hace de los bienes del Estado una característica gubernamental, una sociedad que demanda resultados debe también ser lo suficiente madura, para aceptar la necesidad de su participación informada y la aceptación de la calidad que conlleve su intervención.

El caso de transferencia de bienes públicos a manos privadas, resulta en provecho distinto comparando dos países tan divergentes en su construcción institucional como EEUU y México: el primero siempre tendiente a centralizar la autoridad por la tradicional costumbre, legal y política, de dividir y no concentrar el poder público y el segundo, al tratar de descentralizar su naturaleza centrípeta en el proceso de elaboración de políticas públicas y en el análisis de sus resultados. Empero, la particularidad democrática los hace a ambos países, tenedores de requerir una creciente participación ciudadana en la estructuración de instituciones políticas, bien se a de buena fe o por la propia fuerza de las demandas sociales (Moore, 1995, p.2). Los primeros

fundadores o *Founding Fathers*³⁹ de los EEUU, no hicieron sino formar el primer gobierno federal en la historia, para dar cohesión a una naturaleza autónoma de cada unidad de poder en las otrora colonias británicas, mientras México nunca como ahora, vivió en relativa cesión de soberanía hacia sus entidades federativas en un Estado hasta hace poco, acostumbrado a un *modus operandi* de poder vertical incuestionable.

En el caso americano, su tradición de poder horizontal provocó en su momento, una coordinación y cooperación estrecha de los poderes público y privado, en cuanto a generar políticas públicas estratégicas, que generaran valor público a largo plazo, como es el caso de triple eje de transferencia pública a manos privadas a través de la política de otorgar títulos de propiedad a través de la expansión territorial de su población, de crear infraestructura de costa a costa, y de escolarizar a la población en todo nuevo asentamiento. En la práctica, este tipo de políticas públicas, generaron instituciones que descentralizaron la toma de decisiones de peso económico y social y que han permeado hasta la fecha, otorgando tal fortaleza a la Propiedad Privada que por regla general, puede olvidarse que esta institución bandera de los gobiernos de corte liberal, no es más que el resultado de una política social que buscó el desarrollo homogéneo de las sociedades modernas, actualizando con ello el debate actual de la generación del valor público como resultado de políticas destinadas a reducir la desigualdad y mejorar la distribución de la riqueza (Schwartz, 1979, p. 202).

Es así, como el valor público es traducido en que la ciudadanía forme un gobierno que crea y represente mejor sus intereses, como puede en los EEUU o en México ser una democracia abierta, pero no así en países donde gobiernos totalitarios gocen de cierta legitimación, en la medida que el apoyo popular los sostiene: el caso de Venezuela Chavista, ejemplo de procesos de privatización masiva de bienes públicos a fin de otorgar valor público a la sociedad, gracias a la distribución de derechos de propiedad para quienes no eran beneficiarios de este tipo de políticas. ¿Es loable entonces, la generación de valor público sin contar con instituciones sólidas?

³⁹ Founding Fathers: término en inglés para fundadores, como se denominan a quienes planearon la independencia de las trece colonias Británicas y contribuyeron a la formación de los EEUU.

El punto anterior es cuestionable, pues abre otra discusión en cuanto a la conceptualización abstracta del valor público: una sociedad moderna es tan dinámica como los cambios de sus necesidades e intereses, y la efectividad del Estado en satisfacerlos será evaluada positivamente, como lo será su capacidad de adaptación al cambio constante de los problemas de la agenda pública, en los que la efectividad de soluciones legítimas al gobierno en turno, y le abre la puerta a identificar sus fortalezas y oportunidades de mejora. Lo cierto es, que no puede haber valor público donde las instituciones no son impersonales, intransferibles y perduran a cambios naturales de la arena política en los poderes públicos, y en la agenda de necesidades sociales cambiantes. Puede crecer el valor público, en la medida en que sea la sociedad misma, quien identifique provecho en cuanto a los bienes públicos son transferidos a control personal, y con esta privatización se genera un provecho creciente, en la medida que se reconoce el Derecho Humano de ejercer el control sobre bienes, que deberán ser garantizados ante terceros por el Estado mismo terceros (Haber, 2003, p.1).

La sociedad no siempre estará satisfecha con la transferencia de bienes entre los ejes público-privados (Landes, 1998, pp. 22-29), cuando sus consecuencias no le traigan beneficios: así como en los EEUU se dio un crecimiento en la riqueza individual de manera homogénea hasta hace un par de décadas, el problema de la creciente globalización de los procesos económicos hace que resurjan, al igual que en países igual o más desarrollados, problemas de distribución de la riqueza, que los procesos de transferencia de la propiedad no sean vistos por la ciudadanía como provechosos a sus intereses: el caso de la privatización inmobiliaria en California, donde el encarecimiento de vivienda representa un reto para sus propios habitantes, o el de la transferencia selectiva de permisos de uso de agua potable, que es vista como injusticia social, en la medida que se beneficia a un puñado de familias sobre casi 40 millones de habitantes, no es sino la repetición de un problema global que la tradición económica tenía un corte de países en vías de desarrollo, pero que en la realidad política representa una necesidad de consenso o *New Deal* indistintamente en ellos, o en regiones ricas de países ricos (Lawson-Remer, 2012), como el caso californiano.

El Valor Público es cambiante y en la medida que sepa el poder público identifica cómo se genera, es que los procesos de transferencia de bienes pueden resultar efectivos, en base a las experiencias previas de la administración y control de los mismos. Toca observar un análisis

histórico de los procesos de privatización para ver que, si bien la titularidad es del Estado *per se*, su grado de intervención debe ir acompañado en la medida en que él mismo proteja la Propiedad Privada de los sujetos que él como órgano garante, se comprometió a salvaguardar, a respetar esa promesa y a observarse como el vehículo tras el cual esta garantía es precisamente, la manera en que ese valor público, es traducido a un valor monetario, al poder integrar a los Derechos de Propiedad a las economías de mercado, respetando hasta qué punto, el observar una creciente desigualdad en la distribución de la riqueza debe hacerlo intervenir en una redistribución de bienes públicos, bien sea privatizándolos, o respondiente con la gestión gubernamental en la medida que sea demostrado⁴⁰, es esta más efectiva para satisfacer necesidades ciudadanas.

En buena medida, el valor público se materializa en la medida que el gobierno expide leyes y decretos para beneficio de la ciudadanía: en el caso de la Propiedad Privada, la posibilidad de privatización de ejidos en México, la unificación nacional de los sistemas de catastro o la concentración de la vivienda y accesibilidad de créditos son un claro ejemplo.

Las concesiones son otra muestra de lo que la presión social hace sobre el poder público: la instalación de jubilados extranjeros y empresas en las regiones del Bajío y Costas mexicanas, es un ejemplo de una presión por mejorar la situación de esta parte de la sociedad, en base a una necesidad preexistente. Este y el anterior punto jamás se habrían llevado a cabo de no haber sido por contratos, que son la expresión legal del Estado externado a la par de los particulares, a fin de intercambiar mutuos derechos y obligaciones. Finalmente, las Políticas Públicas que los individuos presionan desde las bases sociales, para que el gobierno ejecute programas benéficos en materia de privatización de la propiedad y ordenamiento territorial.

⁴⁰ Refiriendo de nueva cuenta al caso del Estado de California, el análisis comparativo de la prestación de servicios de energía eléctrica indican que aquellos condados cuyo servicio depende del control gubernamental, muestran un precio unitario más bajo hacia los usuarios en relación a los que cuentan con tutela de empresas privadas.

5. Propiedad, políticas públicas y demanda de redistribución

Política del valor público

a. Los Movimientos Sociales

El desarrollo de la Propiedad como institución en los EEUU y México se ha venido dando desde el nacimiento de ambos países y hasta nuestros días por una serie de actores que, como se han venido desmenuzando, en distinto grado de acuerdo al periodo y su respectivo nivel de influencia, logran compaginar una serie de procesos que desembocan en políticas públicas, para la construcción institucional de la transferencia de tales derechos: léase Privatización de la Propiedad.

En idénticas circunstancias, la necesidad política de redistribuir el Valor Público de tal elemento, entendido este como el provecho agregado que la sociedad recibe como consecuencia de la transferencia de los derechos de propiedad desde el Estado, no se exige por separado individuo por individuo, sino en grupos de cohesión que la propia naturaleza política del Ser Humano, hicieron que en uno y otro lado de la frontera afloraran tales demandas redistributivas, con resultados si bien mixtos, contundentes en cuanto a los resultados de un modelo en el que la Propiedad Privada, goza protección como derecho fundamental y mediáticamente, es un tema fundamental que trastoca los ámbitos públicos y privados a nivel global, por su componente económico, político y territorial.

En los EEUU, los movimientos sociales se dan a partir de las últimas décadas del s. XVIII con la inmigración europea hacia la Costa Este, alcanzando un punto álgido y por demás controversial, durante la presidencia de Andrew Jackson, forzando a la compra de la Luisiana, la invasión a México y la expulsión de grupos indígenas, logrando expandir para mediados del siglo siguiente a las trece colonias iniciales del Atlántico hasta el Océano Pacífico. Si bien este proceso ininterrumpido fue una decisión de Estado, lo cierto es que el empuje lo dio la demanda social de tenencia de la tierra, en superficie fuera de los iniciales componentes Norteamericanos.

A posteriori, la continua oleada migratoria en el curso de los siglos XIX y XX, dan pie a los asentamientos de alemanes, ingleses, irlandeses, italianos, franceses, nórdicos, asiáticos y latinos, en distintas oleadas y periodos en la superficie ya existente, hace que la población crezca

y con su consecuencia, que el Estado responda la demanda social: primero a través de la enajenación de propiedades del Poder Público, y luego con la asignación gratuita cumpliendo ciertos requisitos, fueren o no ciudadanos de los EEUU.

