

**LA VIVIENDA, ENTRE EL DERECHO  
Y LA MERCANCÍA**

**LAS FORMAS DE PROPIEDAD EN AMÉRICA LATINA**



# LA VIVIENDA, ENTRE EL DERECHO Y LA MERCANCÍA

## LAS FORMAS DE PROPIEDAD EN AMÉRICA LATINA

*Susana Aravena / Martha Arévalo / Guillermo Bazoberry / Claudia Blanco  
Luciana Corrêa do Lago / Luis Estrada / Raúl E. Fernández Wagner  
Alejandro Florian / Jorge Franco / Karen García Miranda  
Ramiro García Quispe / Gustavo González / Osman Guadamuz Madriz  
Alfonso Iracheta / Graciela Landaeta / Jaime Miyashiro Tsukazan  
Raúl Morales / Julio Mora Montenegro / Amanda Morán / Benjamín Naboum  
Enrique Ortiz / Alberto Raffo / Adriana Rojas Ugalde / Clara Silveira Belato  
Ana Sugranyes / Luis Enrique Trundle Fagoth*

TRILCE

 **WE**  
CENTRO  
COOPERATIVO  
SUECO  
**EFFECT**

Programa Regional de Vivienda y Hábitat  
We Effect  
Oficina Regional para América Latina  
[www.weeffect.org/esp](http://www.weeffect.org/esp)

We Effect por su carácter no lucrativo  
no percibirá beneficio por la venta de esta publicación.

Ediciones Trilce  
Montevideo, Uruguay  
[trilce@trilce.com.uy](mailto:trilce@trilce.com.uy)  
[www.trilce.com.uy](http://www.trilce.com.uy)

Todas las fotografías en cuyo pie no figure la autoría  
pertenecen a los archivos personales de los autores de cada capítulo.  
La fotografía de portada es de Fiorella Russo Cardozo.

ISBN 978-9974-32-629-3  
Primera edición: marzo 2014

# Contenido

- 7 Introducción  
Otras formas de tenencia son posibles  
por *Gustavo González*

## La tenencia segura de la vivienda

- 11 Una, dos, muchas formas de tenencia segura  
por *Benjamín Naboum*

## Panorama de Sur a Norte en América Latina

### Chile

- 25 Buscando alternativas colectivas en un escenario neoliberal  
por *Ana Sugranyes, Raúl Morales y Susana Aravena*

### Argentina

- 39 La construcción social de la propiedad privada  
en la evolución histórica reciente del país y la región  
por *Raúl E. Fernández Wagner*

### Uruguay

- 63 La utopía realizable de la «propiedad colectiva»  
por *Jorge Franco y Alberto Raffo*

### Brasil

- 79 Propiedad y derecho de uso del suelo urbano en Brasil:  
contribuciones para un debate urgente  
por *Luciana Corrêa do Lago y Clara Silveira Belato*

### Bolivia

- 93 El suelo y la vivienda entre la propiedad estatal, comunitaria,  
social cooperativa y privada  
por *Martha Arévalo, Guillermo Bazoberry y Graciela Landaeta*

### Perú

- 113 Del comunitarismo al libre mercado:  
la experiencia peruana en la tenencia de la tierra  
por *Ramiro García Quispe y Jaime Miyashiro Tsukazan*

- Colombia**
- 125 Asentamientos y propiedad colectiva, ¿sujetos en el camino posible?  
por *Alejandro Florian*
- Panamá**
- 139 Autonomía y defensa del territorio en Guna Yala  
por *Adriana Rojas Ugalde*
- Nicaragua**
- 153 El reto histórico de la función social de la propiedad  
por *Karen García Miranda y Osman Guadamuz Madriz*
- Honduras**
- 171 Propiedad colectiva del suelo y la vivienda. Pasado, presente y futuro  
por *Luis Enrique Trundle Fagoth*
- El Salvador**
- 185 Vale rectificar, varios siglos después  
por *Claudia Blanco*
- Guatemala**
- 203 La propiedad colectiva, un derecho que aún se reivindica  
por *Amanda Morán, Julio Mora Montenegro y Luis Estrada*
- México**
- 215 El suelo social como alternativa a la segregación urbana  
por *Alfonso Iracheta y Enrique Ortiz*

#### **Una mirada de conjunto**

- 231 Algunas conclusiones finales  
por *Gustavo González*

#### **Anexos**

- 239 La base legal del sistema de propiedad colectiva en el Uruguay  
245 Contrato de Uso y Goce

## Introducción

# Otras formas de tenencia son posibles

*Gustavo González<sup>1</sup>*

Para el Programa Regional de Vivienda y Hábitat del We Effect (antes Centro Cooperativo Sueco), la edición de este libro tiene un valor sumamente importante. El We Effect, desde hace más de diez años, en una alianza estratégica junto a la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) decidió analizar las posibilidades de que el modelo de matriz uruguaya, basado en la autogestión, la ayuda mutua y la propiedad colectiva, pudiera extenderse a otros países de América Latina. Y una vez llegados a la conclusión de que sí era posible, ha puesto todo su esfuerzo para apoyar y acompañar experiencias realizadas a ese efecto en diferentes lugares de América Latina.

El «Modelo FUCVAM» de producción social del hábitat, tiene como uno de sus elementos centrales, precisamente, el de la propiedad colectiva de las viviendas. Los destinatarios, como socios de las cooperativas, tienen el derecho de uso y goce de las viviendas, pero la propiedad permanece en la cooperativa, y ello permitió que este Movimiento, a lo largo de más de cuarenta años, se resistiera a entrar en las leyes del mercado. Ello no es menor, porque evitó de esa forma transformar a la vivienda en una mercancía y, en cambio, considerarla y defenderla como un derecho humano fundamental.

Hoy el modelo se ha extendido, gracias a ese trabajo mancomunado, a varios países de la región y muestra todas sus potencialidades. En ese transcurso, hemos encontrado la dificultad de tener que enfrentar resistencias, desde diferentes ámbitos, a todo lo que no sea la propiedad privada individual y absoluta de las viviendas.

1 Gustavo González es el coordinador del Programa de Vivienda y Hábitat para América Latina de We Effect. Uruguayo, en su juventud vendedor callejero de lotería, trabajador de la industria de la bebida y estudiante de Magisterio, trabajador postal, y dirigente sindical en todas esas actividades, es integrante de la Cooperativa COVISAP 1 de Montevideo y fue secretario general y presidente de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) en varios períodos. A comienzos de 2004 pasa a ser consultor en Hábitat y Vivienda del Centro Cooperativo Sueco, y luego y hasta ahora coordinador del referido Programa Regional de Vivienda y Hábitat. Fue activo integrante de la Intersocial durante la dictadura en Uruguay y fundador de la Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular (SELVIP) como representante de FUCVAM.

Por eso la idea de impulsar y finalmente editar y difundir este libro. Para posibilitar el claro y firme objetivo que el libro persigue: realmente comenzar a discutir un tema complejo y difícil como el de la tenencia segura de la vivienda, que puede ser —pero también puede no ser— a través de la propiedad individual; para discutir las diferentes alternativas que existen al problema, y, sobre todo, para profundizar en este modelo de la propiedad colectiva, que se está irradiando por el continente.

Los distintos autores que aquí escriben, pertenecientes a trece países latinoamericanos, nos invitan a hurgar en la historia de cada país, en cómo es que llegamos en cada uno de ellos a la propiedad privada como único santo y seña, de qué forma se instaló, qué efectos generó en el conjunto de nuestras sociedades. Y cómo, en realidad, vino a sustituir a otras modalidades, más solidarias, que imperaban en la región antes de la conquista.

Analizar este recorrido histórico apasionante y también tortuoso, donde tanto «la cruz como la espada» cumplieron un rol determinante para cimentar las bases de la propiedad privada, es de por sí una actitud valiente que permite abrir el debate sobre un tema considerado ya saldado e intocable, y que sin embargo sigue siendo un fuerte obstáculo para el desarrollo de los programas de vivienda social.

Precisamente, el Programa Regional de Vivienda y Hábitat de We Effect apunta, mediante este esfuerzo a contribuir a facilitar ese debate, a través de la mirada de distintos autores de diversos países, cada uno desde su propia realidad, a veces tan distintas y sin embargo tan parecidas. Pensamos que ello hará posible que el lector —poblador, técnico, funcionario, académico— arribe a conclusiones importantes y que, fundamentalmente, lo convenza de resistirse a creer en las verdades únicas e inalterables.

Agradecemos a todas y todos los autores, que han puesto al servicio de la gente, sus conocimientos sobre el tema, en forma absolutamente desinteresada. Con este libro se completa un ciclo, que comenzó con *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina* y siguió con *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*, escrito casi por los mismos autores, un conjunto de compañeras y compañeros latinoamericanos que han hecho del tema de la vivienda y el hábitat su tarea.

Como en los casos anteriores, se trata de analizar a fondo los problemas, para encontrar las causas de las dificultades y, sobre todo, mostrar los caminos posibles, palabras que no por casualidad están en los títulos de los dos primeros libros.



# **La tenencia segura de la vivienda**



# Una, dos, muchas formas de tenencia segura

*Benjamín Naboum<sup>2</sup>*

En los últimos años, en esta aventura apasionante que FUCVAM<sup>3</sup> ha emprendido con el Centro Cooperativo Sueco, hoy We Effect, de hacer conocer el modelo uruguayo de cooperativas de vivienda por ayuda mutua y propiedad colectiva, nos ha tocado ir por lados muy diversos predicando sus ventajas. Como es sabido, el modelo puede y debe adaptarse a cada medio y realidad particular, pero conservando tres o cuatro características que son precisamente las que lo definen y distinguen: la participación, la ayuda mutua, la autogestión, la propiedad colectiva, y yo siempre agrego, pero un poquito después, porque estas son herramientas que se construyen: el financiamiento público, el asesoramiento técnico, y el papel de las organizaciones de segundo grado, como FUCVAM.

Curiosamente, nuestro primer contacto no es con los pobladores, en quienes se cimentará luego todo lo que se pueda hacer, sino con técnicos locales, porque no podemos llegar a los pobladores, cuando no están organizados, sin la ayuda de ellos, y porque los técnicos tendrán también después que seguir colaborando en el asesoramiento. Así que la primera tarea es convencer a los técnicos de que este modelo no solamente es viable, sino que en lo sustancial, es el único viable.

No se trata de cualquier técnico: no vamos a hablar de entrada con los funcionarios estatales ni con los profesionales que trabajan en las empresas (ya habrá tiempo para eso): se trata de acercarse a los técnicos que están del lado de la gente, a los que, sin importar si hay paga o no hay paga, y dejando de lado los riesgos que puedan correr, ayudan a organizar; a clarificar los problemas; a construir:

- 2 Uruguayo, ingeniero civil, fue integrante del Centro Cooperativista Uruguayo (1973-1987), asesor en vivienda de la Intendencia de Montevideo (1990-1992 y 1996-2000) y coordinador de la consultoría que implementó la Cartera Nacional de Inmuebles para Vivienda del ministerio correspondiente en Uruguay. Desde 2000 es el responsable técnico del Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM. Ha asesorado a organizaciones sociales, en Uruguay y la región, en autogestión, financiamiento, legislación y acceso al suelo. Es el coordinador de la Unidad de Vivienda del Frente Amplio y ha sido docente de la Facultad de Ingeniería y lo es de la de Arquitectura (Universidad de la República) y ha realizado numerosas investigaciones y publicado varios libros sobre el tema.
- 3 Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, organización que agrupa a las cooperativas uruguayas que adoptan ese modelo de producción y la propiedad colectiva.

desde lo precario hasta lo consolidado; a ocupar la tierra, si es necesario. Muchos de ellos son militantes sociales de toda la vida; son parte de grupos políticos que pelean por estas mismas cosas; demasiados hasta han padecido cárcel por defender sus ideas y sus propuestas.

Cuando les hablamos de que nuestro modelo se basa en la participación y la organización de la gente, vemos caras convencidas, sentimos que estamos hablando de algo que hoy ya está asumido, por lo menos en cierto discurso social avanzado; cuando mencionamos que hay que hacer ayuda mutua, que la gente debe trabajar para levantar sus casas y seguir trabajando para resolver otros problemas, la sintonía continúa. Al fin y al cabo, ¿cómo se han hecho nuestras ciudades, dónde están los pobladores que compran su casa a un empresario o contratan obreros para que se la hagan?

La idea de la autogestión ya resulta más problemática. No es un problema de convicción, sino de desconfianza, de desconfianza en la capacidad de la gente. Sí, que participen, que estén informados, que opinen, pero ¿decidir? ¿Decidir cómo se van a invertir cientos de miles de dólares, gente que maneja una economía de centavos y que sólo sabe —si sabe— armar una contabilidad de dos columnas; «Entradas» y «Salidas»?

La economista norteamericana Elinor Ostrom fue la primera mujer en la historia en recibir el Premio Nobel de Economía, hazaña singular, pero no lo es menos el que se lo hayan dado por sus estudios sobre la gestión de los bienes comunes, y entre ellos la de los recursos naturales, por parte de las comunidades, que ella demostró, con base en los trabajos y estudios de toda su vida, que son en esto más eficientes que el Estado y el Mercado. Por una vez, la Academia no premió a quienes estudian la macroeconomía y los mercados, sino que fijó su atención en alguien que se preocupa de la gente.

Sin embargo, con Nobel y todo, los intelectuales no terminan de confiar en que la gente sí pueda. ¿No será mejor una *cogestión*, no será mejor que estemos nosotros junto a ellos, llevándoles la mano para hacer la plana? ¿No será mejor que además de formarles, enseñarles, asesorarlos, decidamos junto con ellos, cuando no nosotros solos? Estos prejuicios nunca caen del todo, pero se minimizan cuando se conocen las experiencias que existen, hoy ya por suerte en muchos lados, experiencias a nivel individual y sobre todo colectivo, en vivienda y en otros muchos campos, de lo que la gente puede hacer aun sin apoyo y sin recursos, y de lo muchísimo más y mejor que puede hacer con apoyo y con recursos.

Pero aunque esta pelea de la autogestión es ardua, el clímax llega cuando planteamos el tema de la propiedad y defendemos que si queremos que la tenencia de la vivienda satisfaga un derecho y no se transforme en un negocio (bueno o malo) tenemos que pensar que no debe ingresar al mercado, y eso se logra cuando la propiedad es colectiva, cooperativa, comunitaria, o como se llame en cada lugar; que la gente tenga derechos, pero que esos derechos no terminen siendo usados para hacer negocios. No es, tampoco, un problema de convicción, sino en este caso de desconocimiento, de desconocimiento de cómo piensa la gente.

En los noventa, en El Salvador, se creó un programa especial denominado «El Salvador, país de propietarios», con instituto responsable y todo, que tenía por objetivo, justamente, hacer a cada ciudadano salvadoreño propietario de una vivienda. Unos años antes, en 1987, en otro país chiquito —a la escala sudamericana— el presidente uruguayo Julio María Sanguinetti, llevado por el entusiasmo del Año Internacional de los Sin Techo, prometió lo mismo, poniendo como meta el año 2000, una cifra muy redonda y suficientemente lejana, Antes y después otros presidentes y candidatos a presidentes —desde el austral Chile a Colombia, Perú, y hasta la Francia de Sarkozy— han usado el mismo anzuelo para captar votantes: la propiedad privada como camino a la felicidad.

¿Por qué habría de serlo? Porque la propiedad privada da seguridad, nos contestan desde el conservadurismo. Pero basta hacer un poco de memoria para recordar innúmeros casos en que la propiedad no ha sido garantía de nada. Para no irnos demasiado lejos en el tiempo, las recientes catástrofes en España y Estados Unidos, donde la propiedad inmobiliaria fue el vehículo para que la especulación creara gigantescas burbujas, cuya explosión no dejó títere con cabeza.

En España, en particular, la abundancia de dinero en los bancos y el desmedido afán de lucro de los empresarios, llevó a construir y financiar decenas de miles de apartamentos muy caros, que fueron vendidos a gente que no podía pagarlos, con una garantía hipotecaria en extremo sobrevalorada, porque las casas no valían lo que se las tasaba, y si lo hubieran valido, tampoco había quien las subastara. Hoy las hipotecas han sido ejecutadas, los compradores desalojados, los bancos han recuperado propiedades que no pueden vender sin grandes pérdidas, y lo peor de todo es que esa gente que ha perdido su casa ni siquiera ha podido con ello saldar la deuda.

Pero Hernando de Soto nos aporta otro argumento en favor de la propiedad irrestricta. No se trata del conquistador español que anduvo por tierras centroamericanas y llegó hasta el Perú, hace quinientos años, siempre buscando hacerse

rico, sino de otro homónimo, criollo, que comparte con el Adelantado el nombre y quizá la filosofía. El nuevo De Soto sostiene que el capitalismo es el mejor de los sistemas posibles (aunque admite que sólo triunfa en Occidente y fracasa en las restantes cuatro quintas partes del mundo, que no son capaces de crear capital)<sup>4</sup> y se sabe que en el mundo capitalista no caben los que no tienen crédito. Así, la propiedad, al otorgar las garantías para acceder a los créditos, abre a todos: pobres y ricos, gentes de cualquier sexo y de todas las etnias y diversidades posibles, el camino a la prosperidad. Y para ello es imprescindible la propiedad. Propiedad sería igual a prosperidad y no sólo porque suena parecido.

La experiencia enseña otra cosa. Nos enseña que, como sostiene un antiguo dicho, los bancos, que son quienes disponen quién tendrá crédito y quién no, en el mundo capitalista, sólo prestan dinero a quienes ya lo tienen. No se trata de que usted tenga garantías o no: usted no es elegible, simplemente porque es pobre, y no hay pobres miembros de este club. Porque desconfiamos de ellos y no nos sirven sus modestas necesidades y sus engorrosas operacioncitas. Y si finalmente tenemos compasión y les damos el crédito, sólo será para quedarnos con sus garantías.

Pero, ¿es realmente que la propiedad privada individual es la forma más eficiente de asignar los bienes sociales, y en particular las viviendas? Visto desde el punto de vista del Mercado, indudablemente sí, porque entonces los bienes se transarán en el mercado, y habrá ganancias, y habrá comisiones y otros derrames varios. Y si mañana a usted no le sirve la vivienda a la que pudo llegar, porque se fue a otra provincia, o porque su familia creció, o por cualquier otra causa, tendrá que recorrer otra vez el mismo vía crucis, para vender su vivienda y comprar otra, multiplicando costos aquí y allá en cada derrame, hacia los múltiples agentes que intervienen.

4 No es que los pobres no tengan bienes, sino que «(...) se trata de una posesión defectuosa: las casas de los pobres están construidas sobre lotes con derechos de propiedad inadecuadamente definidos, sus empresas no están constituidas con obligaciones claras y sus industrias se ocultan donde los financistas e inversionistas no pueden verlas. Sin derechos adecuadamente documentados, estas posesiones resultan activos difíciles de convertir en capital, no pueden ser comercializados fuera de los estrechos círculos locales donde la gente se tiene confianza mutua, no sirven como garantía para un préstamo ni como participación en una inversión. En occidente, en cambio, toda parcela de tierra, toda construcción, toda pieza de equipo o depósito de inventarios está representado en un documento de propiedad (...). En tal condición pueden ser usados como garantía para crédito. La mayor fuente individual de recursos para nuevos negocios en Estados Unidos es la hipoteca sobre la casa del empresario. Estos activos también pueden aportar un nexo con la historia crediticia del propietario, dar un domicilio asequible para la cobranza de deudas e impuestos, ser una plataforma para la creación de servicios públicos confiables y universales, y una base para crear valores (por ejemplo, bonos con respaldo hipotecario) que luego pueden ser redescontados y vendidos en mercados secundarios. Así, mediante este proceso, occidente inyecta vida a sus activos y los hace generar capital». O sea, la felicidad. La cita es de Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Falls Everywhere Else*, Basic Books, Nueva York, 2000.

Pero, en cambio, visto desde el lado del destinatario este mecanismo es extremadamente ineficiente, justamente porque presenta rigideces y formalismos que se traducen en costos, y porque, además, el pretendido equilibrio a que se llega cuando la oferta se compensa con la demanda, en los hechos nunca se produce, porque la demanda siempre es mayor que la oferta, y sobre todo porque siempre es mucho más débil.

¿Cuál es la cuestión, entonces y de qué otras formas podría resolverse? En primer lugar es preciso establecer claramente que el derecho a la vivienda se efectiviza, en este aspecto, cuando existe una *tenencia segura* de la misma, que puede ser o no, mediante la propiedad individual. Un documento de Naciones Unidas para la Campaña Mundial de Seguridad en la Tenencia de la Vivienda de 2009, disponible en [www.onuhabitat.org](http://www.onuhabitat.org), establece al respecto:

(...) puede decirse que una persona o familia goza de una tenencia segura cuando están protegidos contra el desalojo involuntario de su tierra o de su residencia, salvo en circunstancias excepcionales, e incluso entonces únicamente por medio de un procedimiento jurídico conocido y convenido, que debe ser objetivo, aplicado por igual, recurrible e independiente. Entre esas circunstancias excepcionales pueden encontrarse las situaciones en que la propia seguridad física de la vida y la propiedad se ven amenazadas, o cuando las personas que van a ser desalojadas han ocupado la propiedad por la fuerza o mediante la intimidación.

Al emprender esta Campaña, Hábitat se centrará principalmente en la fortaleza de la seguridad, más que en la naturaleza y forma precisas en que se aplica la tenencia. Muy a menudo se cree que la seguridad en la tenencia entraña la propiedad individual absoluta («propiedad privada»), que no es sino una de las muchas formas que puede adoptar la seguridad.

Respecto a esas muchas formas de seguridad de la tenencia, este libro abunda en ejemplos al respecto, que tienen la particularidad de que provienen de distintas comarcas y que, aunque algunos de ellos se repiten en muchos o en todos (como el arrendamiento, por ejemplo), otros, como la anticresis, muy usados en algunos lugares, son completamente desconocidos en otros.

El inglés John Locke, uno de los principales teóricos de la etapa fundacional del liberalismo y referencia aún del mismo, planteaba en una de sus obras más famosas la cuestión de cómo si Dios entregó la tierra y sus frutos a todos los hombres en común para su uso (lo que se aceptaba como un hecho, en su época), esos recursos disponibles para todos, podían convertirse en propiedad privada

excluyente del derecho de los demás.<sup>5</sup> Aunque Locke usaba el argumento en otro sentido, y no está demostrado que dios hiciera tal cosa, el planteo llama a preguntarse cómo se pasó de un orden en que la naturaleza era de todos y todos podían tomar de ella lo que necesitaban y les servía, a otro en que todo tiene dueño y nadie puede tomar nada sin pagarlo.

Y bien: quizá fue simplemente porque, en algún momento temprano de la historia de la humanidad, algunos se dieron cuenta que hacerse de los bienes que necesitaban todos para vivir, poniéndoles el cartelito de «propiedad privada», y vendiéndolos a los otros, era la forma más fácil de vivir ellos mismos. Y si bien la propietarización de la tierra es relativamente reciente en esa historia, ello es sólo porque fue un bien que demoró más en volverse escaso.

El «descubrimiento» de lo que hoy se llama América por parte de españoles, portugueses, ingleses, franceses y holandeses (y el descubrimiento simultáneo de éstos y sus trucos, por los habitantes originales de estas tierras) amplió de una manera nunca vista antes (y quizá también, después) el negocio. Es que había más tierra que la soñada para apropiarse y además eran tierras riquísimas por su fauna, su flora, sus minerales. Y, asimismo, porque la apropiación significaba conquista, esas riquezas venían con mano de obra gratis incluida para explotarlas.

La expoliación, sin embargo, no fue total porque era importante que los conquistados conservaran un mínimo de tierras para cultivos de subsistencia (la necesidad de la reproducción de la fuerza de trabajo que Marx demostraría, tres siglos después, obliga al explotador a dar al explotado las condiciones mínimas para seguir viviendo y seguir siendo explotado, porque si se muere de inanición se acaba el negocio). Y también para que pudieran aportar al rey y a los señores, además de trabajo, especies.

Cinco siglos después, la propiedad privada individual no nos ha conducido a la felicidad y es hora de replantearse el tema, buscando otras alternativas. En esto, como en tantas cosas, no se trata de hallar *la solución*, sino *las soluciones*. Porque circunstancias distintas exigen, necesariamente, emprender caminos distintos para atenderlas.

El problema de vivienda de un joven de veinte años, que acaba de dejar la casa natal en busca de independencia, no se resuelve haciéndolo propietario de una casa o apartamento con un crédito hipotecario a pagar en veinte o veinticinco

5 Esta cuestión está desarrollada en Locke, J. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, Tecnos, Madrid, 2006.



años. Para este tipo de casos es difícil encontrar algo mejor que el arrendamiento, si las condiciones para arrendar son adecuadas.

Tampoco se resuelve con una vivienda a pagar en un plazo largo el problema de una pareja de jubilados y allí podrá pensarse también en el arrendamiento, quizá sin cargo o a cargo del Estado, o en soluciones en base al usufructo. En cambio una pareja joven que ya ha constituido familia y tiene una vida por delante —para vivir y para pagar— y su preocupación mayor está en la seguridad de la permanencia, puede contraer un compromiso a largo plazo si la vivienda es suficientemente flexible para ir contemplando la variación de sus necesidades, que en ese lapso será muy importante: los hijos pequeños; los adolescentes; la casa llena de críos, pero que se irá vaciando con el tiempo a medida que ellos encaminen sus propias vidas.

Por eso es importante atacar este problema con herramientas variadas, ya que se trata de una cuestión con muchas variantes y que por lo tanto exigirá soluciones diversas, con la necesaria seguridad todas, pero adaptada cada una a las necesidades del caso. Esas soluciones serán tanto mejores cuanto más flexibles y adaptables sean, y en ese sentido la propiedad privada individual quizá sea la menos adecuada, a pesar de sus virtudes cuando se pone en primer plano, como lo hace De Soto, no su capacidad como satisfactor de necesidades, sino su transabilidad como mercancía y su aptitud para ser soporte de negocios económicos y financieros.

De todas las múltiples formas de tenencia segura que existen, muchas de las cuales se describen en este libro, la propiedad colectiva es, en cambio, una de las más seguras. No necesariamente la mejor —porque mejor o peor en esto no depende de factores intrínsecos sino de las circunstancias de cada destinatario—, pero sí con muchas ventajas sobre la propiedad privada individual, la principal de las cuales es que en la eterna contradicción entre la vivienda como derecho y la vivienda como mercancía, es la materialización de lo primero, mientras que la propiedad individual es el vehículo para lo segundo.

Lo curioso del caso es que mientras quienes defendemos la importancia de que existan diferentes formas de tenencia segura, no negamos la propiedad privada individual ni abogamos porque sea borrada de la faz del planeta, quienes sostienen que el mundo gira alrededor de ella y que toda otra idea es hereje, niegan cualquier alternativa. Esto no es casual: postular que este asunto de la tenencia se puede resolver de otra manera es moverles su eje del mundo, porque están convencidos de que para que éste siga girando, no hay derecho más importante que el de la propiedad.

Por nuestra parte, coincidimos con los movimientos sociales populares y parte de la academia (la comprometida con aquéllos), en que no existen posibilidades de materializar el derecho a la vivienda, si el acceso a la misma se sigue manejando en términos de mercado. Porque no se puede pensar que la solución de un problema que afecta a los sectores más pobres, se dé a través de negocios lucrativos para los más ricos. Antes bien, hay que recurrir a redistribuir la riqueza, gravando a éstos, para obtener los recursos necesarios para llevar adelante esas políticas.

Y el eje central de la mercantilización del acceso a la vivienda lo constituyen sin duda la producción y la propiedad y, de acuerdo a la forma en que se manejen éstas, habrá más o menos posibilidades de acceder a la vivienda y conservarla, por parte de quienes tienen bajos ingresos, o de negociar con ella por parte de inversionistas, empresarios y especuladores.

Respecto de la producción, en *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina*<sup>6</sup> discutimos largamente ese asunto, llegando a la conclusión que la producción social del hábitat, es decir aquella que se realiza directamente por la población, con o sin financiamiento público, es la vía más eficaz para resolver los problemas habitacionales de los sectores populares.

En el caso de la propiedad, o mejor y más precisamente dicho, de la tenencia segura, contrariamente a lo que creen y defienden los pensadores liberales, lo que importa en el derecho a la vivienda no es la disponibilidad total y exclusiva de la misma (para acceder al crédito mediante hipotecas, como sueñan ellos) sino la seguridad en la posesión.

Como ya se dijo, existen numerosos sistemas de tenencia en la jurisprudencia, desde la propiedad individual exclusiva, en una punta, a la propiedad social en la otra. Pero entre esos dos extremos hay diversos procedimientos que vinculan el bien vivienda con los destinatarios, entre ellas el arrendamiento; el usufructo; el derecho de uso; el uso y goce de los socios de una cooperativa, que los cooperativistas uruguayos llaman «propiedad colectiva»; la enfiteusis; la anticresis; el *leasing*, y otros menos conocidos

La propiedad cooperativa, con el derecho de uso y goce para los socios como contrapartida de su aporte, se ha levantado como alternativa con singular fuerza en el Uruguay a partir de la modélica Ley de Vivienda de 1968.

6 Se trata de un trabajo colectivo, cuyos autores coinciden prácticamente con los de este libro. El trabajo fue auspiciado por el Centro Cooperativo Sueco, hoy We Effect, es del año 2012 y la edición es del propio SCC y Ediciones Trilce de Uruguay.

La difusión en muchos países de la región, adaptándolo a cada realidad, del modelo de autogestión y ayuda mutua uruguayo (el «Modelo FUCVAM»), indisolublemente ligado a la propiedad colectiva, ha permitido explorar ese otro tipo de tenencia, y para sorpresa de muchos, el mismo ha arraigado con fuerza, quizá porque se emparenta más con las tradiciones ancestrales meso y sudamericanas que el moderno modelo individualista y mercantil.

Hoy se produce un proceso de «vuelta a las fuentes», que empezó siendo tímido y va cobrando fuerza. Como muchas veces sucede, no se trata de inventar nada nuevo, sino de usar múltiples herramientas que ya existen y que el dogmatismo neoliberal había condenado al desuso, y de volver a viejas tradiciones, por suerte no olvidadas. Esa idea se va abriendo paso en el continente, superando obstáculos legales, prejuicios sociales e intereses económicos y políticos. Desbrozar esos caminos, que es tarea de los gobiernos pero será iniciativa de la gente, puede abrir, como sucedió en Uruguay, dimensiones insospechadas.



# **Panorama de Sur a Norte en América Latina**



Chile



Propiedad individual de conjuntos colectivos.





# Buscando alternativas colectivas en un escenario neoliberal

*Ana Sugranyes, Raúl Morales y Susana Aravena<sup>7</sup>*

El contexto chileno no favorece la puesta en práctica de alternativas habitacionales basadas en la propiedad colectiva. El Chile republicano concentra todas las características de un estado centralista, liberal y eurocentrista. El Chile moderno, desde hace treinta años, es campeón del neoliberalismo. Sin embargo, desde hace diez años, los procesos sociales, liderados por los estudiantes y los pobladores, logran levantar su voz y exigir fórmulas de cambio en el discurso y las prácticas imperantes.

Este artículo busca responder a dos preguntas: ¿por qué no ha prosperado la propiedad colectiva en Chile?, y: ¿cómo las políticas de vivienda profundizaron la opción única de propiedad individual y, a la vez, la ponen en jaque? Terminaremos explicando cómo los pobladores de la comuna Pedro Aguirre Cerda en Santiago van construyendo una alternativa solidaria de autogestión, teniendo en cuenta las limitaciones del contexto.

## El por qué no ha prosperado la propiedad colectiva en Chile

La organización del espacio en la tradición del pueblo mapuche estaba definida a partir de demarcaciones territoriales. Se trataba de una estructura jerárquica dirigida por la figura del *lonko*,<sup>8</sup> con fuerte poder y autoridad.

7 Ana es arquitecta y doctora de la universidad TU-Delft. Ha sido la secretaria general de la Coalición Internacional del Hábitat (IHC, por su sigla en inglés). Catalana de corazón, chilena por adopción y ciudadana del mundo por convicción, es especialista en política habitacional y ha acompañado, durante casi cuarenta años, procesos sociales de construcción del derecho a la vivienda y a la tierra, especialmente en Guatemala y en Chile.

Raúl es chileno, sociólogo de la universidad de Artes y Ciencias Sociales, y tiene 33 años. Parte importante de sus estudios e intereses personales se han vinculado al ámbito social, trabajo comunitario y ejecución de proyectos sociales. Ha trabajado en la toma de Peñalolén, en un preuniversitario popular, en la Corporación SUR y en el programa *Quiero mi barrio*.

Susana es antropóloga social, es parte del equipo de trabajo de la Corporación SUR, participa en la Red de Hábitat Popular Chile, y actualmente coordina la experiencia piloto de producción social de hábitat en la municipalidad de Pedro Aguirre Cerda, Santiago.

8 Lonko, en mapudungu, la máxima autoridad de la comunidad.

La organización del trabajo del pueblo mapuche no correspondía a la fórmula de un trabajo comunitario, ni de la *mita andina*.<sup>9</sup> Se trataba más bien de un sistema en que cada comunidad hacía sus labores productivas, en torno a una estructura familiar poligámica, donde cada mujer tenía su propio huerto.

Existían formas de cooperación, como la *minga* o *mingako*, propia de sociedades de pequeños agricultores, con comunidades dispersas trabajando con sus familias, que en algún momento del año necesitan más gente para tareas específicas. El día señalado, quienes concurren a ayudar son atendidos con comida y bebida por los dueños de casa, que además contraen el deber de devolver el día trabajando a su vez cuando se inviertan los roles. Esta ayuda mutua se mantiene aún en la isla de Chiloé, para el cultivo de la papa y para la tira de casa.

La fuerza guerrera del pueblo mapuche resistió a la corona española y a la república hasta mediados del siglo XIX.<sup>10</sup> Una vez vencida, a ésta se le impuso la lógica de la hacienda y del latifundio en todo el territorio mapuche. En las primeras décadas del siglo XX, la tierra se dividió, entregando a las comunidades *títulos de merced*, que terminaron por convertirse en títulos de propiedad privada en los recientes años ochenta, durante la dictadura militar.

Estamos entonces ante una realidad, desde el nacimiento de la república de Chile, la matriz ideológica sobre la cual se cimienta el país se identifica con el liberalismo económico. En este contexto, la esencia liberal de la legislación chilena se expresa en un código civil basado en la lógica del derecho a la propiedad individual, elevándolo a la calidad de derecho fundamental. En este escenario institucional y jurídico, se coarta *de entrada* la viabilidad jurídica de la propiedad común del territorio.

Con los militares en el poder por medio del golpe de 1973, en respuesta a los modelos desarrollistas y estatistas implementados desde la primera mitad del siglo XX, la patria pudo ser «refundada» desde la óptica de los vencedores, promulgándose en 1980 la constitución política de la república, vigente hasta nuestros días. Esta «refundación liberal» de la nación vino a recontextualizar, radicalizar y profundizar algunos de los aspectos clave del liberalismo ya dominante. La Constitución vigente<sup>11</sup> promueve y facilita, más allá de eventuales limitantes regulato-

9 Mita Andina, sistema de organización del trabajo basado en que la comunidad prestaba una cantidad de gente para el trabajo en obras públicas.

10 Para más referencias, ver, Bengoa, José (1996). Historia del pueblo mapuche, Ediciones SUR, <<http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=2653>>.

11 Es por ello que hoy mismo, parte importante de las demandas de la ciudadanía y movimientos políticos y

rias o de la mitigación de sus efectos más adversos, la privatización de bienes y servicios que, previo a 1973, estaban a cargo del estado,<sup>12</sup> entre ellos vivienda, salud, educación y transporte.

El derecho a la propiedad individual y la libre circulación de los bienes, constituye la piedra angular del modelo social promovido históricamente por las élites a través del estado y sus instituciones, salvo excepciones constituidas por gobiernos de corte socialista-estatista. Estos preceptos se han profundizado, «enquistándose», por decirlo de algún modo, en el «ADN institucional» del país y el estado, a través de la gestión de los gobiernos de turno, y es un agente que desde lo institucional ha coartado decididamente las experiencias de propiedad colectiva del suelo.

Sin embargo, los procesos sociales acontecen generalmente «a contrapelo» del discurso dominante. A la primacía del individualismo y el lucro se oponen, a través de la historia, experiencias de articulación social promovidas desde distintos sectores sociales que —con mayor o menor grado de representatividad e incidencia política y social— conforman un discurso y una práctica contrahegemónica. Son experiencias diversas y no exentas de conflictos, pero que tienen en común proponer la organización colectiva, la recuperación de espacios, la asociación solidaria para la satisfacción de necesidades comunes y, en algunas ocasiones, la disputa del poder político.

El aspecto específico de la promoción de la propiedad colectiva del suelo o de la vivienda ocupa un lugar importante en la historia de las organizaciones sociales en general y del corporativismo en particular. Las situaciones en las cuales se produce una comunidad de bienes tienden a ser transitorias, y en este sentido, no existen en el Chile «moderno» experiencias exitosas y masivas de propiedad colectiva de vivienda.

El emblema de estas experiencias se centra en el pueblo mapuche. Después de la «pacificación de la Araucanía» —eufemismo con el que se denomina el proceso histórico militar y social de aniquilación, sometimiento, empobrecimiento y reducción territorial de los mapuches—, se implementó una política

sociales guardan relación con la implementación de una asamblea constituyente que promueva una «refundación» de la República, por medio de una nueva Constitución.

12 En este artículo, la palabra estado» se escribe con minúscula. Dado el tenor del documento, se establece una igualdad de importancia entre el rol del «estado» y de la «sociedad civil», por lo que ambas referencias reciben el mismo tratamiento, expresado en minúsculas. Lo mismo para referencias institucionales y programas.

de reduccionismo que dejó a los mapuches con alrededor del 10 por ciento de su territorio original.<sup>13</sup>

En este contexto, algunas comunidades y territorios persistieron casi extra institucionalmente —con un reconocimiento «discreto» por parte de la institucionalidad chilena— en la realización de experiencias de propiedad colectiva y comunitaria del suelo. El informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato describe cómo en plena época de los ochenta persistía aún este tipo de tenencia del suelo:

En 1986, los caciques del alto Bío Bío, en conjunto con autoridades regionales y de la iglesia católica, firmaron el «Acta de Ralco», en la que se establecía que la propia comunidad, por decisión de sus miembros, era quien debería establecer el tipo de propiedad que se daría. Los tipos de propiedad posible eran la colectiva o la mixta, definida como hijuelas individuales en invernada y colectiva en veranadas.<sup>14</sup>

Sin embargo, el mencionado acuerdo no fue respetado, procediéndose a una suerte de «chantaje» a través del cual el estado garantizaba la propiedad de la tierra de las comunidades a condición de que ésta fuera subdividida y asignada mediante títulos individuales. Este acontecimiento refleja la figura de un estado propiamente moderno «invadiendo» —«regularizando»— un territorio, en cierto modo aún no plenamente conquistado. La tendencia progresiva ha sido promover el establecimiento de una estructura jurídica que propenda a la subdivisión y privatización del suelo:

la anexión «de derecho» es un tema que aún no ha sido resuelto por el aparato jurídico estatal chileno. La sucesiva aplicación de diferentes procedimientos jurídicos tendientes a abolir el derecho de propiedad colectiva marca un hito en el largo proceso de inhabilitar definitivamente la existencia de la «propiedad indígena».<sup>15</sup>

La consideración jurídica de «territorio mapuche» implicaba el hecho de que no existía un propietario individualizable de los predios, por lo cual puede ser considerada como propiedad colectiva del suelo. No obstante lo anterior, en el año 1979 se decretó la abolición del status de «excepción jurídica» del cual eran objeto las reservas indígenas, aboliéndose la propiedad colectiva de la tierra mapuche y sustituyéndose la constitucionalmente por la propiedad privada e individual.

13 Según distintos estudios, la proporción de tierras propiamente mapuches luego de la «pacificación» de la Araucanía, oscilaría entre un 5% y un 10% del total.

14 Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, Gobierno de Chile, 2003.

15 Calbucura, Jorge, *Consecuencias de la privatización de las reservas indígenas mapuche*, Ñuke Mapuforlaget, Puerto Saavedra, Ruca Traro, 2003.

Otra experiencia de propiedad colectiva de vivienda y de suelo la constituye el cooperativismo. En Chile existe una larga tradición cooperativista en el ámbito productivo, donde las cooperativas promueven la colectivización de los excedentes de la producción y la democratización del funcionamiento de fábricas y empresas. Se trata de instancias de propiedad colectiva, en este caso, de la plusvalía generada en la producción de bienes y de los servicios. El cooperativismo promueve la cooperación entre asociados, sean estos productores o consumidores, implementando la colectivización de la producción, de la distribución y de los excedentes generados, oponiéndose de por sí al paradigma de la propiedad individual y privada. Históricamente, desde los albores del siglo XIX, las mutuales, gremios y federaciones de trabajadores constituyen sus primeros cimientos, por medio de la promoción, en la práctica, de valores como la ayuda mutua, la igualdad, la equidad y la solidaridad entre trabajadores.<sup>16</sup>

Hoy por hoy, el cooperativismo se mantiene vigente en Chile en la tradición de lo que la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), fundada en Londres en 1895, define como «una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada».

Ahora bien, la representatividad que tiene la ACI en nuestro país es mínima, ya que de las dos mil cooperativas que actúan en Chile, solamente una pertenece a la mencionada asociación.<sup>17</sup>

Sin desmedro de ello, las cooperativas en Chile surgen a partir de la experiencia de las agrupaciones mutualistas de mediados del siglo XIX inspirándose, entre otros elementos, en los preceptos promulgados por la Sociedad de la Igualdad.

16 ACI-Américas 2013; Martínez 1995; López 2007, en: Cancino, Ana María. *Cooperativismo y comunidad: hacia una identidad cooperativista. Experiencias de la Cooperativa La Manzana. Valdivia. Región de los Ríos*. Tesis para optar al título de antropóloga, Universidad Bolivariana.

17 Ver el documento «Las cooperativas en Chile» (2004). El documento presenta información sobre la distribución por sectores de actividad y por ubicación en cada una de las trece regiones en las que está dividido el país, para las 2.132 cooperativas vigentes al 31 de octubre de 2004, 921 de las cuales estaban activas a esa fecha. Asimismo, presenta la cantidad de socios de cooperativas con los mismos criterios de desagregación de la información y analiza la evolución del crecimiento neto del sector cooperativo chileno entre los años 1990 y 2001. De acuerdo a este informe, en Chile existen 2.132 cooperativas vigentes cuyos padrones superan los 1.255.000 cooperativistas asociados. El sector que nuclea al mayor número de cooperativas es el de vivienda, que alcanza las 740, mientras que el mayor número de socios es el de las de ahorro y crédito, que supera los 734.000. Fuente de la información: Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía de Chile.

Surgieron así experiencias como las sociedades de socorro mutuo, a través de las cuales los trabajadores promovían instancias de apoyo solidario en aspectos tales como trabajo, vivienda, salud, entre otros.

El cooperativismo también tuvo una gran influencia por parte de la iglesia católica, en su vertiente más vinculada con la doctrina social, y por ende, con un mayor compromiso con las clases populares, promoviéndose desde su propio seno este tipo de organización. También las sociedades de resistencia obrera, propendieron a promover este tipo de asociatividad entre trabajadores, debido a que sus características permitían la asociación solidaria entre pares. En definitiva, el movimiento obrero, en sus distintas manifestaciones a lo largo de su historia, constituye el escenario y contexto a partir del cual se yergue el cooperativismo a nivel mundial, y en particular en Chile.

En la actualidad, el funcionamiento de las cooperativas está regulado por la *ley general de cooperativas* N.º 19.832 que las define como «asociaciones que de conformidad con el principio de la ayuda mutua tienen por objeto mejorar las condiciones de vida de sus socios».<sup>18</sup> Pero esta ley no menciona la propiedad colectiva, menos aún la propiedad colectiva del suelo para los temas habitacionales.

### **Cómo las políticas de vivienda profundizaron la opción única de propiedad individual y cómo la ponen en jaque**

Como ya explicamos ampliamente en la publicación *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina*, las opciones habitacionales en Chile están ajustadas a las políticas públicas de financiarización de la vivienda, desde una perspectiva de mercado.<sup>19</sup> Es así como el *subsidio habitacional* —un mecanismo de financiamiento basado en una contribución del estado a las empresas de la construcción para que éstas, dando techos de mala calidad a los pobres, puedan trabajar a gusto, con buenas ganancias y sin competencia— ha reducido la política social de vivienda a un ejercicio de focalización de recursos fiscales a los sectores de menores ingresos, para que toda familia chilena pueda aspirar a la vivienda propia, en función del dogma dominante de la propiedad privada.

Analizado el problema desde el enfoque del derecho humano a la vivienda adecuada, la implementación efectiva de este derecho es aún un gran desafío en

18 Ley 19.832, Ley General de Cooperativas disponible en su versión digital en <[www.decoop.cl](http://www.decoop.cl)>.

19 Ver Ana Sugranyes «La reconstrucción social del subsidio habitacional», en *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina*, Ediciones Trilce-CCS, 2012.

Chile, en particular cuando entendemos que una vivienda es mucho más que un techo y cuatro paredes.

De los distintos atributos que garantizan el derecho a una vivienda adecuada —seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras; gastos de vivienda soportables; vivienda habitable y asequible, y localización, además de los componentes de información y participación y de no discriminación— resulta especialmente preocupante el hecho de que, a pesar del dogma imperante de la propiedad privada, la seguridad de tenencia de la vivienda social aparece ahora en jaque.

Por primera vez, en su informe 2013, el instituto nacional de derechos humanos, INDH, aborda situaciones en que los habitantes de vivienda social expresan sufrir amenazas en cuanto a la permanencia de sus derechos de propietarios.<sup>20</sup> Estos contextos de inseguridad se dan especialmente en conjuntos de vivienda social construidos en los años noventa en la periferia de las grandes ciudades. Se trata de asentamientos, con viviendas con una superficie inferior a 40 m<sup>2</sup>, en las cuales vive un promedio de cuatro a cinco personas, en entornos barriales de desarrollo mínimo y en grandes manchas urbanas de estigmatización de la pobreza. Los habitantes ven frustradas sus aspiraciones a la vivienda propia y expresan querer abandonar estos barrios donde abunda la violencia y el mal vivir. No obstante, en el transcurso de los años, los habitantes, a través de una inversión propia y obteniendo planes de reparación por parte del estado, han logrado mejorar la calidad de sus viviendas y apropiarse, mal que bien, del entorno barrial.

Actualmente, sea por el programa del ministerio de vivienda y urbanismo (Minvu), *segunda oportunidad*<sup>21</sup> o por el de la reconstrucción pos terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010,<sup>22</sup> decenas de familias perciben que la compensación

20 Ver sección del derecho a una vivienda adecuada, del capítulo derechos económicos, sociales y culturales, del «Informe anual situación de los derechos humanos en Chile 2013», INDH, en <<http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2013/12/5.-Derechos-economicos-sociales-y-culturales.pdf>>.

21 En 2013, el Minvu anunció la inversión de 46 millones de dólares para sustituir los primeros 1.000 departamentos de condominios sociales por una nueva vivienda con los actuales estándares habitacionales. «Este programa es una segunda oportunidad para aquellas familias que creyeron cumplir con el sueño de la casa propia y que hoy están atrapadas en condominios sociales de alta vulnerabilidad social, y que no cumplen con los estándares mínimos de una vida digna», explica el ministro de vivienda y urbanismo, <[http://www.minvu.cl/opensite\\_det\\_20121009162922.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_det_20121009162922.aspx)>.

22 El terremoto de Chile de 2010 fue un sismo ocurrido el sábado 27 de febrero de 2010, que alcanzó una magnitud de 8,8 Mw. El efecto del terremoto, debido a su alta magnitud, fue devastador. Un fuerte tsunami impactó las costas chilenas como producto del terremoto. Las víctimas fatales llegaron a un total de 525 fallecidos. Gran parte de las localidades de las regiones del Maule y del Bío Bío quedaron completamente destruidas. Fuentes oficiales cifraron, el día después del desastre, en medio millón el número de vivien-

ofrecida por el estado las obliga a desplazarse hacia nuevas áreas de la periferia más alejadas que su ubicación presente, lo que implica la pérdida de los tejidos sociales y de las ventajas vinculadas a las mejoras obtenidas durante veinte años. De hecho, no tienen la opción de adquirir una nueva vivienda en el entorno de sus barrios.

Para entender el problema, presentaremos brevemente dos casos,<sup>23</sup> cuyo trasfondo se asemeja a situaciones de desalojo, como en el contexto de violación del derecho a la vivienda que se da en torno de mega proyectos o mega eventos. El afán inmobiliario saca a los pobres de su hábitat, en nombre de la modernidad, de los juegos olímpicos o de la copa de fútbol. En el caso de Chile, el valor de los terrenos y el pretexto de una reconstrucción pos terremoto expulsan lejos, a la periferia, a propietarios de conjuntos de vivienda social que «ya cumplieron su vida útil», como pregona el Gobierno.

El primer caso a analizar es la villa de vivienda social «Francisco Coloane», en el extremo sur-poniente del sector Bajos de Mena, en la comuna de Puente Alto de Santiago. Este conjunto alberga mayoritariamente familias de bajos ingresos, trabajadores de la construcción, empleadas domésticas, vendedores ambulantes, y pequeños comerciantes, entre otros. Se construyó en el año 1996. Tiene 1.188 departamentos, de 42 a 45 m<sup>2</sup>.

En mayo de 2013 Minvu, ofreciendo su *programa segunda oportunidad*, derrumbó el primer edificio y propone demoler 300 departamentos en el primer llamado del año 2013. Los vecinos afectados reciben un *voucher* endosable para otro proyecto del ministerio, por un valor de unos 22.000 dólares. El problema está en que las ofertas actuales de vivienda por este monto se encuentran mucho más lejos, en la periferia de la periferia, fuera de la trama urbana de Santiago. Al respecto, un dirigente de la Villa Coloane dice:

Después de haber luchado tanto y que nos digan ¡ahora váyanse! ¿Y dónde vamos a ir? Ah, ese es problema de ustedes (responde el Minvu). Todo eso duele, duele. Ellos dejan 12 blocks demolidos y ¿quién nos asegura que habrá una solución? La gente sigue con la incertidumbre de no saber qué va a pasar, porque en esta villa

das destruidas y en al menos en otro millón y medio el de dañadas en alguna medida. El sismo, que fue percibido con fuerza por cerca del 80% de la población chilena, dejó una cifra estimada de 2 millones de damnificados, más del 10% de la población de Chile.

23 Los dos casos, aquí presentados, corresponden al estudio de casos que indaga y caracteriza el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada de las personas, chilenas y migrantes, que residen en cuatro formas de gueto: campamento, cité o conventillo, aldea de emergencia posterremoto y conjunto de vivienda social, realizado por la organización SUR en 2013 para el instituto nacional de derechos humanos, INDH.



quedan doce blocks, de esos, nueve ya fueron publicados y notificados en el diario oficial como expropiación.

El otro caso es de la periferia de Concepción. El conjunto Villa Futuro está en Chiguayante, en la orilla del río Bío Bío, zona actualmente muy cotizada por los intereses inmobiliarios. Se trata de 29 blocks, con un total de 1.320 departamentos de 38 metros cuadrados. Los departamentos han sido entregados en 1994 a matrimonios jóvenes con niños(as) que vivían de allegados en otras partes de la periferia de Concepción y aceptaron esta oferta porque no había otra alternativa. Durante diez años, la Villa Futuro ha ido consolidándose, con capacidades de organización de los pobladores. En 2005, la totalidad de las familias alcanzaron la titulación de las viviendas, que se inscribió en un plan general de condonación de las deudas.

Después del terremoto del 27/F 2010, los habitantes de la Villa Futuro han sufrido una ofensiva sostenida de las autoridades para que abandonen sus departamentos, por la supuesta inhabitabilidad de los mismos. Sin embargo, de los 29 blocks, tan sólo uno tenía certificado de Inhabitabilidad por consecuencia del terremoto de 2010 y ese block ya fue demolido, así como otros siete.

En la Villa Futuro, siguen viviendo más de mil familias. Al respecto, una dirigente de Villa Futuro dice:

No me da ninguna garantía, porque hoy día no sólo el derecho a la propiedad está siendo vulnerado, sino que mi vida, mi parte física, mi parte emocional. No hay tranquilidad para nosotros, porque han invadido la villa con amenazas... Hicieron reuniones por block y nos amenazaban de esa forma, que si nosotros no nos íbamos, nos cortaban la luz y el agua y nos echaban a los pacos.<sup>24</sup> Como los echamos de acá, de Villa Futuro, empezaron a llamar por teléfono. También debo decir que hasta el día de hoy, después de las promesas, hemos conseguido, por medio de la ley de transparencia, que el Director del Serviu<sup>25</sup> nos diga qué van a hacer con el terreno. Hasta el día de hoy no hay claridad de qué es lo que se va a hacer, y nos mandó a decir que no existe ningún proyecto para Villa Futuro. O sea, nadie sabe qué van a hacer con estos enormes terrenos. A ello se deben sumar las condiciones deplorables en que ha quedado la Villa Futuro, al ser un lugar que muestra departamentos saqueados, toma de departamentos, llegada de vendedores-trafficantes de pasta base y transacciones de arriendos ilegales. Los vecinos acusan estar despojados de su vivienda y sentirse obligados a abandonar su espacio de convivencia de casi veinte años, viéndose obligados o a encontrar

24 La expresión «los pacos» se refiere al Cuerpo de Carabineros, la policía en Chile.

25 El Serviu, servicio de vivienda y urbanización, es una entidad regional que ejecuta la política del ministerio de vivienda y urbanismo.

soluciones más baratas y más lejos, en la periferia, o a aceptar los departamentos del nuevo conjunto habitacional Santa Francisca, construido cerca de Villa Futuro, para volver a invertir en mejoras y pagar gastos comunes que consideran muy altos. La hipótesis que manejan los vecinos y vecinas, es que el valor de los terrenos aumentará considerablemente debido a la construcción de la costanera que va desde Concepción hasta Hualqui, pasando por toda la ribera norte del río Bío Bío, donde se encuentra la Villa Futuro. Los vecinos y vecinas que aún permanecen en la Villa, proponen remodelar los departamentos «2 por 1», esto es unir dos departamentos y así ampliar su tamaño.

Ambos casos demuestran que en el Chile de hoy ya ni siquiera está garantizada la seguridad de tenencia de viviendas en propiedad. Los *con techo*,<sup>26</sup> centenares de miles de familias pobres que obtuvieron la *casa propia anhelada*, no sólo viven en la precariedad de viviendas y barrios de mala calidad, sino que, en estos últimos años, han visto amenazada su seguridad de tenencia por el apetito inmobiliario reinante.

### **Una propuesta de cooperativismo autogestionario**

Como se ha explicado más arriba, el cooperativismo autogestionario tiene una larga historia en la sociedad chilena y vuelve a ser parte de nuestro presente. En efecto, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por borrar esta parte de la historia sociopolítica del país, el cooperativismo resurge como una alternativa de organización que busca romper los límites que nos impone el modelo neoliberal.

La naturalización de la idea: que la vivienda es un bien que se transa en el mercado y al cual se accede de manera individual, lentamente y de manera marginal, inicia un proceso de transformación. Es a partir de la crítica al actual modelo de producción de vivienda, del encuentro y reactivación de organizaciones sociales y de pobladores, que se ha llegado a la necesidad urgente de generar y desarrollar propuestas que tiendan a la recuperación de la historia del movimiento cooperativo en Chile en materia habitacional.

En el mes de abril del año 2013, en la comuna de Pedro Aguirre Cerda, en el gran Santiago, se firmó un convenio entre la Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular, SELVIP, y la autoridad local de este municipio. Este convenio busca

26 Referencia a la publicación de Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Ediciones SUR (2005), que explica los productos del subsidio habitacional y las condiciones de vida en los conjuntos de vivienda social construidos entre los años 1985 y 2000.

recuperar la historia del cooperativismo chileno, como parte del movimiento cooperativista latinoamericano y en particular, recoger la experiencia social de conformación urbana de la comuna, impulsando a partir de ello el diseño e implementación de una experiencia piloto en materia de producción social autogestionaria del hábitat popular.

El desarrollo de una experiencia demostrativa, esperamos colabore en los próximos años a generar políticas que permitan disponer de recursos del estado para multiplicar esta forma de producción de viviendas para los sectores populares y más marginados de nuestro país. Esta experiencia podría ser gatilladora de procesos de innovación al interior de los municipios, lo que implica asumir compromisos respecto de la gestión local, con miras a la construcción de territorios democráticos, que respondan efectivamente a las necesidades de sus habitantes. Esto, tal como demuestra la experiencia de otros países en América Latina, en que las organizaciones han logrado sostener y crear alternativas de construcción social no sujetas a la ganancia y explotación por parte del capital privado, es una empresa ardua pero posible.

También resulta importante en esta etapa de desarrollo de experiencias diversas, relevar los avances del movimiento popular en Chile, en particular destacar las experiencias del movimiento de pobladores en lucha, MPL, la experiencia de la red IRA (inmuebles recuperados por autogestión), de inmuebles ocupados y recuperados en la ciudad de Valparaíso, la Red de Hábitat Popular que es la impulsora de la experiencia en la comuna de Pedro Aguirre Cerda, así como la generación de experiencias cooperativas de trabajo, y su articulación con las experiencias autogestionarias en vivienda.

Sin embargo, se aprecia que se trata de procesos que serán de largo aliento y que tendrán que sortear considerables obstáculos y limitaciones, propias del contexto local y nacional, tanto a nivel institucional como del contexto social-comunitario. En este sentido, la experiencia piloto se concibe como un hito, más que como fin en sí mismo, pero fundamental para el desarrollo del proceso general.

Las experiencias en gestación buscan romper con la lógica pasiva de los comités de allegados, considerando las limitaciones objetivas —inexistencia de un marco legal— y subjetivas —asistencialismo y miedo, herencia de más de 30 años de imposición de un modelo individualista—. En este sentido, y como primer paso, apostamos a recuperar formas comunitarias de construcción de hábitat, y la gran tarea pendiente es la propiedad colectiva, en contra del dogma imperante de la propiedad individual.



## Argentina



Represión durante la Huelga de Inquilinos o «Huelga de las Escobas» de 1907, protagonizada fundamentalmente por las mujeres de las familias.  
Foto de la revista *Caras y Caretas*, 1907



# La construcción social de la propiedad privada en la evolución histórica reciente del país y la región

Raúl E. Fernández Wagner<sup>27</sup>

En este trabajo intentaremos dialogar con las consignas de los editores, teniendo como premisa que la *propiedad* y en particular *la propiedad privada*, es una construcción social dada en la historia reciente de la humanidad. En efecto, frente a las inmemoriales formas sociales de uso y derechos sobre la tierra, es recién en los últimos doscientos cincuenta años cuando se ha consolidado la prevalencia de la propiedad privada. Esa consolidación parte del cercado de las tierras y avanza con su consagración jurídica, en coincidencia con el desarrollo del Estado liberal, y más recientemente se extiende a todo el planeta, mediante la expansión global de las formas capitalistas de producción y consumo.<sup>28</sup> Este hecho ha alterado paulatinamente la relación del hombre con la tierra, y sus diversas formas de uso y apropiación, donde en el pasado predominaban en gran parte los usos, las servidumbres y las responsabilidades colectivas.

Partimos entonces, de considerar que la propiedad privada constituye un modo de relacionamiento social. Podrían haberse impuesto otras formas de relacionarse el hombre con la tierra —como lo demuestran los procesos históricos de distintos pueblos—, pero ha prevalecido esta forma por sobre otras.

27 Argentino, arquitecto, especialista en Tecnología de la Vivienda (IPT-SP, Brasil) y candidato a doctor en Vivienda y Urbanismo (Architectural Association Graduate School-Londres). Profesor del Área de Urbanismo y director académico de la «Especialización en Desarrollo Local en Regiones Urbanas» de la Universidad Nacional de General Sarmiento y creador y director de la Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad Nacional de Mar del Plata (1997-2007) y de la Especialización «Gestión Local del Hábitat Popular» en la de Rosario (2005-2009). Es evaluador en organismos de ciencia y técnica, integrante de redes internacionales y autor de diversos artículos y ponencias en temas urbanos y habitacionales. Es además consultor en políticas de vivienda, mercados del suelo y desarrollo local en organismos y gobiernos locales, provinciales y nacionales de Argentina y América Latina. organizador e integrante del espacio multisectorial «Habitat Argentina».

28 Una noción de propiedad que está «congelada en nuestros códigos y sobre todo sacralizada en nuestras mentes» como define Rosa Congost (2007).

## Introducción

Argentina es un país con un vasto territorio de 2.780.400 km<sup>2</sup> (el octavo más grande del mundo) y justamente la tierra ha estado desde los inicios en el eje político de su construcción como nación. Por una parte, por el desafío de tener que «ocupar» este enorme territorio (lo que derivó en el desplazamiento y aniquilación de los pueblos originarios) y, por otra parte, porque la tierra ha sido el factor principal en la acumulación de poder (no sólo de capital).

El resultado fue una concentración obscena de la propiedad. Por ejemplo, el Censo Nacional Agropecuario de 2002 estableció que de las casi 175 millones de hectáreas agropecuarias de todo el país, 74 millones están en poder de tan sólo cuatro mil de los casi 300.000 productores agropecuarios que existen. Esos grandes propietarios tienen propiedades mayores a 5.000 ha, lo cual implica que el 1,3% de los propietarios poseen el 43% de la superficie total. Además, alrededor del 70% de la zona núcleo-pampeana no es trabajada por sus dueños, sino por distintas variantes de arrendamiento, en buena parte con contrato accidental. La renta agraria escasamente se aplica al desarrollo del interior o a la producción agropecuaria, estando mayormente dissociada de la promoción del desarrollo local.

Quando la Argentina se conforma en país —pasadas las guerras de la independencia— los estancieros ya representaban —desde el período colonial— un grupo pequeño de familias favorecidas por múltiples mecanismos de acaparamiento de tierras. Uno de ellos, Juan Manuel de Rosas, Gobernador de Buenos Aires desde 1829, se hace eco de sus colegas estancieros, que se quejaban de robos de ganado por parte de los indios, y emprende la primera campaña —financiada por la provincia y los estancieros bonaerenses preocupados por la amenaza indígena sobre sus propiedades— llamada la «Conquista del desierto» (1833-1834), que avanzó las fronteras hacia el sur. Posteriormente, como la consolidación del Estado Nacional hacía necesaria la clara delimitación de sus fronteras con los países vecinos, se vuelve imprescindible la ocupación del espacio patagónico reclamado por Chile durante décadas, y así se organiza la segunda «conquista del desierto» (1878-1885), encabezada por Julio A. Roca, que permitió a fines de la década de 1870, concretar estos objetivos con el «triunfo definitivo» sobre la población indígena. Es decir: masacrarlos y dominarlos para capturar sus tierras.

Luego este Estado nacional, consolidado a partir de 1880, no hizo otra cosa que continuar con las prácticas de los anteriores gobiernos, desarrollando una política sistemática de transferencia de las anteriores tierras indígenas (ahora públicas) a



manos privadas, mediante la donación, la venta o la recompensa por servicios prestados a la Nación. De este modo la concentración de la tierra en pocas manos y la expansión de los grandes latifundios fueron las consecuencias directas de la masacre indígena y el avance de las fronteras internas por las campañas militares de despojo territorial, tal como ocurrió en el caso de la Patagonia. Las considerables superficies de tierras antes ocupadas por los pueblos originarios pasaron a formar parte del patrimonio fiscal, iniciándose de inmediato el proceso de transferencia a particulares con un claro predominio de las grandes áreas dedicadas a la ganadería extensiva (Bandieri, 2005).

Por eso insistimos que no se puede hablar de la propiedad privada en Argentina, sin tener en cuenta el peso que esta institución tuvo en su configuración como nación. Pues así como la fuerza fue el recurso para quitarle la tierra a sus originales poseedores, la propiedad privada fue el mecanismo jurídico para traspasarla a la naciente burguesía.

### **Breve indagación sobre «la gran obra de la propiedad»<sup>29</sup>**

Para introducirnos y comprender en una breve referencia, cómo se ha dado la construcción social de la propiedad privada en nuestro tiempo, y la forma en que se impone como el organizador principal de nuestras relaciones socioespaciales, creemos importante mirar algunos rasgos del proceso histórico de dicha construcción y legitimación social.

El análisis de las formas históricas en que el hombre se relaciona con la tierra (en tanto fuente de vida y recursos) como proceso evolutivo reciente en la base del capitalismo contemporáneo, requiere retroceder hasta el feudalismo,<sup>30</sup> en tanto éste constituye un primer paso en la organización del territorio y por lo tanto de las relaciones de producción medievales. Esto luego se desestructura a partir del cercado de tierras, pero el feudo o contrato por el que un rey o gran señor cedía a un noble una tierra o un derecho para su usufructo (dado a cambio de su fidelidad) tuvo lugar en tiempos en los que la agricultura predominaba como fuente de riqueza.

29 Tomamos aquí la expresión acuñada por el historiador Marc Bloch y utilizada también por Rosa Congost (2007) como síntesis explicativa del proceso de construcción histórica de la institución de la propiedad privada absoluta.

30 Sin olvidar los antecedentes de la antigüedad, en particular el derecho romano, que constituyera el antecedente directo del derecho referido a la propiedad del siglo XIX.

La tenencia de la tierra pasaba de este modo a constituirse en el ordenador de la autoridad y de las relaciones de producción, ya que los usufructuarios tenían la obligación, basada en la ley o el derecho consuetudinario, de dedicar cierta parte de su trabajo o de su producción en beneficio de su superior feudal.

En el siglo XVIII el proceso de cercado de tierras desestructurará definitivamente el sistema feudal. Este proceso, denominado *cercamiento* («*enclosure*») se refiere a la delimitación y cierre de los terrenos comunales ocurrida en Inglaterra entre los siglos XVIII y XIX. Congost (2007) sobre la base de Henry Lapage (1986) afirma que aquí se produce una interesada conjunción entre «propiedad privada» y «propiedad cerrada».

Pues las *leyes de cercamiento* (*enclosure acts*) que se dictaron sobre todo entre 1760 y 1840 alteraron en forma definitiva la situación de los campesinos, que no podían ya usar los beneficios de los terrenos, favoreciendo la consolidación de grandes propietarios o *terratenientes*. La ley llevó a que todos los granjeros tuvieran que pagar para hacerse dueños de las tierras y también para poderlas usar, por lo que prácticamente todos las perdieron. A cambio se les dio un trabajo provisional, aunque dejándolos prácticamente sin hogar.

Hacia finales del siglo XVIII, este sistema había llevado a la concentración de la propiedad de las tierras en manos de la *aristocracia* inglesa y, por otro lado, había creado una masa de trabajadores desocupados, la mano de obra de bajo coste que será entonces empleada en el nuevo ciclo productivo *industrial*.

Bloch (2002) explica que en el sistema medieval no sólo hay que reconocer las comunidades de campesinos (los que trabajan la tierra) sino a los señores y los jefes en el poder, que tienen prerrogativas sobre el suelo y más tarde serán los propietarios. Se refiere al señorío y el régimen señorial. Explica que el señorío es antes que nada una tierra, una tierra habitada por hombres súbditos del señor, por lo que no debe confundirse el régimen señorial con el régimen feudal. Éste es una red de dependencias personales características de una aristocracia guerrera en desaparición, mientras el régimen señorial es una sujeción más antigua y duradera en el tiempo. Según Bloch, el señorío territorial es doble en el espacio: por una parte un dominio o reserva directamente poseído y explotado por el amo o señor, gracias a los servicios de trabajo que le deben los habitantes (u ocupantes perpetuos) de porciones de tierras del señorío, sistema que oscila entre la protección y la opresión.

En Inglaterra los campesinos habían perdido sus derechos sobre el suelo desde la Edad Media. Las explotaciones grandes habían incorporado muchas fincas

pequeñas, y al resto se le pudo imponer la concentración, con formación de cotos redondos y cercados. En Francia, por el contrario, estos derechos no dejaron de reforzarse, y en la edad moderna ningún régimen pudo concebir la revolución que suponía menoscabarlos. Para los economistas del siglo XVIII, las servidumbres comunitarias eran las peores enemigas de la propiedad; se podría decir, sin embargo, que en cierto sentido la fuerza de la propiedad fue lo que les permitió sobrevivir y posibilitó la transición de la vieja a la nueva agricultura (Bloch, 2002).

Si algo tenían en común los discursos sobre la propiedad en Francia y en Inglaterra, a pesar de tratarse de modelos jurídicos distintos —código en Francia, *common law* en Inglaterra— era el fuerte peso de la linealidad histórica. En ambos casos se trataba de considerar que el modelo de propiedad que había triunfado —la propiedad absoluta en Francia, la propiedad individual en Inglaterra— era superior al modelo anterior y necesario para el desarrollo económico (Congost, 2007).

La sacralización de estos derechos en este proceso histórico —que de hecho van a expresar la voluntad de poder de una minoría— no significará necesariamente su condición de inmutabilidad. Pero sí serán fundantes en el desarrollo del capitalismo occidental. Esto último, también constituye el punto de partida de lo que Karl Polanyi denomina «la dislocación territorial».