Tomemos el caso del Órgano Regulador de la Propiedad: aún hoy en día, controla más del 80% en algunos estados del Oeste de los EEUU de acuerdo a la tabla presentada en la presente investigación. Hay incluso ciudades como Dallas, TX. Que toman el ejemplo de Madrid (González, 2015), de utilizar el margen del río que las atraviesa, para proyectar un espacio público que, a través de inversión privada en superficie originalmente gubernamental, dote a la ciudadanía de este aprovechamiento (Business Insider, 2016), incrementando con ello la interacción geográfica y humana entre la zona Norte de mayor riqueza, con la zona Sur mayormente marginada en dicha metrópolis:

Tabla 16.

Trinity River Project. Dallas, TX.

	Privada (inicial)	Pública (inicial)
Inversión 1ra Etapa	50M USD	609M USD
Inversión Total	250M USD	

	Inicial (2015)	Total (2021)
Afectación territorial	285 acres	10,000 acres

	Inicial (2015)	Final (2021)
Población beneficiada	7 millones	8 millones

	Madrid, España	Dallas, Texas
Comparativo de ubicación	Río Manzanares	Río trinidad
Origen de la inversión	Unión Europea, Gobierno de España, Gobierno de Madrid.	Gobierno de Texas, inversión privada

Infraestructura	Peatonales, puentes, restaurantes y tiendas, autovías.	Igual que el anterior, más campo de golf, oficinas y casas, campos deportivos, centro comunitario, equitación.
-----------------	--	--

Fuente: elaboración propia.

Por su lado, se ha venido hablando de la Revolución Mexicana y su impulso. Hasta hace apenas un siglo, el que alrededor del 95% de la población de México careciera del reconocimiento de la propiedad y sus consecuentes derechos de aprovechamiento, detonaron un conflicto armado que, años después de su terminación, desembocó en que los movimientos sociales agrarios se vieran representados constitucionalmente con la creación de política social en la Carta Magna: el reconocimiento tanto a la pequeña propiedad, como a la propiedad social en ella, transfiriendo en ambos modelos la propiedad del poder público hacia los ciudadanos.

Entrada la segunda década del siglo XXI, los modelos de uno y otro país han tenido consecuencias redistributivas distintas, con parámetros que asemejan a los del resto del mundo moderno: el crecimiento de la desigualdad contemporánea traído en buena medida, por la falta de valor público al no encontrarse la Propiedad Privada, distribuida equitativamente entre los ciudadanos como fuente primaria de riqueza. ¿Qué tanto influyen los actores en uno y otro lado de los márgenes del Río Bravo en estos procesos?

En primer orden, de uno y otro margen se encuentran las Asociaciones Vecinales. En México, dichas asociaciones toman relevancia en las grandes ciudades como la capital, donde dichas agrupaciones limitan desde la construcción de edificios de una altura mayor a la permitida o incluso evitan la concesión de dichos permisos⁴¹. Por su parte, en ciudades de tamaño mediano

⁴¹ En la zona de Polanco y las Lomas de Chapultepec en la Ciudad de México, se han dado controversias entre los vecinos con el gobierno de la capital, para prohibir la concesión de edificaciones cuya altura rebase determinado número de pisos, por considerarse excesivos para la densidad de población que permita para ellos, una sana convivencia y esparcimiento en áreas residenciales.

pero vocación turística como Ensenada⁴², se han organizado también numerosas asociaciones vecinales, exigiendo revocaciones de permisos para construir viviendas en zonas turísticas en el área rural, a fin de preservar la zona si bien como propiedades privadas dentro de las comunidades, para fines turísticos y de esparcimiento de la comunidad e impedir el riesgo de los aprovechamientos emanados del turismo.

En los EEUU, las asociaciones vecinales demandan la redistribución del Valor Público en la privatización de la propiedad, de una manera más efectiva por cuanto a su organización, con resultados mixtos: si bien las agrupaciones de vecinos han sido limitantes efectivas en la regulación contemporánea para la repartición de la propiedad privada, en el caso de las viviendas en los Estados como California, tradicionalmente considerados caros (Censo de los EEUU, 2015), han encarecido la adquisición pero también los arrendamientos para los habitantes⁴³: en ciudades como San Diego, los residentes requieren el 50% de sus ingresos, para gozar un derecho humano, siendo las asociaciones vecinales una barrera para el aumento de la oferta y densificación de la vivienda.

Otro caso es la ciudad de Los Ángeles, donde las asociaciones vecinales han disminuido la presión por limitar la oferta, en aras de una creciente inversión dentro de las comunidades, sacrificando derechos individuales, por el común denominador de hacer de la Propiedad Privada asequible a un mayor número de individuos, con resultados aún por estudiarse.

Los grupos marginales son por ende, un apartado en sí cuyos movimientos sociales exigiendo propiedad, se hacen sentir en países desarrollados o en vías de desarrollo: en su momento se dio en la década de los 70's en El Bordo⁴⁴ del Río Tijuana, en los años venideros al

⁴² En el año 2012 existió una controversia entre los vecinos de la Ruta Vinícola con el gobierno municipal, exigiendo con éxito la revocación de permisos para viviendas en área turística de la zona rural de Ensenada.

⁴³ El Censo de los EEUU considera a California como un Estado donde la pobreza patrimonial es de las más altas a nivel nacional, por el porcentaje de ingreso que una familia debe dedicar para la adquisición/renta de una vivienda.

⁴⁴ El desarrollo irregular e incontrolado de asentamientos humanos en casas hechas de cartón sobre los márgenes del Río Tijuana en los años 70 del siglo pasado, hizo que el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez, ordenara no solamente la regularización de la tenencia de la tierra en dicha zona, sino que también a posteriori de dicha regulación jurídica, realizó una inversión pública consistente en dotar de infraestructura a la zona para iniciar lo que hoy es la principal área de negocios y servicios del Noroeste Mexicano: la Zona Río.

2000 en el arroyo del Alamar en dicha ciudad, pero también innumerables ejemplos tanto en el país, como al otro lado de la frontera: a diferencia de la regulación en los derechos de propiedad en México, la estricta transferencia del poder público a la sociedad en EEUU, implica que si no existe un título de propiedad privada expedido por una autoridad competente, no puede haber por ningún modo y bajo ninguna circunstancia, derecho posesorio alguno sobre el territorio. Si bien en casos de rancherías queriendo ocupar superficies extensas de tierra, permite que el gobierno ejerza su legítimo derecho, también ocasiona que la sociedad políticamente, sea un péndulo que hoy en día, gira hacia la izquierda en zonas donde las diferencias clases sociales, tienden a hacerse mayores por concentración de la riqueza, derivado del encarecimiento de los derechos de propiedad.

A los grupos marginales se le suman las asociaciones religiosas, como una forma suave de presión redistributiva: es notoria la participación de grupos protestantes en ambos lados de la frontera en EEUU y México, quienes focalizan áreas de extrema necesidad social para, una vez coordinados con entidades gubernamentales, gestionan económicos y humanos recursos propios que generalmente, detonan construcción de viviendas en barrios marginales⁴⁵ en el lado Sur de la frontera, y en el lado norte, aportan material de rehabilitación de viviendas para grupos económicamente vulnerables.

Si bien las demandas por la redistribución del valor público vienen en buena medida por grupos sociales menos favorecidos o bien, por principio de intereses respecto de las asociaciones vecinales en barrios acomodados, con la concentración de riqueza y su consecuente crecimiento de desigualdad en países desarrollados y en desarrollo por igual, las clases medias también ejercen presión en uno y otro país.

En los EEUU, el Censo incluye no sólo los datos de pobreza absoluta, sino también de pobreza relativa considerando a la Propiedad Privada como un elemento de riqueza y su grado de distribución: nuevamente, las costas Este y Oeste ven a su clase media batallando por vivienda

⁴⁵ En las áreas marginales del municipio de Rosarito, que corresponden al Área Metropolitana de la ciudad de Tijuana, agrupaciones religiosas Cristianas del condado de San Diego acuden una vez al año, apoyándola construcción de vivienda para familias de escasos recursos que sean propietarias de un predio, pero que no cuenten con una casa-habitación de piso y muros fijos.

asequible⁴⁶, en lo que es un aumento del valor absoluto de la Propiedad Privada por encima del de las rentas producto del trabajo, lo cual incide un porcentaje mayor del ingreso familiar a este rubro y por ende, al encarecimiento de acceso a este derecho por las propias clases trabajadoras.

En México también se da este fenómeno en las clases medias, particularmente en la capital y principales urbanizaciones. Durante los dos anteriores sexenios, el encarecimiento de la Propiedad privada focalizó las demandas de las clases medias por vivienda asequible, detonando un modelo de suburbanización de las propiedades y al día de hoy, ciudades como Mexicali tienen suficiente vivienda deshabitada y espacios vacíos para ocuparse sin crecer hasta al menos, treinta y cinco años más (COLEF, 2015). Un ejemplo también, de políticas gubernamentales que no se dirigen a manera de políticas públicas para la construcción de vivienda en base a necesidades reales, que lleva a los siguientes índices de propiedades desocupadas, a saber:

Tabla 17.

Viviendas deshabitadas	Cantidad	Porcentaje sobre el total de viviendas
Tijuana, Baja california	111,482	20%
Ciudad Juárez, Chih.	111,103	23%
Pesquería, Nuevo León	6024	44%
Mexicali, Baja California	64,419	19%
León, Guanajuato	54,409	14%
Torreón, Coahuila	45,119	20%
Reynosa, Tamaulipas	51,895	23%
República Mexicana		14%
Estados Unidos		10%
España		13%

Fuente: Estudio Sobre la Situación Inmobiliaria de México. Banco BBVA Bancomer, 2013.