(...) lo que nosotros denominamos la tierra es un elemento de la naturaleza inexorablemente entrelazado con las instituciones del hombre; la empresa más extraña de todas las emprendidas por nuestros antepasados consistió quizás en aislar a la tierra y hacer de ella un mercado. Tradicionalmente, la mano de obra y la tierra no estaban separadas; la mano de obra formaba parte de la vida; la tierra continuaba siendo una parte de la naturaleza; vida y naturaleza formaban un todo articulado. La tierra estaba así ligada a las organizaciones fundadas en la familia, el vecindario, el oficio y la creencia con la tribu y el templo, la villa, la guilda y la iglesia (...).

(...) separar la tierra del hombre y organizar la sociedad con el fin de que satisfaga las exigencias de un mercado inmobiliario, ha constituido una parte vital de la concepción utópica de una economía de mercado (...) (Polanyi 2007).

Propiedad privada absoluta, libertad individual y cambio en los modos de producción son la base del capitalismo contemporáneo.

(...) Los mayores cambios operados (en poco tiempo)... han sido la Revolución francesa y las reformas benthamianas de los años 1830 y 1840. «Existe», escribía Bentham, «la condición más favorable para la prosperidad de la agricultura cuan-

do ya no existen mayorazgos, ni donaciones inalienables, ni tierras comunales, ni derecho de retracto, ni diezmos». Esta libertad de comerciar con las propiedades, y en particular con las propiedades de tierras, constituye una parte esencial de la concepción benthamiana de la libertad individual. Extender, de un modo o de otro, esta libertad fue el objetivo y el efecto conseguido por leyes tales como los Prescriptions Acts, el Inheritance Act, los Fines and Recovery Acts, el Real Property Act, la ley general sobre las enclosures de 1801 y las que le siguieron, así como los Copy Hold Acts de 1841 a 1926. En Francia, y en la mayor parte de la Europa continental, el código de Napoleón instituyó formas burguesas de propiedad, convirtiendo la tierra en un bien comercializable y a las hipotecas en un contrato civil privado.

Desde el siglo XVIII la asociación entre propiedad privada absoluta y progreso histórico estará fuertemente arraigada... y uno de los dogmas que más ha fortalecido la idea de la bondad y de la superioridad de la propiedad privada es que —como aseguraba Adam Smith— se impone la creencia de que este tipo de propiedad reporta el máximo beneficio económico para todos. En la ecuación *propiedad-crecimiento económico*, esos términos se han manejado como dos conceptos abstractos, sin tener en cuenta la desigualdad social, y menos aún que por la forma en que se realiza históricamente esta «obra de la propiedad» ello profundiza la desigualdad territorial. La propiedad de la tierra abrió un camino de acumulación de poder de los propietarios, dado que contaban con la facultad —incluso— de no hacer nada con la tierra —lo que hoy denominamos «retención especulativa»— factor intrínseco y de gran importancia en el desarrollo urbano moderno, por ejemplo.

Es más, la concepción de propiedad plena, absoluta y por lo tanto «perfecta» significa asumir una forma de «propiedad sin intermediarios» en la relación de los hombres con la tierra, lo que significa «*hacer una abstracción de muchos (individuos) y muchos derechos*» como afirma Congost. El mero enunciado de una propiedad «libre de cargas», «exclusiva», «perfecta» como aparece en forma indiscutible en el Código Civil francés, reafirma esto; no obstante, hay artículos que supeditan tal libertad de disponer «*siempre y cuando no contravenga leyes y reglamentos*», lo cual si lo ponemos en la realidad actual —por ejemplo de los códigos y legislación urbana— se corresponde con las limitaciones por restricciones urbanísticas, que forjan un conjunto de limitaciones muy precisas.

## **América Latina. La conquista y el régimen de la tierra en el derecho indiano**

Indagando sobre una presumible y lógica traslación europea de su forma de organización de la propiedad hacia América Latina, se comprueba que si bien la conquista española traslada automáticamente su sistema organizativo de usos y propiedad de la tierra, hay cuestiones algo diferentes, comprobándose que la historia real agrega otros matices.

Esto ocurre, en parte, porque en la España de la Edad Media la propiedad territorial fue más que nada un instrumento de organización político-social, que confería poderes al titular e imponía deberes respecto a la sociedad política. Con la reconquista de las tierras ocupadas por los moros —que posibilitó la incorporación al patrimonio real de inmensas extensiones— se van a priorizar los medios de repoblamiento a fin de asegurar: a) la efectiva ocupación de las posesiones abandonadas por los musulmanes en retirada; b) el premio a los que colaboraron en la empresa reconquistadora; c) el abastecimiento de los nuevos centros; d) la defensa contra una siempre posible reacción del enemigo; y e) el establecimiento del culto católico en tierras hasta entonces «infielles». Estos objetivos económicos, políticos, militares y religiosos, determinan la creación de instituciones adecuadas para cumplirlos. En este marco, algunas concesiones reales a señores estuvieron condicionadas a que éstos levantaran castillos y fortificaciones para asegurar la tierra reconquistada.

### La propiedad de la tierra en América

La Recopilación de Indias organizó la propiedad agraria sobre la base de que todas las tierras de América pertenecían a la Corona española como único propietario, mediante una disposición de 1578, que abarcó todo el suelo americano. La Ley XII libro IV de la Recopilación, que recoge dicha disposición de 1578, dice:

por haber Nos sucedido enteramente en el señorío de las Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y corona real, los baldíos, suelos y tierras que no estuvieren concedido por los Señores Reyes predecesores o por Nos o en nuestro nombre (...). (Mariluz Urquijo 1978).

La referencia al *señorío de las Indias* —que atañe a las Indias o en todo dominio eminente del Estado— evidencia que éste no pretende la propiedad entendida como institución del derecho privado y la prueba de ello es que en principio se respeta la propiedad preexistente de los indios, pues lo que sostiene la citada disposición son facultades sobre los baldíos, que serán justamente el objeto de

las mercedes. De esa concepción parte por ejemplo, Juan de Cepeda cuando a fines del siglo XVI recomienda que se repartan las tierras «que los indios no han labrado ni pueden cultivar» y «las que fueron del Inca, del Sol o de los Ídolos, pues derechamente esas pertenecen a Vuestra Majestad» (Ibíd.).

Así es entonces que respecto a la propiedad indígena, la Corona reconocerá la legitimidad de la anterior a la conquista. En el Requerimiento de 1513 —destinado a leerse a los aborígenes de las tierras que acaban de descubrirse— se les promete que «vos dejaremos vuestras haciendas libres e sin servidumbre» principio que según otros testimonios tuvo continuidad. Por ejemplo, cuando Bartolomé de las Casas firma en 1520 la capitulación para la colonización del Oriente venezolano, se establece que de las Casas y sus compañeros tendrán «la plena propiedad de las tierras que compraren a los indios», o también cuando se le imputan a Pizarro prácticas impropias por el hecho de haber repartido tierras que pertenecían a los indios (Ibíd.).

A su vez, en las instrucciones a los «conquistadores» —como en el caso de la Real Cédula de 1571— se aclaraba que «no debe repartirse a los peninsulares tierras de los indios» ordenando que las estancias sean establecidas lejos de los pueblos indígenas. Otro ejemplo del tratamiento dado a los antecedentes territoriales es el caso de los orígenes del poblado de Mendoza, en que el fundador solicita al cacique del valle que le ceda las tierras necesarias para el asentamiento de la ciudad, y años más tarde cuando se proyecta una extensión, se convoca a una junta de caciques para delimitar las tierras baldías de las pertenecientes a las comunidades indígenas.

Obviamente, la población indígena carecía de título de sus tierras, pero conseguía retenerlas probando su utilización de larga data (tarea en la que eran auxiliados por el «Protector de Naturales»).<sup>31</sup> Esto porque, ante la inmensidad del territorio «descubierto», naturalmente convenía a España que el suelo estuviera ocupado y trabajado. En paralelo al reconocimiento de la preexistencia indígena, España organizó el acceso colonizador a la tierra, instaurando los repartimientos de aquellas baldías. La distribución tenía lugar al momento de fundarse una ciudad —cuando se otorgaban numerosas mercedes— o bien a medida que se presentaban demandantes de tierras. El dispensador de las tierras supo ser el Rey, por la vía de sus delegados.

31 El *Protector de Naturales* fue una institución de la colonización española, de hecho una oficina administrativa que era responsable de atender el bienestar de las poblaciones nativas de América. Luego con la promulgación de la Constitución Española de 1812, esta institución fue desmantelada.

La vastedad del continente americano no hacía necesario en un principio delimitar y apropiarse toda la tierra. Por el contrario, se alienta su uso por los habitantes naturales, para en todo caso recolectar o participar en sus frutos. Así, el Régimen de la Encomienda establecía que era derecho del encomendero disponer del servicio personal del indígena, pero no de sus tierras. Incluso para evitar algún tipo de relación con el régimen señorial europeo como el «derecho de mañería» (derecho del señor a maltratar a su siervo, que entre los siglos IX y XIII era aceptado como lícito) en este caso referido a que al fallecimiento del encomendado (sin sucesión) su tierra no pasaba a manos del encomendero, sino que pasaba al pueblo del cual el indígena era parte.

Luego, en paralelo al reconocimiento de la preexistencia indígena se organiza la posibilidad de acceso a la tierra del colonizador español, mediante un sistema de reparto de las tierras baldías, distribución que se efectúa al fundarse una población mediante el «otorgamiento de mercedes» o bien por demanda de nuevos interesados. Si bien el dispensador es el rey, aparecerán como delegadas varias instancias y/o actores en la intermediación (virrey, gobernador, audiencia, intendentes o cabildo), siendo estos últimos los que más gravitaron, por el conocimiento y cercanía con la sociedad local, pero también los más influenciados por los poderes e intereses locales. La reforma de las intendencias de 1782 hizo que éstas aglutinaran las peticiones de tierras, siempre con la posibilidad de apelación a la Junta Superior de la Real Hacienda, supervisada por el virrey.

Respecto a la institución de la *encomienda*, la legislación indiana del siglo XVI afirmó de manera reiterada que esta institución no constituía fuente de propiedad territorial, puesto que la encomienda no otorgaba a los españoles título alguno sobre las tierras de los indios; lo único que establecía esta institución era una relación personal, entre el indígena y el encomendero, a través del tributo.

#### Las concesiones de la merced

Las concesiones de la merced, si bien no demandaban obligación alguna para el beneficiario, a veces impusieron requisitos de arraigo y/o utilización, para evitar la mera especulación. En el Virreinato del Río de La Plata esa condición de consolidar vecindad fue incumplida frecuentemente sin embargo, por la magnitud territorial y el escaso poblamiento. Por ello hubo casos de nuevos repartos de tierras no utilizadas por los destinatarios originales. Estas concesiones en principio fueron gratuitas, pero luego promediando el siglo XVI —por necesidades recaudatorias— progresivamente fueron siendo a título oneroso. No obstante, la venta de tierras no fue importante hasta más de un siglo después.

Desde los comienzos de la colonización española se trató de restringir en lo posible la enajenación de la *tierra realenga*<sup>32</sup> «cuidando que no haya excesos» (como por ejemplo si el beneficiario hubiera recibido otra merced anteriormente) pero con el paso del tiempo se fue relajando tal cuidado, y a principios del siglo XVIII ya se registraban acumulaciones de varias mercedes sucesivas en un mismo titular, o se toleraba que algunos propietarios anexaran las tierras adyacentes a las propias. En algunos vecinos de Buenos Aires se generaba una apetencia de tierras, multiplicando las peticiones de mercedes o adquisiciones y logrando así extensos dominios.<sup>33</sup> La Real Instrucción de 1754, al no fijar un límite máximo para la venta de tierras, ayudó a configurar grandes extensiones territoriales en el Litoral (por ejemplo en Santa Fe)<sup>34</sup> y en la Banda Oriental.

La dilapidación de tierra pública con muy escaso provecho para el Erario, causando perjuicios además a las familias campesinas que no encontraban tierras, llamó la atención de algunos funcionarios. Por ejemplo, en 1787 el agrimensor Sagasti alertaba sobre los inconvenientes que acarreaban «las ventas de dilatadas superficies», recomendando «rescindir y dar por ningunas las ventas que se hayan celebrado de terrenos de mucha extensión». Más tarde el fiscal de la Real Audiencia de Buenos Aires agregaba: «no parece justo que los estancieros dilaten demasadamente sus posesiones a pretexto de colocar sus ganados quedando desatendida la causa justa que interesa que los demás vecinos participen del beneficio en su bien ordenada distribución como dicta la razón política» (Mariluz Urquijo, 1978).

Ocurría en este tiempo una súbita valorización de las tierras, dada por el Reglamento de Libre Comercio promulgado por el rey Carlos III en 1778 (que estableció aranceles reales para el comercio libre de España y el Virreinato) lo que flexibilizó e impulsó las relaciones comerciales entre España y América.

Un punto interesante para la historia en el entonces Virreinato, era que aquí aparecía el rol de los Cabildos —a la sazón quienes tenían la incumbencia para el manejo de la tierra— con marcadas diferencias según los casos. El de Salta, por ejemplo, apoyaba la disposición de realizar concesiones de «pequeñas extensiones»,

32 Tierra cuyo señor jurisdiccional era el propio rey, que como tal tenía la potestad de adjudicarla a sus vasallos.

33 Por ejemplo Juan de Vergara hacia 1640 recibió sucesivas mercedes de otros cuatro titulares (Hernandarias, Góngora, Mendo de la Cueva y Dávila) a lo que sumó varias compras, con lo que llegó a tener 38 estancias que cubrían la enorme extensión de 100 leguas cuadradas (250.000 ha).

34 En Santa Fe, Francisco Candiotti adquirió en 1779 en subasta pública la extensión de otras 100 leguas cuadradas de tierra realenga, donde organizó catorce estancias.



recomendando fracciones de seis leguas cuadradas (15.000 ha); en cambio, el Cabildo de Buenos Aires rechazaba la moción de repartir tierras a labradores, mencionando que las chacras cercanas ya abastecían a la ciudad, pero también aconsejaba no poner límites a las fracciones en venta, agregando: «como los bandos de buen gobierno prohíben la subdivisión de las suertes de estancia, si se prohibiese adquirir más de una suerte sólo uno de los herederos podría continuar con el campo al fallecer el propietario».<sup>35</sup> Otros informes procedentes de los Cabildos de Montevideo, Córdoba y Asunción, destacaban a su vez que un voto consultivo a los integrantes de los mismos en 1805 recomendaba la adopción de un reglamento para la Banda Oriental que moderaba el tamaño de las enajenaciones de realengos. Esto tiene fundamento en que en las cercanías de la frontera con Portugal era conveniente concentrar más población.

Como se dijo antes, la concesión de la merced requería, para fomentar el arraigo, la condición de vecindad, la cual implicaba residir un cierto lapso en el lugar del reparto. La original de Colón (1497) establecía cuatro años; cinco años, las posteriores Cédulas Reales de 1523 y 1546, y la de Juan de Garay, al fundar Buenos Aires, establecía asimismo cinco años. En el actual territorio de Argentina, dado que las ciudades que se fundaban tenían pocos atractivos, se forzó el arraigo con disposiciones complementarias, en algunos casos intimando a los ausentes a presentarse a trabajar la tierra. Un ejemplo de esto es la revocación de la merced a un tal Mateo Román en la Banda Oriental, por haberse «sabido positivamente que no podía ni quería poblar» la tierra concedida (Mariluz Urquijo 1978).

En algunas ciudades del Río de la Plata se fijaba un plazo para cumplir esta condición: por ejemplo, en Corrientes se exigía que se poblara en tres meses; en Jujuy quienes recibían los terrenos eran obligados a cercarlos y poblarlos en el plazo de un año, y lo mismo ocurría en Salta. Una vez cumplidas estas condiciones, el dominio quedaba perfeccionado y el titular podía disponer de la tierra como dueño, incluso venderla, arrendarla e hipotecarla.

Si bien en el Virreinato se fue consolidando el sistema de las concesiones de tierras y poblando las ciudades y algunas haciendas, de hecho tardó mucho tiempo más en establecerse un «mercado de tierras». Este hecho tuvo que ver con los altos costos —en relación al valor de la misma— que tenían la «vista fiscal» y los gastos de escribanía (reconocimiento en terreno del juez), de agrimensura, y de tasación.

35 Archivo General de la Nación, Bandos del Cabildo T. I. IX- F. 160.

## La composición

Entre 1750 y 1780 el mecanismo para la adquisición de tierras —que si bien era excepcional se transformó en el más corriente— fue la «*composición*» o legalización de tierras realengas ocupadas de hecho por un particular. Este mecanismo, que se parece a lo que hoy llamamos «regularización» tuvo origen en necesidades recaudatorias de la Corona. La composición contempló la situación de: a) los que habían ocupado sin título alguno; b) los que no habían confirmado las mercedes recibidas de autoridades locales; c) los que habían anexado extensiones más allá de los límites originales, y; d) los que habían recibido tierras de quienes no tenían facultades para concederlas. Se previó (en una Instrucción de 1754) que «quien alertara al Fisco sobre una tierra ocupada por un tercero —sin título— tendrá opción de tomarla para sí por el pago de una moderada composición». Justamente la composición se consideró un mejor instrumento que la venta, dado que ésta implicaba costos mayores y más tiempo.

## Las tierras ejidales y otras tierras de uso común.

Para las ciudades hispanoamericanas, la Corona promulgó múltiples leyes tendientes a fomentar y proteger la economía ganadera, estimulada con ejidos y dehesas para el pastoreo, ubicadas fuera de las ciudades. En las Ordenanzas de Población de la Conquista (1573) se establecía que las tierras americanas —posesión de los reyes de Castilla— podían ser divididas en: *Ejido* (para uso del vecindario); *Dehesa* (para pastoreo); *Propios* (para renta del Cabildo); *Posesión de particulares* (por concesión en reconocimiento a sus servicios o compra al Estado); *Poblados indígenas*, y *Posesión de la Iglesia*.

Page (2004) señala para el caso de Córdoba, que «El ejido era proporcional al tamaño de la ciudad y su uso era en teoría disponible únicamente para los vecinos y, aunque las leyes lo restringían, los funcionarios del Cabildo obtuvieron concesiones». Y agrega luego:

Con la extinción del Cabildo como institución administrativa de la ciudad en 1824, quedó el camino abierto para que la Sala de Representantes autorizara, tres años después, al Poder Ejecutivo la venta del ejido. Tendrían prioridad los enfiteutas, quienes en el término de dos meses debían pagar el inmueble de acuerdo al monto tasado. Pero debido al desorden administrativo muchos dejaron de abonar los cánones, llegando a 1857 en que se implanta el régimen municipal y la ciudad recupera las tierras cedidas en enfiteusis.

A partir de la sanción del Código Civil argentino en 1869, «(...) ya no se permitieron nuevas enfiteusis, por lo que el municipio comenzó a liberarse de las tierras

dictando ordenanzas en 1874 y 1882, tendientes a dar plazos a los poseedores para que redimieran el ejido y si no lo hacían, quedaban sujetos al decomiso y venta posterior del inmueble...» (Ibíd.).

Page señala para el caso de las dehesas:

(...) El ejido del sur de la ciudad, llamado hasta en algunos pocos documentos del siglo XIX «pastos comunes», va a ser precisamente eso, propiedad comunal que no se cobraba por su uso a los vecinos y se multaba a los forasteros que lo aprovechaban...

Las tierras del ejido no podían ser vendidas sin «autorización superior» pero los Cabildos trataron de hacerlo. Por ejemplo el de Buenos Aires, en el siglo XVIII, logró vulnerar la inalienabilidad del ejido argumentando «necesidades urbanísticas» y «valorización de las tierras» pero el fiscal del Consejo de Indias no lo autorizó. El Cabildo de Montevideo, a su vez, hizo algunas concesiones asimilándolas como «tierras propias», y el Cabildo de Córdoba hizo concesiones enfitéuticas del ejido, pero con obligación de poblar.

Otra institución heredada del poder español, el *mayorazgo*,<sup>36</sup> que fuera generado por las Reales Cédulas del siglo XVI y consistía en otorgar una serie de privilegios a los nobles castellanos, que aseguraban la permanencia de la tierra indivisa, no pudo imponerse en el Virreinato del Río de la Plata.

Entre fines del siglo XVIII y los inicios del siglo XIX, las colonias sudamericanas se encontraban sumidas en las guerras de la independencia. Finalizadas éstas comienza la etapa de su consolidación como estados independientes.

### **La organización nacional y la cuestión de la tierra en Argentina**

La organización nacional pronto encontró, respecto al régimen de tenencia de la tierra heredado, que la expansión de la demanda mundial por los frutos de la tierra colocaba al nuevo país —que tenía una amplia existencia de tierras fértiles en la región pampeana, de clima templado— en una inmejorable posición. Para ello debía lograrse ocupar y desarrollar la tierra productiva, de la mano de propiciar la inmigración, construir líneas férreas, y poblar los nuevos territorios, de modo que se dieran las condiciones básicas para el desarrollo de la producción agropecuaria en la zona pampeana y se impulsara el crecimiento de las exportaciones.

36 El mayorazgo fue una concesión real a los hidalgos castellanos a fin de permitirles conservar o acrecentar su poderío económico.

La base de la mejora organizativa consistió en desarrollar el sistema de la explotación agropecuaria en una gran propiedad territorial que funcionara como unidad de administración y empleo de trabajo asalariado: la *estancia*, la cual se transformaría en una empresa capitalista de gran escala y expansión en la segunda mitad del siglo XIX.

En los primeros años como país independiente, tendrá lugar en la Argentina uno de los más recordados, importantes y/o decisivos mecanismos de distribución de la tierra: la llamada *Ley de enfiteusis* de Rivadavia, referida al reparto de tierras públicas de 1822.<sup>37</sup> Rivadavia era ministro de Martín Rodríguez y un par de años después (1824) sería el primer *Presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata*.

En principio, la ley se proponía generar una distribución racional de la tierra, una diversificación de la producción rural, el fomento de la agricultura y la creación de una nueva clase media de colonos, que menguara la influencia de la oligarquía terrateniente. Pero de hecho, cuando se llevó a la práctica, ocurrió lo opuesto, pues no fueron los inmigrantes labriegos, como originalmente se proponía Rivadavia, quienes se repartieron la tierra, sino que precisamente sería la tradicional y pequeña oligarquía de hacendados terratenientes, que ya tenía tierras desde la época de la colonia, quien extendería aún más sus posesiones.

#### La Ley de enfiteusis y el reparto de tierras públicas

En 1822, las tierras públicas se encontraban inmovilizadas como garantía del empréstito Baring. Rivadavia necesitaba recursos para fundear la guerra con el Brasil y las tierras públicas podían ser una fuente de recursos. De modo que se decidió implantar el sistema de «enfiteusis»,<sup>38</sup> por el cual los productores rurales podrían ocupar y producir las tierras públicas, en un régimen parecido al arrendamiento pero con plazos muy extensos.<sup>39</sup> Dos decretos del Gobierno de Buenos Aires establecieron las bases del régimen de enfiteusis: el del 17 de abril de 1822, que ordenó la inamovilidad de las tierras públicas prohibiendo su venta, y el del 1 de

37 Debe recordarse que la «enfiteusis» consiste en la cesión perpetua o por largo plazo del dominio útil de un inmueble mediante el pago anual de un canon al que hace la cesión, el cual conserva el dominio directo.

38 El origen de la enfiteusis era grecorromano, y consistía en el otorgamiento a los nobles de grandes posesiones servidas en parte por esclavos y en parte por miembros del pueblo vasallo, los que recibían a su vez predios en explotación para beneficio de esos señores.

39 De hecho la Ley de enfiteusis fue una versión modificada y humanizada de la tradicional, por ello fue conocida como «enfiteusis perfeccionada» o «neo enfiteusis». Sus características más salientes eran que el Estado conservaba la nuda propiedad de las tierras, pero le entregaba al enfiteuta una determinada extensión para ser trabajada a largo plazo, aunque no a perpetuidad. Era una especie de concesión por la que se debía pagar un canon y además contraer la obligación de hacerla producir.

julio del mismo año que, además de ratificar el anterior, dispuso en el artículo 2.º que «Los terrenos que expresa el artículo anterior [los fiscales] serán puestos en enfiteusis con arreglo a la minuta de ley sobre terrenos».

La Junta de Representantes que aprobó esta ley tenía como miembros —desde su creación— a los Anchorena y otros apellidos prominentes de la oligarquía. Entre los nombres de los enfiteutas, a su vez, figuraban apellidos de los más famosos del país: Aguirre, Anchorena, Alzaga, Alvear, Arana, Arroyo, Azcuénaga, Basualdo, Bosch, Bustamante, Cabral, Castro, Díaz Vélez, Dorrego, Eguía, Echeverría, Escalada, Ezcurra, Gallardo, Gowland, Guerrico, Irigoyen, Lacarra, Larrea, Las-tra, Lezica, Lynch, López, Miguens, Ocampo, Olivera, Ortiz Basualdo, Otamendi, Pacheco, Páez, Quiroga, entre otros. Esto revela hasta qué punto el objetivo perseguido de crear una clase media de colonos fue desvirtuado.

La tierra pública fue así concedida por el Gobierno a un valor ínfimo, casi nulo, lo que convertiría en millonarios a los descendientes de tercera o cuarta generación de esas familias, que se hicieron dueños del suelo de gran parte de la provincia de Buenos Aires. Los inmigrantes que quería Rivadavia, por supuesto no llegaron nunca a ocupar esas tierras: como era de prever se sabotó el proyecto de inmigración, desde la propia comisión que organizaba la contratación de inmigrantes europeos —creada por decreto de Rivadavia de 1824—, que estaba presidida por el primo de Anchorena, Juan Pedro Aguirre, e integrada entre otros por el propio Juan Manuel de Rosas.

Después que se constituyeron las autoridades nacionales, el Congreso Nacional y la Presidencia de la República, fue sancionada el 18 de mayo de 1826 la ley nacional de enfiteusis. En el art. 12 establecía que las tierras «se darán en enfiteusis durante el término, cuando menos de 20 años, que empezarán a contarse desde el 1º de enero de 1827». En 1828 los terratenientes en dominio de la Legislatura consiguieron modificar la ley de enfiteusis para que aprovechara más aún a sus intereses. En un debate de la Legislatura llevado a cabo en enero de 1828, el general Viamonte combatió la cláusula de la ley que prohibía a los enfiteutas adquirir nuevas tierras, limitando así el derecho de propiedad. Tomás de Anchorena sostuvo allí el proyecto de reforma en el sentido que propiciaba Viamonte. Así, la Ley de enfiteusis perdía hasta su último rasgo progresista, para convertirse lisa y llanamente en el gran negociado de la burguesía terrateniente bonaerense.

El despojo y latrocinio llevado a cabo por esta oligarquía porteña se completaría años más tarde. Durante el gobierno de Rosas no le resultaría muy difícil a esta misma oligarquía, que seguía vinculada al Gobierno, conseguir que éste les con-

cediera la propiedad privada de las tierras que les habían sido entregadas en carácter de enfiteusis.<sup>40</sup> El despojo quedaba de ese modo legalizado, pues en 1837 vencían los diez años de plazo otorgado a la enfiteusis y se aumentaba a partir de entonces el canon al doble.

La enfiteusis y la concentración de la tierra.

La dimensión de la concentración de la tierra que dejó la aplicación de la ley de enfiteusis se expresa en que sólo en ocho años (de 1822 a 1830) un reducido número de propietarios (538) obtuvieron en total casi nueve millones de hectáreas. Lo más osado por parte de estos terratenientes fue que, alcanzado este límite, y como la enfiteusis ya no convenía más a los propios interesados (que eran los grandes enfiteutas que votaron la propia ley) propusieron abolir dicho régimen.<sup>41</sup>

Esto era totalmente lógico, pues a ellos no les convenía mantener esas enormes extensiones bajo un sistema que en definitiva reservaba la propiedad última al Estado. Además —pese a todos los favoritismos políticos de esta oligarquía— no se pudo evitar que otros productores accedieran a la tierra y su explotación directa, lo cual también les preocupaba porque si esto proliferaba afectaría antiguos privilegios antes creados para este grupo. Además clamaron por limitaciones en las superficies acordadas, una vez que ellos alcanzaron límites casi infranqueables.

Esta ley tenía dos problemas serios, de gran implicancia futura. El primero y más importante era que no establecía límites de extensión ni de cantidad de contratos a los enfiteutas. De esta manera, los más influyentes consiguieron cesiones que, en algunos casos, superaron más de 100 leguas cuadradas (Tomás de Anchorena 118, es decir, 318.581 ha) en las mejores zonas de la pampa húmeda.

40 El gobierno de Rosas, mediante un decreto del 19 de mayo de 1836, vendió 1.427 leguas cuadradas —de las otorgadas en enfiteusis— a 253 adquirentes. En la nómina de los compradores se repiten los mismos nombres que en la de los enfiteutas, es decir, los tradicionales apellidos de la oligarquía porteña

41 El art. 2º establecía que «En los primeros diez años el que la reciba en esta forma pagará al Tesoro Público la renta o canon correspondiente a un 8 por ciento anual sobre el valor que se considere a dichas tierras, si son de pastoreo, o a un 4 por ciento si son de para llevar». El art. 39 decía que el valor de las tierras sería fijado «por un jury de propietarios de los más inmediatos». Los art. 4º y 5º se referían al funcionamiento del jury; el 62, a la fecha en que comenzaba a correr el canon; el art. 7 concedía que «El canon correspondiente al primer año se satisfará por mitad en los dos años siguientes»; el 8º se refería a que el Gobierno fijará los períodos para pagar el canon; y se disponía que al término de los primeros diez años la legislatura fijaría el canon según el nuevo valor de las tierras.

El segundo, en perjuicio del Estado y de sus fines, era que un *jury* de propietarios, según el art. 3, fijaría el valor de las tierras. Como obviamente éstos eran los estancieros antes mencionados, también enfiteutas, lógicamente deprimirían los valores. Pero no terminaba aquí el perjuicio para el Estado de la mano de la audacia de estos especuladores, pues el canon que los enfiteutas debían abonar al Estado por el uso de la tierra, en realidad fueron pocos quienes lo pagaron. Y el Gobierno, que había cifrado sus esperanzas en ese grupo para abonar sus gastos (mucho mayores después del empréstito Baring) y la guerra con el Brasil, se encontró de repente sin tierras y sin rentas. La deuda contraída con la Baring se terminaría de pagar recién a comienzos del siglo XX, pero la enfiteusis significó la apropiación privada de las tierras más fértiles en clima templado por parte de un pequeño grupo oligárquico.

Los miembros de la influyente Sociedad Rural Argentina (SRA) fundada en 1866, que nucleaba a los principales propietarios de la tierra, aprovecharon la desnaturalización de la enfiteusis rivadaviana. Entre los beneficiados estaban los premiados por «méritos» en las llamadas «conquistas del desierto» —en especial, la que encabezó el general Julio Argentino Roca— y los tomadores del empréstito externo previsto por la ley N° 947, de 1878, que otorgaba derecho, a quienes suscribieran cuatro títulos, a recibir como «garantía» nada menos que diez mil hectáreas. En resumen, nadie pagó efectivamente nada, pero por alguna de las vías citadas pasaron a incorporar a su patrimonio lo mejor de la pampa húmeda.

El historiador Romain Gaignard (1989) señala al respecto que, de esa forma, «la totalidad de las tierras pampeanas ya tenían dueños en 1884». Y, como prueba de ello, aporta datos estadísticos detallados de que casi 11 millones de hectáreas ya estaban en manos de sólo 344 propietarios; o sea, a un promedio unitario de casi 32 mil hectáreas. Recordemos que en ese tiempo, por la influencia de condiciones muy favorables para el desarrollo agropecuario, se ampliaría aceleradamente la cantidad de las tierras de la región pampeana puestas en producción, pues la superficie total sembrada pasó de 340.000 hectáreas en 1875, a 6 millones en 1900, luego a 20 millones en 1913 y llegó a 25 millones en 1929.

No obstante, la Ley de enfiteusis —como otras formas que sirven para agregar más complejidad a la propiedad, sobre la base de la superposición de derechos— demuestra que, aplicada con un sentido social, tiene una proyección más que interesante por la posibilidad de conceder derechos de uso en plazos prolongados (por ejemplo más allá de la vida útil de una construcción) separados de la propiedad, como el *derecho de superficie*, como destaca Rómulo Pérez (2007).

## El suelo y la configuración urbana de la Argentina

En la configuración del territorio nacional y su sistema de ciudades tuvieron una enorme influencia los mercados internacionales a partir del modelo agroexportador, donde las ciudades-puerto desarrollaron una importante infraestructura que produjo una concentración demográfica que tenía débiles lazos intrarregionales.

Fue luego, en la fase de industrialización sustitutiva, cuando se reestructuró de alguna forma el territorio con una relativa activación de otros centros regionales. En ese período mejorará el acceso al suelo urbano de las clases medias y sectores populares, relacionado con la posibilidad de compra de lotes en cuotas, por lo general ayudada por condiciones ambientales y físicas (de la extensa pampa) que facilitaban su ocupación y acceso a los recursos esenciales (como el agua).

Más tarde, en la fase de las dictaduras, neoliberalismo y crisis (1976-2002) se agravó paulatinamente el acceso al suelo urbano de los sectores populares, como consecuencia de la represión y las políticas promercado y profundamente elitistas. Finalmente, en la actual etapa caracterizada como «neodesarrollista»,<sup>42</sup> que está signada por la no alineación automática con los mercados y poderes internacionales, se va a producir una redistribución de la riqueza basada en el reconocimiento de un conjunto de derechos sociales para los sectores populares y medios.

Pero ello conlleva una preocupante paradoja con el acceso al suelo, dada por el hecho que esta fase de desarrollo también genera un extendido proceso especulativo, como consecuencia del *boom* de la construcción, y que el «ahorro» o inversión inmobiliaria está generando una gran demanda de suelo. Para los sectores medios esto es crítico, registrándose —en la formación de nuevos hogares— un desplazamiento al mercado de alquiler, lo cual, además, impacta muy fuertemente en los procesos habitacionales de los sectores populares, ya sea porque repercute en el aumento de la demanda de alquiler en el mercado informal (lo cual explica el auge de la construcción para alquiler en las villas) o porque también repercute en el aumento de los «loteos fraudulentos» en las periferias urbanas.

En medio de este proceso, con la distorsión que produce un Estado que es constructor para la activación económica y generación de empleo formal, pero que no regula mercados ni formas de desmercantilización de la vivienda, silenciosa-

42 Hoy se debate en Brasil, Argentina y otros países de Latinoamérica el patrón de desarrollo «neodesarrollista» o «neokeynesiano» basado en sustitución de importaciones y promoción del mercado interno sobre la base de una reconstrucción de seguros sociales y salarios indirectos.



mente han progresado experiencias con otra concepción de la propiedad. Éste es el caso del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) y la Federación de Tierras y Vivienda (FTV), a partir del modelo de propiedad grupal y asignación individual del derecho de «uso y goce» o «uso y habitación». Esto —en un país con tan profunda raigambre conservadora respecto a la propiedad— interpela sobre la posibilidad de que los planes del Estado adopten otras modalidades, más allá de la propiedad común individual y la propiedad horizontal que, hábiles para determinadas circunstancias, en otras muestran sus limitaciones para expresar acabadamente el derecho al hábitat y la vivienda.

### **Actuales (y urgentes) debates sobre la propiedad en Argentina**

En Argentina existe un «ocultamiento» permanente y consciente de la dimensión social de la propiedad privada del suelo. En un reciente trabajo se demuestra, a partir del análisis del cobro del impuesto inmobiliario, que este tributo (que es de cobro provincial y tiene el mayor potencial redistributivo, en tanto grava una de las manifestaciones más objetivas de la riqueza) no recauda lo suficiente ni favorece una mayor progresividad tributaria.

En efecto, entre 1984 y 1990, su recaudación representó un 0,5% del PBI, durante la convertibilidad (1991-2001) alcanzó un 0,6 y, desde entonces, ha caído hasta un valor del orden del 0,3% (2011). Esto reafirma la regresión de los impuestos que gravan al patrimonio y el nivel de concentración del ingreso, marcando la estrecha relación entre concentración de la propiedad y la concentración en el ingreso, la cual incluso tiende a ser más acentuada. Esta renuncia impositiva por parte de las provincias contribuye enormemente a profundizar las desigualdades socio-territoriales en Argentina.

En términos legislativos —con esta historia respecto a la propiedad— todavía debatimos cuestiones centrales respecto a ella. En tal sentido, dos temas han acaparado en estos últimos tiempos el debate nacional respecto a la propiedad de la tierra en Argentina.

El primero de ellos ha sido el debate y posterior sanción de la llamada *Ley de extranjerización de la tierra* (sancionada en diciembre de 2011) como Ley 26.737 de Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales, la cual busca detener las compras de tierras por parte de extranjeros, proceso que se ha acentuado en los últimos años en algunas regiones del interior del país, particularmente valiosas por el paisaje y la localización.

El segundo, es el actual debate sobre la *Función Social de la Propiedad* en la reforma del Código Civil y Comercial<sup>43</sup>, hoy en discusión en el Congreso de la Nación, con media sanción de la Cámara de Senadores (que excluyó la función social) pero restando el tratamiento en la Cámara de Diputados, por lo cual se presiona desde las organizaciones sociales, jurídicas, universidades y algunos sectores del Estado, para revertirlo.

Tanto la extranjerización de la propiedad como su función social, vuelven la cuestión de la tierra y la propiedad un tema crucial para poder establecer una más adecuada distribución del suelo y generar territorios y ciudades más justas... por eso la lucha siempre nos plantea que —si esta concepción (y realidad) sobre la propiedad *fue socialmente construida* (como vimos parcialmente en esta historia), *también puede ser socialmente cambiada*.

## Referencias

- Bandieri, S., «Del discurso poblador a la praxis latifundista: la distribución de la tierra pública en la Patagonia», *Mundo agrario*, v. 6 n.º 11, julio/dic. 2005, La Plata.
- Bloch, M., *La tierra y el campesino. Agricultura y vida rural en los siglos XVII y XVIII*, Ed. Crítica, Barcelona, 2002.
- Congost, R., *Tierras, leyes, historia. Estudios sobre la gran obra de la propiedad*, Ed. Crítica, Barcelona, 1997.
- Engels, F., *Orígenes de la familia, la propiedad privada y el Estado*, colección Los grandes pensadores, Sarpe Editores, Madrid, 1987.
- Gaignard, R., *La Pampa Argentina. Ocupación-población-explotación. De la conquista a la crisis mundial (1550-1930)*, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1989.

43 La *función social de la propiedad privada* había sido incluida en la reforma de la Constitución realizada en 1952 por Perón, que cambiaba la original Constitución de 1853 (sancionada en pleno auge del liberalismo y de la formación de la «patria ganadera») donde no figuraba. Allí se incluyó con un texto que decía: «La propiedad no es inviolable ni siquiera intocable, sino simplemente respetable a condición de que sea útil no solamente al propietario sino a la colectividad». La misma fue luego anulada por la «Revolución Libertadora» que derrocó a Perón en 1955.

- Lapage, H., *Por qué la propiedad*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1986.
- Mariluz Urquijo, J., *El régimen de la tierra en el derecho indiano*, Editorial Emilio Perrot, Buenos Aires, 1978.
- Page, C., «Los ejidos como espacio comunal de la ciudad de Córdoba del Tucumán», *Revista de Indias*, vol. LXIV, núm. 232, 2004; pp. 635-650, ISSN: 0034-8341.
- Pérez, R., «Derecho de superficie y dimensión social de la propiedad del suelo. Un instrumento para la implementación de políticas públicas activas de desarrollo urbano ambiental», ponencia presentada en XXII Jornadas de Investigación: Urbe y Territorio, IV Encuentro Regional de Investigación, Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, setiembre 2007.
- Polanyi, K., *La gran Transformación*, (1.<sup>a</sup> edición en inglés, 1944), Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 2007.



# Uruguay



Complejo «José Pedro Varela» (1.657 viviendas), proyecto intercooperativo de ayuda mutua y propiedad colectiva; terrenos otorgados por el Estado (comienzos años setenta).

Foto: Fiorella Russo Cardozo



# La utopía realizable de la «propiedad colectiva»

*Jorge Franco y Alberto Raffó<sup>44</sup>*

Los artículos anteriores y los que siguen describen cómo, en muchos países de la región, la historia del concepto de propiedad ha ido sufriendo una especie de viaje regresivo, desde las formas comunitarias prehispánicas, hasta las actuales, en que pareciera que la única relación posible entre las personas y los bienes materiales fuera la propiedad individual y absoluta, esto es, aquella que otorga al propietario la potestad de actuar respecto de ese bien, sin ningún tipo de restricción o condicionamiento.

Esta cuestión se vuelve crucial cuando la consideramos con relación a aquellos bienes que satisfacen necesidades esenciales para la vida de las personas y las familias, porque entonces los mismos serán objeto de mercado, tendrán un precio, y en consecuencia podrán acceder a ellos (podrán satisfacer sus necesidades, podrán efectivizar sus derechos) aquellos que puedan pagarlos. Y sólo ellos.

Se pasa así de una sociedad organizada para satisfacer las necesidades de cada familia, a otra en que esa satisfacción será la base de transacciones y negocios, y en la que a cada cual corresponderá, no lo que necesita, sino lo que puede. Con la peculiaridad de que el primer modelo, que pareciera racionalmente el más avanzado, es el primigenio, y el segundo, que diríamos más imperfecto, es aquel al que nos ha conducido el avance de esta civilización.

Esa historia, de todos modos, ha tenido idas y vueltas. En casi todos los países, las luchas populares, la presión de la gente organizada, la ascensión de gobiernos

<sup>44</sup> Jorge y Alberto son uruguayos. Jorge es ingeniero agrimensor y actualmente es el director de la Dirección Nacional de Topografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas uruguayo; fue jefe del Sector Tierras de la Intendencia de Montevideo, dependencia que administra la Cartera de Tierras y Fincas municipal montevideana. Es docente de Agrimensura Legal en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República (Udelar), y fue cooperativista de vivienda desde 1981 a 1998 y secretario general de la federación correspondiente (FUCVAM). Alberto es doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Udelar, asesor jurídico desde hace treinta años de la Federación de Cooperativas de Ahorro Previo (FECOV), y también de numerosas cooperativas de vivienda de todos los sistemas, así como de FUCVAM. Integra la cooperativa de ahorro previo «La Florida», del «Complejo Bulevar», y fue fundador de FECOV, cuya directiva integró, así como la de la Confederación Uruguaya de Cooperativas (CUDECOOP).

más «progresistas» (para usar el léxico actual), han generado golpes de timón en un sentido, y los *lobbies* empresariales, la búsqueda sin pausa de la inversión privada (sobre todo la extranjera) y el ascenso al gobierno de los partidos conservadores, han empujado en el contrario.

La deriva del buque, sin embargo, se mantiene inmutable: venimos de lo colectivo y vamos hacia lo individual; de un modelo que apunta a compartir lo que hay y lo que no hay, a otro en que el mercado y el precio definen qué sí y qué no; de un modelo donde la propiedad implica obligaciones, a otro donde para hacer más atractivo «el negocio», la propiedad sólo da derechos al propietario.

Uruguay se inscribe con cierta atipicidad en este cuadro, al que ingresa casi sin una historia previa. Porque sus pobladores originarios, mayoritariamente nómades, no habían alcanzado todavía, a la llegada de los conquistadores, un estadio de organización que hiciera relevantes estos problemas, y porque los recursos disponibles, inmensos para la escala del momento, volvían absurda la discusión de qué era tuyo, qué era mío y qué era nuestro, y más aún el cómo. No teníamos, por otra parte, como otros países de la región, fuertes tradiciones y valores culturales colectivistas y solidaristas, que debimos tomar prestados de las ideas socializantes europeas y de las vivencias de los inmigrantes españoles e italianos, a quienes el hambre y las guerras trajeron a nuestras tierras.

Y sin embargo, la fuerza que tuvieron en el país esas ideas y quienes las traían; las raíces que echaron, y el empuje de organizaciones sociales prematuramente vigorosas, llevaron a Uruguay a emprender, en la primera mitad del siglo XX, una serie de experiencias de tipo igualitarista, en la educación y la salud públicas; en el rol de la mujer en la sociedad, en la función del Estado, y otras, que convirtieron a Uruguay en una especie de bullicioso laboratorio social.

Quizá la última de las grandes experiencias que produjo ese laboratorio (porque ya estábamos en la antesala de una dictadura que intentaría barrer con las ideas que lo habían generado) fue la Ley Nacional de Vivienda, votada en 1968 y que, entre otros muchos avances, daría forma jurídica al «derecho de uso y goce» (o «propiedad colectiva», como lo llaman los cooperativistas en Uruguay).

De su sustento jurídico, de cómo se aplica en las cooperativas de vivienda —otra figura creada por la mencionada ley—, de lo que ha significado en el campo de la vivienda y el hábitat en el país en este casi medio siglo, y de cómo podría ser utilizado para atacar otros problemas relacionados con la vivienda y el hábitat, es que trata este artículo.



## Propiedad de tenencia colectiva

La legislación uruguaya, tanto en la Ley Nacional de Vivienda (Ley 13.728, de 17.12.1968) como en la Ley General de Cooperativas (Ley 18.407, de 24.10.2008), que condensó y unificó todas las normas legales existentes sobre cooperativas, ha establecido disposiciones regulatorias para el cooperativismo de vivienda, que alentaron y promovieron el desarrollo de las mismas en la búsqueda de una legislación para la vivienda de carácter social.

Dicho marco legal contempla las disposiciones referentes a los principios del cooperativismo, pero además crea una figura de carácter novedoso y diríamos esencial para el desarrollo del movimiento, a saber la adjudicación de la vivienda en *uso y goce* al socio cooperativista. Es decir, junto a las tradicionales «cooperativas de propietarios», en que las viviendas construidas se adjudican en propiedad horizontal, aparece una nueva modalidad (las «cooperativas de usuarios»), en la cual el régimen de adjudicación de la vivienda trata de transformar la mentalidad propietarista del aspirante a una vivienda social que impera en la sociedad.

La ley uruguaya establece, en general, dos tipos de propiedad: la privada y la pública, y desde el punto de vista de la calificación estricta, las cooperativas se rigen por la legislación sobre propiedad privada. Pero la adjudicación en régimen de uso y goce de la vivienda cooperativa y el estatuto cooperativo y la legislación, en forma conjunta, establecen un nuevo concepto de tenencia colectiva de la propiedad privada.

El estatuto de cada cooperativa, reflejo de la ley y la reglamentación correspondiente, regula en forma íntegra la administración de la cooperativa, con base en los principios cooperativos, y al establecer una forma especial de tenencia de la vivienda por parte del socio, crea un sistema de tipo colectivo con grandes ventajas para las viviendas de carácter social.

La obligación del Estado de otorgar recursos para la construcción de viviendas para los sectores de menores recursos, que surge de entender el concepto de vivienda como un derecho, se desvirtúa cuando la vivienda es otorgada al futuro ocupante en carácter de propietario individual, ya que el mismo puede venderla en un mercado especulativo o enfrentar el embargo de acreedores si la pone como garantía para obtener un préstamo.

También cuando el Estado entrega una vivienda sin la más mínima participación ni esfuerzo de los adjudicatarios, éstos muchas veces no valoran el esfuer-

zo que realiza la sociedad, destinando recursos que no son infinitos y que en definitiva salen del propio trabajador<sup>45</sup> y terminan malvendiéndola para cubrir otras necesidades o aspiraciones. A veces lo hacen porque tienen otras carencias muy graves, pero otras por no captar la real importancia que tiene el apoyo social recibido.

Otro aspecto muy importante es que los adjudicatarios de una vivienda colectiva deben previamente formarse para vivir en una comunidad que plantea otro tipo de desafíos con relación a la convivencia, para lo cual deberían recibir una educación que les permita tener una buena relación con sus vecinos, etapa que no se cumple cuando se integran grupos con personas que sólo ingresan a la vivienda por conveniencia.

Los antecedentes del derecho del uso y goce deben buscarse en el Código Civil, en el capítulo que legisla sobre el usufructo y el uso y habitación, pero la Ley de Vivienda crea un sistema específico, el de uso y goce, adaptado a las necesidades de las cooperativas de vivienda.

A diferencia de lo regulado en el Código Civil, el derecho de uso y goce que establecen las leyes 13.728 y 18.407 se transmite a los herederos del socio (lo que estaba expresamente impedido por el art. 549 del Código Civil) y es ilimitado en el tiempo, estableciendo una garantía de permanencia del socio y su núcleo familiar. La legislación cooperativa avanza así sobre la general regulada por el Código Civil aprobado cien años antes.

Pero los socios, a su vez, tienen limitaciones en el ejercicio de su derecho de uso y goce: no pueden arrendar ni ceder su derecho sobre la vivienda cooperativa, necesitando preceptivamente el aval de la misma. Entendemos que el derecho es inembargable (art. 2363 n. 8 del Código Civil) no así las partes sociales (o sea la parte del capital de la cooperativa que corresponde a cada socio).

Pero en cambio, los socios de las cooperativas de usuarios tienen derecho a la devolución de las partes sociales integradas en la Cooperativa, al retirarse de la misma, a diferencia del arriendo, donde el propietario no devuelve el aporte realizado por el inquilino.

45 En efecto, el Fondo Nacional de Vivienda, del que salen recursos para el otorgamiento de préstamos y subsidios en principio se financiaba con un impuesto a las retribuciones salariales, que pagaban por igual patronos y trabajadores. Al instituirse el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, en 2008, aquel impuesto se derogó y hoy el Fondo se nutre de recursos presupuestales de base tributaria, que en definitiva también provienen de los aportes de la población, si bien con una base más ancha.

Todo este cuidado entramado jurídico tiene por finalidad proteger el derecho a la vivienda de los socios con todos los recaudos necesarios, pero al mismo tiempo evitar que se transforme en objeto de especulación aquello que la sociedad ha contribuido a crear para satisfacer un derecho.

En conclusión, en el sistema cooperativo de vivienda de usuarios, la Cooperativa, propietaria de las viviendas, y el socio, adjudicatario de las mismas y administrador a su vez de la Cooperativa, son un todo indivisible que en su accionar y desarrollo transforman el concepto tradicional de propiedad privada y dan nacimiento a una forma colectiva de propiedad.

### **El surgimiento de una utopía**

¿Cómo fue que nació, y sobre todo cómo fue que prendió la concepción de la propiedad colectiva en el Uruguay, en que al igual que en los demás países de la región existía el pleno convencimiento de que la propiedad privada individual estaba tan arraigada y se correspondía tan bien con la idiosincrasia de la gente, que nadie querría adoptar otro modelo y menos uno tan supuestamente utópico? La historia es aleccionadora y no demasiado diferente de lo que ha ido pasando luego en otras comarcas, a medida que la prédica por esta otra forma posible de *seguridad de tenencia* se ha ido difundiendo.

Dice al respecto Benjamín Nahoum:<sup>46</sup>

Aunque seguramente muchas personas y grupos se manejaron en base a otras razones, creo que pesó para que varias de las primeras cooperativas de ayuda mutua uruguayas fueran de usuarios, el hecho que la reglamentación les daba prioridad, frente a otras modalidades, en la adjudicación de los préstamos (art. 46 del decreto reglamentario 633/69).

(...) Sea como fuere, hubo una cooperativa de usuarios, y luego otra, y luego otra. Y cuando en 1983, aún en plena dictadura, el gobierno de turno descubrió que las cooperativas molestaban mucho (porque reivindicaban los valores de libertad y democracia, y sus derechos, y era muy difícil hacerlas callar) y se percató que la fuerza de ellas estaba en la propiedad colectiva y su debilidad en la destrucción de ese lazo, miles de cooperativistas de todo el país salieron a la calle a juntar firmas, arriesgando su integridad y su libertad, para que el pasaje masivo a propiedad horizontal que el gobierno pretendía imponer no pudiera aplicarse.

46 *Algunas claves. Reflexiones sobre aspectos esenciales de la vivienda cooperativa por Ayuda Mutua*, Ediciones Trilce, Montevideo, 2013.

Ese domingo de febrero de 1984, junto con las más de trescientas mil firmas reunidas, quedó claro que un sector de la población uruguaya retomaba y hacía suyo un legado ancestral: el valor del «Nosotros».

Hoy la propiedad colectiva está incorporada al paisaje en el Uruguay. Hay más de treinta mil familias que integran cooperativas de usuarios, ya sea de ayuda mutua o de ahorro previo: una buena parte ya construyeron y habitan sus viviendas; otros están construyéndolas, y una buena parte está esperando que se le otorgue el necesario financiamiento.

Pero en el resto de la población es raro que cada familia no tenga algún pariente, amigo, amiga, compañero o compañera de trabajo que sí sea cooperativista y a quien haya visitado, y nadie ignora que todas esas casitas iguales de jardines y fachadas cuidadas, son sinónimo de que ahí hay una cooperativa de usuarios.

Por eso hoy ya no hay nada que explicar al respecto: el modelo se adaptará o no a las circunstancias personales de cada quien, pero sin duda en Uruguay es reconocido como una alternativa.

### **Las ventajas de la propiedad colectiva**

Siendo una forma de relación de las familias con la vivienda, distinta a la propiedad privada individual, la propiedad colectiva tiene también implicaciones diferentes. Algunas de las más importantes, de acuerdo al marco legal establecido en la legislación uruguaya,<sup>47</sup> son las siguientes:

-(...) la vivienda no será objeto de especulación, ni para beneficiar ni para perjudicar al cooperativista: el socio que se retira de la cooperativa recibe el valor de sus partes sociales actualizadas —que incluyen lo que pagó y lo que trabajó— y no tiene incidencia en ello que el valor de mercado de la unidad se haya modificado, incrementándose o depreciándose;

-si bien el socio no puede utilizar la vivienda como garantía para obtener un préstamo (...) queda salvaguardado de la posibilidad de que el no pago de ese préstamo lo deje sin techo o embargado (...) La condición de usuario (...) privilegia el valor de la vivienda como bien de uso frente a su dimensión mercantil como bien de cambio;

47 La precisión de que nos referimos al modelo de propiedad colectiva sustentado en la legislación uruguaya es muy importante, porque el marco legal es lo que da contenido al nombre. Con la misma denominación de propiedad colectiva pueden coexistir otros modelos que no otorguen las mismas garantías, y abundan los ejemplos al respecto, en el propio Uruguay y en la región.

-(...) ningún socio está solo para afrontar el pago de su deuda: (...) junto a él está el colectivo, para auxiliarlo con el Fondo de Socorro o para acompañarlo en la gestión de subsidios u otras soluciones cuando dicho Fondo sea sobrepasado y el problema se transforme de transitorio en permanente;

-es tarea y responsabilidad de la cooperativa, el mantenimiento de las viviendas (art. 157 de la Ley) y su reparación, cuando resulte necesario (art. 159);

-el uso, cuidado y evolución de los espacios comunes adquiere también una nueva dimensión a la luz de la propiedad colectiva: (...) pasa a ser una verdadera prolongación de las viviendas, que no sólo amplía los espacios de uso privado, mejorando la calidad de vida, sino que se transforma en el verdadero centro de la vida social del barrio;

-el derecho de uso y goce no solamente protege al cooperativista contra terceros: también le da garantías en su relación con la propia cooperativa: las condiciones de utilización de las viviendas (...) quedan claramente establecidas por el reglamento interno (...) y la Cooperativa, para poder hacer cesar el derecho de uso y goce por incumplimiento del socio, debe recurrir a la vía judicial (arts. 154 y 155 de la Ley);

-en caso de disolución del matrimonio o pareja, tendrá preferencia para continuar en ejercicio del (derecho de uso y goce) el cónyuge que conserve la guarda de los hijos, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren (art. 156) (Nahoum, 2013).

Todas las razones expuestas y otras más dan prueba de las fortalezas del régimen de propiedad colectiva, sin duda pilar esencial del sistema cooperativo uruguayo, y versión moderna de las prácticas solidaristas que campearon de un extremo a otro de nuestra América antes de la invasión y la conquista.

## **La propiedad y los asentamientos irregulares**

Las ocupaciones irregulares de tierras siempre existieron en Uruguay: se podría afirmar que cuando el país nace a la vida independiente, una de las tareas más importantes fue regularizar la tenencia de la tierra. La creación de las ciudades, a su vez, se dio a partir de asentamientos espontáneos en torno a «pulperías» o paradas de carretas o diligencias. La gran tarea de la Comisión Topográfica creada en 1831 fue fundar ciudades, que cumplieran con las normas establecidas, en lugares donde ya existían caseríos.

Por ello existe profusa legislación que pretende resolver situaciones de hecho: la prescripción de tierras fiscales, el libramiento al uso público de calles por parte de

particulares, la ley de condominios creados en zonas rurales de Montevideo a fines de la década de los sesenta y principio de los setenta, son muestras claras de que el tema de la irregularidad en la tenencia de la tierra siempre existió y que el Gobierno y el legislador, buscaron soluciones particulares para los casos que se presentaban.

En la década de los noventa, con las políticas neoliberales llevadas adelante por los gobiernos del país, la desindustrialización, el aumento consiguiente de la desocupación, la precarización del empleo, el no funcionamiento de los Consejos de Salarios y la falta de políticas sociales que atendieran a los sectores más postergados, empujaron a importantes sectores de la sociedad a la periferia, los que debieron asentarse irregularmente en terrenos abandonados, sin servicios ni infraestructura básica.

Es así que el censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en convenio con el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) en 2006, arrojó que en el país había 676 asentamientos irregulares, 412 de ellos en Montevideo y los restantes 264 en el interior del país, que se componían en viviendas y personas de la siguiente manera:<sup>48</sup>

	Viviendas en Asentamientos	Personas en Asentamientos	Población Total	%
Montevideo	39.116	144.707	1.325.968	11
Interior	14.522	51.065	1.915.035	3
Total	53.638	195.772	3.241.003	6

Si bien esta información no discrimina entre asentamientos en tierras públicas y privadas, se estima que sería un porcentaje similar para un caso y el otro. Es claro que por la definición de asentamiento que se maneja, que implica, precisamente, que las familias han construido en tierras que no les son propias ni tienen algún tipo de habilitación para hacerlo, las mismas no tienen sobre el terreno ocupado otro derecho que no sea el de la posesión.

Ahora bien: todos los programas existentes de regularización o integración de asentamientos son para los que se han desarrollado en tierras públicas, lo cual deja fuera a todos los asentamientos en tierras privadas que son un número similar y por lo tanto muy importante.

48 Las cifras del Censo 2011-2012, recientemente divulgadas, indican una ligera caída en estos números, sobre todo en lo que respecta al número de personas en asentamientos, que se redujo en alrededor de un 15%, mientras que el de viviendas lo hizo sólo en un 10; esto estaría indicando que la reducción del número de integrantes del hogar promedio, que se visualiza a nivel general, también llegó a los asentamientos.

Quizás observando la problemática de estos asentamientos en tierras privadas, se pueda desarrollar una línea de trabajo y construir alguna propuesta que abarque este importante problema, y esta propuesta puede estar relacionada con utilizar el modelo de propiedad colectiva.

Las preguntas que debemos contestar son: ¿qué pasa con la tenencia segura?, ¿qué pasa con los servicios básicos, urbanos y sociales, agua, saneamiento, pavimento, alumbrado, recolección de residuos, enseñanza, salud, etcétera?, ¿qué pasa con las calles y espacios públicos?, y: ¿cuál puede ser nuestro aporte?

### **¿Regularizar estimula la ocupación?**

Una objeción que se plantea habitualmente a las políticas de regularización es que ellas promueven la formación de nuevos asentamientos. Esta conclusión es errónea y revela un desconocimiento grave de los aspectos esenciales de este problema.

La formación de asentamientos irregulares está instalada en la sociedad, ella responde a la falta de alternativas formales para los sectores de bajos ingresos; por consiguiente, regularizarlos no los estimula, lo que los estimula es no atacar las causas que los generan, entre ellas el acceso al suelo urbano de los sectores de la población sin capacidad de ahorro.

Ninguna persona va a ocupar un predio si tiene una solución al alcance de la mano en forma legal y en condiciones adecuadas a sus posibilidades económicas. Por supuesto que pueden existir casos patológicos, gente que ocupe por especulación económica, pero las políticas no pueden basarse en las excepciones patológicas sino en las circunstancias generales.

No regularizar los asentamientos, por otro lado, significaría condenar a un número muy importante de familias a la inseguridad jurídica, a la falta de servicios, a no ejercer los derechos a la ciudad, etcétera. Esta es una cuestión que permanentemente debe estar en consideración, y es necesario discutir el tema desde esta óptica.

Ahora bien: partiendo del supuesto que se considera oportuna la regularización de los asentamientos, como es nuestro convencimiento, debemos analizar cómo y en qué condiciones debe darse esa regularización, para que constituya efectivamente un hecho positivo, tanto para la gente involucrada, como para la ciudad.

Regularizar un asentamiento es integrarlo formalmente a la ciudad, por lo que desde el comienzo debe estar involucrado el Gobierno departamental, que debe decidir en forma expresa la voluntad de regularizar los asentamientos en tierra

privada: como política general primeramente y en forma particular al considerar cada uno específicamente.

La regularización debe implicar la utilización de una modalidad jurídica que asegure la tenencia segura, adoptando el término usado en los acuerdos de la MINURVI (Reunión de Ministros de Urbanismo y Vivienda de América Latina y el Caribe), en la cual se han propuesto metas en relación con estos temas.

Ahora bien: muchos de los asentamientos en tierra privada, *pertenecen a los propios ocupantes*, de las más diversas e ingeniosas formas: sociedades anónimas, condominios, SRL, asociaciones civiles, etcétera. O sea, ya se ha generado la posibilidad de prescribir la tierra ocupada por el cumplimiento de las condiciones legales correspondientes.

El primer problema a analizar para buscar la mejor solución a este problema de la tenencia segura, por lo tanto, es el de la propiedad: ¿de quién es el predio ocupado? Hay dos grandes posibilidades: el propietario es ajeno a la ocupación, o el predio ya es de los ocupantes. El primer caso podemos a su vez dividirlo en dos: ese propietario, que es ajeno a la ocupación, está ausente y no intervendrá directamente, o es hábil (jurídicamente hablando), o sea que va a ser parte directa de la operación, ya sea colaborando u oponiéndose

Las situaciones de propietario ausente comprenden las sucesiones sin terminar desde hace mucho, abandono del país sin que se conozca el paradero, muerte sin testar, etcétera. En este caso puede aplicar la prescripción de las parcelas ocupadas (art. 65 Ley de Ordenamiento Territorial)<sup>49</sup> y por apli-

49 El referido artículo, con las modificaciones aprobadas por la Ley 19.149 de 16.10.2013, establece: «Artículo 65. (Prescripción adquisitiva).- Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la sede judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario. No podrán adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios de una superficie que exceda los trescientos metros cuadrados o edificios de una superficie habitable que exceda la necesaria para cumplir el fin habitacional básico conforme a los criterios dispuestos por los artículos 12, 14, 18 literal A) y 19 de la Ley 13.728, de 17 de diciembre de 1968. No se reconocerá este derecho más de una vez al mismo poseedor. Cuando el predio sea parte de un inmueble, en que existan otros en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente. En esta situación, podrán considerarse colectivamente las áreas del territorio que determinen los instrumentos de ordenamiento territorial. Las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos prescribirán en favor de la Intendencia Municipal. La prescripción será declarada por el juez competente a instancia de los beneficiados, a través del proceso



cación del art. 35 de la ley de expropiaciones, las calles pasan al dominio municipal.<sup>50</sup>

El caso en que el propietario es hábil puede ser el más rápido, pero también puede ser el más complicado, si hay que superar su oposición. Aquí la solución es la gestión y la negociación con el propietario, para buscar un acuerdo, o de lo contrario proceder a la expropiación, con las dificultades que ello tiene.

Cuando en cambio los propietarios del predio ocupado son todos o una parte de los ocupantes, debe analizarse el caso particular, porque puede haber situaciones diversas; las más comunes son las de condominios, sociedades anónimas, asociaciones civiles y SRL.

Sin perjuicio de ajustar la metodología para cada caso concreto, con sus particularidades, se podría pensar en los siguientes pasos o etapas:

- la primera etapa, fundamental y previa, es resolver el acceso de la familias a los servicios, infraestructura en general, equipamientos comunitarios, espacios públicos, y viviendas de realojos, si ello es necesario para ordenar los lotes y sus accesos. Para ello se requiere que las calles sean de la Intendencia, por lo cual en esta primera etapa se puede aplicar lo que establece el art. 35 de la Ley de Expropiaciones, ya referido;
- la segunda etapa debe apuntar a asegurar la tenencia segura para las familias involucradas y ello puede ir desde una partición judicial, prescripción de las parcelas, disolución de sociedades, y quizás existan casos que deban requerir

judicial correspondiente el cual estará exonerado de toda tributación; a su vez, podrá ser opuesta como defensa o excepción en cualquier proceso judicial.

En los litigios en aplicación de este instituto, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o posesoria, que pueda llegar a interponerse con relación al inmueble.»

50 El art. 35 de la Ley de Expropiaciones (Ley 3.958 de 28.3.1912) establece:

«Art. 35.- Se entenderán cedidas de pleno derecho y sin indemnización alguna a favor del Estado o Municipio, desde su incorporación de hecho al dominio o uso público, todas las áreas de terreno, cualquiera que sea su origen, correspondientes a calles, caminos y demás vías de comunicación que los particulares hubieren abierto de “motu proprio” o por conveniencia propia y sin ser requeridos especialmente por la autoridad o se abrieren o hubieren abierto por las autoridades respectivas con el consentimiento expreso o tácito de sus propietarios o poseedores anteriores (...).»

Esto es complementado por lo dispuesto por el artículo D.105 del Digesto departamental de Montevideo, Plan de Ordenamiento Territorial, que establece: «Incorporación al dominio departamental. Las declaraciones de incorporación al dominio departamental de uso público en el marco de lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley 3.958 del 28 de marzo de 1912 y la Ley 14.530 del 1 de junio de 1976, estarán a informes favorables de la Intendencia. Su declaratoria se realizará por Resolución del intendente previa publicación de edictos».

una ley específica. Un relevamiento de situaciones sería de gran ayuda para ubicar claramente los términos del problema.

El tema de la forma de tenencia a adoptar para que cumpla con todos los objetivos buscados, ha sido muy debatido, pero aún no se ha encontrado una solución plenamente satisfactoria. En el periodo de Gobierno 2000-2004, el PIAI presentó un proyecto de adjudicación de la propiedad, basado en el régimen de bien de familia, pero ese proyecto naufragó antes de partir, aunque había sido cuidadosamente estudiado por su autor, el escribano Arturo Yglesias. El sistema propone una especie de propiedad tutelada por el Estado, para proteger los derechos de la familia frente a posibles errores o desvíos del jefe o jefa de la misma, pero la dificultad más grande que presentaba era que convertía a los gobiernos departamentales en grandes administradoras de propiedades, ya que eran los responsables de la fiscalización, y esa función han demostrado ya que no la cumplen adecuadamente.

En operaciones recientes, el Gobierno departamental de Montevideo ha optado por otorgar la propiedad común escriturando con saldo de precio e hipoteca, pero eso obliga necesariamente al fraccionamiento, que en estos casos es muy engorroso porque el desarrollo del asentamiento no se ha realizado con esa óptica.

De todas formas éste parece ser un tema abierto, que no necesariamente tiene una única solución. Es en este sentido que parece válida la siguiente reflexión: si la dinámica de los asentamientos, en general se integra de actos colectivos, desde el comienzo y en su desarrollo, entonces ¿por qué no pensar en soluciones de propiedad colectiva?

Las experiencias de propiedad colectiva que se conocen en Uruguay surgen a partir de la Ley de Vivienda; en ella se crean las cooperativas de vivienda: de ayuda mutua, de esfuerzo propio y de ahorro previo. El sistema que establece esta ley se basa en la construcción con préstamo hipotecario, por lo que no es aplicable directamente a la regularización de asentamientos, pero sí puede servir como base para elaborar una propuesta que se ajuste a la nueva situación.

### **Una alternativa posible: las «cooperativas barriales»**

¿Cómo se podría implementar esto? Una idea sería crear *cooperativas barriales*, integradas por las familias del asentamiento. La cooperativa barrial sería la propietaria del predio o tendría su concesión si el predio es del Estado, y le adjudicaría, por

medio de un contrato el uso y goce, cada lote a la familia que lo ocupa en forma similar a lo que se hace en las cooperativas de la Ley de Vivienda.

Para evitar los problemas de funcionamiento que presentan los grupos muy numerosos, la cooperativa barrial tendría hasta cien socios; si el asentamiento reuniera un número menor de familias, todas serían integrantes de la cooperativa, pero si hubiera más de cien, deberían crearse tantas cooperativas como fuera necesario, y todas ellas formar una «mesa intercooperativa» que administre todo el barrio, también a imagen de lo que ha pasado en las cooperativas de ayuda mutua actuales.

Para la regularización del barrio se debería realizar un plano de fraccionamiento, que se inscribiría en la Dirección Nacional de Catastro pero no se empadronaría, ya que la idea es que la propiedad no sea individual sino colectiva; este plano serviría para que las calles abiertas o a abrirse pasen al dominio municipal y que la cooperativa adjudique los lotes a cada una de las familias.