A partir de este sexenio, las demandas sociales hicieron que el Gobierno Federal (SEDESOL, 2012) acordara una concentración de las ciudades, con el objetivo de redistribuir el valor público a través de la privatización de derechos de propiedad para un mayor número de individuos; y si bien la “Vuelta al Centro” como se le conoce a este proceso, es un fenómeno

⁴⁶ Término en español, traducido del inglés Affordable Housing.

global, también lo es que existen movimientos sociales similares por las clases medias y también por los comerciantes, quienes exigen al Estado, lugares seguros y asequibles donde reproducir las condiciones de mercado exitosamente al menor gravamen posible.

5b. Los Organismos Gubernamentales

Un actor fundamental para la redistribución política del valor público lo son los organismos gubernamentales. Sin lugar a dudas, no se puede hablar del funcionamiento del Estado dejando de lado al Poder Público, empezando en México y los EEUU, con la Administración Pública Federal.

En los EEUU, la federación nace como respuesta a la necesidad de cohesión de pequeñas colonias, con estructuras de funcionamiento independientes entre sí: al institucionalizar la Propiedad Privada, de inicio la intervención de este actor fue sobre todo para fines recaudatorios: se requería tasar la transferencia de tales derechos. Veamos la siguiente imagen:

Tabla 18	Organismos Públicos	Atributos
EEUU		
Jurídicos	U.S. Department of the Interior, Federal and State Legislatures.	Legislan y regulan en materia de propiedad privada; constitucionalmente reforman sobre bienes públicos, respecto de su transferencia a la sociedad con tendencia a su eliminación.
Técnicos	Bureau of Land Management	De 1776 a 1960, deslindaron y definieron superficies de propiedad pública y privada, tasando impuestos en base a valores preestablecidos. Actualmente, regulan la propiedad pública.
Registrales	US Federal Property Registry	Órgano oficial del archivo de los predios, en los que se evidencia la propiedad y naturaleza de los mismos.

Fuente: elaboración propia.

Posteriormente, la expansión territorial y la inmigración en masa, hace que los movimientos sociales demanden una aceleración de los procesos de privatización (Bureau of Land Management, 2016), lo que detona que el gobierno emita el *Land Ordinance of 1785*, para

facilitar la venta y colonización del territorio al grueso de la población, y de ahí, otorgarlos durante todo el S. XIX y primera mitad del XX en forma gratuita, a todos aquellos ciudadanos e inmigrantes que demostraran llenar los requisitos que el gobierno federal incluía.

Sin embargo, los efectos redistributivos del Gobierno Federal no cesaron ahí: por el contrario, el Sistema de Catastro de los EEUU se encargó del mapeo, registro, medidas y colindancias de las superficies trasladadas a manos privadas de Costa a Costa, generando valor público al trasladar a la sociedad esa certeza jurídica y técnica de la propiedad individual, quedando hasta lo que en nuestros días, es el Bureau of Land Management. A partir de 1960, este órgano del Estado se encarga de la administración de los terrenos propiedad de la nación al Oeste, pues corresponden a las últimas entidades federativas en formarse en la Unión Americana.

Por su parte, al ejercer los gobiernos estatales una autonomía considerablemente mayor respecto del caso mexicano, se citan dos ejemplos de su intervención redistributiva en cuanto al valor público se refiere: por una parte se encuentra Texas, donde se pretende incrementar la oferta tanto para vivienda, como en incentivos para empresas, haciendo a la propiedad privada un valor asequible para la ciudadanía; por otra parte, el estado de California donde, si bien las mediciones lo ubican por arriba del promedio nacional en cuanto al índice de riqueza absoluta, la relativa es la mayor considerando la falta de programas para redistribuir los derechos de propiedad a favor de los individuos (Censo de EEUU, 2014).

Los condados son también parte importante de los órganos gubernamentales, que se encargan de ejercer presión en la redistribución de los derechos de propiedad: son quienes acuerdan con las asociaciones vecinales, las políticas de desarrollo de vivienda, de industria y de lugares para el esparcimiento público: el caso de la ciudad de Nashville en el Estado de Tennessee, es un ejemplo notorio de cómo el gobierno local influye en el empuje redistributivo: el Centro de la ciudad se deja para vivienda y servicios en densidades concentradas; sus alrededores inmediatos dan cabida a centros de convenciones y grandes parques, al igual que los márgenes del río; y las afueras constituyen el área suburbana con densidad menor, conectado ello tanto por transporte público y privado, como por ciclo vías y estaciones de renta de bicicletas.

La Impartición de Justicia es también, un factor indirecto de presión en cuanto a los órganos públicos. Aún y cuando ni en EEUU ni en México, sea el Poder Judicial de elección directa, sus decisiones afectan el valor público generado, al momento de redistribuir la Propiedad Privada (Evans, 2001. P. 34): el grado de defensa de estos derechos ante terceros, sean estos otros particulares o el propio Gobierno, depende directamente de la eficiencia y eficacia de la protección de los jueces encargados de resolver controversias de estas prerrogativas: así como en los EEUU, el Estado no puede invadir ni expropiar sinrazón la propiedad transferida a los particulares, estos tampoco pueden ostentar un reclamo contra propiedad pública, realizando el equilibrio que, aunque cambiante, resulta de las exigencias de la redistribución de valor público de la Propiedad Privada por parte de la sociedad.

De la cara del lado mexicano, también existen instituciones de Estado encargadas de tutelar la redistribución del valor público en la institución materia de estudio: antes que nada, está la Administración Pública Federal, la cual al igual que la creación de los EEUU, es la autoridad de inicio, encargada de las directrices y normas bajo las cuales la Propiedad privada funciona en la República Mexicana. Para mejor proveer la siguiente tabla:

Tabla 19	Organismos Públicos	Atributos
México		
Jurídicos	SEDATU, SEDESOL, Congreso de la Unión, Gobiernos de los Estados.	Legislan y regulan en materia de propiedad privada; constitucionalmente, pueden influenciar reformas sobre bienes públicos y sociales, respecto de su transferencia a la sociedad.
Técnicos	Catastros Municipales, Registro Agrario Nacional.	Deslindan, definen superficies de propiedad pública, privada y social, y tasan impuestos en base a valores preestablecidos.
Registrales	Registro Público de la Propiedad y de Comercio en los Estados.	Órgano oficial del archivo de los predios, en los que se evidencia la propiedad y naturaleza de los mismos.

Fuente: elaboración propia.

Por una parte, la transferencia de derechos del poder público a la sociedad a partir de la época Posrevolucionaria, tiene lugar con la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria, sucesora de la Comisión de Asuntos Agrarios y Colonización, la cual se encargó de la implementación de la figura *sui generis*, que la Carta Magna instruyó derivado del Movimiento Armado de principios de siglo: la Propiedad Social, dividiendo cerca del 60% de la superficie territorial mexicana, en ejidos y comunidades, figuras donde, hasta finales de los 90's, los derechos de propiedad eran divididos por quienes las integraban de manera alícuota⁴⁷ y sin posibilidad de enajenación, por ende imposibilitados para participar en el mercado.

En el mismo orden, El Registro Agrario Nacional es otro organismo creado para fines registrales y catastrales de la propiedad social: hasta la fecha, es el encargado de la totalidad de la propiedad social en la nación; de ámbito central y con delegaciones en las entidades de la República Mexicana. La última actualización registral y catastral, se dio con el Programa PROCEDE en el 2006 (Registro Agrario Nacional, 2016), con el 92% de los núcleos ejidales certificados.

Un organismo más de la Administración Pública Federal hasta la fecha, es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra –CORETTE-, la cual fue un organismo dependiente del Sector Agrario, para la regulación y el control de asentamientos humanos irregulares: su función, redistribuir el valor público para los sectores marginados de la población. A diferencia de sus contrapartes, su actuar no fue la dotación del elemento territorial, ni tampoco los efectos técnicos del mismo, sino en sí la búsqueda de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra de estos polígonos habitados en zonas urbanas y suburbanas de México, buscando dotar a la ciudadanía afectada por esta problemática, con títulos de propiedad privada a fin de ingresarlos tanto a la red de servicios básicos de la comunidad, como al mercado en sí.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano es la sucesora de lo que fue el Sector Agrario en México (Gobierno Federal de México, 2015), dejando de lado el tema de

⁴⁷ Término jurídico que refiere a la indivisión de un predio: porcentaje que cada individuo que conforman al grupo de propietarios, detenta sobre dicho bien, que es un todo y cuya partición, sólo se realiza por mandato judicial en el caso de un mueble, y en el caso de un ejido o comunidad, a partir de la reforma constitucional de la Administración Pública 1988-1994, a través de un procedimiento administrativo.

apoyos a la producción agropecuaria, enfocándose en el de desarrollo territorial como eje central, apoyando la regularización de la tenencia de la tierra con los fines explícitos, en el siguiente orden, de: obtener un título de propiedad, acceso a programas gubernamentales, y acceso a créditos bancarios, lo cual en sí es el objeto central que persigue su contraparte en la Unión Americana desde 1785 (De Soto, 1989, pp. 54-56), con el cimiento de la Propiedad Privada como institución como derecho individual y como derecho humano.

La Secretaría de Desarrollo Social anteriormente contó con atribuciones en materia de Ordenamiento Territorial, identificando polígonos de marginación a nivel nacional. Empero, con la entrada en vigor de las nuevas competencias de SEDATU e INEGI (Gobierno Federal, 2013), la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 en la materia de Propiedad Privada se trasladó a estos dos últimos gabinetes, dejando la presión de la redistribución del valor público en ellas y quedando SEDESOL, puramente enfocada en programas sociales.

A la par del gobierno central, también las entidades federativas son, en la República Mexicana, factores de presión redistributiva. Los organismos registrales han tomado un papel cada vez más agudo en demandar la concentración de modalidades privada y social de la propiedad, en cuanto que ambas constituyen al individuo como receptor de dicha institución y a la vez, al trasladar la presión a los municipios por la vía de sus catastros, en compartir información de manera horizontal y con los estados, a fin de homologar criterios técnico-jurídicos para simplificación del usuario final: la sociedad.

La impartición de justicia es un punto importante a través del cual, los poderes del Estado intervienen en el aseguramiento de la Propiedad Privada como institución. A diferencia de los EEUU, donde el individualismo ha permeado tales prerrogativas a pesar de la declaratoria de todos los bienes como propiedad de la nación, la particularidad de desarrollo en México a manera de propiedad social, hace que estos derechos fuesen prioritarios a lo largo de la historia del siglo XX en la nación azteca, lo que en la doctrina política, jurídica y económica de la Propiedad Privada y en el propio mercado, ha venido interpretándose como una falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra al no respetarse derechos humanos sobre los intereses del Estado (Lawson-Remer, 2012, p.130).

Si bien los derechos individuales son crecientemente valorados hoy en día en México, aún falta un *establishment* jurídico detonado por políticas públicas, que hagan que los órganos de gobierno, y sobre todo las instancias judiciales, obren imparcialmente en la defensa de los derechos de Propiedad Privada en la medida que sus sentencias protejan el desarrollo institucional de la misma, y sean un foco redistributivo del valor público que pueda generar hacia la sociedad: una mayor seguridad jurídica que brinde certeza a los mercados, a las operaciones entre particulares pero también entre estos con empresas y con el propio Estado.

5c. Los Grupos Empresariales

A lo largo de la presente investigación, se ha ido desprendiendo la importancia de las políticas públicas en la elaboración de todo proceso de gobierno, siendo vital la participación de una multiplicidad de actores que son relevantes de acuerdo a cómo se generan dichos procesos, en qué momento se realizan y hacia quiénes van dirigidos.

Dicho esto, y visto el elemento de la sociedad, sea por ciudadanos de calle que se involucren en la participación activa más allá de las elecciones, o bien a través de líderes de barrio, asociaciones civiles u organismos de la sociedad civil, existe el elemento imprescindible que igualmente, toma un papel determinante no solo en la elaboración de las políticas públicas, sino en su propio presupuesto, implementación y evaluación: las empresas.

No hay que olvidar que la entidad corporativa no está, a diferencia de lo que Moore (2002) establece, limitada a ese cuantioso ente en capital humano y monetario capaz de rivalizar en estructura con un gobierno, sino en sentido amplio todo aquel individuo, por sí o en conjunto, que como particular decide ejercer una actividad productiva, ocasionalmente llegando a ser una gran transnacional, pero en su mayoría están a nivel micro, pequeño y mediano a escala global.

En tal contexto, el análisis y elaboración de políticas públicas gracias a la participación de empresarios, chicos y grandes, por sí y más comúnmente a través de cámaras de comercio, se da directa e indirectamente como se establece por Lindblom (1991, P. 69), léase por procesos que, a diferencia del resto de los grupos de la sociedad civil, se identifican por ser sumamente fuertes en cuanto a la intervención empresarial en políticas públicas: por medio de la autoridad o formales, informales o a través de la persuasión o cabildeo, y dinero, bien sea a través de apoyo a candidatos, a proyectos de gobierno o a la generación de empleos.

En este tenor, es que el campo de las políticas públicas no es para nada ajeno a la participación de actores privados de peso. Ya se abunda sobre la utilización del Estado de Derecho por los grupos de poder para mantener una influencia desproporcionada sobre los procesos de elaboración de políticas públicas (Lindblom, 1991. P. 60), y de la propiedad privada

para incrementar su retribución política, precisamente las dos instituciones sobre las que ha circulado esta investigación. Es esta la primera intervención formal de las empresas, gracias a la influencia que detentan tanto sobre la aplicación de las normas jurídicas en determinada región, como sobre la evolución de los derechos de propiedad privada, y el grado de intervención pública sobre ella.

Ahora bien, no sólo es a través de la formalidad de influencia sobre instituciones como el Estado de Derecho o la Propiedad Privada, es que las empresas se hacen presentes: también en el juego de poder, cuentan aquellos procesos informales como la persuasión y el cabildeo. El primero de ellos, es un elemento muy utilizado verbigracia, por algún empresario bien sobre el representante de una Cámara de Comercio, para de ahí influenciar un proceso de toma de decisiones del poder público, sea de asignación presupuestal para algún proyecto en particular, o bien para la manera en que ha de desarrollarse alguna política específica.

Otro ejemplo informal no menos común es el cabildeo: tanto en México como en EEUU, las empresas de diversos tamaños, ya sea a través de los organismos en los cuales se aglutinan o por sí, cuentan con una estructura que les permite contratar empleados ex profeso, para llevar los asuntos relacionados con el poder público: léase influencia de las decisiones financieras de órganos de gobierno a nivel local, estatal y nacional, así como en las iniciativas y reformas de leyes en cuestiones legislativas.

Es así como en los juegos de poder, esta parte de la sociedad civil puede lograr a través de sus procesos formales de influencia en el Estado de Derecho y en la Propiedad Privada, y a través del cabildeo de iniciativas que, aún desde antes de cocinarse en órganos legislativos, tanto en México como en EEUU, existen equipos corporativos preparados para la tarea de mover la realización de políticas públicas a sus intereses (Lechner, 2001, pp. 85-88).

¿Qué diferencia a los grupos empresariales, respecto del resto de la sociedad? Es indudable que su influencia es mucho mayor que la de cualquier ciudadano de a pie, y en ello se descarta además lo que puede lograr alguna asociación civil, organismo no gubernamental, institución educativa o centro de investigación. Una de las grandes diferencias que estudian

autores como Lindblom, radican no sólo en la fuerte estructura de las empresas y su organización en cámaras, sino además, el hecho que cuentan con fondos cuantiosos que además de inversionistas privados, incluyen fondos públicos de financiación, presencia que muchas veces traspasa ciudades, estados y países, tienen lobby empresarial, grupos de interés y una organización ya estructurada en su nómina, que les permite desprender y ejercer de ellas actividades políticas como las previamente enlistadas, soporte local y la propia avenencia pública.

No hay que olvidar tampoco, que las normas jurídicas se obedecen por los sujetos obligados, mientras haya un consenso de legitimidad en ellas y las instituciones de las cuales emanan, y dicha legitimidad institucional la otorga precisamente la sociedad, siendo las empresas su sector de mayor peso, tomado en cuenta incluso desde la misma solicitud de voto y de apoyo en campañas electorales, y en proyectos políticos por parte de quienes desean detentar el poder público (De Manuel, 2015).

¿Qué es lo que hace a las empresas tan importantes en esta construcción institucional, tanto del Estado de Derecho como de la Propiedad Privada? Lindblom (P. 99) las equipara con el resto de los sectores de la sociedad civil: al ser de naturaleza productiva, son innegables los beneficios políticos que reditúan a cualesquier gobierno, desde la generación de puestos de trabajo en una o varias localidades, que en el presente análisis comparativo involucra incluso idénticas construcciones demográficas transfronterizas entre México y EEUU, impacto directo en el crecimiento económico de una región, demostración de la seguridad jurídica en las instituciones locales y nacionales de propiedad y derecho, reflejadas a través de crecientes inversiones privadas y apoyo a proyectos políticos... Son estas algunas razones, del porqué es el grupo social a quienes los representantes del poder público, otorgan la mayor influencia en el proceso de elaboración de políticas públicas y a quienes mayormente, considera en cuanto a la evaluación del éxito o fracaso de las mismas (Martín Pérez, 2014, p. 14).

Si bien los receptores de políticas son en su conjunto, la parte más importante en cuanto a la participación de la elaboración de las mismas, por sus funciones productivas en las economías de mercado modernas y de revisoras de las condiciones de democracia y transparencia de un

gobierno abierto hacia sus ciudadanos, son las empresas una categoría de liderazgo indispensable para el poder. Al día de hoy, no hay evidencia que la empresa no consiga lo que necesita en mayor o menor medida.

Tampoco puede pasarse página a los Estados en los que las empresas funcionan, y donde no necesariamente existen condiciones de libertad en la manera de elegir a su gobierno; empero, en los países en los que las formas democráticas de poder han sido consolidadas, es sin excepción un requisito que son Estados con reglas de libre mercado y empresas privadas, las cuales germinan y se desarrollan, conforme al grado de fortaleza institucional que desarrolle su país de origen: el ejemplo de los EEUU donde al menos desde el siglo XVIII ha contado con un gobierno democrático, federal y con un permanente desarrollo de las instituciones de la Propiedad Privada y del Estado de Derecho, es curiosamente también, la cuna no ya de las grandes trasnacionales a nivel global, sino de la cultura empresarial que en este mundo global, permea de forma indudable a todo el mundo occidental.

Percibimos que hay riesgos que no pueden ocultarse: aún nacidas en regímenes puramente democráticos y de respeto a los Derechos Humanos, las empresas pueden *tropicalizarse* y coexistir perfectamente, en regímenes autoritarios y carentes de una formación institucional sólida, pero si un sistema de gobierno democrático coincide en el prerrequisito de una economía de libre mercado, es entonces sine qua non el contar con actores privados como la empresas, que le provean a esta nación moderna de bienes y servicios a sus consumidores para existir en, lo que llamaría De Soto en 2015, una lucha de clases no contra el capital (Picketty, 2014, p. 20), sino por él, aglutinada en organismos que van desde el comercio informal a través del menudeo, hasta los grandes corporativos trasnacionales que, entre tejidos en asociaciones y gobierno, luchan día a día por influenciar la toma de decisiones de los procesos del poder, por un marco legislativo adecuado a la inversión, y por un Estado de Derecho que garantice el respeto a la Propiedad Privada, históricamente una institución base del desarrollo empresarial en el mundo desde la irrupción del capitalismo en la Italia mercantilista hasta nuestros días.