Naturalmente, esta propuesta no es *la solución* al tema, sino una opción más por la que las familias que integran un asentamiento podrían optar y que tendría ventajas frente a otras modalidades que se emplean actualmente. Las cooperativas barriales serían un instrumento que permitiría canalizar la autogestión de las familias de un asentamiento, al constituirse en un grupo organizado formalmente; de esa forma tendrían la posibilidad de gestionar toda la operativa tendiente a la regularización, y posteriormente la convivencia, lo que los potenciaría como grupo y redundaría en una mayor fortaleza social para el desarrollo futuro del barrio.

La Ley de Vivienda tiene un capítulo especial para los Institutos de Asistencia Técnica, equipos asesores multidisciplinarios que son un elemento fundamental en la gestión de una cooperativa de vivienda; deberían adaptarse las funciones de estos institutos para asesorar también a las cooperativas barriales, de forma que éstas tengan el necesario apoyo en el proceso de regularización y el desarrollo posobra, con un rol protagónico, fundamentalmente en el asesoramiento para el manejo de los recursos y de los conflictos sociales.

Una forma posible de operatoria podría ser la siguiente:

- El Ministerio de Vivienda ofrecería una línea de créditos para la regularización de asentamientos cuyos propietarios son los propios ocupantes o en los que el propietario está dispuesto a ceder o vender a precio razonable el terreno.

- Los asentamientos que cumplan esas condiciones, se organizarían formando una comisión y contratarían un instituto técnico, elaborando con él un proyecto de regularización, con proyecto de desarrollo barrial que incluya calles, saneamiento, pavimento, agua, alumbrado, equipamiento barrial y un fuerte trabajo social con la comunidad. reforzando la organización y capacitándola para la gestión del mismo, forma de adjudicación, etcétera.
- El proyecto se presentaría para su aprobación al ministerio y a las autoridades municipales, y una vez aprobado se otorgaría un crédito a la cooperativa para realizar acciones de superación de la precariedad de las viviendas y otras acciones en los lotes.
- Los servicios tales como infraestructura en general, equipamientos comunitarios, espacios públicos y. en caso de ser necesario, viviendas para realojo, serían construidos por el gobierno municipal o el ministerio.
- La solución al problema de la propiedad debe estudiarla, gestionarla y resolverla el instituto técnico junto con la cooperativa barrial; en caso de ser necesario trámite judicial (prescripción, partición, liquidación de sociedad anónima, etcétera), es posible que haya casos en que se requiera legislar para hacer más simples estos aspectos.
- Las calles, libradas al uso público, pasarían a propiedad del Gobierno departamental, con la aplicación del art. 35 de la Ley de Expropiaciones. De esta forma sería posible su mejoramiento, mantenimiento y realización de los servicios, en forma independiente de la solución de la tenencia, que normalmente es un tema lento y lleva varios años resolverlo. El citado artículo permite que el Gobierno departamental se haga de las calles libradas al uso público.

Ésta no pretende ser una idea acabada, sino solamente una contribución al debate necesario, para tratar de dar solución a esta problemática. Se basa en que es posible involucrar a las familias ocupantes, en el proceso de regularización y en que la propiedad colectiva sea considerada como una forma válida de tenencia segura. Se trata, simplemente, de aprovechar la rica experiencia de cuarenta años de las cooperativas de vivienda de propiedad colectiva, para solucionar otro problema habitacional que hoy enfrenta grandes dificultades.

## Brasil



La batalla por el Derecho a la Ciudad



# Propiedad y derecho de uso del suelo urbano en Brasil: contribuciones para un debate urgente<sup>51</sup>

Luciana Corrêa do Lago<sup>52</sup> y Clara Silveira Belato<sup>53</sup>

## Introducción

El objetivo de este texto es presentar algunas formas legales de propiedad domi-  
nial (*fundiária*) y del derecho de uso del suelo urbano, en debate hoy en Brasil, im-  
pulsadas por movimientos populares que luchan por la reforma urbana. Daremos  
énfasis a los límites y a las potencialidades de esas formas legales en el sentido de  
la «desmercantilización» de la ciudad. Se trata de un debate que acumuló algunos  
avances en la década de los ochenta, en torno de los programas de regularización  
dominial, que comenzaron a ser implementados al final del régimen militar.

Sin embargo, el reconocimiento de la función social de la propiedad en la Cons-  
titución brasileña de 1988 y la reglamentación de una serie de instrumentos de  
regulación del derecho de propiedad en el Estatuto de la Ciudad de 2001,<sup>54</sup> redefi-  
nieron el debate sobre formas alternativas del derecho de uso del suelo urbano.  
Se fue construyendo la idea de que en cuanto los instrumentos regulatorios no se  
aplicaran, ningún modelo alternativo de propiedad o uso podría frenar las prác-  
ticas especulativas del capital inmobiliario. En otras palabras, formas jurídicas  
alternativas a la propiedad privada deberían estar asociadas a las formas jurídicas  
de regulación del mercado inmobiliario.

51 Este texto tuvo la relevante colaboración en su contenido de Leonardo Pessina.

52 Doctora en Arquitectura y Urbanismo, profesora del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, investigadora de la red Observatório das Metrôpoles, desarrollando estudios sobre autogestión urbana, economía social y solidaria, trabajo y segregación urbana, producción y representación de la ciudad. Ha organizado la publicación *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*, Letra Capital-Observatório das Metrôpoles, Río de Janeiro, 2012.

53 Abogada, coordinadora estadual en Río de Janeiro del Movimiento Nacional de Lucha por Vivienda (Moradia), MNLM.

54 El Estatuto de la Ciudad, ley federal que reglamenta un conjunto de instrumentos de desarrollo urbano contenidos en la Constitución brasileña, atribuye a las alcaldías la elaboración e implementación de planes de ordenamiento territorial participativos, a través de los cuales los demás instrumentos reguladores deben ser articulados. Entre los principales instrumentos de combate a la especulación contenidos en el Estatuto destacamos el «Impuesto Territorial Urbano progresivo» en terrenos subutilizados, el «parcelamiento y edificación compulsivos» y la «desapropiación (indemnizando) con títulos de la deuda pública». Los nuevos instrumentos de regulación al mismo tiempo que reconocen la propiedad privada, imponen al ejercicio de ese derecho la prevalencia de los intereses colectivos sobre los individuales.

En los años noventa y hasta mediados de los 2000, la lucha por la democratización del acceso a la ciudad pasó a ser centralmente: a) la lucha por la aplicación de los instrumentos de regulación urbana por medio de los planes de ordenamiento territorial participativos municipales; b) la lucha por la participación popular en la formulación de la política urbana (vía consejos representativos) y aún: c) la lucha por la redistribución de los recursos públicos para vivienda popular.

En realidad, los varios frentes de lucha en diferentes esferas de poder y las enormes barreras enfrentadas por los movimientos sociales para pautar la política urbana, acabaron desviando el foco de los instrumentos de regulación pasibles de democratizar el acceso al suelo urbano y sobre las formas alternativas de propiedad. Más recientemente el reinicio del debate, todavía incipiente, sobre las formas de titulación de la vivienda en el campo de los movimientos sociales, se debe en gran medida a la implantación de los programas federales de financiamiento para la producción habitacional por autogestión, a partir de 2004.

Los programas, con excepción del programa *Produção Social da Moradia* (PSM), vinculado al Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (reivindicación histórica de los movimientos nacionales) y que por un breve período destinó recursos para vivienda a fondo perdido, no fueron pautados por el principio del derecho universal a la vivienda, sino por el principio de la casa propia como mercancía. La estructura de financiamiento de los programas *Crédito Solidário* (CS) y *Minha Casa Minha Vida Entidades* (MCMVE) para producción por autogestión (definida por la Caixa Econômica Federal, un banco estatal) vincula la cuestión dominial a las formas legales de garantía del préstamo (hipoteca o alienación fiduciaria del inmueble) impuestas por medio de contrato individual que, finalizado el pago de las cuotas, genera la titulación individual.

En este sentido, los programas habitacionales, al mismo tiempo que intentan responder tímidamente a la reivindicación de los movimientos sociales por recursos públicos directos para la producción autogestionaria colectiva, profundizan la mercantilización de las ciudades brasileñas, al imponer contratos privados de los inmuebles y formas de titulación igualmente individuales.

Súmase a eso la falta de aplicación de los instrumentos de regulación dominial, perpetuando el modelo segregacionista de las ciudades brasileñas, al impedir a los movimientos que consiguen financiamiento público el acceso a las áreas mejor ubicadas. Como veremos, los avances en la redistribución del fondo público no fueron acompañados por la democratización del acceso pleno a la ciudad.



## **Programas habitacionales y la casa propia: contexto actual**

Desde la Constitución de 1988, no faltan en Brasil leyes y planes fundamentados en una racionalidad de producción del espacio urbano, que exalta la función social de la propiedad y el control de la valorización monetaria del bien inmueble por el poder público. Instrumentos como las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), la desapropiación (expropiación) para fines de vivienda social y la captura de plusvalía, entre otros, pensados como reductores del poder de monopolio de los propietarios inmobiliarios y como recurso ideológico en la lucha contra la mercantilización del bien inmueble, pasan a componer el marco regulatorio de la política urbana brasileña.

La institucionalización de ese marco regulatorio provoca una nueva contradicción urbana, al confrontarse con el proyecto liberal de desregulación del mercado, que se instala en el país al principio de los años noventa y se consolida desde entonces (Pessina, 2012). En ese contexto, los instrumentos regulatorios de la valorización inmobiliaria no son aplicados y sin embargo expresan un conflicto urbano que pasó a ocupar la esfera pública en los años ochenta y que se mantiene activo: empresas del sector constructivo y movimientos sociales organizados nacionalmente disputan la apropiación y la gestión de los fondos públicos para vivienda y asumen posturas y prácticas divergentes en relación a los marcos constitucionales de regulación urbana.

Como desdoblamiento de ese conflicto se amplía, a partir de 2003, el cuadro de contradicciones frente a la creciente disponibilidad de recursos públicos para formas asociativas de producción habitacional y, dialécticamente, la creciente absorción de esas experiencias por la racionalidad dominante de la valorización inmobiliaria. Los programas habitacionales hasta hoy implantados en Brasil, no presuponen el control o mismo la superación de la valorización mercantil del suelo urbano. Al contrario, amplían el poder de los movimientos sociales de actuar en el mercado inmobiliario a través del financiamiento para la compra del terreno y su posterior desmembramiento en lotes o fracciones individualizadas.

Vale resaltar que ninguno de los tres programas implementados hasta el momento —CS, PSM y MCMVE— puede ser considerado como acciones prioritarias, sino como respuestas tímidas del poder público a las reivindicaciones de los movimientos nacionales de vivienda. En el campo habitacional, los recursos federales aplicados o prometidos a partir de 2004 para la producción asociativa, representaron no más del 3% del total de financiamientos para la casa propia, evidenciando la fuerza política de las grandes empresas constructoras en la

disputa por los fondos públicos.<sup>55</sup> Sin embargo ese 3% impulsó la producción por autogestión colectiva de cerca de 60.000 unidades habitacionales, tanto en áreas urbanas como en áreas rurales del país.

Es evidente que la disputa por los fondos públicos no puede ser comprendida sólo por el volumen de los recursos monetarios apropiados por los agentes, sino sobre todo por el poder de cada agente de (re)definir las reglas de distribución de esos recursos. Lo que significa decir que, en el caso específico de la política habitacional, la conquista de los movimientos populares de recursos públicos para la producción autogestionaria de la vivienda no está siendo seguida por un significativo cambio en la correlación de fuerzas por detrás de las normas y principios que regulan la utilización de esos recursos.

En verdad, desde 2009 no existe más control social de la distribución de los recursos para vivienda y regularización dominial, debido al cambio en la política federal, que pasó a ser definida a través de los programas PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento) y MCMV (Mi Casa Mi Vida) exclusivamente, y no más por una política urbana y habitacional que tiene sus mecanismos de control social fijados institucionalmente (Pessina, 2011).

Para una comprensión consistente de la disputa por suelo urbano y de las formas de titulación de los inmuebles es necesario entender no sólo los intereses y estrategias de los movimientos sociales en contraposición a los de las empresas constructoras, sino también las contradicciones y divergencias en el campo popular. Examinarlas nos ayuda a entender porqué las políticas de financiamiento a la autogestión impulsan no solamente la construcción colectiva de nuevos parámetros de bienestar, sino también la reproducción y difusión de los viejos parámetros creados por la lógica mercantil. Son contradicciones que emergen de una realidad social marcada por la creciente desconfianza popular en soluciones colectivas para el acceso a la vivienda, en tiempos de intensa propaganda institucional de la conquista individual del «sueño de la casa propia».

Para ilustrar esto relataremos la experiencia de la Alcaldía de San Pablo en el período 1989-1992 de un programa habitacional denominado Funaps Comunitário, que comenzó la construcción de 11.000 viviendas por autogestión y que al final del período discutió con los dirigentes de los movimientos de vivienda la posibilidad de

55 El Programa Mi Casa Mi Vida empresarial, que ya financió desde 2009 dos millones de inmuebles, es sustentado y legitimado por un aparato ideológico, estatal y empresarial, que recoloca la «casa propia» como necesidad primera y urgente para la contención de la crisis económica.

la propiedad colectiva bajo la forma de un juicio popular. El resultado fue que la gran mayoría de los destinatarios fue contraria a ésta, con argumentos de desconfianza en los compañeros de obra y futuros vecinos, sobre el pago de las cuotas futuras del préstamo y la posibilidad de traspaso del bien inmueble a los herederos de la familia, todo bajo una influencia del famoso sueño de la casa propia ya citado anteriormente y que viene de la época de la dictadura militar y de la creación del Banco Nacional de Habitación (BNH) y del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), fondo creado a partir de los aportes previsionales de los trabajadores, con el que se financia buena parte de la política habitacional en el Brasil.<sup>56</sup>

En este cuadro, los inmuebles ocupados y reformados por los movimientos sociales con recursos públicos administrados por los propios ocupantes, representan una acción importante en la lucha por otra ciudad. Esas prácticas, sin embargo, llevan consigo una contradicción con el principio de la desmercantilización, defendido por los movimientos: el sometimiento, en la mayoría de los casos, al modelo de propiedad privada, como imposición del agente financiador. Los pactos colectivos entre los moradores, en torno del uso del inmueble apropiado, se debilitan frente a la posibilidad de ventajas financieras con la probable futura venta del apartamento por parte de cada uno de los futuros propietarios.

Vale mencionar, todavía, que el cambio en la correlación de fuerzas en las disputas por inmuebles en los centros urbanos, enfrenta un fuerte obstáculo: la inoperancia de las alcaldías brasileñas, ya sea por incapacidad o por falta de voluntad política, en la redistribución de la tierra urbanizada y subutilizada en áreas con infraestructura urbana, principal recurso para la producción habitacional. Como ya se ha mencionado, no faltan instrumentos legales en las legislaciones municipales para revertir el dominio territorial por las clases dominantes.

### **Formas de titulación y bloqueo a la valorización del suelo urbano**

Teniendo en cuenta esa incapacidad o falta de voluntad política de las alcaldías brasileñas para destinar terrenos en cantidad satisfactoria para vivienda social (ya sea terrenos públicos o desapropiados), lo que debería haber sido garantizado en sus planes de ordenamiento territorial participativos, el problema del acceso a terrenos urbanizados y bien ubicados para todos todavía se configura como otro cuello de botella, sino el principal, de la política habitacional.

56 Relato de Leonardo Pessina, integrante del gabinete de la Secretaria de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Alcaldía de San Pablo, período 1989-1992.

Sin embargo, el mecanismo de desapropiación de suelo urbano para fines sociales, conjugado obligatoriamente a la propiedad privada, recoloca el mismo nuevamente en el mercado, sujeto a especulación. Y ello nos lleva a la cuestión de cómo enfrentar la cuestión de la mercantilización de las ciudades en la sociedad capitalista y de la posibilidad de utilizar otro tipo de herramientas, distintas de la propiedad privada individual y de disposición absoluta.

Los desafíos de la propiedad colectiva frente al instituto jurídico de la propiedad El instituto de la propiedad colectiva de terrenos e inmuebles urbanos, entendido como barrera a la especulación *fundiária*, compone la pauta de reivindicaciones de algunos movimientos de vivienda en Brasil, pero a diferencia de la experiencia uruguaya, no entró en la agenda de negociación con el Estado.

Sabemos que la propiedad colectiva fue uno de los principios fundadores del cooperativismo habitacional uruguayo, como forma de control de la mercantilización del inmueble por parte de los cooperativistas. La concretización y expansión del sistema cooperativo de ayuda mutua a partir de la Ley de Vivienda uruguaya de 1968 se debieron principalmente a dos factores: a la creación de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), de fuerte base sindical y a la cualidad del hábitat popular producido por las cooperativas. FUCVAM garantizó la unificación de la representación de las cooperativas de vivienda

en una proporción capaz de contraponerse a la concentración del poder del Estado o de las entidades empresariales de la construcción civil. Sin esta unificación, difícilmente el cooperativismo habría sobrevivido a las diversas derrotas que sufrió en la disputa por la gestión del fondo de vivienda o se habría renovado a través de sus sufridas victorias» (Coletivo Usina, 2012).

En Brasil, entretanto, el movimiento por la reforma urbana que se organizó en el Foro Nacional de Reforma Urbana, no tuvo la fuerza suficiente hasta el momento para imponer sus demandas en la disputa política. Parece importante atraer al movimiento sindical y otros movimientos comunitarios que luchan por guarderías, puestos de salud y transporte público de calidad, para unirse a la lucha por construir ciudades más justas y sostenibles. Los avances necesarios en el campo normativo de las formas de titulación son pocos y, cuando se consiguen, son bloqueados por la dinámica del sector habitacional, impulsada por políticas de financiamiento direccionadas para la reproducción del capital inmobiliario.

La posibilidad de utilización de la propiedad colectiva en Brasil como instrumento capaz de contener la mercantilización de la vivienda, plantea algunas cuestio-

nes importantes, no solamente sobre la ausencia de previsión normativa, sino también en cuanto a los propios poderes inherentes al derecho de propiedad, debido a la forma como el mismo fue concebido en la génesis del Estado Moderno, cuando la burguesía sintió la necesidad de uniformizar las leyes, antes fragmentadas, para tener un mayor control político.<sup>57</sup> Antes de este período, las formas de propiedad eran mucho más próximas a lo que hoy en día entendemos en Brasil como «*posse*» (posesión), donde más que el vínculo formal de dominio en los libros *fundiários*, lo que importaba era el uso efectivo del bien, que era tenido en cuenta como forma de sobrevivencia de los miembros de una comunidad plurifamiliar, en la cual prevalecía el orden comunitario sobre el individual.

El derecho de propiedad en Brasil todavía contiene en la práctica el estatus de derecho natural y absoluto, con los poderes de *gozar* o *usufructuar* (posibilidad de retirar de ella sus frutos o rendimientos), de *reivindicar* (contra terceros que la ocupen), de *disponer* (posibilidad de venta) y de *usar* (de la forma más conveniente al propietario). Incluso con la conquista de la «función social» como condicionante del derecho de propiedad en la Constitución brasileña, la misma no fue aplicada, ni existe un entendimiento común sobre lo que es la función social de la propiedad: para los movimientos, significa vivienda y trabajo; para el sector empresarial, un instrumento de producir riqueza, plusvalía, valorización *fundiária* y especulación.

Ese formato jurídico del derecho de propiedad, natural y absoluto, instituido por el Estado Moderno, fue acompañado por la privatización de las tierras comunales, como fueron los casos del cercamiento del *agerpublicus* en el siglo XVIII, en Inglaterra, y de la «cerca jurídica» que se instituyó en Brasil en torno de la propiedad, a partir de la Ley de Tierras, en 1850 (Baldez, 2010).

Recuperando el histórico de la propiedad en Brasil, Rolnik (1997) investigó las bases jurídicas luso-brasileñas de acceso a la tierra, que culminaron en la Ley Imperial 601, la Ley de Tierras, en 1850. Hasta 1822, la *sesmaria* fue la forma encontrada para garantizar el poder sobre la tierra, una concesión de dominio condicionada al uso productivo de la ocupación.

57 Este proceso se dio con las codificaciones, en detrimento de otras fuentes del derecho, como costumbres y principios, siendo la ley escrita un comando general que intenta abrigar y prever todas las situaciones específicas que surgirán (lo que es imposible), cargando consigo una gran dosis de abstracción. La propiedad pasó a ser un instituto jurídico simple, abstracto y que no considera el contexto político, económico y social. Este instituto acabó por ocultar todas las relaciones económicas, culturales y políticas de explotación que giran sobre él, pasando a ser, por esta razón, uno de los principales pilares del capitalismo.

La oferta de tierras era tan grande que no se establecían límites precisos, siendo las demarcaciones inciertas. Había brechas para la *posse* pura del territorio, pero basada en la misma lógica de las *sesmarias*: su fundamento de dominio era su ocupación efectiva, una forma legítima, pero no legal. En el trabajo citado Rolnik evidencia la coexistencia de una legalidad inscrita en la ley y una legitimidad inscrita en la práctica de la *posse* de tierras, desde el período colonial hasta la Ley de Tierras.

Hasta ésta, la propiedad no era una mercancía en la forma como la conocemos hoy. La ley surge en el mismo año en que es prohibido el tráfico negrero en el país (1850), con el propósito de impedir el acceso a la tierra de los negros, lo que podía ocurrir en un futuro próximo en función de las presiones externas, especialmente de Inglaterra, contra la esclavitud. Así, la única forma legal de acceso a la tierra pasó a ser la compra debidamente registrada, quedando los pobres excluidos de la tierra y de la propiedad. Las *sesmarias* comprobadas como título o la ocupación y las *posses* comprobadas con la efectiva utilización tendrían un plazo para ser registradas y legitimadas.

Dos fueron las consecuencias inmediatas de ese cambio: el derecho al acceso a la tierra se desvincula de la condición efectiva de ocupación, de su uso; y además su monetización: la tierra como mercancía que puede ser comercializada. Los que ocuparan tierras *devolutas* o ajenas, a partir de esa ley, estarían sujetos al desalojo sin pago de las mejoras, pena de dos a seis meses de prisión y multa en dinero. La tierra no era accesible al esclavo por su propia condición, pero podría ser adquirida por los trabajadores asalariados. O sea, la ocupación libre, como ocurría antes de 1850, se había tornado una amenaza a la disciplina del trabajo y precisaba ser restricta. A lo largo del siglo XIX, la tierra gradualmente sustituye al esclavo en la composición de la riqueza, el papel de base de la misma pasó para la tierra, que podía ser hipotecada, sirviendo de garantía para la contratación de préstamos bancarios (Rolnik 1997).

Con los poderes inherentes a la propiedad de gozar, usufructuar, disponer, reivindicar y usar, la propiedad colectiva de un inmueble por una cooperativa o asociación que sea un brazo jurídico del movimiento popular, puede dificultar la venta y el uso especulativo al exigir el aval del colectivo; sin embargo, no lo impide. La cuestión que se plantea, en un momento en que se empieza a discutir la pertinencia de una enmienda constitucional que cree la figura de la propiedad colectiva,<sup>58</sup> es en qué medida tal instituto jurídico, sin una estrategia unificada

58 Fue aprobada en la Conferencia de las Ciudades de 2013, la formación de un grupo de trabajo, en el ámbito del Ministerio de las Ciudades, para evaluar la pertinencia de la propuesta de una enmienda parlamentaria.

de desmercantilización de la ciudad por los movimientos, puede responder a los intereses no sólo del colectivo que lo utiliza.

Brasil vive un momento de intensa institucionalización de los movimientos populares, en el cual muchos se están rindiendo al concepto de «entidades»/«organizaciones sociales», para fines de producción, pudiendo hasta sustituir su papel de sujeto político: las colectividades se convierten en personas jurídicas habilitadas para acceder a financiamiento público dentro de un orden jurídico «empresarial». Existen diversas experiencias en ciudades brasileñas en que la titulación a través de la propiedad (privada e individual), en lugar de garantizar la seguridad de la *posse* de moradores históricos, facilitó el avance de la especulación sobre áreas valorizadas de la ciudad.

Un ejemplo es la titulación reciente de terrenos en favelas de la zona sur de Rio de Janeiro —Vidigal, Cantagalo y Rozinha— enseguida del cambio en la Constitución del estado: la forma de titulación de terrenos públicos dejó de ser solamente a través de la Concesión del Derecho Real de Uso (CDRU), pasando a ser permitida la donación y con ello el otorgamiento de la propiedad. Poco tiempo después, es posible notar cambios en el perfil de los moradores de estas comunidades, con la venta de las propiedades individuales atribuidas a familias de bajos ingresos, y la compra de ellas por parte de la clase media, extranjeros y empresarios.

La propiedad colectiva dificultaría esta venta, pero no la prohibiría o impediría, siendo importante llevar en consideración la presión que las asociaciones de moradores y sus dirigentes sufren en un contexto de amenaza por parte de las milicias locales y por el tráfico de drogas. Es de señalar que si bien en la experiencia uruguaya, más allá de situaciones patológicas, la propiedad colectiva ha sido un freno importante a la mercantilización, resulta importante pensar en mecanismos complementarios que coadyuven a limitar esa posibilidad,

Modelos de titulación vinculados al uso social: CDRU y CUEM

A principios de los ochenta, la Alcaldía de Recife<sup>59</sup> lanzó un programa de regularización de ocupaciones urbanas (Plan de Regularización de las Zonas Especiales de Interés Social-PREZEIS), en que los ocupantes de terrenos públicos tendrían derecho no a la propiedad individual plena, sino a un tipo de derecho real que mantenía

59 Recife, con una población de un millón y medio de habitantes y cuatro millones en su región metropolitana, es la capital del estado de Pernambuco, en el noreste brasileño.

algunas limitaciones positivas en relación al uso y a la función social de la posesión, en comparación al derecho «clásico» de propiedad, como por ejemplo, la concesión del derecho real de uso (CDRU), creada por decreto federal en los años sesenta.

La CDRU es un derecho que puede ser concedido individual o colectivamente y cuya naturaleza contractual permite su utilización por plazos diferentes (y también por plazo indeterminado), ya sea con carácter oneroso o gratuito. De esta forma, la propiedad pública estaría cumpliendo la función social determinada por la Constitución federal, desde 1934, para reconocimiento del derecho social a la vivienda, sin que fuese promovida la privatización de la tierra pública.

La CDRU es considerada una facultad del poder público o del particular propietario, por tiempo cierto o indeterminado,

para fines específicos de regularización fundiaria de interés social, urbanización, industrialización, edificación, cultivo de la tierra, aprovechamiento sostenible de las zonas inundables, preservación de las comunidades tradicionales y sus medios de subsistencia u otras modalidades de interés social en áreas urbanas (Artículo 7, Decreto-Ley 271, 1967).<sup>60</sup>

Ese modelo, en especial la concesión por el plazo determinado de 99 años, renovables por igual período, ha sido experimentado y defendido por algunos movimientos sociales a partir de experiencias de regularización *fundiaria* de comunidades en los años ochenta.

Este tipo de concesión por plazo determinado garantiza la seguridad de la posesión, pues puede ser extinguida sólo si el concesionario le diera al inmueble un uso diferente a aquel que fue acordado dentro de las posibilidades definidas por el decreto. En cambio la CDRU por plazo indeterminado es considerada «acto precario» dentro del derecho administrativo brasileño, pudiendo ser extinguida en cualquier momento si así lo justificase el «interés público».

Lo importante en este instrumento es el hecho de existir una doble limitación; por un lado, el individuo o la colectividad deben respetar el destino del bien: para la vivienda o la producción de su subsistencia, garantizando la función de la posesión y prohibiendo la venta de la tierra. En realidad, la venta o la cesión de las mejoras no es prohibida en el contrato de concesión, pero está limitada al uso (el nuevo cesionario no podrá modificarlo) y requiere autorización del poder público concedente. Los movimientos de vivienda defienden profundizar más los térmi-

60 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm)>.



nos de la CDRU en la regularización *fundiária* de sus ocupaciones, sometiendo al cesionario a los principios del movimiento, prohibiendo la venta de las mejoras y colocando al movimiento como agente decisivo, cuando es necesario realizar alguna sustitución.

Por otro lado, la CDRU también limita al propietario, que no puede disponer del inmueble mientras el cesionario le esté dando el uso convenido. Es la relación entre el propietario y el cesionario/poseedor, pautada en valores de uso, la que impide la comercialización del bien y las prácticas especulativas.

Otro modelo de concesión de uso fue reglamentado en 2001, en el ámbito del Estatuto de la Ciudad: la concesión de uso especial para fines de vivienda (*moradia*), CUEM. Se trata de un derecho subjetivo, una vez cumplidos los requisitos legales, a saber: posesión por más de cinco años de inmueble público, área menor que 250 m<sup>2</sup>, finalidad para vivienda propia y de su familia, y no poseer ningún otro inmueble. La CUEM debe ser concedida al poseedor, garantizando su permanencia en el local, pero también existe en la modalidad colectiva, en inmuebles mayores de 250 m<sup>2</sup>, en que residen varias familias y no sea posible definir con claridad los límites de la vivienda de cada una, o sea que el instrumento se sustenta en el derecho individual del suelo urbano.

### **Consideraciones finales**

Las formas de propiedad y de uso del suelo son parte de un largo proceso de lucha que comienza con las formas de apropiación del suelo. Como se ha mencionado en este artículo, los movimientos de vivienda en Brasil están hoy involucrados en un programa de financiamiento que prioriza el buen funcionamiento del mercado inmobiliario y, por eso, reconoce a todas las familias involucradas en la lucha colectiva por vivienda digna, como potenciales consumidores de la casa propia y de las demás mercancías vinculadas a esa compra.

Es urgente ampliar la lucha por los fondos públicos más allá del acceso a los recursos financieros a fondo perdido (subsidios), incluyendo los terrenos públicos como recurso fundamental del mismo. Y concebirla vinculada a otras formas de relación entre las familias y la tierra.

## Bibliografía

- Baldez, Miguel, «A luta pela terra e reforma agrária-criminalização dos movimentos sociais», conferencia organizada por el Fórum Permanente de Derechos Humanos del Tribunal de Justicia del Estado de Río de Janeiro, en la Escuela de Magistratura del Estado de Río de Janeiro, mayo 2010.
- Coletivo Usina, «Luta por moradia e autogestão na América Latina: uma breve reflexão sobre os casos do Uruguai, Brasil, Argentina e Venezuela», en Rodrigues, F. C.; Novaes, H. T.; Batista, E. L. (orgs.), *Movimentos Sociais, Trabalho Associado e Educação para além do capital*, Expressão Popular, San Pablo, 2012.
- Pessina, Leonardo, «Brasil. Una legislación urbana ejemplar que no se aplica», en *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina*, libro colectivo, Ediciones Trilce-Centro Cooperativo Sueco, Montevideo, 2012.
- Pessina, Leonardo, «La experiencia brasileña en vivienda y ciudad», en *El camino posible, producción Social del Hábitat en América latina*, libro colectivo, Centro Cooperativo Sueco-Ediciones Trilce, Montevideo, 2011.
- Rolnik, Raquel, *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, Nobel, San Pablo, 1997.

# Bolivia



Viviendas y salón comunal de la Cooperativa de propiedad colectiva «Señor de Piñami» (Cochabamba)



# El suelo y la vivienda entre la propiedad estatal, comunitaria, social cooperativa y privada

*Martha Arévalo, Guillermo Bazoberry y Graciela Landaeta<sup>61</sup>*

*Agradeciendo a Juan Mejía y Óscar Bazoberry  
su apoyo en la investigación*

## Introducción

Cuando el poeta salvadoreño Roque Dalton en uno de sus famosos poemas afirmó «yo acuso a la propiedad privada de privarnos de todo», probablemente tenía en el pensamiento la necesidad de avanzar hacia su superación histórica. Después de casi un siglo, la situación no ha cambiado y en general todos los objetos que se encuentran sobre la faz de la tierra son de «alguien», en un marco de injusticia y exclusión, donde la posibilidad de establecer cambios y ejercer derechos se ve coartada por los intereses de acumulación del modelo capitalista.

61 Martha, Guillermo y Graciela, son arquitectos y bolivianos, al igual que Juan, abogado y Óscar, sociólogo, que colaboraron en la investigación.

Martha es maestra en Desarrollo Urbano y doctora en Diseño-Línea Estudios Urbanos, docente de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) y Coordinadora Bolivia de We Effect (antes Centro Cooperativo Sueco). Fue directora nacional de Planificación del Ministerio de Asuntos Urbanos, consultora en desarrollo urbano-rural del Ministerio de Desarrollo Humano (MDH), en equidad de género del Vice Ministerio de Género y Generación e investigadora titular del Centro de Planificación y Gestión de la UMSS.

Guillermo tiene estudios superiores en Gestión Pública del Desarrollo Local y es docente del Taller de Diseño IV de la Facultad de Arquitectura y director de Investigación Científica y Tecnológica de la UMSS. Fue director de Gestión Barrial de la Alcaldía de Cochabamba, director nacional y consultor principal de vivienda en el MDH, consultor en Participación Popular para organismos de cooperación y coordinador de RENASEH durante el proceso de constitucionalización del derecho a la vivienda.

Graciela es doctora por la Universidad de Lund, Suecia. Postgrado en Políticas y Estrategias Habitacionales, Departamento de Arquitectura y Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Lund. Docente de la UMSS de Cochabamba y directora ejecutiva de la Fundación PROCASHA. Docente e Investigadora de la Universidad de Lund (1992-2008). Gerente Regional del Programa de Capacitación para el Mejoramiento Socio Habitacional PROMESHA (1995-2003). Asesora técnica del Gobierno de la Región II de Nicaragua (1987-1991).

Inicialmente construida sobre la primera propiedad privada, la mujer expropiada por el hombre (Gil, 2012), y sobre su extensión más importante posterior: la tierra y sus componentes apropiados por ciertas clases sociales, el ejercicio de la propiedad privada se extendió poco a poco a todo el conjunto de los productos logrados por la humanidad, incluidos los elementos destinados a satisfacer las necesidades de cobijo: «las casas».

En una concepción integral de hábitat humano, ser habitante del árbol o de la caverna concebida como la «casa» no separaba el elemento cobertor de la base o suelo, ni significaba ser «dueño/a» de esta pequeña parte de naturaleza. Sin embargo, con el transcurrir de la historia, la apropiación de estos espacios y su ligazón con la propiedad privada de los componentes construidos del hábitat ha sufrido diferentes cambios.

Si inicialmente los espacios de vida eran parte de la naturaleza, posteriormente éstos pasaron a ser detentados en propiedad, bajo consideraciones que van desde aquellas que unifican, en la posesión colectiva o individual, suelo más casa, hasta las que separan completamente el suelo como propiedad de ciertos grupos sociales o del Estado, de las casas como elementos otorgados individual o colectivamente, bajo derechos de uso y habitación permanente o temporal, condicionados a servicios prestados y otros.