A partir de la segunda mitad del s. XX, México –pero también Asia y Europa- se ha visto contagiado por la presión de las Desarrolladoras Inmobiliarias, como un actor que incide en la

repartición de la Propiedad Privada. Si bien esta institución es afectada para vivienda por parte de este tipo de empresas, su impacto positivo o no en cuanto al valor público que pueda generar a la sociedad, dependerá de un análisis profundo de cuestiones geográficas, técnicas, jurídicas y de mercado, de un inmueble y proyecto.

Dicho de otro modo, la calidad y cantidad de intervención de las desarrolladoras de vivienda, incidirá directamente en el impacto del valor público en cuando a la Propiedad Privada puesto que no sólo se oferta un mayor número de casa habitación, sino que dependerá tanto de la demanda social, los tipos de espacios, la infraestructura urbana, la comunicación de la zona, los sitios de esparcimiento, el entorno y por supuesto, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra tanto desde la perspectiva de la Administración Pública, como de la defensa de estos derechos contra terceros en un eventual conflicto por intervención de Órganos Jurisdiccionales (Montañés, 2015, p. 90).

Como parte importante de la presión redistributiva del valor público, es la información sobre el suelo que realizan estas entidades, previo a su inversión económica para el desarrollo de proyectos urbanísticos, comúnmente conocida como el *due dilligence*. Este análisis no sólo involucra la viabilidad económica, sino además la adaptabilidad jurídica de los solares urbanos para su eventual desarrollo, calculando el riesgo precisamente en base a la inyección financiera, pero además respecto del componente de la seguridad en la tenencia de la tierra, lo que incide en una evaluación indirecta permanente sobre el poder público, respecto de la superficie disponible para aprovechamiento por la sociedad, así como la cantidad de espacio común para su esparcimiento y los valores agregados que los desarrollos del mismo pueden suponer. Veamos en la siguiente tabla, un resumen de lo que sucede con los organismos empresariales, a uno y otro lado de la frontera:

Tabla 20	Organismos Empresariales	Capacidad de acción
México	Empresas, cámaras de comercio.	Opiniones sobre el componente económico en México: las rentas y, en menor medida, la propiedad.

EEUU	Empresas, cámaras de comercio.	Opiniones, presión mediática, cabildeo en el Congreso, asesoría en reforma de tratados internacionales y presión a nivel global, sobre los componentes económicos: la Propiedad Privada y las rentas.
------	--------------------------------	---

Fuente: elaboración propia.

5d. Los Organismos Internacionales

Las demandas de redistribución del valor público no se dan sólo sobre la Propiedad Privada, ni tampoco únicamente desde adentro de los movimientos sociales o los gobiernos locales. Si bien como necesidad básica y como componente primario del ingreso, este derecho humano es exigido desde los núcleos más básicos de la población, es innegable que a nivel internacional, la globalización trajo consigo una creciente demanda de implementar políticas públicas que benefician a la sociedad, y a su vez que los propios organismos internacionales, focalizaran sus esfuerzos en fortalecer las instituciones de sus Estados miembros en aras de una mayor y mejor democracia y cooperación entre ellos y hacia sus ciudadanos.

Si bien históricamente, este tipo de entidades supranacionales han sido constituidas por los propios poderes públicos en el libre ejercicio de su soberanía para establecer mecanismos de cooperación generalmente no vinculantes o no coercibles entre sí, también las necesidades participativas que por su naturaleza, conllevan las políticas públicas, hacen menester que la academia y los individuos, crecientemente cooperen de modo transversal entre países y continentes, generando redes globales que son también organismos contemporáneos de presión redistributiva en la materia institucional.

Estas décadas han sido caracterizadas por una demanda explosiva de redistribución de valor público en provecho de los individuos: el primer ejemplo son Naciones Unidas. Temas como el de este estudio son llevados a cabo por departamentos como la UNIDROIT, encargada de la unificación del Derecho gracias a directrices y recomendaciones a sus miembros, para fomentar legislación y aplicación de normas jurídicas que refuercen el Estado de Derecho y el respeto a la Propiedad Privada a nivel global (Economic History Association, 2016).

Las agencias de cooperación internacional para el desarrollo de algunos países, también son factores de cambio en cuanto a la redistribución de recursos se refiere, sobre todo en tratándose de aquellas de países desarrollados que intervienen directamente en naciones menos favorecidas. El USAID de los Estados Unidos es un caso (USAID, 2015); al estar presente en pocas regiones del mundo y ejecutar políticas de desarrollo, que en el caso por ejemplo de

México, incluye dotación de recursos para implementación de reformas legales y operativas en materia legal: unificación de catastros municipales, privatización de propiedad anteriormente social, empoderamiento de la mujer en la tenencia de la tierra como una vía de adquisición respetando la equidad de género, son algunas de las iniciativas que directamente patrocina y que, para bien o mal de acuerdo a la consideración del estudio que se trate, redistribuye el valor público en la sociedad objetivo.

Otra de las instancias que se encarga de ejercer presión en la redistribución del valor público en los derechos de propiedad a nivel global, es el Banco Mundial: de 2004 a 2008, proporcionó asistencia técnica para el desarrollo de políticas públicas en materia de generación de valor público, respecto de la redistribución de la propiedad privada para sectores marginados de la población, subsidios a la adquisición de vivienda, y acceso a los créditos bancarios. Aun cuando los resultados de este programa fueron insatisfactorios de acuerdo a la calificación del propio organismo (Banco Mundial, 2009), es un tema que encuadra en el eje de desarrollo urbano e infraestructura en segundo término, pues el primero en dicha instancia, es el del Estado de Derecho y la Propiedad Privada.

Es en el tema de la propiedad privada, donde el Banco Mundial también interviene en la financiación e implementación de proyectos de desarrollo de dichos derechos para la población general en regiones del Medio Oriente, verbigracia en Egipto, y también en América Latina pasando por Ecuador y el Perú; el primero a manera de emergencia a raíz de los sucesos del terremoto y sus secuelas (El País, 2016), y en el segundo caso, en el desarrollo de estrategias que permeen el acceso a derechos de propiedad en la población de sus áreas urbanas, en lo particular su capital.

En cuanto a las presiones redistributivas, también organismos con presencia en terceros países influyen en la accesibilidad de los derechos de propiedad para la ciudadanía: El Instituto para la Libertad y la Democracia, con base en Lima, Perú. Tiene décadas asesorando a distintos gobiernos nacionales: Egipto es uno de los países que estuvo recibiendo apoyo para potenciar el desarrollo de los derechos de propiedad para la sociedad y con ello, la entrada de un mayor porcentaje de individuos al mercado (Institute for Liberty and Democracy, 2014), y

anteriormente la República Mexicana fue receptora de dicha asesoría, al entrar en conjunto con otros organismos como el USAID y el Banco Mundial a partir de 2004, en un proyecto de reforma constitucional para facilitar no sólo el acceso a los ciudadanos hacia la institución de la Propiedad Privada, sino potenciar a esta como un componente de la riqueza individual, al ser un activo intercambiable en el libre mercado.

Otra instancia privada de presión global en la materia de la forma en la que los estados distribuyen política, jurídica y económicamente la institución en comento, es la Alianza de los Derechos de Propiedad (Property Rights Alliance, 2014), con base en Washington, D.C. a través de variables como las políticas públicas, impartición de justicia, el Estado de Derecho y el elemento territorial de la propiedad privada, se establece un índice a partir del cual, la distribución del valor público de dicha institución es medida en estos tres ejes dentro de los ciento veintinueve países que se estudian.

Es curioso como a pesar de incluir datos duros, por ser un estudio de naturaleza económica, esta resulta una variable dependiente tanto de las políticas públicas de cada país indexado, como de su Estado de Derecho y de la independencia en su impartición de justicia, asociado tanto a una correlación directa entre el producto interno bruto y per cápita de cada nación, respecto de su calificación de robustez institucional de la Propiedad Privada, y además a que de las 129 naciones analizadas, el primer quintil cuenta con más del doble de ingresos que el siguiente grupo.

En el mismo orden de ideas, todas las organizaciones internacionales, sean agrupaciones gubernamentales o no, relacionan a la institución materia de estudio con las variables de inclusión y la de la prosperidad económica (De Soto, 2015, p. 79) y la de la prosperidad económica en la sociedad (International Property Rights Index, 2016): a pesar de ser uno de tantos parámetros, resulta que mientras Perú y México están por debajo del promedio de los países estudiados por instancias como la antes aludida, el 1er lugar que ocupa Chile en la región de América Latina concuerda con el desarrollo económico, la aplicación del Estado de Derecho

*pro homine*⁴⁸ y la protección a los derechos de propiedad de sus ciudadanos y de sus empresas locales con creciente presencia trasnacional.

Si bien los EEUU por su parte, están “cayendo” en rankings como los del Índice de Derechos de Propiedad al décimo quinto lugar al 2015 (Property Rights Alliance, 2016), no deja de ser correlativo a su desarrollo económico y al hecho peculiar que, entre las naciones que entran en los primeros lugares, es de lejos la que cuenta con mayor población: compárese verbigracia, los países nórdicos o Centro-Occidente de Europa, que en conjunto no suman tantos habitantes y son por mucho, más homogéneos en cuanto a su demografía.

El mismo tema nos trae el entorno político y legal para el desarrollo institucional de los países. En este caso, también las instancias trasnacionales intervienen; como el Banco Interamericano de Desarrollo que, aprovechando el caso de ampliación del canal en la República de Panamá, lejos de observar una controversia, tomó la oportunidad de apoyar la financiación no del proyecto comercial, sino de la redistribución del valor público que pueda traer para los locales: si bien el flujo es puramente económico en pro de las empresas trasnacionales, se plantea financiar gracias en parte a este beneficio comercial, en la mayor y mejor repartición de los derechos de propiedad en los barrios marginales alrededor de la zona; por una parte privatizando la superficie para otorgar seguridad jurídica a los habitantes de ella, por el otro a través de un rediseño urbano que los integre al desarrollo de la ciudad en infraestructura, transporte y seguridad.