En la historia de Bolivia, la propiedad colectiva y la gestión comunitaria, así como la propiedad privada y la gestión individual de la tierra y el hábitat, son una constante histórica que ha sufrido muchas transformaciones de estructura, funcionamiento y sentido, tanto por influjos externos, como por consideraciones más bien internas. Entender los vínculos entre las distintas formas de propiedad inmueble y las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales, demanda la comprensión de los contextos ideológicos históricos del país, sus relaciones con el mundo y sus diferentes expresiones en la norma constitucional.

No se trata de una historia lineal y progresiva de consolidación de la propiedad privada: es, más bien, en el marco del capitalismo, un proceso de idas y vueltas, de desestructuración y reestructuración, de debilitamiento y fortalecimiento, donde el derecho, entendido como la serie de normas creadas bajo intereses de clase, ha protegido la primacía de lo privado.

El presente artículo pretende mostrar cómo las distintas formas de propiedad de la tierra y las viviendas tienen base en la construcción histórica de la vida en el país, sus desigualdades y asimetrías y cómo se consolidan a partir de los cambios

constitucionales ligados a la propiedad del suelo, matizados por las distintas formas de tenencia o propiedad de la casa como espacio construido. Con este objeto, está dividido en cuatro apartados, coincidentes con las diferentes expresiones históricas de la norma constitucional boliviana.

### **Concepciones prehispánicas de la propiedad y su aprovechamiento en la Colonia**

El periodo prehispánico, caracterizado por formas predominantemente comunitarias, no muestra evidencias de tenencia de la vivienda en propiedad, aunque de las crónicas de la conquista se puede colegir que hubo derechos de uso reconocidos socialmente y por la casta gobernante. Esto, tanto en los pueblos de occidente como en las culturas amazónicas conquistadas con posterioridad, aunque en estas últimas se reconocen varias formas de organización diferentes a la familia nuclear y ampliada.

La ocupación del territorio de las tierras altas centrales por las poblaciones prehispánicas, a partir de asentamientos «insulares» diseminados, denominados por los incas «mitmaquna» (Pillsbury, 2008), en una variedad de zonas ecológicas, desafía la primacía de la noción occidental de crear comunidades nucleadas con territorios contiguos, cuestión relevante en el análisis sobre la posesión/apropiación y acumulación de la tierra como estrategia económica de dominación/control del territorio.

La presencia española estableció las llamadas «encomiendas», entrega del dominio, tierra e indios que lo habitaban, a un español que se encargaba de organizar el tributo. En 1560 se organizaron las «reducciones», sistemas de asentamientos, trabajo y religiosidad, en torno a una dirección también delegada por los reyes de España. Todos estos repartos de tierra fueron registrados desde temprano, inaugurando un sistema que garantizaba la propiedad y establecía catastros con fines tributarios.

En las tierras altas y los valles interandinos, la colonia utilizó el *ayllu*,<sup>62</sup> en su beneficio. Dos conceptos relacionados son de interés: *llakta* que significa aldea, terreno construido, y que podía ser un *ayllu*, o una parte de éste, o

62 Forma de comunidad familiar extensa, originaria de la región andina, con una descendencia común —real o supuesta— que trabaja en forma colectiva (*aym*) un territorio de propiedad común. En lengua quechua, *ayllu* significa familia, grupo emparentado.

también varios *ayllus*<sup>63</sup> y *marka*, que significa terreno, pedazo de tierra que pertenece a la aldea. Los *ayllus* se repartían en extensos territorios bajo el principio de complementariedad de pisos ecológicos; la movilidad circular (rotación) era una estrategia fundamental de sobrevivencia (Bebbington y Turner, 1987).

Las repúblicas de indios: «misiones» en tierras bajas y «reducciones» en tierras altas, correspondientes a las Reformas Toledanas (1571-1573), obligaron a la población indígena a vivir confinada en asentamientos de nueva creación, opuestos al sistema de movilidad del *ayllu*; no obstante, la política de reducciones no logró abolirlo.

En este gran experimento de ingeniería social, 1,5 millones de indígenas andinos que se habían dispersado por territorios distantes se vieron obligados a aglomerase (Jorgensen, 2011).

Durante la colonia se establecieron distintos regímenes comunitarios; su rasgo principal era el reconocimiento de todo tipo de propiedad como extensión del dominio de los reyes de España, y su cesión a administradores locales de origen peninsular (criollos, mestizos, representantes del clero), y apoderados de comunidades, caciques y demás figuras que mantenían de alguna manera los regímenes y las prácticas comunitarias anteriores a la colonia. En todos los casos, existieron formas de tributo, sea en producto y/o en jornadas de trabajo.

En reacción a los abusos cometidos por los administradores locales se produjeron muchas rebeliones de indios, lo que llevó en algún momento a la Corona e incluso a la Iglesia, a tomar medidas protectoras de los nativos y sus comunidades. Entre las rebeliones más conocidas de la época se encuentran las de Tupac Amaru y Tupac Katari (1780-1784).

En paralelo, en el ámbito urbano, las ciudades hispanoamericanas bolivianas no aplicaron literalmente la normativa de las Ordenanzas de Población de Felipe II (1573), recogidas en las Leyes de Indias (1680). Al igual que en el resto de Latinoamérica, se encuentran ciudades asentadas en áreas abiertas, manifestando formas de transculturación más directa; ciudades superpuestas sobre antiguos asentamientos indígenas, manteniendo en gran medida sus tradiciones, y nuevas fundaciones de poblados con patrones combinados.

63 El *ayllu* no tenía necesariamente que ser una aldea, podía estar repartido en varios caseríos, como hoy, en el caso de los aymaras (Szeminski, 1972).



En todos los casos, el planteo se fundó en la segregación racial y en una estructuración o reestructuración funcional en la cual los barrios indígenas, con casas altamente precarias, presentaban patrones irregulares y rodeaban a un núcleo español de traza regular y casas que confinaban a los «servidores» a los patios interiores. Estos barrios y los poblados indígenas se regían, en términos de propiedad, por normativas similares a las reducciones (Gutiérrez, 1993).

Aunque la Colonia introdujo formas complejas y combinadas de explotación de los indios y desestructuración de las colectividades, en buena parte, las comunidades y las organizaciones tradicionales se mantuvieron: ya sea porque no alcanzaba el poder de los reyes, o porque se funcionalizaron al sistema de hacienda, la prestación de tributos y una estructuración urbana segregada.

### **El constitucionalismo liberal y la propiedad (1826-1938)**

Hacia el final de la Colonia, en 1778, Carlos III decretó el libre comercio con América, incluyendo los granos y las tierras. Por real ordenanza de 1782 emitió disposiciones para la administración de ciudades y villas, creando las intendencias y recuperando los cabildos, con el establecimiento de juntas gobernantes para los ejidos municipales existentes y los futuros a fundar. Entre las atribuciones administrativas reconocidas estaban: administrar el ejido, repartir tierras y solares entre los vecinos, llevar un censo de cabildantes y empadronar las propiedades del partido municipal, así como registrar las transferencias, evidenciando ideas liberales tempranas para el régimen colonial, que luego se plasmarán en las constituciones políticas de las nacientes repúblicas.

Por su parte y coincidentemente, la Revolución Francesa de 1789, consideró a la propiedad como un derecho subjetivo absoluto. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamaba:

La propiedad como derecho natural e imprescriptible del hombre y como un derecho inviolable y sagrado, que no puede privarse de él a nadie, salvo cuando lo exija evidentemente la necesidad pública, justificada por los medios legales y previa una indemnización equitativa (Cabanellas, 1989).

Ya en la República, los sistemas colectivos pendularon entre las intenciones de los gobernantes y de la propia población india. El discurso predominante afirmaba que los pueblos de indios y sus organizaciones constituían un freno al «progreso»; otros en cambio alertaban sobre la necesidad de mantener la herencia colonial, pues el Estado y los terratenientes se sostenían, en buena medida, del tributo indígena.

La concepción de derecho de propiedad de las constituciones del siglo XIX exalta los derechos individuales y limitaba la intervención del Estado:

El régimen jurídico de la propiedad constituye uno de los fundamentos básicos del sistema político, económico y social, de tal manera que desde la primera Constitución de 1826 hasta la Constitución de 1938, su regulación normativa constitucional estuvo inspirada en los principios del Liberalismo que afirmaba la soberanía y el carácter absoluto del derecho de propiedad (Diez Canseco, s/f).

Las corrientes políticas liberales de entonces exaltaban la libertad de las personas y la propiedad privada, como la base de la nueva democracia y sus sistemas institucionales. Aun a costa del principio de libertad individual, la normativa de posesión de la tierra en la naciente República, fue de evidente corte anticampesino, contrario al *ayllu* y favorable al latifundio. Entre tanto, en los partidos municipales, surgió progresivamente un sistema de registro de inmuebles.

El primer Gobierno republicano, instaurado el 6 de agosto de 1825, imbuido por la concepción liberal burguesa europea, con Decreto de ese mismo mes, dispuso vender todas las tierras del Estado y optó por el otorgamiento de parcelas individuales, frente a las comunitarias del *ayllu*. En 1826 se emitió una disposición contraria, porque al desaparecer las comunidades fue imposible el cobro de impuestos; así se restableció el tributo a la población indígena devolviéndole los bienes comunales.

Hacia 1860, la propiedad comunal indígena fue objeto de debate entre las élites políticas; se argumentó, por un lado, para fortalecer las haciendas, que el campesino indígena era incapaz de transformarse, y, por el otro, que era posible su conversión en agricultor con derecho propietario y abolir el tributo. En 1866, el presidente Mariano Melgarejo declaró propietarios plenos a los indígenas que poseían terrenos, debiendo obtener en 60 días, previo pago de su precio, el título de propiedad, disposición que al no ser cumplida dio lugar a la subasta pública de las tierras. La reacción de los indígenas derrocó al Gobierno y por ley de 1871 los terrenos fueron devueltos en el mismo valor de compra, sin derecho de reembolso para los compradores.

En 1874, el presidente Tomás Frías promulga la Ley de Exvinculación, aboliendo las tierras comunales en beneficio del Estado. Así se fortalecen los rasgos feudales del sistema económico y se desconoce la existencia de comunidades y *ayllus*. Las tierras que no estaban en posesión de los indígenas fueron declaradas de propiedad del Estado. Aun dentro del sistema feudal, muchas prácticas y formas organizativas comunitarias se mantuvieron y articularon a los nuevos dueños de vidas y tierras.

Después, coincidiendo con el auge minero, se consolidó el sistema feudal, que relegó a la servidumbre a la población indígena de los valles y altiplano. La historia documentó las luchas indígenas y la crueldad de la represión en este período republicano. Un hecho muy conocido es la lucha de Zárate Willka (1880), que aliado a los vencedores de la guerra federal<sup>64</sup> luego fue traicionado y asesinado por el intento de detener la expropiación de tierras de indios. El Gobierno de José Manuel Pando (1899-1904) continuó aplicando estas disposiciones confiscatorias.

En los primeros años de la década del 30 y durante la guerra del Chaco (1932-1935), tuvieron lugar algunas rebeliones del movimiento indígena para no pagar impuestos, y después de la guerra se ocuparon haciendas y organizaron sindicatos agrarios para conquistar sus tierras y territorios, contra el «*pongueaje*»,<sup>65</sup> la servidumbre y el colonato.

Por su parte, la historia oficial no ha guardado con suficiente cuidado lo relativo a los pueblos indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía. Éstos se articularon de distinta manera a la República: en muchos se mantuvo la organización de las reducciones, en otros simplemente fueron sometidos a la mayor de las servidumbres. En el caso de las misiones, los pueblos indígenas heredaron una tradición colectivista destacada, que se mantiene hoy en día.

En este contexto histórico, la conformación del sistema de los llamados «derechos reales»<sup>66</sup> resulta imprescindible para analizar la «propiedad», centrando la mirada en los inmuebles o bienes raíces de uso residencial: suelo y casa, sujetos de registro. Aunque la doctrina boliviana para asuntos inmobiliarios se remonta a la colonia, se convierte en republicana y urbana a través de la Ley de Inscripción de Derechos Reales promulgada en 1887, que se inicia de esta manera (grafía original):

Artículo 1º.- Ningún derecho real sobre inmuebles, surtirá efecto si no se hiciere público en la forma prescrita en esta ley. La publicidad se adquiere por medio de la inscripción del título de que procede el derecho, en el respectivo registro de los derechos reales.

64 Los liberales ganaron a los conservadores y trasladaron la sede de Gobierno de Sucre a La Paz.

65 Término de origen quechua usado para denominar indios/as que hacen servicios de criado/a.

66 Resultantes de la relación jurídica inmediata entre una persona y una cosa. Trata de materias diversas, según varias doctrinas: dominio; herencia; servidumbre; usufructo; hipoteca; prenda; anticresis; propiedad horizontal; superficie forestal; enfiteusis; *leasing*; derecho de uso y habitación; expropiaciones; contratos y títulos; muebles e inmuebles; tangibles e intangibles (propiedad intelectual o software); provisionales y definitivos.

Artículo 2°.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1481 del código civil, se establece en la capital de cada departamento una oficina central destinada a la inscripción y publicidad de todas las mutaciones, gravámenes y limitaciones que recaen sobre los bienes raíces de dicho departamento.

Según esta normativa, reglamentada en 1888,<sup>67</sup> el objeto de registro es el suelo, soporte de actividades productivas y reproductivas de la vida, incluida la vivienda. Edificio o «casa» se entienden como «mejoras» que valorizan o desvalorizan el inmueble (según sus cualidades) al realizarse como mercancía.

Como correlato a la penuria de la vivienda surgida en la colonia, los «derechos reales» sobre la casa la consolidan como mercancía plena, cuyo valor se expresa en términos de un monto de dinero. Así, para satisfacer la necesidad de vivienda es necesario poseer dinero, primero para comprar el suelo y luego para la construcción, agravando aún más la problemática de techo en el país. Este aspecto es atendido por primera vez en 1927, con base en la creación del Fondo de Ahorro Obrero.

Las ciudades, pueblos y villas crecieron lentamente, lo mismo que sus sistemas de registro de inmuebles, excepción hecha de los enclaves mineros, donde de manera combinada se establecieron campamentos de propiedad de las empresas extranjeras o de los barones del estaño, para los ejecutivos y trabajadores, junto a barriadas de casas improvisadas sin reconocimiento de propiedad ninguna, para los trabajadores eventuales o recolectores de minerales de colas y desmontes.

### **El constitucionalismo social y la propiedad (1938-2009)**

El cuestionamiento al sistema económico liberal y al individualismo dio lugar al surgimiento del «constitucionalismo social». En Bolivia, la primera Constitución de carácter social fue promulgada en 1938 por el presidente Germán Busch. En esta reforma se revisó y modificó los aspectos liberales de la propiedad; así, el art. 17 disponía: «la propiedad es inviolable, siempre que llene una función social; la expropiación podrá imponerse por causa de utilidad pública calificada conforme a ley y previa indemnización justa».

En 1942 se realizó el primer congreso indígena quechua en Sucre, planteando la abolición del pongueaje, la entrega de tierras a los campesinos y la liberación del pago de impuestos. Al año, el primer congreso nacional indígena en la ciudad

67 Excepcionalmente reconoce las edificaciones como objeto de inscripción, en condominios y en edificios en «propiedad horizontal», donde además de la propiedad común, es imperativo reconocer varios propietarios/propiedades individuales. Inscribir las distintas fracciones es su función.

de La Paz, contó con la participación del presidente Gualberto Villarroel, quien promulgó un decreto aboliendo el pongueaje en las haciendas, medida que pese a no aplicarse, debilitó los cimientos del sistema latifundista.

Las siguientes constituciones promulgadas durante los gobiernos de Gualberto Villarroel (1945) y de Enrique Hertzog (1947), mantuvieron el principio de reconocimiento y garantía a la propiedad privada junto al carácter social no perjudicial al interés colectivo.

Durante el primer gobierno de Víctor Paz Estenssoro, se promulgó el Decreto Ley 3464 de Reforma Agraria (1953), que dispone eliminar las haciendas, distribuyendo las tierras a los campesinos; restituir las tierras usurpadas a las comunidades indígenas a partir de 1900; distribuir tierras vacantes, y abolir definitivamente el latifundio y el pongueaje. Al respecto, en su último artículo señala:

Artículo 177.- A partir de hoy, 2 de agosto de 1953, queda abolido, para siempre, el sistema servidumbral gratuito de trabajo que imperó en el agro y se declara el derecho a la dotación de tierras, con título de propiedad, en favor de todos los campesinos de Bolivia.

A partir de entonces, la comunidad estará presente en todo el territorio nacional, unas veces como forma de propiedad y distribución de derechos de uso y acceso a la tierra, otras veces como mecanismo de ordenamiento de los bienes de uso común como el agua, y la organización de servicios como las escuelas, la salud e incluso la religión.

En 1954, se promulgó el Decreto Supremo 3819 de Reforma Urbana, estableciendo que en cualquier tipo de propiedad dentro del radio urbano, mayor a diez mil metros cuadrados, sus excedentes serán afectados para ser adjudicados. Asimismo establece la titulación de predios en posesión de campesinos y trabajadores.

En la Constitución de 1961, emitida durante el segundo gobierno de Víctor Paz Estenssoro, se ratifican estas disposiciones y, respecto a la propiedad, se incorporan los grupos mineros nacionalizados al patrimonio estatal y la declaración de que las tierras son del derecho originario del Estado.

Respecto a la propiedad reconocida como derecho fundamental en la Constitución de 1967 promulgada por el gobierno de René Barrientos Ortuño, se anota (art. 7 Inc. i): reconocer «a la propiedad privada, individual y colectivamente, siempre que cumpla una función social». Aquí se entrevé que el

derecho a la tierra ya no es un privilegio y está aparejado a un deber, cuando condiciona a que «el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo» (art. 22).

También se reconocieron los bienes de dominio originario del Estado, los bienes de propiedad pública, las tierras como dominio originario de la nación, las propiedades comunarias cooperativas y privadas, así como el solar campesino, la pequeña y la mediana propiedad, y la empresa agropecuaria. Aquí se establece que el trabajo es fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria y garantiza la existencia de propiedades comunarias y cooperativas.

En la reforma constitucional promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada (1994), se reconoció y declaró la protección a «los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales», así como «fomentar la organización de cooperativas», reconociéndose y garantizándose de forma expresa la propiedad cooperativa agropecuaria.

Producto de la marcha de los indígenas moxeños (1990), en 1996, el presidente interino Víctor Hugo Cárdenas promulgó la llamada Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria) que introduce la categoría de Territorio Comunitario de Origen (TCO). En lo sustancial, reconoce la comunidad campesina, indígena, originaria e intercultural.

En la reforma constitucional promulgada por el gobierno de Carlos D. Meza (2004) se ratifica casi en pleno la Constitución de 1994, destacándose su primacía, como Ley suprema del ordenamiento jurídico nacional.

Al concluir este apartado, sorprende el Decreto Supremo 27957 de 24 de diciembre del 2004, que luego de 116 años amplía el Decreto Reglamentario de Derechos Reales de 1888. Su primer artículo patentiza la sacralización del sentido de propiedad inmueble vigente en el sistema jurídico boliviano:

Artículo 1° (OBJETO). El presente Reglamento tiene como objeto ampliar, modificar y actualizar la normativa contenida en el Reglamento de 5 de Diciembre de 1888, que regula la Ley de Inscripción de Derechos Reales de 15 de noviembre de 1887, concordando con las disposiciones del Código Civil y otras disposiciones legales relativas al funcionamiento y organización del Sistema de Registro de Derechos Reales, sobre bienes inmuebles, muebles sujetos a registro y derechos reales registrables.

Manteniendo el imaginario de tierra más casa en propiedad privada respaldada por su registro en Derechos Reales a nombre del jefe de familia, los sucesivos gobiernos de este período implementaron diversos marcos institucionales, políticas y programas orientados a la perpetuación de los sistemas de acceso y propiedad privada individual del suelo y la vivienda.

Al interior de la vivienda, los roles de género en la familia y su expresión en la apropiación espacial de los hombres y mujeres es invariable. La casa se reconoce legalmente como propiedad del hombre, pese a que en los imaginarios sociales se trata del espacio privado, de reproducción directa de la vida, donde se confina lo femenino. Más aún, los espacios mismos marcan a la mujer, madre e hijas, como «dueñas» de la cocina y el patio en sus zonas de trabajo, y al hombre junto a los hijos como los «destinados» a usar preferentemente los espacios de descanso y socialización.

### **El constitucionalismo intercultural y la propiedad (2009-...)**

En 2005 es electo y asume la presidencia de la República el indígena Evo Morales Ayma, inaugurando un periodo que ha venido a llamarse «proceso de cambio», en el que se destaca la convocatoria y el proceso constituyente que sepultará la etapa de la República y dará origen al Estado Plurinacional.

La Ley 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria (2006), establece diferencias entre la función social aplicable para el pequeño solar campesino y la función económica y social aplicable para las otras propiedades agrarias; reafirma la tuición del Estado sobre la tierra; incorpora la dotación bajo el régimen de propiedad colectiva; dispone la dotación exclusiva de tierras fiscales en favor de comunidades indígenas y campesinas sin tierra o que la tengan de manera insuficiente, e incorpora por primera vez la participación de las mujeres en el directorio de la Comisión Agraria Nacional y la equidad de género en los documentos de titulación:

Disposición final octava.- (Equidad de Género). Se garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras. En caso de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentren trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar. Igual tratamiento se otorgará en los demás casos de copropietarios mujeres y hombres que se encuentren trabajando la tierra, independientemente de su estado civil.

En 2009, Evo Morales Ayma promulgó la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, que a propósito de este documento hemos convenido en caracterizar como intercultural, porque en ella se reconocen propuestas del movimiento indígena originario campesino junto a las procedentes del Bloque de Constitucionalidad, integrado por tratados internacionales en materia de derechos humanos reconocidos por el Estado y de igual rango normativo que la Constitución, aun sin estar explicitados en ella.

El artículo primero, a tiempo de declarar que Bolivia se constituye en un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, determina que se funda, entre otros, en la pluralidad y el pluralismo económico, jurídico y cultural dentro del proceso integrador del país, reconociéndose además en su artículo segundo, el dominio ancestral de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos sobre sus territorios.

Hasta aquí se ha podido constatar que durante toda la historia boliviana hasta la extinción de la República, la problemática de la tierra estuvo centrada principalmente en lo agrario, indígenal o de registro de propiedades. Recién en la Constitución vigente, en el art. 19 se indica: «toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada que dignifique la vida familiar y comunitaria».

Precisando el sentido de propiedad, el art. 30, reconoce la titulación colectiva de tierras y territorios; el art. 56, expresa que: «toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social», en tanto el art. 57, establece que: «La expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa. La propiedad inmueble urbana no está sujeta a reversión».

En ese camino, la Constitución sostiene que «el modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos», puntualizando además que «(la) economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa», quedando consiguientemente establecidas cuatro formas de propiedad correspondientes. Marco en el que «(la) economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia» (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución Política, art. 306, 2009).



## Conclusiones

La afirmación de Eduardo Galeano (2012), «(la) propiedad privada castiga a los privados de propiedad», puede perfectamente respaldar, en el caso de Bolivia, la existencia de familias privadas de vivienda o con viviendas privadas de calidad y servicios, resultado de la consolidación del imaginario individualista y la presión concentradora de la riqueza desplegada por el mercado. El tradicional sentido comunitario de la propiedad colectiva de la tierra, permanente en la historia rural del país, ha sido sistemáticamente combatido para las zonas urbanas, incluso en las extendidas sobre lo comunitario rural. No obstante, a lo largo de la historia, varias empresas privadas y estatales otorgaron viviendas con derecho de uso y habitación a sus trabajadores y familias (centros mineros, barrios ferroviarios, etcétera), sentando precedentes sobre formas distintas de habitar; estas alternativas no han sido tomadas en cuenta como política estatal en ningún gobierno; es más, durante el periodo de ajuste estructural y de privatización, fueron transferidas a los trabajadores y sus familias en propiedad individual.

En el momento actual, estas ausencias se relacionan con la persistencia de orientaciones liberales en las políticas públicas y sus gestores, convencidos de un pragmatismo cuantitativo de «ejecución de obras» que limita la exploración de nuevas posibilidades en torno a las distintas formas de propiedad constitucionalizadas, no sólo para paliar el déficit de vivienda bajo procesos que generen inclusión y equidad social y de género, sino también como instrumento de control de la especulación de la tierra.

Así y todo, el campo de acción se presenta inmenso, abierto por el pensamiento indígena, las concepciones de género y el llamado Bloque de Constitucionalidad entre los más importantes. En línea con las posibilidades que presentan las cuatro formas de propiedad señaladas, se plantea:

- respecto de la *propiedad comunitaria*, protegida y garantizada para los pueblos indígenas originarios campesinos, las comunidades interculturales originarias y las comunidades campesinas, caracterizada por su función social y por ser indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible, es posible extrapolar sus condiciones a distritos urbanos, derivando la función social del concepto de «vivienda adecuada». Adicionalmente dos consideraciones: por un lado, estas mismas comunidades están presentes en las zonas urbanas y, por el otro, varias propiedades colectivas rurales terminan siendo subsumidas por lo urbano.

Igualmente es también aplicable el precepto constitucional del territorio como espacio vital. La propiedad comunitaria o colectiva urbana supone tanto el derecho al suelo y la vivienda, como a espacios para la reproducción ampliada de la vida, incluyendo el dominio ancestral sobre recursos naturales, saberes, historia y cultura, además del desarrollo de actividades dentro de la economía solidaria, complementando el interés individual con el vivir bien colectivo;

- por su parte, la *propiedad estatal*, evidente en el ámbito urbano en plazas, equipamientos y varios otros, ahora cobra mayor relevancia en tanto establece que entidades estatales administrarán los derechos propietarios de los recursos naturales y los servicios básicos. Entonces, provoca inferir modelos autonómicos de gestión estatal del recurso suelo (bancos de tierras) para el cumplimiento del derecho a la vivienda, ajenos a los consabidos principios privatizadores liberales.

Desde el reconocimiento del derecho de propiedad del pueblo boliviano sobre los elementos de la naturaleza, los bienes patrimoniales del Estado y entidades públicas (Arts. 311, 349, 357 y 359) y su administración a cargo del Estado, es posible la reformulación de la propiedad pública, puesto que ésta es del conjunto de la nación boliviana y no del Estado. Al actuar el Estado por delegación del pueblo en función de los intereses generales, puede disponer los bienes que le han sido confiados para el logro de preceptos y derechos constitucionalizados;

- aun en la extendida *propiedad privada* existen varias posibilidades de accionar para el cumplimiento de los derechos constitucionalizados. Así, en cumplimiento del art. 56, por el que se reconoce el derecho a la propiedad, debe actuar el Estado cuando sea imposible el acceso a ella por grupos vulnerables y ésta sea un elemento para el desarrollo individual o colectivo, sea en ámbitos rurales como en periurbanos y urbanos.

El Estado debe actuar cuando el uso particular sea perjudicial al interés colectivo o ante el incumplimiento de la función social. Mientras la función social de la vivienda se cumpla, debe asegurarse la tenencia, propiedad y derecho de sucesión desde todos los ámbitos del pluralismo jurídico, pues el límite al derecho propietario se encuentra dado por el ejercicio de esta función.

También es posible deducir que, si la propiedad en el ámbito rural se sustenta por el trabajo, con el aforismo de «*la tierra es de quien la trabaja*», el desarrollo de actividades económicas productivas y de cuidado al interno de la vivienda,

además de reconocer su capacidad de generar/albergar empleos en beneficio de sus poseedores, constituyen más justificaciones para una nueva mirada a la función social de lo privado.

Finalmente, aunque el art. 57 anota, en resguardo a la propiedad privada, que «la propiedad inmueble urbana no está sujeta a reversión»; debe prestarse atención a su ejercicio cuando sea imperativo reintegrarla al dueño primitivo (originario o anterior propietario), especialmente ante despojos a comunidades y de propiedades colectivas, incluida la posibilidad de que en la actualidad se encuentren al interior de perímetros urbanos;

- ahora corresponde mirar el potencial de la *propiedad social cooperativa*. Aunque la Constitución no la regula expresamente, «reconoce y protege las cooperativas como formas de trabajo solidario y de cooperación sin fines de lucro»; importa el reconocimiento de esta figura jurídica, en tanto puede ser sujeto titular del derecho de propiedad.

El sistema cooperativo basado en el trabajo solidario y de cooperación, no tiene por objetivo el lucro sino la acción conjunta para el mejoramiento económico y social de sus miembros, por ello, el Estado «promoverá, principalmente la organización de cooperativas en actividades de producción» (Arts. 46, 47 y 310). Sin ánimo de abrir nuevamente el análisis, cabe aclarar que

el cooperativismo no nació históricamente para atender exclusivamente las necesidades de sus asociados y asociadas, también fue una respuesta popular ante las condiciones imperantes de un sistema excluyente e inequitativo existente en cada sociedad (Alcazar, 2007).

En el contexto de todo lo anotado, es de particular interés de quienes escribimos este artículo destacar a las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, como alternativa real y viable de permitir que mujeres y hombres, de familias que no tienen por sí solas posibilidades de acceder a una vivienda adecuada, lo consigan a través de formas cooperativas. Este tipo de organizaciones está presente en nuestro país desde el año 2000, su modelo se sustenta en la articulación de actores sociales, construcción asistida a partir de la ayuda mutua y la autogestión, la propiedad colectiva del barrio, y el uso y habitación familiar de la vivienda. Las pioneras han sido las cooperativas de vivienda por Ayuda Mutua Señor de Piñami (COVISEP) y Virgen del Rosario (COVIVIR), en la provincia de Quillacollo, ambas en proceso de consolidación de la convivencia comunitaria.

Un par de artículos a destacar con especial cuidado respecto a las muchas posibilidades constitucionales acerca de los derechos al suelo y la vivienda: uno,

el art. 410, que hace referencia a la primacía de la Constitución y el obligatorio cumplimiento de lo que ella dispone por todas las personas, naturales y jurídicas, así como por los órganos públicos, funciones públicas e instituciones; de modo complementario, se establece que:

Art. 256. I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.

II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables.<sup>68</sup>

Esto último es importante no sólo para el propio juez constitucional ordinario y la autoridad administrativa, sino también para el ciudadano en general, que puede usar las normas incorporadas en el Bloque de Constitucionalidad como argumentos en su lucha por el reconocimiento de nuevos derechos no proclamados constitucionalmente.

Entonces, movimientos sociales, políticos, activistas de derechos humanos, defensores de la madre tierra, intelectuales, universidades y profesionales que trabajan dentro de las instancias de gestión del Estado en sus diferentes niveles, comprometidos con otra forma posible de imaginar, pensar y hacer política, tienen a su frente un arduo trabajo de búsqueda de alternativas que permitan el ejercicio del derecho a la vivienda bajo un proyecto en el que hombres y mujeres puedan vivir bien colectiva e individualmente.

Si de construir democrática, equitativa e inclusivamente se trata, habrá que «deconstruir» colectivamente varios de los elementos teórico-conceptuales, ideológicos, políticos y de lenguaje vulgar, tales como: el problema de la vivienda se caracteriza por no tener casa propia; la propiedad individual privada del suelo y la casa son las únicas formas de garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda; la propiedad comunitaria o cooperativa implica «lo que es de todos/as no es de nadie», etcétera.

68 A juicio del constitucionalista argentino Germán Bidart Campos, el Bloque de Constitucionalidad «permite que la Constitución sea más dinámica y se adapte a los cambios históricos, en la medida en que faculta a los jueces constitucionales a tomar en cuenta importantes principios y derechos, que pueden no estar incluidos directamente en el texto constitucional, pero que, en el curso del tiempo, pueden llegar a adquirir una enorme importancia».

A la vez, se trata de instrumentar acciones de lo que se puede hacer en el camino inverso, esto es: propiedad municipal, departamental o nacional del suelo y adjudicación de suelo colectivo a grupos comunitarios o cooperativos; propiedad colectiva de suelo y casas de grupos y cooperativas con derecho individual de uso y habitación de la vivienda; nuevas formas de estructuración urbana del barrio, gestión delegada y de diseño de la vivienda, revirtiendo los imaginarios vigentes en pro de la maximización de áreas de uso colectivo, modificando los patrones de diseño de la casa habitación que se asienta en la familia nuclear y el confinamiento de la mujer como única responsable de las labores de cuidado, etcétera.

Sin duda, el análisis técnico de cada una de las modalidades de propiedad no es suficiente. Los hombres y mujeres, en espacios de democratización de la sociedad y la economía, definirán cuál es para ellos y ellas la forma más adecuada de propiedad. No existen proyectos o propuestas pequeñas: cualquier avance en formas distintas de concebir las relaciones humanas y la propiedad, con experiencias que involucran el amor, la alegría y el espíritu solidario y generoso de sus participantes, permite empezar a experimentar un futuro distinto, más justo y equitativo.

En este camino seguramente estarán los movimientos sociales, militantes de partidos, organizaciones no gubernamentales y profesionales independientes que impulsaron la inscripción del art. 19 en la Constitución del Estado Plurinacional en Bolivia, así como otros que, en el país y en América Latina asuman que construir viviendas no es hacer cosas/casas sino proyectos de vida.

## Referencias

- Alcazar, citado en Mogrovejo, Rodrigo; Mora, Alberto y Vnhuynegem, Philippe, editores, *El cooperativismo en América Latina. Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible*, OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos, La Paz, 2007.
- Bebbington, Anthony J. y Turner, B. L., «Review: Andean Ecology and Civilization», en S. Masuda; I. Shimada; C. Morris, *Annals of the Association of American Geographers*, 77(4), pp. 663-666, 1987.
- Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo VI, Heliasta SRL, Buenos Aires, 1989.

- Diez Canseco, Mauricio, «La propiedad en la Constitución Política del Estado», en <[http://econstitucional.com/ensayos/Propiedad en la CPE. M. Diez Canseco.pdf](http://econstitucional.com/ensayos/Propiedad%20en%20la%20CPE.%20M.%20Diez%20Canseco.pdf)>. Sin fecha.
- Gil de San Vicente, Iñaki, «Clase, Estado y Revolución», ponencia redactada para el Sindicato de trabajadores de San Lucar, 2012.
- Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado*, 02-2009.
- Galeano, Eduardo, *Los hijos de los días*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2012.
- Gutiérrez, Ramón, *Pueblos de indios. Otro urbanismo en la región andina*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 1993.
- Jorgensen, Kaylen, «El “archipiélago vertical” andino, en el control vertical de pisos ecológicos y dinámicas contemporáneas de migración», en N. Antequera y C. Cielo, *Ciudad sin fronteras-Multilocalidad urbano rural en Bolivia*, PIEB, La Paz, 2011.
- Pillsbury, Joanne, *Guide to Documentary Sources for Andean Studies 1530-1900*, Volume 3, University of Oklahoma Press, Norman, 2008.
- Szeminski, Jan, «Tendencias de desarrollo del ayllu peruano siglos XIV y XX», en *Estudios Latinoamericanos 1*, 1998.