Lo peculiar del proyecto anterior, es que esta institución financiera no está diseñándolo por sí ni tampoco requirió una decisión gubernamental, sino que emitió un concurso público entre individuos, academias e instituciones de educación superior de sus miembros, para fomentar la cohesión de políticas públicas con la mayor intervención de actores especializados posibles, que realicen, voten, aprueben, implementen, evalúen y mejoren este proyecto a fin de resultar inclusivo para la sociedad panameña (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).

⁴⁸ Principio en beneficio del individualismo, interpretado en estricto sentido de los juristas como el respeto a los Derechos Humanos por parte del Estado.

En este contexto, tampoco se puede pasar por alto, el resultado que las cumbres, seminarios y convenciones Americanas, presionan sobre los gobiernos nacionales y sobre la propia sociedad: las Asociaciones de Política y Economía en los EEUU y la propia Organización de los Estados Americanos, son ejemplos uno académico y otro supra gubernamental, de la importancia del a participación de la sociedad en políticas públicas que redistribuyan el desarrollo equitativo gracias a la Propiedad Privada, a su reconocimiento como derecho humano por parte del Estado, y a su seguridad jurídica para su inclusión en el mercado y formar parte del patrimonio de los individuos al ser referenciada, como generadora del 50% de la de riqueza de las personas (Economic History Association, 2015).

No puede pasarse por alto un organismo que, aunque no incide directamente en el continente americano, es hoy en día el de mayor cohesión internacional: la Unión Europea, que con el paso del derecho nacional al comunitario por la vía de un parlamento paneuropeo y múltiples referéndums ciudadanos, pone el ámbito del Estado de Derecho y la Propiedad Privada, en un primer orden como parte redistributiva de las políticas generadoras de valor público para sus miembros, primando el financiamiento para el acceso a la vivienda, la integración social, la facilidad de comunicación entre ciudades y países.

Una prueba de ello son las juntas vecinales de compensación en España: una ley local aprobada por la Unión Europea, al redistribuir los provechos de la venta conjunta de un inmueble entre todos sus propietarios. Otra, los porcentajes obligatorios de vivienda protegida (Universidad Complutense de Madrid, 2015), que no es más que mezclar estos créditos accesibles en zonas de mayor poder adquisitivo y una más, el reordenamiento del territorio en desuso entre polígonos de propiedad privada, a manera de espacios verdes, comercios y conexión peatonal para la ciudadanía.

Muy similar ha sido la situación en países como Venezuela, donde a pesar de no existir un reconocimiento explícito, desde las primeras administraciones de Hugo Chávez, se llevó a cabo una política de disminución de la pobreza y redistribución de los derechos de propiedad, a través de una fuerte campaña de privatización, que asemeja directrices de organismos como los

anteriormente vistos, con un crecimiento sensible de ciudadanos titulares de ella (The Economist, 2016). A continuación una tabla resumen:

Tabla 21	Organismos Internacionales	Función(es)
Banco Interamericano de Desarrollo		Crédito a proyectos de naciones americanas que impacten positivamente en la productividad y desarrollo regional de los individuos y sus finanzas: énfasis particular en proyectos de infraestructura y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.
Organización de las Naciones Unidas		Revisa estadística del Estado de Derecho de sus miembros, con especial énfasis al respeto a derechos fundamentales, como el Derecho de Propiedad.
Organización de Estados Americanos		Realiza cumbres de Derecho Internacional, de las cuales emanan Alianzas, Convenios y Tratados entre sus miembros, protegiendo la Seguridad Jurídica de sus Derechos tanto Público como Privado.
Tratado de Libre Comercio de América del Norte		Proporciona un marco de respeto a los derechos fundamentales de la población e insta a sus miembros a respetar los Derechos de Propiedad Privada hacia los ciudadanos de México, EEUU y Canadá.
Unión Europea		Realiza normas jurídicas vinculantes para sus miembros, respetables por encima de las constituciones nacionales, incluida la Propiedad Privada.

Fuente: elaboración propia.

6. CONCLUSIONES

Apuntes sobre cómo generar valor público en los procesos de privatización de la propiedad como contenido central de las políticas públicas.

A lo largo de esta investigación, se ha venido abordando el tema de la Propiedad Privada desde un contexto deductivo: en primer término, se ha referenciado a las Políticas Gubernamentales como iniciadoras del proceso en el cual, el Poder Público contemporáneo decide sobre la ruta a seguir respecto de los problemas de la agenda pública, para considerar lo que considera benéfico para sus gobernados.

Partiendo de lo anterior, se ha analizado cómo el desarrollo de la cultura de la participación social y la agrupación para presionar al gobierno, hace que las Políticas Públicas se sucedan a las gubernamentales: un segundo plano en el que la sociedad es copartícipe no nada más en la toma de decisiones del poder, sino en la inclusión y ponderación de los temas dentro de la agenda pública.

Una vez que tanto las políticas gubernamentales como las políticas públicas han sido debidamente trazadas, se cuenta con la perspectiva sobre la propiedad. Comienza a delimitarse su definición para efectos de este trabajo, sí; pero no equiparada en sí a un tema geográfico sino más bien a una institución política, jurídica y económica, la cual se ha ido desarrollando y que, a pesar de constituir un concepto común en lo abstracto, adquiere rasgos muy particulares que la diferencian notablemente de un país a otro, y de un sistema jurídico a otro.

Del paso de la diferenciación de la propiedad del territorio, y de la propiedad contextualizada como institución, el tema pasa hacia la delimitación de los resultados que el desarrollo de la propiedad privada impactan en la sociedad: el Valor Público, donde más allá de ver el provecho social de una decisión del poder, se reafirma el agregado que la transmisión de dichos derechos hacia los individuos, impactan en ellos a largo plazo, desarrollándose a través de un largo proceso político, jurídico y económico.

- Al momento de entrar en la revisión del desarrollo institucional de la Propiedad Privada, se comienza de lleno con el estudio comparativo de los datos de dos países vecinos, y dispares en cuanto al tema por su cultura y su historia de construcción política:
- Los Estados Unidos: con unas instituciones de tendencia redistributiva, con políticas públicas que históricamente, tienden a generar valor público hasta el día de hoy en favor de sus ciudadanos, usuarios finales de los servicios del poder público.
- La República Mexicana: instituciones de tendencia extractiva, con políticas públicas que comienzan a generar valor público a partir del inicio de mediciones transversales de instancias como el INEGI, SEDESOL o CONEVAL.

Por una parte, a la par de la construcción institucional de los Estados Unidos, se observan distintos autores de los que se toman datos duros, a partir de los cuales se verifica que la etapa colonial de Norteamérica –Canadá incluida-, resultó en una independencia que respecto de su contraparte Sureña, fue más bien temprana y desembocó en que la sociedad independiente, acostumbrada de inicio a una mayor autonomía, presionara fuertemente al gobierno central no sólo a otorgar considerable grado de autonomía al poder local, sino que la propia sociedad creciente por los constantes flujos migratorios, se organizó y empujó a sus representantes para que el territorio, un bien constitucionalmente público, fuera rápidamente privatizado a través de una serie de políticas públicas que se plasmaron en ordenanzas, leyes, reglamentos y que en último orden se tradujeron en una apertura del crédito al traducirse dicha seguridad jurídica en un verdadero mercado inmobiliario:

- Canadá y EEUU: inicio del crédito en la propiedad privada en 1790; cuando por ende se integra al mercado.
- México: inicio del crédito en la propiedad privada en el s. XX.

Asimismo, dicha expansión territorial trae aparejado el desarrollo de instituciones redistributivas: la propiedad privada es pues, por una parte el vehículo primordial de construcción de riqueza en la Norteamérica de los s. XVIII al XX, y aún hoy alrededor de la mitad de su ponderación. Por el otro, ayuda al propio poder al consolidar su legitimidad y dependencias como la hacienda pública, el catastro y el registro público.

- EEUU: catastro único a partir de 1790, regulando la geografía que compone la propiedad del poder público, es decir la totalidad de territorio estadounidense.
- México: a partir de 2012, proceso de homologación de los sistemas de catastro de municipios a nivel nacional.

Por el contrario, la colonia en México –al igual que en el resto de Latinoamérica-, se basó en una unidad de poder altamente centralizado, coordinado únicamente entre la Península Ibérica con las capitales del virreinato, dando alta prioridad a desarrollar centros políticos y económicos en regiones geográficamente aptas para la extracción de recursos naturales con abundante mano de obra. Al momento de su independencia medio siglo después que sus vecinos al Norte, perpetuaron las instituciones de corte extractivo, tendientes a concentrar los recursos naturales y el capital financiero y humano en pocas manos, siendo los derechos de propiedad, letra muerta como derecho fundamental hasta bien entrado el siglo XX: más de doscientos años después de ser un país por derecho propio.

- Propiedad Privada en los EEUU: se da en 1785, basada en la necesidad del gobierno federal, propietario original de la totalidad de la superficie de las trece colonias y de los territorios adquiridos, de recaudación a través de la venta.
- Propiedad Privada en México: se zanja en 1992, con las reformas a la Constitución en las que los derechos de propiedad social, construcción propia, son equiparables a la propiedad privada mediante un proceso especial incorporado a la Ley.

Es así, que apenas hoy en día se consolidan instancias tan elementales que en la Unión Americana se desarrollaron en los 1800's: la hacienda pública, el catastro, los registros y los créditos hipotecarios, y donde el Poder Público ahora lucha en cada rubro para satisfacer las exponencialmente crecientes demandas sociales.

Un rubro más fueron los organismos que regulan la propiedad en México y EEUU, muy conectados con el desarrollo institucional anteriormente estudiado. Por una parte, aquellos entes gubernamentales que de un lado, apoyaron el proceso de privatización y en el otro, los que continúan integrándolo hasta nuestros días. Con diversos matices, se observa un notorio contraste:

- EEUU, el hallazgo de un registro y un catastro integrado centralmente de origen,
- México, los mismos hoy en día continúan realizando esta paulatina integración, y limitándose a sus bases de datos, no así en el fondo político y jurídico.

En cuanto a los organismos públicos encargados de la repartición de la propiedad se cuentan, a saber:

- En México, instituciones cuyos orígenes se encuentran en el reparto agrario y de la riqueza social: SEDESOL, SAGARPA, SEDATU, a la fecha existentes y con idéntico objeto social de la ordenación del territorio, cuyos orígenes se remontan a la primera mitad del siglo XX.
- En la Unión Americana el Buró de Administración de la Tierra tiene sus raíces desde los 1700's: visto que se creó para nutrir la expansión al Oeste, y actualmente en Colorado, el corazón del Oeste Americano donde aún se controla el territorio del Poder Público.

Vistos los órganos que intervienen en los procesos de privatización en uno y otro margen del Río Bravo, también dentro de los actores relevantes, se encuentran más allá de los órganos que integran al poder público, aquellos grupos que la sociedad ha formado, a través de colonos y de

empresarios, por dar cabida a las demandas de una redistribución equitativa en aras de una mayor formación de valor público:

- La situación de California en EEUU: incremento anual del 6% en los precios de renta y venta de vivienda,
- Oferta de vivienda: crecimiento menor al 50% anual del ritmo de la demanda social,
- Ingreso medio destinado a la vivienda: 55% aproximadamente.
- Ingreso sugerido por las instituciones crediticias: 25-30%.

Las empresas no son menos parte de este proceso de cambios que la propiedad privada tiene, respecto del valor público que pueda o no generar. Los crecientes incrementos de precio por parte del mercado y excesivas regulaciones vecinales, hacen que también migren paulatinamente de un país a otro: tan es un tema contemporáneo que al 2016, la campaña electoral de los EEUU lo toca diariamente, refiriendo la deslocalización de empresas de los EEUU hacia el Sur. Ciertamente, influye la mano de obra, pero además la falta de oferta en cuanto a los derechos de propiedad disponibles en el mercado son, como lo dicho en el párrafo anterior, una categoría que los empresarios usan para adecuarse a las mejores condiciones de esta institución:

- México: reformas tendientes a garantizar el acceso a la propiedad privada, y a la creación de valor público a través de inversiones de empresas y gobierno en infraestructura;
- Estados Unidos: inversión en espacios públicos que incrementan la infraestructura, orden y precio de las viviendas en las ciudades, incrementando el valor público del usuario final: el ciudadano.

En esta demanda de redistribución política del valor público, no es posible desestimar la presión que los propios órganos gubernamentales realizan en uno y otro lado de la frontera: en el México del siglo XXI, la preocupación versa sobre un plan de desarrollo que conlleve a la

seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, más enfocado a las áreas urbanas dada la realidad actual que la mayoría de la población está ahí. En Estados Unidos, regresar el “Sueño Americano” que no es más que capitalizar la demanda de vivienda asequible para arrendamiento o adquisición de las empobrecidas clases medias.

- México: 14% de la vivienda desocupada. Planes orientados a concentrar mayor densidad en las áreas urbanas, creando valor público en espacios existentes con mejor infraestructura y servicios.
- EEUU: 11% de la vivienda desocupada. Planes orientados a facilitar el acceso a la vivienda social y reducir la creciente desigualdad.

Los movimientos sociales que se han originado a partir de la demanda redistributiva de valor público en los derechos de propiedad no son, lejos de lo que la opinión política deseara prever, pugnando por apoyos gubernamentales para apoyos económicos. Más bien, buscan como en California o ciudades como las capitales de México, Argentina y Perú, que sean las propias asociaciones vecinales quienes relajen los controles regulatorios sociales, para ampliar el acceso de vivienda de calidad a la creciente población urbana, respetando la demanda de valor público donde además, impera la necesidad de buena infraestructura, áreas verdes y seguridad alrededor.

- California, EEUU: demandas de infraestructura de interconectividad.
- Texas, EEUU: demandas de mayor espacio público.
- Buenos Aires, Arg.: demanda de espacios mixtos como Puerto Madero.
- Lima, Perú: demanda de reconocimientos de derechos de propiedad.
- Ciudad de México: vivienda asequible dentro de la capital.

No menos importante son los hallazgos de la presión de organismos internacionales: evidencia del reordenamiento de la zona marginal que rodea al Canal de Panamá por parte del Banco Interamericano del Desarrollo, la zona del Río Manzanares de Madrid por la Unión Europea, o los esfuerzos del USAID por la reconstrucción de Haití, son evidencias que, precedidos por la correspondiente reforma jurídica, también apoyan a que la sociedad cuente con una mejora sustancial en su estilo de vida, gracias al valor público que le impactan en la medida que los bienes del poder público le son transferidos, tanto para uso individual como de la comunidad.

- Banco Interamericano de Desarrollo: reconversión de zona marginal a zona de usos mixtos en los márgenes del Canal de Panamá.
- Unión Europea: reconversión de la ribera del Río manzanares en Madrid, España a conexión de ambos márgenes a través de un espacio público de usos múltiples.

La influencia de los grupos empresariales en la demanda redistributiva del valor público, se da tanto por la vía de propiedad privada disponible para ejercer inversiones, como por la propia infraestructura que se requiere en favor de ellos y de quienes activan el engranaje de la producción. Ellos, más los grupos sociales y organismos tanto gubernamentales como internacionales, son quienes ejercen desde la base la mayor presión por la redistribución de valor público en cuanto a derechos de propiedad se refiere.

- EEUU: presión de inmobiliarias para desarrollo de mayor número de vivienda y de mayor densidad.
- México: presión de corporativos de desregular propiedad para fines industriales, comerciales y habitacionales.

Si bien el estudio arroja datos muy contrastantes en México y Estados Unidos, lo cierto es que la problemática en cuanto a la Propiedad Privada es cada vez más común: una sociedad demandante de la redistribución de dichos recursos públicos, y un gobierno nacional con cada

vez más responsabilidades de incluir estas demandas en la agenda pública, de elaborar políticas en conjunto con su gobernado y brindar resultados que le satisfagan a la sociedad y les legitime en su actuar en la medida que dicho Valor Público es recibido por el ciudadano común.

Referencias de investigación

- *A Capsule Examination of the Legislative History of the Federal Land Policy and Management Act (FLPMA) of 1976 (1979). Arizona Law Review article, Eleanor Schwartz, 21 ARIZ. L. Rev. 285, United States.*
- *Acemoglu, Daron (2005). Modeling Inefficient Institutions. United States. Massachusetts Institute of Technology.*
- *Acemoglu, Daron et All (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. In The American Economic Review, Vol. 91, No. 5 (Dec., 2001), pp. 1369-1401.*
- *Acemoglu, Daron et all (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. United States. Quarterly Journal of Economics 117(4), 1231-1294, 2002.*
- *Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). La Hechura de las Políticas. México, Porrúa.*
- *Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México, Porrúa.*
- *Ángeles, Luis (2011). Institutions, Property Rights, and Economic Development in Historical Perspective. United Kingdom, University of Glasgow.*
- *Anol Bhattacharjee (2012). Social Science Research: principles, methods, and practices. University of South Florida, United States.*
- *Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.*
- *Bardach, Eugene (1998). Los ocho pasos para la elaboración de políticas públicas. Centro de Investigación y Docencia Económica. México.*
- *Bartolini, Stefano, Maurizio Cotta, Leonardo Morlino, Angelo Panebianco & Giafranco Pasquino (1995). Manual de Ciencia Política. Alianza Universidad Textos. Madrid, España.*
- *Behn, R. D (1994). El análisis de políticas y la política, México.*
- *Berman, Sheri (1997). Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic. World Politics. Vol 49 No. 3. Apr. 1997 pp. 401-429. Cambridge University Press. Cambridge, MA.*

- Besley, Timothy, Ghatak, Maitreesh (2010). *Property Rights and Economic Development*. United Kingdom, London School of Economics.
- Bozeman, Barry (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, D.C. Georgetown University Press.
- Bozeman, Barry (2012). *Public Values Concepts and Criteria: The case for "Progressive Opportunity" as a Criterion*. University of Georgia, United States.
- Borcharding Tomas and Lee, Dong (2002). *The growth of the relative size of government*. Claremont Colleges, United States.
- Bureau of Land Management. United States Department of the Interior, 2016.
- Carstensen, Vernon (1987). *Patterns on the American Land*. Journal of Federalism, Fall 1987, Vol. 18 Issue 4, pp. 31-39. United States.
- Chasteen, J.C (2000). *Born in Blood and Fire: A Concise History of Latin America*. Norton, New York, NY.
- Colomer, J.M (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. GEDISA, Barcelona, Spain.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México, 2012.
- Crosby, Alfred (1986). *Ecological imperialism: The biological expansion of Europe 900-1900*. Cambridge University Press, United States.
- Damm Arnal, Arturo (2012). *Propiedad Privada: condición de posibilidad del ejercicio de la libertad individual*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Proyecto México.
- De Manuel Martínez, Luis (2015). "Gestión Inmobiliaria y Urbanismo". Universidad Complutense de Madrid.
- De Silva, S.B.D (1982). *The Political Economy of Underdevelopment*. Taylor & Francis Group, United Kingdom.
- De Soto, Hernando (1987). *Sector Informal, Economía Popular y Mercados Abiertos*. Perú, Centro de Estudios Públicos.
- De Soto, Hernando (2001). *The Mystery of Capital*. United Kingdom, Black Swan.
- De Soto, Hernando (1989). *The Other Path*. United States, Harper & Row Publishers.