Perú



Esperando a la Esperanza  
Foto: diario *La República*





# Del comunitarismo al libre mercado: la experiencia peruana en la tenencia de la tierra

Ramiro García Quispe y Jaime Miyashiro Tsukazan<sup>69</sup>

*Con el agradecimiento a Gustavo Riofrío Benavides, Mario Zolezzi Chocano, Teresa Cabrera Espinoza, Hildebrando Castro Pozo y Julio Calderón Cockburn, con quienes dialogamos e intercambiamos conocimientos y saberes prácticos sobre estos temas, lo que fue un insumo clave para elaborar el presente documento. Nuestro reconocimiento a su importante experiencia y a su disposición por compartirla.*

*Destruir la comunidad no significaba convertir a los indígenas en pequeños propietarios y ni siquiera en asalariados libres, sino entregar sus tierras a los gamonales y a su clientela. El latifundismo encontraba así, más fácilmente, el modo de vincular al indígena al latifundio.*

José Carlos Mariátegui<sup>70</sup>

## Un poco de historia... o antecedentes

Para poder hablar de propiedad colectiva en el Perú nos debemos remontar a las épocas del antiguo imperio incaico, que poseía una estructura organizativa basada en el *ayllu*, que en términos prácticos podría definirse como una gran familia. El *ayllu* era pues una comunidad con identidad, que permitía a sus componentes identificarse con una descendencia común, la cual podía ser real o supuesta, pero que les permitía organizarse en forma colectiva y de esta manera poder cumplir con la principal actividad del imperio incaico: el trabajo.

69 Ramiro y Jaime son peruanos. Ramiro es administrador de empresas por el Instituto Superior Tecnológico Público «Julio César Tello» de Villa El Salvador, Lima y posee estudios en el Máster internacional en Desarrollo por el Institut Universitaire d'Études du Développement de Ginebra y una especialización en Gestión de Riesgos en el Centro de Formación de la OIT. Tiene experiencia en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de promoción del desarrollo sobre gestión social del hábitat. Miembro de la Coalición Internacional por el Hábitat (HIC). Actualmente, se desempeña como jefe del Programa Urbano de la ONG *desco* en Lima. Jaime es arquitecto y urbanista por la Universidad «Ricardo Palma» de Lima. Tiene experiencia profesional en planificación urbana, diseño arquitectónico, urbanismo, vivienda y equipamiento urbano, así como en proyectos de desarrollo social y especialización en Gestión de Riesgos por el Centro Internacional de Formación de la OIT. Trabajó en el Programa Urbano de *desco*, en proyectos de Densificación Habitacional, Mejoramiento de barrios, Desarrollo Económico Local y en el Observatorio Urbano en Lima Sur, y ahora es el coordinador y responsable general de la Línea de Mejoramiento de Barrios y Vivienda.

70 7 Ensayos de interpretación de la realidad peruana, Amauta, Lima, 1928.

Ese trabajo se caracterizó por tener tres formas de desarrollo: la *mita* (trabajo comunitario colectivo en favor del propio *ayllu*, del Dios Sol, para construir locales, canales de riego, etcétera), la *minka* o *minga* (trabajo en favor del estado imperial del Tahuantinsuyo, que iba desde la construcción de caminos, centros administrativos y templos, hasta la labor de los músicos, los danzantes e incluso la de los famosos *chasquis*); por último, y no por ello menos importante, el *ayni*, que era un sistema de ayuda mutua familiar entre los miembros del *ayllu*, destinado a trabajar de manera conjunta entre ellos las tierras agrícolas y también a la construcción de las viviendas de cada uno de sus miembros.

El acceso a la tierra era un derecho adquirido por pertenecer a un determinado grupo étnico. El *curaca*, que se desempeñaba como el jefe político y administrativo del *ayllu*, era el encargado de repartir la tierra de acuerdo a las necesidades de los individuos y sus familias. La unidad de medida era el *tupu*, pero sus dimensiones podían variar de acuerdo al rendimiento y calidad de la tierra.

Algunos cronistas indican que el reparto de las tierras era anual, Guamán Poma señala que ese reparto se realizaba después de la cosecha, en el octavo mes del calendario incaico y que esa actividad recibía el nombre de *chacraconacuy* (esto correspondía a los meses de julio y agosto). John Murra<sup>71</sup> señala que esta ceremonia anual era una instancia de reafirmación de las tierras y que existía una continuidad en la tenencia de la tierra por parte de cada familia.<sup>72</sup>

Pero lo fundamental es que no estaba en duda que cada familia debía tener la tierra que requería para su vivienda y para su alimentación. Y todos aportaban para atender a las necesidades comunes. Esto se perdería en los cinco siglos siguientes y el derecho a la tierra para vivir y producir pasaría a depender de la capacidad económica de cada quien, a través de la lógica de mercado, instaurada a partir de la propiedad privada.

### **Definiciones hechas y por hacer**

En el Perú, a nivel urbano y rural, no nos hemos tomado el tiempo para poder definir un término tan complejo como el que resulta la propiedad colectiva; es necesario, por otra parte, tomar como punto de partida si esta definición se emplea en un contexto urbano o en uno rural.

71 Etnohistoriador ucraniano, estudioso de las sociedades de la Civilización Andina.

72 Vergara, Teresa, «Tahuantinsuyo: El mundo de los Incas», en Teodoro Hampe Martínez, *Historia del Perú. Incanato y conquista*, Lexus, Barcelona, 2000.

En el ámbito rural podríamos afirmar, en alguna medida, que aún existe la tradición de trabajo comunitario, heredada de las épocas del incanato, y que en algunas comunidades campesinas en las zonas rurales del Perú se sigue manteniendo la idea de la propiedad colectiva cuando se realizan faenas comunales para apoyarse en labores de pastoreo, siembra, cocina, limpieza de canales de regadío y en algunos casos, hasta en la construcción de viviendas. Esta afirmación se ve reflejada en la obra *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*, de José Carlos Mariátegui, lo que nos permite afirmar que dicha forma de «propiedad» está vigente y no es un asunto de historia pasada, pero teniendo en consideración que al ser un proceso vivo se transforma, evoluciona y cambia.

Otra perspectiva de enfoque del tema de la propiedad colectiva o comunal es la lucha que emprendieron los pueblos *amajún* y *wampis* en territorio amazónico peruano, frente al gobierno del ex presidente Alan García Pérez, que pretendía imponer su voluntad y vulnerar los derechos de los pueblos amazónicos, por medio de la puesta en vigencia de normas que violaban los derechos de consulta a los indígenas, sobre tierra, territorio, uso de los recursos naturales y a la libre determinación al desarrollo.

Esto originó un conflicto social que tuvo como uno de los puntos de mayor disputa la orientación hacia la individualización de la propiedad de la tierra para facilitar su venta y explotación, degenerando en el hecho conocido como el «Baguazo»<sup>73</sup> de junio del año 2009, donde el Gobierno enfrentó a los indígenas amazónicos con las fuerzas policiales con un saldo aún indeterminado de personas fallecidas y desaparecidas, lo que culminó con la derogación de las leyes que posibilitaban esas acciones del Gobierno. Sin embargo, la amenaza de facilitar las grandes inversiones a costa del territorio y formas de vida y organización tradicional de los residentes, aún está latente.

En el caso del ámbito urbano, lo más cercano que podemos tomar como referencia para definir el término «propiedad colectiva», está relacionado con lo emprendido en la gestión municipal metropolitana de Lima del doctor Alfonso Barrantes Langan (1984-1987), quien creó e impulsó el Programa de Habitación Urbana del Área de Huaycan (PEHUH) el 3 de mayo de 1984, bajo resolución de alcaldía n.º 40, con lo que se promovía la gestión popular del territorio a través de las Unidades Comunales de Vivienda (UCV), buscando la consolidación de organizaciones vecinales, apoyando la autoconstrucción y

73 Ver: <<http://www.larepublica.pe/especiales/baguazo>>.

desarrollando planes urbanos adecuados a la realidad de quienes necesitaban de un lugar donde vivir.

Pasadas tres décadas de este hecho trascendental para el movimiento popular urbano por el acceso a un hábitat adecuado, podemos afirmar que es en la propiedad urbana, luego de la lucha por el acceso a los servicios y equipamiento comunes, que sale a flote el individualismo. Esta afirmación la podemos justificar en que, a pesar de que en la década de los ochenta el PEHUH buscó generar una manera especial de planear la construcción de viviendas alrededor de las UCV, bajo una premisa de buscar un mecanismo alternativo a los valores del individualismo, que desde siempre han promovido las lógicas de mercado, esto no fue entendido y asumido, ni por los dirigentes ni por los propios pobladores de Huaycan. En efecto, éstos en la gran mayoría de los casos preferían un diseño y una lógica de construcción más convencional, pues a pesar de que percibían que la acción colectiva era una herramienta útil para la resolución de «problemas comunes», no le veían el mismo sentido para la solución o para una apuesta a largo plazo, en lo que refería primordialmente a la construcción de cada vivienda.

Para el caso peruano, se debe distinguir que los conceptos de *propiedad colectiva* y *asociación colectiva*, a pesar de que van asociadas, son cosas distintas; para afirmar lo antes mencionado debemos referirnos a un proceso llevado a cabo una década antes de lo hecho en Huaycan. En los setenta en Lima se creó la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES), la cual partió de un proceso de planificación preestablecido por el Gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado que propuso el trazado urbano, siendo la organización de todos los pobladores la que permitió la obtención de los servicios y equipamientos básicos.

Esta asociación de pobladores se basó en un sólido autogobierno comunal, que tuvo muy limitada la autogestión de los recursos para el sostenimiento de la ciudad que se venía construyendo. En todo este proceso colectivo, lo único que no fue aceptado por ninguno de los pobladores fue la idea de la propiedad colectiva *del lote de vivienda*, el cual siempre fue considerado individual. En términos prácticos, fue una gestión colectiva para obtener los servicios comunes, lo cual ha generado un tema aún por discutir, ya que por ejemplo los locales comunales no han sido titulados porque son considerados un bien público.

Trasladando esta situación a otro contexto, como es un edificio de departamentos o condominio, cada individuo quiere tener la propiedad del espacio que le corresponde, nada más. Habría que preguntarse: ¿qué es lo que ocurre con el uso

y administración de lo que se denominan áreas comunes? En ese sentido, tenemos que considerar que si bien se puede heredar o vender una propiedad, hay reglas preestablecidas que van más allá de la propiedad de cada individuo; esto se ve claramente demostrado en el mundo rural y desde las épocas del incanato, por ejemplo cuando el *ayllu* convocaba al trabajo de la *minka* y había personas que no asistían, éstos eran expulsados del *ayllu* y perdían su derecho a la tierra.

Lo anteriormente dicho nos permite afirmar que no se puede tener un título individual sólo sobre la parcela que se está ocupando, ya que hay una serie de compromisos mayores que responden a una vida en comunidad y colectividad. Si se deja que cada persona venda individualmente su parte, sin aceptar las reglas comunes que implican una vida en comunidad, se está atentando contra la manera de gestionar el territorio o una propiedad común, en pocas palabras se atenta contra un modelo de gestión colectivo.

El proceso de titulación de la propiedad emprendido por el Gobierno de Alberto Fujimori en el marco de los planteamientos de Hernando de Soto<sup>74</sup> puede ser visto, además de la imposición de la lógica neoliberal, como una manera de confrontar con la propiedad y gestión colectiva del territorio. Era práctica común que aquella familia que no colaboraba con el desarrollo colectivo del barrio o las faenas comunales, o era identificada como especuladora y no necesitaba el terreno por poseer otro, era despojada del mismo en asamblea pública y bajo una evaluación y deliberación social, que aseguraba que no se estaba cometiendo una injusticia. Esto ya no puede ocurrir, debido a que al momento de formalizarse la tenencia de la tierra, el propietario es amparado por el Estado, que defenderá la propiedad privada de cada individuo.

Por ese motivo es común ver que, en los barrios donde las familias han obtenido el título de propiedad de su predio, se demuestra que en muchos casos se busca el lucro y no necesitan la tierra, pues cierran o «abandonan» la vivienda, hasta que los vecinos que se quedan y necesitan realmente la tierra gestionen socialmente los servicios y equipamientos necesarios para poder lograr un hábitat adecuado; en ese momento estos «vecinos fantasmas» volverán a la vivienda y si es posible venderán la propiedad a un buen precio.

Hay que tomar en consideración, además, que cuando se habla de modelos de gestión colectivos y autogestionarios de vivienda en los sectores de menos ingresos, no nos referimos a fórmulas que en los espacios de producción del hábitat

74 Ver: <[http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/17\(1\)/13.pdf](http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/17(1)/13.pdf)>.

del mercado inmobiliario no se manejen, pues cuando por ejemplo en Huaycan lo que se entregaba era un terreno, sobre ese terreno la UCV decidía qué hacer; la discusión giraba sobre la decisión de dónde se colocaban los lotes individuales y el espacio que los rodeaba; ese modelo recibe un nombre que puede resultar más conocido en otras esferas y es lo que se denomina «condominio».

Debemos dejar en claro que el término «condominio» ideológicamente es aceptado para los sectores de más recursos, mientras que «propiedad colectiva» es aceptado ideológicamente para los sectores de menos recursos, entendiendo que conceptualmente significan lo mismo. Entendida de esta manera, sin embargo, en ambos casos la propiedad del lote es individual y su disposición no depende de la decisión colectiva, a diferencia de lo que sucede en el modelo uruguayo (que se describe en el capítulo correspondiente) en que la propiedad del lote y lo que sobre él se construya también es del grupo, y la familia sólo tiene el uso y goce del mismo.

Para los casos de Huaycan y Villa El Salvador, que representan dos ejemplos claros de lo que ha sido la conceptualización de la «propiedad colectiva» en el mundo urbano peruano, hay que reconocer que en ambos ejemplos, no interesaba tanto lo que pasara en el área individual del «condominio» (la propiedad privada, el hogar de cada individuo), porque primero había que solucionar los problemas generales de ese «condominio». Nadie puso en cuestión nunca que el lote era de los propietarios y era individual. Es por ello que cuando se terminaban los procesos de consolidación de los problemas comunes, cada quien se encargaba de dar solución a sus problemas individuales y/o privados; es más, al momento de tomar decisiones comunitarias, el voto era por lote o propietario del terreno.

La Ley 13.517, conocida comúnmente como la Ley de barriadas, del año 1961, declaraba que era de interés público remodelar, sanear y legalizar los barrios marginales, con lo que el Estado se comprometía a otorgar a cada uno de los pobladores un título que les diera pleno derecho a la propiedad privada de su lote, pero además también se obligaba a diseñar urbanizaciones populares como un mecanismo para eliminar futuras invasiones.

Es así que el espíritu de la Ley 13517, por lo menos en la práctica, funcionó como actualmente lo hacen los desarrollos inmobiliarios; esto significa que en los edificios que hoy se construyen, uno puede iniciar el proceso de adquisición de una propiedad en planos, pero recién al final de construir todo el edificio y después de generar el reglamento interno y la independización respectiva, cada individuo se hace propietario de su departamento.

Toda definición está compuesta por dos elementos: uno de ellos es lo que se denomina género próximo, en otras palabras a qué se le parece; viendo las realidades y definiciones podemos decir que si bien las definiciones de propiedad colectiva están ligadas a términos como condominio o cooperativa, son distintas a las que se manejan en otras realidades latinoamericanas y mundiales.

Tomando como referencia el modelo uruguayo, debemos mencionar que plantea dos tipos de cooperativas:

- una es la denominada *de propietarios*; en esta modalidad, cada miembro integrante de la cooperativa es propietario de su vivienda y los socios cooperativistas ejercen sobre su unidad habitacional el derecho que concede la Ley de Propiedad Horizontal;
- la otra es la denominada *de usuarios*, en la que la propiedad de todas las viviendas es de la persona jurídica cooperativa, recibiendo cada familia socia el uso y goce de una vivienda acorde a sus necesidades.

Esto se combina con la diferenciación por el modo de producción y el aporte propio que realizan los socios: en las cooperativas *de ahorro previo*, integradas por sectores medios con capacidad de ahorro el aporte es económico y complementa el préstamo que se recibe, realizándose la construcción por una empresa, mientras que en las de *ayuda mutua* los socios aportan, además de sus cuotas económicas, trabajo, desarrollando parte del proceso de construcción de sus viviendas y siguiendo una lógica de gestión solidaria en la construcción de las viviendas de los demás socios. Debemos tener en cuenta que en el caso del modelo uruguayo: «los socios de estas cooperativas son en general asalariados, obreros, y empleados, en muchos casos vinculados gremialmente»,<sup>75</sup> lo que difiere de la realidad en Perú, en la que la mayoría de los sectores populares pertenece a la economía «menos formal».

De cualquier modo, en el caso uruguayo, hay cooperativas de ayuda mutua de propietarios y de usuarios, y también las hay de ahorro previo.

### **Adónde deberíamos apuntar**

En el caso peruano, podríamos afirmar que jamás ha existido una cooperativa de vivienda de las características señaladas; la historia de las cooperativas en el país data de finales del siglo XIX, y desde su fundación han estado ligadas, en general, al sector de ahorro y crédito. Lo que sí ha existido en Perú son cooperativas para adquirir un

75 Bertullo Jorge y otros, *El cooperativismo en Uruguay*, Universidad de la República, Montevideo, s/f.

terreno para la vivienda, motivo por el cual muchas de ellas han sido disueltas una vez obtenida la independización de los terrenos y la construcción y habilitación de los servicios básicos, por ello es que se puede afirmar que las cooperativas en Perú, siempre han sido una herramienta para el acceso a la propiedad privada.

En el ámbito urbano en Perú, a la fecha se ha perdido la lógica de la propiedad colectiva, lo que ha habido, como se ha mencionado anteriormente, es una gestión colectiva para la obtención de los servicios básicos o para la habilitación de un terreno. Es por ello que esta nueva alternativa no se puede entender a la luz de lógicas de propiedad horizontal o de copropiedad, es algo nuevo que, incluso los sectores de mayores ingresos, empiezan a entender e incorporar a sus dinámicas, a raíz de la construcción de edificios multifamiliares en los que existen áreas y servicios comunes que cada uno de los propietarios debe asumir y respetar.

Lamentablemente, para el caso peruano el Estado está organizado en función de las lógicas capitalistas y de los grandes negocios inmobiliarios, siendo necesaria una acción directa del Estado con políticas públicas que no sólo estén encaminadas al lucro y a la ganancia de ciertos grupos de interés, sino a satisfacer las necesidades de las mayorías. La tan promocionada figura de la asociación público-privada, en el caso peruano es ampliamente conocida, pues el Estado no sólo genera condiciones y facilidades para «promover la inversión», sino que casi siempre aporta más de lo que debería, incluidos los recursos financieros, para generar vivienda y hábitat, pero sin llegar a los sectores que más lo necesitan.

Estos sectores de pobreza y pobreza extrema, que nunca son atendidos por el Estado, han sido los más grandes promotores del desarrollo de las ciudades, quizá de la manera menos adecuada, pero lo han hecho siempre sin la ayuda de nadie. Esta situación no hace más que plantearnos una problemática central en la que no se puede esperar que las soluciones y forma de crecimiento de la ciudad sigan el mismo camino de lo hecho en décadas pasadas.

La idea de que la gente sola, sin apoyo de nadie, va a hacer su proyecto de vivienda es muy equivocada; hay que diferenciar claramente que en los procesos de consolidación del hábitat en los sectores pobres de las ciudades de Perú, el promotor de la urbanización en los pueblos jóvenes y las barriadas fue la organización social y por otra parte el promotor de la vivienda, siempre fue la propia familia.

Es importante que el Estado cumpla su rol y promueva los emprendimientos colectivos para vivienda social; ésta es una labor que está pendiente y que debería tener prioridad, pues se estaría atendiendo a los sectores populares, que están traba-



jando para conseguir un lugar para vivir. Esta situación visibiliza la labor hecha por los sectores populares, quienes le están ahorrando una carga al Estado, tratando de solucionar el problema del déficit habitacional con los pocos recursos que cuentan. Son estos sectores quienes están más motivados para obtener un hábitat adecuado y en muchos casos hay una relación directa entre la propiedad y la gestión.

Esto se demuestra claramente cuando se compara un barrio que no tenía título de propiedad, el cual desarrolló más rápido y más eficientemente su proceso de habilitación que aquel barrio o urbanización creado por medio de asociaciones y cooperativas, en las que los propietarios tenían la seguridad de que el terreno era suyo (no tenían que luchar por apropiárselo), motivo por el que en muchos casos no todos ponían el dinero al mismo tiempo para lograr el proceso de habilitación del terreno. Entonces, ¿no son estos sectores populares quienes deberían tener la prioridad en la asesoría técnica que necesitan?, ¿no deberían ser ellos quienes se beneficien con las exoneraciones tributarias?, ¿no deberían ser ellos a quienes se les flexibilice un cofinanciamiento, en una nueva manera de ver la asociación público-privada, donde el actor privado no sean las empresas sino los propios interesados?, ¿qué pasa con la gestión colectiva de los pobres?

Con una gestión colectiva se podrían abaratar los costos del proceso de consolidación de un hábitat adecuado. En este proceso siempre estarán presentes los mismos actores: un propietario, un financista, un proyectista y un promotor inmobiliario, quien por lo general obtiene la gran utilidad en el negocio. Es por lo antes expuesto que resulta por demás necesario que el promotor sea el Estado, pues el problema es que en el mundo popular los promotores han sido las ONG, quienes, lamentablemente, no han tenido una idea clara de cómo cobrar los créditos que se generan en el proceso de construcción de las viviendas y cómo reinvertirlos para seguir generando un hábitat adecuado para los más pobres.

Esto nos lleva a plantearnos alternativas de solución diferentes a las que actualmente se manejan desde el Estado, nos invita además a buscar nuevas perspectivas y soluciones para los sectores populares, como por ejemplo, los sistemas de arrendamiento. El Estado debería plantear para ello asociaciones con las comunidades campesinas para crear nuevas urbanizaciones o conjuntos habitacionales de alquiler y el Estado proveer los recursos necesarios para que estos lugares tengan todo lo requerido para desarrollarse.

En paralelo, se debería producir vivienda de interés social para aquellos que posean la capacidad de financiarlas y también promover viviendas estatales con alquileres de interés social, como existe en otros países. En el caso peruano se ha

renunciado a regular el mercado de arrendamientos y se lo ha dejado a la libre oferta y demanda. Muchas de las unidades vecinales creadas a partir de la década de los cuarenta, concebidas como vivienda de alquiler pasan a ser vendidas a sus inquilinos, debido a que se planteó que el Estado era un mal administrador, con lo que terminó la poca experiencia adquirida en materia de arrendamiento público.

## **Conclusiones**

Se puede señalar que todas las ciudades del país crecen de manera informal y caótica, lo que no hace más que corroborar que el Plan Nacional de Vivienda ha fracasado, porque no se ha podido satisfacer mínimamente la demanda de vivienda. Es necesario entonces hacer una reformulación del mismo, reorientando su accionar hacia la construcción de proyectos de vivienda social autogestionarios, que deben servir como una alternativa de solución viable al crecimiento urbano desordenado de las ciudades de Perú.

En ese sentido el Estado debería brindar los mismos beneficios a los productores del hábitat de los sectores menos favorecidos al igual que hace con los privados, al tiempo de generar las plusvalías urbanas adecuadas que permitan implementar los aportes en educación, salud y esparcimiento necesarios.

Es preciso además empezar a pensar en nuevos proyectos de crecimiento progresivo, acordes a los nuevos tiempos y necesidades; se precisa un modelo de gestión social del hábitat con un sistema de financiamiento que apoye estas iniciativas y su falta es otro de los elementos que nos permiten afirmar el fracaso del plan nacional de vivienda.

El Estado aún no entiende que el sector popular puede poner su aporte y lo hace de manera espontánea e individual: siempre lo ha hecho y lo seguirá haciendo, pero es necesario establecer un control de calidad y normalización para este sistema «informal». Pero seamos objetivos y veremos que dentro del sector «formal» también se han generado productos imperfectos. Hoy en día el modelo chileno de producción de vivienda popular, el cual se viene imponiendo felizmente de manera limitada por el Gobierno peruano, está siendo evaluado y se están generando nuevas políticas que reparen lo hecho por las políticas públicas anteriores. Es necesario, asimismo, pensar en un diseño de estos planes y proyectos, específico para el país.

Pensar un desarrollo alternativo del hábitat popular nos debe llevar a imaginar formas y modelos alternativos de acceso, propiedad y gestión de la tierra para la vivienda y la ciudad.

# Colombia



La ciudad y sus muchos rostros



# Asentamientos y propiedad colectiva, ¿sujetos en el camino posible?

*Alejandro Florian*<sup>76</sup>

## Introducción

En el artículo «La situación de la vivienda popular en Colombia», que escribimos junto con Daniel Manrique para el libro colectivo *El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina*, sosteníamos:

Aprender a leer, escribir y transmitir el derecho a la vivienda desde sus atributos colectivos, es una consigna que nos conecta con el creciente movimiento por el derecho a la ciudad, que leído desde la perspectiva de los derechos humanos, resulta una sumatoria simbólicamente articulada de derechos ya reconocidos en «lenguaje occidental» por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo cual tácticamente resulta útil para fortalecer las plataformas de exigibilidad y confrontar la cooptación del poder público por parte de los intereses mercantiles en nuestras limitadas democracias.

Y algo antes:

De ahí que resulte altamente pertinente llamarnos a enfocar las prioridades de la organización y la movilización en torno al derecho a la vivienda, en los atributos colectivos, con todo lo que esto significa en términos conceptuales, metodológicos e instrumentales, para enfrentar el avasallamiento principalmente cultural, de los enfoques individualistas y patrimonialistas, que sólo son funcionales al modelo vigente de la vivienda como mercancía.

76 Colombiano, abogado, asesor y analista para organizaciones sociales en asuntos jurídicos en los procesos urbanos de hábitat y vivienda social desde 1982. Desde 1985, miembro del equipo de trabajo de la Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular (FEDEVIVIENDA) y director ejecutivo de 1991 a 2009, contribuyendo al debate público sobre derecho a la vivienda en los asentamientos humanos, los programas de mejoramiento en el marco de la producción social del hábitat y el derecho a la ciudad. Director regional para América Latina del Centro para la Promoción del Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE) (enero-setiembre 2011). Docente del módulo «Habitabilidad y Derecho a la Vivienda» de la Universidad de los Andes y miembro del Consejo de Directores de la Coalición Internacional Hábitat (H.I.C.). Actualmente director ejecutivo de Hábitat para la Humanidad-Colombia.

Ese libro surgió de una reunión en Cochabamba de viviendistas latinoamericanos, de la que fuimos parte, en la que se debatieron los problemas del hábitat y la vivienda en la región. Ya desde allí había quedado marcado el desafío de repensar el futuro de los movimientos sociales y la vivienda en América Latina, después que dos fenómenos presentes por décadas en la región, demostraran por igual su incapacidad de avanzar en soluciones estructurales para proporcionar caminos dignos de acceso a la mayoría de la población carente de vivienda: por una parte, la oleada de políticas y programas de ajuste estructural, con sus subsidios individualizados y sus viviendas masivas mínimas, por decir lo menos, y por otra, la limitadísima capacidad de los gobiernos «progresistas» de la región, en sus diferentes niveles, para superar las formas de producción y financiamiento de vivienda ligadas a los grandes consorcios de la construcción, sin lograr activar y escalar la capacidad de producción social presente en toda la región, que de forma espontánea y mayoritaria configura los asentamientos humanos, en los que algunos significativos casos demuestran la capacidad de la autogestión organizada.

Avanzamos sin duda en el posicionamiento de la agenda del derecho a la vivienda y sin duda también, se ha progresado en su discernimiento y comprensión por parte de diferentes estamentos de la sociedad, incluyendo las cortes de algunos países, y asimismo en el convencimiento que el derecho a la vivienda es mucho más que la casa individual y propia: ha surgido la agenda del derecho a la ciudad, que como plataforma sirve de base conceptual y de movilización para animar la agenda regional de los movimientos sociales que convergen desde distintos frentes, aun en aquellos países donde los gobiernos «progresistas» se encuentran al mando.

Este pequeño ensayo pretende retomar, del concepto derecho a la vivienda, aquellos elementos que hoy podemos afirmar pertenecen a la esfera de los derechos colectivos, para su comprensión y efectiva aplicación y disfrute; elementos que consideramos nos conectan y retroalimentan con los planteamientos recientes de un grupo de investigadores sobre los bienes comunes, entre los que se destaca la economista Elinor Ostrom, galardonada por sus trabajos con el Premio Nobel de Economía en 2009.

La hipótesis es sencilla: en los procesos de urbanización acelerados de la región, la mayoría de las viviendas ya están construidas. De un lado, porque al parecer existe un inventario de activos inmobiliarios que no están siendo ocupados, como el caso de México, donde se habla de cinco millones de unidades vacías, o en Brasil, donde esta cifra es de siete millones; y por otro lado, por los masivos procesos de asentamientos humanos espontáneos, cuyos problemas son de índole cuali-

tativa, convivencia, gobernanza, salubridad, etcétera, etcétera, etcétera. Incluso donde sí hay déficit cuantitativo, el cualitativo es inmenso.

En los asentamientos, en diversas formas, momentos e intensidad, se presentan expresiones de autogestión, ayuda mutua, solidaridad, autonomía, soberanía local, que siempre permanecen, activas o latentes, aun cuando se convive, a la par, con fuertes principios, reglas y cultura individualista, y aun cuando no existiendo títulos de propiedad, igual se ejerce «el ánimo de señor y dueño», y opera el mercado en su versión más primitiva.

Sin embargo, los principales problemas de la vivienda en los asentamientos, trascienden la esfera individual de los predios y de las formas de tenencia, y de nuevo surge la necesidad de actuar colectiva y organizadamente, para defender o promover las causas colectivas, que en los asentamientos son abundantes.

Queremos entonces acercarnos al tema y los significados profundos de la propiedad colectiva, desde los atributos del derecho a la vivienda, que tienen en su esencia una naturaleza colectiva y que nos conectan con causas globales contemporáneas, como los bienes comunes,<sup>77</sup> y que como consecuencia de las crisis globales recientes: ambientales, energéticas, financieras, el cambio climático, etcétera, están llevándonos como especie a pensar con urgencia en la necesidad de cambios de modelo en numerosos frentes de la vida cotidiana, de la cual hace parte el fenómeno de los asentamientos humanos.

### **¿Son los asentamientos espontáneos, sujetos del «camino posible»?**

Hace algunos años la respuesta «viviendista» a esta pregunta podría haber sido un categórico ¡No! Sin embargo hoy, cuando sabemos que han sido los asentamientos de origen informal los que han constituido buena parte de la estructura social y económica y de la vida de nuestras grandes ciudades por varias décadas y que, de una u otra forma, han construido ciudades a partir del esfuerzo y gestión de la propia población, debemos reconocer que quizá la informalidad no ha sido el camino ideal, pero sí el camino *posible* y ganado a pulso por la población, frente a la mezquindad e incompetencia de la sociedad y los gobiernos.

77 Los bienes comunes son aquellos elementos, naturales o socialmente construidos, que tienen la característica de ser colectivos y transgeneracionales. Ejemplos de ellos son: la biodiversidad, el agua, los recursos genéticos agrícolas, los bosques, la energía, el conocimiento y las ideas. <<http://www.mx.boell.org/web/bienes-comunes.html>>..

Las grandes aglomeraciones urbanas de nuestro continente se caracterizan, sin excepción, por una enorme producción espontánea de vivienda popular. La causa es simple; ausencia de oferta habitacional asequible, tanto de mecanismos públicos como del mercado formal, para posibilitar el acceso a alojamiento de la población de menores ingresos.

Sin embargo, como toda demanda genera su oferta, en este caso particular la gran demanda de alojamiento ha generado en nuestras sociedades mecanismos informales (considerados por algunos «irregulares o ilegales») de acceso a soluciones habitacionales precarias y *progresivas*, que si bien aparentemente «resuelven» el problema inmediato de alojamiento de familias pobres, en la práctica, para los habitantes, los municipios y la sociedad, lo que se genera es una postergación altamente costosa de demandas relacionadas con los atributos<sup>78</sup> de lo que se considera una vivienda digna.

Tales son los motivos de considerar estos asentamientos como incompletos e inadecuados. Dentro de la gran variedad de carencias, podemos citar las más frecuentes y relevantes para una adecuada calidad de vida: ausencia o mala calidad de acueductos y alcantarillados; riesgos activos por ausencia de tratamiento a la conducción de aguas lluvias; ausencia o mala calidad de redes de energía eléctrica y riesgos por conexiones clandestinas; alta densidad por sobreocupación de los terrenos, lo cual determina ausencia de espacio público y de áreas verdes y recrea-

78 Según la Observación N.º 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), estos atributos son: 1) un *lugar que cuente con la protección legal* contra acoso, hostigamientos, amenazas y desalojos arbitrarios, de manera que la persona tenga un grado de control sobre su lugar de habitación y su permanencia en el mismo. A esto se le llama *seguridad jurídica de la tenencia*, que no es un equivalente a tener un título de propiedad; 2) un *lugar con disponibilidad de acceso a recursos y servicios*, esto es, acceso a servicios públicos (acueducto, alcantarillado, energía, drenajes), materiales, facilidades e infraestructura y otros servicios indispensables como el acceso a seguridad, recreación, recolección de desechos, vías y sistemas de transporte económicos y de calidad, entre otros; 3) un *lugar accesible económicamente*, tanto para: a) la cobertura de los gastos que genera el mantenimiento de una vivienda, como: b) el costo en sí de la vivienda. La primera está constituida por los gastos soportables para la persona y el hogar, y su cobertura no puede implicar el sacrificio de otras necesidades básicas, de allí que se requiera la intervención y control del Estado. El segundo es la asequibilidad directamente relacionada con la obligación gubernamental de prever sistemas de financiamiento para el acceso al suelo y a la vivienda, con énfasis en los grupos más vulnerables; 4) un *lugar habitable*, esto es, con condiciones adecuadas de intimidad y aislamiento, protegido del frío, calor, lluvia, humedad, riesgos para la salud, áreas contaminadas, vertederos de desechos, vectores de enfermedades, y de riesgos físicos como deslizamientos, inundaciones, etcétera; 5) un *lugar adecuadamente localizado*, esto es, con respecto al acceso a la oferta de servicios sociales como empleo, salud, educación, cultura y, en grandes ciudades con mínimos costos temporales y financieros de desplazamiento para los presupuestos de las familias. Asimismo, un lugar que no esté localizado dentro, ni cerca de fuentes de riesgo o contaminación; 6) un *lugar adecuado culturalmente*, que permita tanto la expresión de identidades culturales diversas, como el uso de materiales tradicionales al alcance de las poblaciones y su adaptación a las condiciones climáticas, sanitarias y culturales de cada región.



tivas; dificultades por alto costo y mala calidad para la movilidad de los habitantes etcétera, etcétera, etcétera.