- Della Porta, D (2000). *Social Capital, beliefs in government and political corruption*. In Pharr S.J. and Putnam R.D. *Dissaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* United States, Princeton University Press, Pp. 202-229.
- Di Lorenzo, Francesco (2013). *International Property Rights Index*. United States, Hernando de Soto Fellow from the Property Rights Alliance.
- Easterly, Williams (2001). *The lost decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998*. World Bank. Washington, D.C.
- Easterly, William and Levine, Ross (2002). *Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development*. Working Paper 9106. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Economic History Association Meeting, 2015.
- Economic History Association Meeting, 2016.
- Eichengreen, Barry; Hausmann, Ricard & Panizza, Ugo (2002). *Original Sin: The Pain, the Misery, and the Road to Redemption*. Inter-American development Bank, Washington D.C.
- Engels, Frederick (2004). *The Origin of the Family, Private Property, and the State*. Australia, Resistance Books.
- Engerman Stanley and Kenneth L. Sokoloff (2002). *Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies*. Working Paper 9259 National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Engerman, Stanley L., and Kenneth L. Sokoloff (1994). *Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States*. National Bureau of Economic Research Working Paper No. H0066, December 1994. United States.
- *Estrategia Territorial Nacional* (2012). Secretaría de Desarrollo Social e Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México.
- Evans, Peter (2001). *El Estado como Problema y como Solución*. Los Desafíos de la Gobernabilidad, Estudio Preliminar y Compilación. CONACYT, FLACSO e Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. México, D.F.
- Foster, Neil et al (2006). *Intellectual Property Rights and Economic Growth*. United Kingdom, Blackwell Publishing.

- Foster, Neil et al (2006). *The Role of Intellectual Property Rights in Technology Transfer and Economic Growth: Theory and Evidence*. Austria, United Nations Industrial Development Organization.
- González, Isaac (2015). Cátedra de Derecho Inmobiliario y Urbanístico de la Universidad Complutense de Madrid.
- Haber, Stephen, Armando Razo, and Noel Maurer (2003). *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press, Massachusetts.
- Hoskins, Lee, O'Driscoll Jr., Gerald P (2003). *Property Rights: The Key to Economic Development*. United States, Policy Analysis.
- Hughes, Jonathan R.T. (1976). *Social Control in the Colonial Economy*. United States, University Press of Virginia.
- Huntington, Samuel P (1996). *The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order*. United Kingdom, Penguin Books.
- Idris, Kamil (2003). *Intellectual Property: a power tool for economic growth*. Switzerland, World Intellectual Property Organization.
- Institute for Liberty and Democracy. Lima, Perú.
- International Encyclopedia of Social Sciences (1968). New York Mac Millan Co.
- Insulza, José Miguel (2011). *Inequality, Democracy and Social Inclusion, in Inequality and Social Inclusion in the Americas*. Organization of American States. Washington, D.C.
- Junta de Andalucía (2012).
- La Porta, Rafael and López de Silanes, Florencio (1999). *The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico*. Quarterly Journal of Economics. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny (1999). *The Quality of Government*. Journal of Law, Economics and Organization, United States.
- Landes, D. (1998). *The Wealth and Poverty of Nations*. W.W. Norton, New York, NY.
- Latinobarómetro. Santiago de Chile, 2011-2014.

- Lawson-Remer, Terra (2012). *Property Rights, Growth, and Conflict*. United States, The New School.
- Lechner, Norbert (2001). *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. Los Desafíos de la Gobernabilidad, Estudio Preliminar y Compilación. CONACYT, FLACSO e Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. México, D.F.
- Levine, Ross (2005). “Law, Endowments and Property Rights.” *Journal of Economic Perspectives*, United States.
- Limongi, Fernando (2014). *The Latin American Way*. Latin American Politics and Society. University of Miami, FL. Limongi, Fernando and Przeworski, Adam (1993). *Political Regimes and Economic Growth*. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, No. 3 (Summer 1993), pp. 51-69. American Economic Association, United States.
- Lindblom, Charles E (1991). *El Proceso de Elaboración de Políticas*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, Spain.
- Locke, Anna (2006). *Property rights and development briefing: property rights and economic growth*. United Kingdom, Overseas Development Institute.
- Luna, Juan Pablo, Murillo, María Victoria and Schrank, Andrew (2014). *Latin American Political Economy: Making Sense of a New Reality*. Latin American Politics and Society, University of Miami, FL.
- Machan, Tibor R (2002). *The Right to Private Property*. United States, Hoover Institution on War, Revolution and Peace.
- Machiavelli, N. (1519). *Discourses on Livy*. Oxford University Press, New York, NY, 1987.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Argentina. Paidós.
- Martín Pérez, Sonia y Martín Seco, Paulino (2014). *Del Pensamiento a la acción... Creando valor público*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época, n. 11 enero-junio 2014. Madrid, España.
- Mendoza Hernández, Luis (2015). “Gestión Inmobiliaria y Urbanismo”. Universidad Complutense de Madrid.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude (1992). *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel. Barcelona, Spain.

- Meynhardt, T. (2009). *Public Value Inside: What is Public Value Creation?* United States, *International Journal of Public Administration*, 32 (3-4), 192–219.
- Montesquieu, C. L. (1750). *The Spirit of Laws*. Cambridge University Press, New York, NY, 1989.
- Moore, Mark. (1995). *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Moore, Mark (2005). *On infrastructure and private public partnerships*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Moore, Mark (2006). *Recognizing Public Value: The Challenge of Measuring Performance In Government*. A Passion for Policy. United States.
- Moore, Mark and Khagram, Sanjeev (2004). *On Creating Public Value. What Business Might Learn from Government about Strategic Management*. John F. Kennedy School of Government. Harvard University, Massachusetts.
- Morlino, Leonardo (2008). *Calidad Democrática entre Líderes y Partidos*. Instituto Italiano di Scienze Humane. Florencia, Italia.
- Murillo et all (2014). *Latin American Political Economy: Making Sense of a New Reality*. Latin American Politics and Society. University of Miami, FL.
- Navarro, Vicenc (2000). *Neoliberalismo y Estado de Bienestar*. Barcelona, Spain. Ariel.
- North, Douglass C (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge, MA.
- North, Douglass C (1955). *Location Theory and Regional Economic Growth*. *Journal of Political Economy*, June 1955, LXIII, pp. 243-258, United States.
- North, Douglass C., and Robert Thomas (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge, MA. Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1994). *Delegative Democracy in Journal of Democracy*. John Hopkins University Press. United States.
- Piketty, Thomas (2013). *Le Capital au XXIe Siècle*. Éditions du Seuil. Paris, France.
- Potter, Lee Ann and Wynell Schamel (1977). "The Homestead Act of 1862." *Social Education* 61, 6, October 1997. United States.

- Powell, Benjamin (2002). *Private Property Rights, Economic Freedom, and Well Being*. George Mason University, United States.
- Przeworski, Adam (2008). *Political Rights, Property Rights, and Economic Development*. New York University, NY.
- Przeworski, Adam et All (1996). *What makes democracies endure?* Journal of Democracy 7.1 pp. 39-55, United States.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. United States.
- Rhodes, Rod (1994). *The Hollowing Out of the State: the Changing Nature of the Public Service in Britain*. The Political Quarterly Vol 65, Issue 2. Blackwell Publishers. Oxford, United Kingdom.
- Ribando Seelke, Clare (2014). *Mexico: Background and U.S. Relations*. Congressional Research Service, United States.
- Ross, Michael L (2001). *Does Oil Hinder Democracy?* World Politics, Vol. 53 No. 3. April 2001, pp. 325-365. Cambridge University Press Cambridge, MA.
- Rodrik, Dani, Abrik Subramanian & Francesco Trebbi (2002). *The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*. Harvard University. Boston, MA.
- Rose, Richard (1984). *Understanding Big Government. The Programme Approach*. London, United Kingdom, Sage Publications.
- Schroder, Peter (2000). *Nueva Gestión Pública: aportes para el buen gobierno*. Fundación Friedrich Naumann. México, D.F.
- Schumpeter, Joseph (1949). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. 3d Ed. Harper Row Publishers, Ch. 22. New York, NY.
- Shearer, Heather and Williams, Iestyn (2011). *Appraising Public Value: Past, Present and Futures*. Public Administration. Blackwell Publishing, United Kingdom.
- Skocpol, T (1990). *El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual*, en Iona Abierta W 50, Madrid, Spain.
- Smith, Adam (1776). *The Wealth of Nations*, New York, NY: Random House, 2000.
- Soledad Catoggio, María (2010). *La última dictadura militar argentina (1976-1983): La ingeniería del terrorismo de Estado*. Online Encyclopaedia of Mass Violence. SciencePo, Paris, France.

- Svampa, Marisela (2012). *Movimientos sociales, gobiernos y nuevos escenarios de conflicto América Latina*. Revista Paraguaya de Sociología, N° 139, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Talbot, C (2006). *Paradoxes and prospects of Public Value*. Paper presented at Tenth International research Symposium on Public Management. Glasgow, United Kingdom.
- The Economist (2016). *Maduro's Boom: companies are turning cash into concrete s fast as they can*. The Economist Newspaper Limited, 2016.
- The Federal Land Policy and Management Act of 1976. United States.
- The Homestead Act of 1862. United States.
- The Land Ordinance of 1785. United States. The Property Rights Alliance, United States.
- United States Constitution, 2016.
- United States Agency for International Development, 2015.
- Villanueva, L. F (2002). *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Vosburgh, Michelle (2002). *Well-Rooted? Land Tenure and the Challenges of Globalization*. Canada, McMaster University.
- Weiss, Carol H (1977). *Using Social Research in Public Policy Making*. Heath & Co., Massachusetts.
- Weiss, Linda (1998). *Globalization and The Myth of the Powerless State*. Governing the Economy in the Global Era. Polity Press. Cambridge, MA.