Los asentamientos generados de esta forma constituyen el mayor volumen del déficit habitacional si consideramos que no necesariamente cada hogar debe poseer vivienda propia, pero sí habitar una vivienda adecuada. De hecho los asentamientos incompletos e inadecuados albergan una importante cantidad de familias en alquiler, las que igualmente padecen las limitaciones y precariedades del asentamiento, además de la informalidad contractual del alquiler y la muy baja relación costo-beneficio entre el precio del alquiler y la calidad de la oferta.

### **Relación entre los atributos colectivos de la vivienda adecuada y los bienes comunes**

Los bienes comunes más fácilmente identificables para los seres humanos, por su magnitud y significado, como el agua, el aire, la biodiversidad, están bajo amenaza; pensemos en las cantidades de agua que hoy consumimos y debemos pagar a multinacionales, cuando es un producto vital de la naturaleza; el aire, y más concretamente el oxígeno, ya comienza a ser comercializado, e incluso el ADN de algunas etnias está siendo patentado al igual que las semillas que por milenios seleccionaron seres humanos de generaciones anteriores.

Éstos son sólo unos pocos ejemplos ilustrativos de la diversidad de bienes comunes, parte de un patrimonio colectivo que comparte la humanidad con otras especies en el planeta Tierra y que se caracterizan porque *han sido* abundantes y sin agentes económicos que reclamaran su propiedad o establecieran limitaciones para su disfrute. Son como los hilos maestros de la trama de un telar donde se desarrolla la vida que compartimos en el planeta y sin ellos como soporte, la vida no es factible, así como tampoco lo serían las construcciones culturales de la humanidad, como las ciudades y todos sus paradigmas de prosperidad.

También tenemos hoy conciencia de bienes comunes que son intangibles, como el conocimiento y la cultura, tejidos acumulados por generaciones, de los que nos beneficiamos plenamente, incluyendo construcciones culturales complejas e imperfectas como el Mercado y el Estado, en permanente evolución. Ésta es otra característica importante de los bienes comunes: su evolución está ligada a la experiencia compartida, a los aprendizajes de los otros y de todos, lo cual tiende a agotarse si se restringen o se limitan.

Lamentablemente, los colectivos aprendemos lento (aquí hay un enorme trabajo por hacer, que ya el Internet del conocimiento posibilita, aun cuando deba competir duramente con el Internet del embrutecimiento): sólo las crisis y catástrofes nos hacen reflexionar sobre los excesos a los que hemos llegado con los paradigmas del desarrollo. El cambio climático ya es un hecho y las cuentas de las reparaciones, reconstrucciones, etcétera, etcétera, están cada vez más atadas a un sector reasegurador, con inversiones vinculadas a los frentes que mayor impacto tienen en el cambio climático y la tendencia es que las catástrofes sean cada día mayores. La crisis financiera del 2008 colapsó la economía global por cuenta de la avaricia especulativa, soportada en el paradigma de la seguridad de la propiedad privada inmobiliaria, convertida hábilmente por el sector financiero en hipotecas, títulos, bonos etcétera, etcétera, etcétera. Hoy se procesa penalmente a campesinos en Colombia por reservar semillas para sembrar.

Los atributos colectivos del derecho a la vivienda están directamente vinculados con los bienes comunes. La *tenencia segura*, que como reiteradamente se ha dicho no es *únicamente* la propiedad privada, se ve limitada y restringida cuando los regímenes jurídicos privilegian los títulos formales sobre la función social de la propiedad, figura ésta que en buena hora fue concebida para superar el evidente conflicto entre la amplia necesidad de suelo y la concentración de su propiedad.

Una *adecuada localización* como atributo de la vivienda digna también está vinculada al bien común que significa el suelo apto para construir, en condiciones económicas y ambientales razonables. De nuevo aquí debería operar la función social de la propiedad como límite para que el Estado, a través de funciones públicas exclusivas, como el ordenamiento territorial y la planeación (bienes públicos) organice el acceso universal, equitativo, y de menor riesgo a los asentamientos. Hoy muchos asentamientos deben ser «relocalizados», con altísimos costos sociales y fiscales por localizarse en lugares «inadecuados», aquellos en los que la gente pudo hacerlo.

El *acceso y la disponibilidad a los servicios públicos* (agua potable, saneamiento, energía, tratamiento y disposición de basuras, acceso a Internet y otras formas de comunicación) es por excelencia un atributo colectivo de la vivienda adecuada, que nítidamente está ligado a los bienes comunes. Aun cuando en la cadena de acceso a los recursos intervengan diferentes agentes públicos y privados (producción, distribución, almacenamiento, etcétera) no podemos olvidar que se trata de recursos naturales, algunos renovables, pero otros no. Bienes comunes, patrimonios colectivos sobre los cuales debemos velar no sólo por su adecuada y equitativa distribución; además debemos asegurar que no se agoten para las generaciones futuras.

Si a lo anterior le agregamos el atributo de la *adecuación cultural*, que claramente es un bien colectivo intangible y diverso por su esencia, tenemos un «cuadro» superior de referencia para debatir la propiedad colectiva, sus potencialidades y vigencia dentro del movimiento social, donde las experiencias autogestionarias que conocemos en la región, funcionan como viveros para mantener y trasplantar los principios, las semillas, los frutos que en su conjunto la sociedad requiere para superar el modelo del progreso avasallador y destructivo, por lo general individualista.

Los asentamientos y, más concretamente, los habitantes de las nuevas generaciones pasan entonces a ser sujetos activos de este *camino posible*.

### **Algunos asomos en materia de asentamientos que aportan optimismo**

A los municipios, en general, aún les cuesta trabajo reconocer esta realidad, social y económica, a pesar que permanentemente y de forma creciente, han tenido que invertir recursos fiscales locales en la regularización de tierras, la dotación y mejoramiento de los servicios públicos y los equipamientos sociales, además de la infraestructura para facilitar la movilidad de la población.

Los paradigmas de expansión ilimitada de las ciudades y la solución habitacional para la población de menores ingresos, en propiedad privada, se enfrentan hoy a severas limitaciones ambientales, económicas y fiscales, que es necesario reconocer y asumir como desafíos concretos e inmediatos, tanto para los gobiernos centrales y sus políticas públicas, como para los mecanismos y voceros del mercado.

Es aquí donde cobran vigencia los esfuerzos y las potencialidades de la descentralización y donde ejemplos de toda la región, al reconocer la realidad de sus asentamientos incompletos e inadecuados, han comenzado a actuar en función de optimizar en conjunto la productividad local, orientando recursos fiscales de inversión al mejoramiento integral de barrios populares.

Aprovechando y apalancando el trabajo de interfaz creativa entre algunas organizaciones sociales, ONG e incluso agentes privados locales, varias ciudades latinoamericanas adelantan hoy programas de mejoramiento integral de barrios y de viviendas, programas de renovación urbana y adecuación de edificios, de reasentamiento de población en zonas de riesgo, etcétera, en una búsqueda compleja de equidad y productividad, a partir de valorizar los activos y las potencialidades del esfuerzo ya realizado por la población.

A pesar de las limitaciones y problemas evidentes, reconocer en el mejoramiento progresivo y espontáneo de barrios, una estructura social de producción de escala gigantesca, e imaginar que la progresividad también puede ser ordenada y calificada, a través de políticas y programas públicos para incentivar y fortalecer la autogestión y las formas solidarias de producción, potenciaría mecanismos para orientar estratégicamente las inversiones fiscales locales para la optimización y aumento de escala de este tipo de programas, movilizándolo varios frentes de la economía local y desencadenando oportunidades importantes para incrementar la participación ciudadana y la cultura democrática.

De hecho, las inversiones en infraestructura y vivienda movilizan y estimulan el consumo de un importante conjunto de insumos y mano de obra local, producen efectos de valorización y atraen nuevas inversiones, produciendo en conjunto la activación de circuitos económicos y encadenamientos productivos locales, además de alimentar importantes fuentes de recursos fiscales. Y lo importante es que este fenómeno, no sólo sucede en el ámbito de la producción de vivienda nueva o sólo en el de la vivienda para vender.

Por otra parte se puede propiciar, a través de instrumentos de planeación urbana, el aprovechamiento óptimo de la infraestructura a mejorar y de la infraestructura ya instalada, con programas explícitos de incentivo y estímulo a la densificación y la inversión en viviendas para arrendamiento y la movilización del mercado de vivienda usada, logrando así potenciar, a través de un esfuerzo social y local, la oferta formal de vivienda con un menor costo de inversión pública.

Una clara delimitación de funciones y competencias de los municipios en materia de mejoramiento de barrios y viviendas debe traer como consecuencia una mayor precisión en las negociaciones sobre políticas nacionales sectoriales, fuentes y uso de recursos regionales y nacionales, y mecanismos de transferencia y seguimiento de programas y proyectos. Las fuentes multilaterales de financiamiento y la cooperación internacional pueden ayudar a darle coherencia a este enfoque, que pretende reconocer como oportunidad lo ya realizado por la población pobre y resaltar las potencialidades de lo que podría denominarse «la producción social del espacio habitable» a partir de lo local.

Obviamente este enfoque se presenta optimista en cuanto al potencial de oportunidades, pero demanda de las organizaciones sociales la decantación de una agenda política de principios y prioridades favorables a las formas autogestivas y solidarias de producción y un esfuerzo por adquirir nuevas competencias y habilidades para

fortalecerse, ganar autonomía e interactuar soberanamente, tanto con agentes estatales como con agentes del mercado. Y el reconocimiento que esto se conjuga mejor con las formas de propiedad colectiva, comunal, social que con la privada individual.

Hablamos de un potencial y un desafío, pues se trata de mejorar la calidad de vida de por lo menos un tercio de la población pobre que habita hoy en las grandes aglomeraciones urbanas y, de paso, aportar a la dinamización de economías locales a partir de potenciar «recursos existentes», entendidos en un sentido amplio en un contexto que demanda oportunidades de inversión y de generación de empleo, con impacto permanente y relevante en las condiciones de calidad de vida de amplios sectores de la población. Y esto se puede lograr fortaleciendo comunidades, culturas, valores, y redistribuyendo riqueza localmente, con un papel protagónico de la población que ya ha construido la ciudad; de lo contrario, seguiremos siendo simplemente «mercados de consumidores» que se disputan las empresas.

La búsqueda de mayor autonomía y capacidad de autogestión local no riñe con las funciones y obligaciones del Estado. Al contrario, puede contribuir saludablemente a su cohesión, superando las prácticas de «secuestro» de la institucionalidad y de los recursos colectivos. La orientación de programas públicos de apoyo técnico, organizativo y financiero, a una política de producción solidaria y autogestionaria de mejoramiento de barrios y viviendas, no puede ser concebida, ni percibida, solamente como una política social asistencial y subsidiaria; al contrario, sus ejes deben cimentarse en una agresiva y moderna expresión de productividad social, en un sentido amplio, y como práctica explícita de equidad social, teniendo en cuenta además los volúmenes y agregados económicos que se mueven a través de los circuitos y encadenamientos económicos y productivos de los fenómenos de urbanización.

### **La ciudad: territorio de los ciudadanos y escenario de la democracia**

A pesar de los tropiezos y permanentes incertidumbres, los más recientes asomos de evolución de los fines y contenidos de la democracia vienen alcanzándose en la región, como consecuencia de procesos sociales que han aprovechado en el mejor de los sentidos la descentralización y la elección popular de alcaldes.

Ya en varios lugares de la región se han desarrollado experiencias de gobierno local que han ido renovando e innovando el sentido del papel del Estado y de las relaciones con los ciudadanos en el marco de un territorio, y se han generado modalidades de gobernabilidad que comienzan a dar cuenta, a través de su gestión, de priorida-

des del desarrollo humano, más allá de la persecución ambigua y tendenciosa del progreso material y el usufructo del dispositivo estatal para unos muy pocos.

Con una población mayoritariamente urbana en la región, las luchas sociales crecientemente estarán ligadas al territorio urbano, a la ciudad, de ahí que es una evolución casi natural el surgimiento del concepto del Derecho a la Ciudad como una *summa* integradora de un conjunto de derechos internacionalmente reconocidos (derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) frente a los cuales el territorio de la ciudad constituye el escenario de representación y ejercicio de sus cualidades interligadas e interdependientes, en donde la dimensión colectiva reaparece y se destaca su desafío frente a las tendencias avasalladoras del individualismo imperante.

Una ventaja (para algunos) que se puede apreciar en las formas urbanas de organización social autogestionaria contemporánea, es que se trata de colectivos diversos, con agendas múltiples, intergeneracionales, flexibles, interconectados en diferentes redes y plataformas; además no «comen cuento» y son menos susceptibles de cooptación por los profesionales de la política. En muchos casos, incluso, desarrollan prácticas e innovaciones sin esperar subsidios gubernamentales o patrocinios empresariales.

El usufructo equitativo de la ciudad, en el marco de criterios aceptados y reconocidos hoy, como la sustentabilidad ambiental y la búsqueda objetiva y participativa de justicia redistributiva en el amplio espectro de lo social, son los paradigmas que definirán y orientarán el tema habitacional, más allá del producto o mercancía al que ha sido reducido.

Principios como la comprensión del concepto de bienes comunes; la primacía del interés común sobre los intereses particulares; la función social de la propiedad; la función pública del urbanismo y su práctica, que se materializa en la función pública de la planeación, así como el usufructo redistributivo y responsable de todos los activos tangibles e intangibles de la ciudad, constituyen la base de referencia para un ejercicio pleno de la ciudadanía que garantice una gestión democrática de las ciudades.

Estos principios y su recontextualización dentro del marco del Derecho a la Vivienda y el Derecho a la Ciudad, pasarán a ser los motores de nuevas iniciativas en cultura ciudadana, cultura democrática y cultura tributaria, en todos los estamentos de la sociedad, pero particularmente en aquellos que a fuerza de producir socialmente la ciudad, han ganado el derecho a los beneficios que de ella se derivan.

## Bibliografía

- Autores varios, *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina*, Ediciones Trilce-Centro Cooperativo Sueco, Montevideo, 2012.
- Collective authorship, «Strengthen the Commons-Now!», work in the context of the Interdisciplinary political salons of the Heinrich Böll Foundation's «Time for commons», 2008.
- Conferencia Internacional sobre Bienes Comunes, «Construyendo una plataforma política basada en los bienes comunes», Reporte en español, 2010.
- Helfrich, Silke (compiladora), *Genes, bytes y emisiones: Bienes Comunes y Ciudadanía*, Fundación Heinrich Böll, 2008.
- Ostrom, Elinor, «Diseños complejos para manejos complejos». <<http://www.redalyc.org/pdf/539/53905404.pdf>>.





# Panamá



Guna Yala



# Autonomía y defensa del territorio en Guna Yala

*Adriana Rojas Ugalde*<sup>79</sup>

*Agradeciendo a Bolívar López Cansuet, dirigente comunitario y ex subsecretario del Congreso General Guna, la revisión de este trabajo y sus aportes al mismo.*

*Los ancestros nos enseñaron a velar por nuestra tierra y nuestro oro. Cuidar de nuestro territorio, que es sagrado, viene de nuestra más antigua tradición. Para nosotros los Gunas es como nuestra madre que defendemos desde mucho antes de la llegada de los españoles.*

Gilberto Arias, Sagladummad<sup>80</sup> de Guna Yala  
(Camacho y Valverde, 2010)

## Introducción

Este documento describe el modo de vida del pueblo indígena Guna, relacionado con la propiedad colectiva, el uso colectivo de sus recursos y su organización social.

Por más de cinco siglos, el pueblo Guna se ha distinguido por el alto nivel de autodeterminación de su territorio, como principal característica de su accionar político. A partir de marcos tradicionales se ordena su funcionamiento, junto con sus propios marcos institucionales, que permiten el mantenimiento en el tiempo

79 Adriana Rojas Ugalde, costarricense, es socióloga por la Universidad de Costa Rica. Trabaja en el área de fortalecimiento comunal en la Fundación Promotora de la Vivienda (FUPROVI) y anteriormente lo hizo en la organización Culturas y Desarrollo en Centroamérica (CUDECA) en proyectos de cooperación sobre defensa del territorio de pueblos indígenas en Mesoamérica. Es estudiante de la Maestría Profesional sobre Vivienda y Equipamiento Social de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica e integra, como socia, la cooperativa de vivienda por ayuda mutua, autogestión y propiedad colectiva COOVIFUDAM, primera cooperativa de este modelo en Costa Rica.

80 Como sostiene Aiban Wagua, el paso de un texto guna al español resulta aproximación, analogía o interpretación, más que traducción. Sin embargo, puesto que éste es un libro escrito en español hay que hacer el esfuerzo, de incluir, junto a los términos originales, alguna palabra o conjunto de palabras que ayude al lector en español a hacerse idea de lo que significa el término utilizado.

En el caso de «sagladummad», algunos autores consideran que sería el equivalente de «cacique», aunque el Diccionario Escolar gunagaya-español, de Reuter Orán y Aiban Wagua, disponible en <[www.gunayala.org.pa](http://www.gunayala.org.pa)>, lo define como la «autoridad mayor de la comarca». Para hacerse una mejor idea de la complejidad del asunto, agreguemos que «sagla», que aparece en la raíz del término, equivale a guía religioso de una comunidad, lo que introduce una nueva connotación.

Cabe aclarar también que es posible encontrar el nombre «guna» escrito como «kuna» o «cuna» (lo que corresponde a su fonética) y también Guna Yala («tierra guna») escrito como Gunayala.

de su autonomía, especialmente la defensa de su manera colectiva de habitar su territorio; la base de este reconocimiento es la transmisión constante de su historia oral cultural, así como el respeto de su cosmogonía, basada en una relación holística con la naturaleza.

### **La Ley Fundamental de Guna Yala**

En la Ley Fundamental de Guna Yala (estatuto interno) se establece como artículo primero que su plataforma se basa en los conocimientos y tradiciones del pueblo Guna, tomando en cuenta también el Convenio 169 de la OIT, y de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Si bien esta declaración es vital para la Ley Fundamental, el estado de Panamá no ha ratificado aún este Convenio.<sup>81</sup>

De todos modos, muchos gobiernos lo han hecho, y ello no ha garantizado el cumplimiento de los derechos de libre autodeterminación de los pueblos indígenas. Y aunque esta discusión sobre la libre autodeterminación es tema principal en las agendas políticas a nivel internacional, Guna Yala, mucho antes de que se iniciara ese proceso, ya se había declarado como pueblo autónomo, que controla y maneja su propio territorio.

La definición de la comarca Guna Yala se registra desde 1887, cuando era conocida como la comarca Tule Nega, y aunque sus formas autonómicas datan de esas fechas, no es sino hasta la mitad del siglo XX, cuando el estatuto fue reconocido y discutido ampliamente por el Congreso General Guna desde 1963 pero siendo reconocido como Ley Fundamental en 1996 (Camacho y Valverde, 2010).

Esta ley fundamental es la que rige todo el territorio de Guna Yala y es respetada y avalada por las autoridades panameñas y diversos organismos internacionales.

Guna Yala se reconoce como la comarca de San Blas, creada por ley en setiembre de 1938, y declarada como reserva en 1957. Es un territorio de 3.206 kilómetros cuadrados constituido por 365 islas coralinas y una franja de tierra firme a lo largo de 373 kilómetros sobre la costa del Caribe panameño (Camacho y Valverde, 2010).

81 Sin embargo, la Constitución Política de la República de Panamá establece, en su artículo 123, que «El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras».

Existen tres figuras organizativas tradicionales que además representan legalmente a la comarca: el Congreso General Guna (Onmaggeddummad Namaggaled), el Congreso de la Cultura Guna (Onmaggeddummad Sunmaggaled) y los congresos locales de cada comunidad. El Congreso General Guna es el principal representante del pueblo Guna y se encarga de todos los aspectos políticos y administrativos, mientras que el Congreso de la Cultura Guna es el máximo organismo de expresión religiosa, y de protección y divulgación del patrimonio histórico-cultural del pueblo Guna. El territorio está dividido en cuatro corregimientos: Narganá, Agligandi, Dubwala y Puerto Obaldía y Miel.

Todo el territorio se rige por una ley especial que, según el artículo 5 de la Ley Fundamental, establece una división política donde la organización, administración y funcionamiento están sujetos a ese régimen, e incluye tanto tierra firme como más de 300 islas que conforman el territorio; de estas islas, 39 se encuentran habitadas. Los representantes legales son miembros de las tres figuras organizativas antes mencionadas: el *Sagladummagan* de Onmaggeddummad Namaggaled; el *Sagladummagan* de Onmaggeddummad Sunmaggaled y el *Sagla* de la comunidad local.

El Estado panameño, al reconocer el carácter colectivo de la tierra, fijó las bases para el reconocimiento de las estructuras tradicionales de poder, como las encargadas de la gestión y administración del perímetro interior de la comarca; de esta manera, estas figuras pueden definir los usos de su territorio, y limitar o ampliar estos usos de manera autónoma. Los distintos tipos de posesión de la tierra se relacionan con terrenos hereditarios sujetos a compra, venta y alquiler al interior de la comunidad, de manera restringida, tanto en tierra firme como en áreas de conservación, caza y el territorio marino-costero (Camacho y Valverde, 2010).

Si bien se estipula en la Ley Fundamental el respeto al ejercicio soberano de la posesión de la tierra, sería puro texto si no existieran las figuras tradicionales de poder, reconocidas por la ley nacional, que además deben tener la capacidad y legitimidad para gestionar su territorio de acuerdo con sus reglamentos internos. Ésta es, a nuestro juicio, la clave del modelo implementado por el pueblo Guna.

Este modelo, según Camacho y Valverde, logra combinar diferentes tipos de posesión en un integrado manejo de su territorio, junto con sus recursos naturales. Los autores presentan el siguiente ordenamiento en el tipo de aprovechamientos:

- Las islas donde se asientan las comunidades de la comarca y que cuentan con variedad de plantas útiles para la alimentación y la salud tradicional a pesar del poco espacio para ello. Destacan la fruta de pan (*Artocarpus altilis*), el mango (*Mangifera indica*), los cítricos (*Citrus spp.*), los cocoteros (*Cocos nucifera*) y el noni (*Morinda citrifolia*), entre los más comunes.
- Las áreas marinas, para pesca y extracción de otros recursos alimenticios.
- Las zonas de cultivo en tierra firme, donde se practica una agricultura de autoconsumo destacando maíz (*Zea mays*), arroz (*Oriza sativa*), cacao (*Theobroma cacao*), yuca (*Manihot esculenta*), ñame (*Dioscorea spp.*), malanga (*Xanthosoma*), plátano y banano (*Musa spp.*), que son cultivos de huerta tropical típicos de la agricultura itinerante de barbecho largo, que es la que se practica en la comarca. Este sistema de producción nómada permite la recuperación de los frágiles suelos tropicales y su aprovechamiento continuo.
- La importancia que tiene la tierra firme como fuente de agua potable.
- Los manglares y otros humedales, de los que se extrae madera y otros recursos, y se practica la caza y la pesca.
- Las áreas boscosas, que no se cultivan y constituyen reservas de caza y recolección de frutos y plantas medicinales.
- Las áreas sagradas, cuyos valores simbólicos asociados implican su no explotación (Camacho y Valverde, 2010).

### **Régimen de tierras**

El régimen de tierras, según la Ley Fundamental, es un régimen basado en la *propiedad colectiva* de todo el territorio; según el artículo 33 de aquélla, estas tierras son «inembargables, imprescriptibles e inalienables» es decir que no podrán ser enajenadas ni embargadas bajo ningún título de forma permanente, y tampoco es reconocido ningún derecho de propiedad adquirido por personas físicas o jurídicas antes de la aprobación de la Ley Fundamental guna que rige a toda la comarca.

El usufructo, explotación o adquisición de tierras sólo se puede realizar como lo estipula la Ley Fundamental. En caso que exista la necesidad, sólo el Congreso General Guna puede delimitar y dar uso de alguna tierra, de manera muy precisa y no por un tiempo mayor de diez años.

En la ley además existen varios artículos referentes al uso, manejo y prohibiciones de las áreas y recursos naturales<sup>82</sup>, donde se destaca el manejo autónomo que tiene Guna Yala sobre su propio territorio. Por ejemplo, se prohíbe la minería, así como la exploración y explotación hídrica; incluso, los recursos renovables y no renovables son declarados patrimonio colectivo del pueblo Guna; este punto toma especial relevancia si se considera que como muchos pueblos indígenas, Guna Yala posee una relación integral con su territorio y los recursos de éste, especialmente los bosques y las áreas costeras y marinas.

Es reconocido a nivel mundial el amplio grado de autonomía del pueblo Guna respecto a las autoridades panameñas y organismos internacionales; el manejo de su territorio es de potestad exclusiva de sus autoridades, incluso se ha rechazado la posibilidad del *comanejo* de sus áreas protegidas con el gobierno panameño. Estas áreas fueron además declaradas protegidas por ellos mismos, mucho antes de la existencia de áreas protegidas como figuras legales en la constitución panameña.

De igual manera, sobre los medios de producción y economía, el Congreso General Guna prioriza sus actividades en la implementación de su soberanía alimentaria y cualquier actividad productiva debe pagar una contribución según su capa-

82 Algunos de los principales artículos de la Ley Fundamental referidos a esta temática son:

Artículo 33. Las tierras delimitadas en el artículo 4 de esta Ley son imprescriptibles, inembargables e inalienables, por lo tanto no podrán ser enajenadas ni arrendadas bajo ningún título de forma permanente. Los derechos de propiedad adquiridos por personas naturales o jurídicas antes de la vigencia de esta Ley serán nulos.

Artículo 34. Las tierras de que habla el artículo anterior son propiedad colectiva del pueblo guna, cuya adquisición, explotación, utilización y usufructo se realizarán conforme a las normas y prácticas propias gunas.

Artículo 38. Onmageddummad Sunmaggaled, a través de las autoridades y organismos que para este fin se establezcan, protegerá, conservará y velará por la utilización racional de los recursos naturales, tales como la flora o cubierta forestal, la fauna, los suelos, los subsuelos, las aguas y las especies marinas, lacustres, y toda biodiversidad, en coordinación con las autoridades nacionales respectivas u organismos privados.

Artículo 40. En Gunayala se prohíbe la utilización de medios y técnicas que permitan la explotación a gran escala de recursos marinos, lacustres, fluviales y afines, de manera que pongan en peligro su existencia.

Artículo 41. Onmageddummad Sunmaggaled podrá declarar como áreas y ecosistemas protegidos a lugares marinos o terrestres; o adoptar otras medidas para la conservación y reproducción de las especies.

Artículo 85. El Estado (panameño) reconoce y respeta el derecho del pueblo guna a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras de su territorio y los recursos que poseen en razón de la propiedad colectiva, histórica y ancestral.

Artículo 86. El Estado reconoce y respeta la existencia y la jurisdicción de los Onmageddumagan y a sus respectivas autoridades como organismos y representantes legítimos de espiritualidad propia, y de carácter cultural, político-administrativo de Gunayala, cada uno en sus respectivos niveles y competencias que establecen esta Ley y el Estatuto.

cidad económica, y las autoridades y sus organismos tradicionales y soberanos se sostienen de manera autogestionaria como bien lo establece el estatuto.

Asimismo, para el desarrollo de megaproyectos, y el área de salud y educación, es reconocida la autonomía de las autoridades tradicionales sobre estos sistemas, donde queda bien delimitada la relación entre el Estado panameño y el pueblo Guna.

El derecho de autonomía y autogobierno es la base del sistema político y organizativo de Guna Yala. En la Ley Fundamental se establece el reconocimiento del Estado panameño del derecho del pueblo Guna a «poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras de su territorio y los recursos en razón de la propiedad colectiva, histórica y ancestral» (Artículo 85). También se define que el presupuesto de inversión para Guna Yala se destinará principalmente para el fomento de la producción agrícola y a la comercialización de sus productos a nivel local, nacional e internacional.

Además es especialmente reconocida la cultura ancestral guna en todo el territorio y su transmisión oral es fundamental en su vida cotidiana, donde a través de los relatos de su gran historia (*Babigala*) se refuerzan los valores y las costumbres gunas. Esta transmisión oral busca sobre todo reforzar la reflexión a través de cantos tradicionales interpretados en su propio idioma por grandes *argarmar* (voceros) que residen en las comunidades.

### **Cosmogonía y organización social**

El *Babigala* o historia guna del origen<sup>83</sup> relata como muchos años antes Ibeorgun (profeta guna), personaje central de la historia guna, que reorganizó a su pueblo, vino del espacio y del caos formó el orden. Esta relación directa con su cosmogonía es la base de todo el sistema de organización social del pueblo Guna. La historia relata cómo los «héroes culturales», desde mucho antes de la llegada de los españoles, les enseñaron sus formas de organización social, basadas en una concepción holística de la naturaleza (Camacho y Valverde, 2010).

La concepción del espacio-universo se constituye en el macrocosmos del cual Guna Yala es parte, constituyendo un microcosmos, por tanto es un territorio sagrado, y destruirlo significaría una violación a ese espacio sagrado:

83 Según el diccionario gunagaya-español antes citado, *babigala* es el «camino de Baba (ser supremo, hacedor del mundo) y de Nana (gran madre, hacedora de todo lo creado junto a Baba) (...) y abarca desde la tentativa de explicar a Baba y a Nana, la creación del universo, hasta la definición de hombre, su papel en el camino y desarrollo de la madre tierra».



Para los kunas, su mar, la tierra firme, sus islas, los ríos, los arrecifes, el viento, las tormentas, las plantas, los animales y ellos mismos, constituyen una unidad indivisible cuyas relaciones internas fueron establecidas desde su génesis como pueblo. Para los pueblos indígenas, sus territorios constituyen una totalidad concreta, que no puede ser segmentada en los distintos componentes en que la sociedad occidental lo hace: tierra, fauna, flora, subsuelo, ríos, etcétera. Todos los componentes del territorio se integran en una manifestación global de lo sagrado, que como tal debe ser conservada y por ello no constituye un objeto que pueda ser vendido o intercambiado. Los cambios sociales y culturales ocurridos durante el periodo histórico iniciado con la conquista ibérica no han logrado mellar sus concepciones básicas sobre el significado y la importancia del territorio (Camacho y Valverde, 2010).

Se cuenta que Ibeorgun (gran Sagla y profeta) estableció la «Casa Grande» como símbolo de la organización social y es justamente ahí (siempre ubicada en el centro de la comunidad) donde acuden los Gunas a escuchar a los Argar<sup>84</sup> quienes interpretan los cantos gunas y reproducen una y otra vez el Babigala.

La historia de la casa grande es uno de los sitios sagrados de mayor importancia, constituyéndose en «el mito fundacional» de sus estructuras de poder, e incluso la posición de cada una de las hamacas tiene un significado en el microcosmos que constituye la comarca, es decir que el reforzamiento constante de sus costumbres y tradiciones tiene como base la «Casa Grande».

### **La transmisión oral**

La Casa Grande es el centro de cada comunidad, donde se reúne todo el pueblo a escuchar, a través de cantos, la historia del origen de los Gunas, es decir el Babigala. La historia remonta el relato al tiempo en que los abuelos y las abuelas bajaron de las montañas —pues no siempre vivieron en la costa— y cómo, a través de muchos años, han migrado hasta constituirse en el territorio actual, en el norte del país.

Los cantos que hoy en día se escuchan en todas las comunidades gunas, se encuentran también escritos en los libros de texto que se utilizan en las escuelas, reforzando la transmisión de la cultura y trayendo a la memoria, tanto a los grandes dirigentes como a los eventos históricos que han marcado al pueblo Guna:

Los abuelos y abuelas llamaban Duglewala al gran río que, si se mira desde Guna Yala, corre detrás de las colinas. A lo largo del gran río vivieron los abuelos y las

84 Según el diccionario citado, «persona que interpreta el lenguaje simbólico del canto del sagla».

abuelas. En cada pueblito residían grandes guías. Vivía, entonces el abuelo Mage, el abuelo Dugge, el abuelo Neba, el abuelo Yala, Igwagunabbiler, Olonaggigunabbiler, Olosurggaliler, Olobailagunabbiler, Ule, Ursidsiler, Galub y Olonaidule.

Los abuelos y las abuelas eran forzudos y forzudas cultivadores de la tierra. Construían chozas pequeñas y bajitas. No construían las chozas como las tenemos ahora. Hoy llamamos a ese modelo viejo de choza, sabgabililigwa. No pasaban hambre ni necesidades, pasaban rodeados de pavones, de puercos de monte, de jabalíes. Cerca de las chozas, sin necesidad de ir muy lejos, podían conseguir buenas presas (Wagua, 2008).

En los relatos se hace referencia a temas diversos, por ejemplo a cómo Ibeorgun fue quien dio el nombre a las partes de la choza. Incluso se describen las características de los palos para construir cada parte, y cómo amarrarlos y unirlos con firmeza para constituir las columnas; cada palo tiene un nombre determinado y una función, según el clima particular de la comunidad.

No se hace mención específica en los relatos a la tenencia de la tierra y a la propiedad colectiva (esto figura en la Ley Fundamental); el énfasis está en contar la historia sobre el origen de la cultura, sobre la estructura tradicional, la historia de muchos sagladummagan, la relación armoniosa con los seres que habitan también la comarca, entre muchos temas más; la clave de la autonomía guna reside precisamente ahí, en el reforzamiento de la cultura y del respeto a las figuras tradicionales y formas de organización social ancestrales:

Nuestra historia nació por las riberas de grandes ríos. Allá, por el río que hoy llaman Tuirá, y que los abuelos y abuelas llamaban Duglewala. Un día hubo un gran acontecimiento en la comunidad, se reunieron allí los grandes nergan.<sup>85</sup>

Los nergan compartieron los aspectos que mejor habían profundizado del Babigala. Cuando eran jóvenes, no había entre ellos ni celos ni rivalidades. Habían venido a diagnosticar las distintas enfermedades que sufría la comunidad. Ellos debían defender al pueblo para que éste no fuera explotado ni pisoteado por otros (Wagua, 2008).

A través de este relato se cuenta cómo hace mucho tiempo los diversos pueblos indígenas se juntaban para compartir, pero llegó un momento en que unos pueblos atacaron a otros y poco a poco el pueblo Guna empezó a descender de la sierra a las costas y luego hacia las islas.

85 Sabios.

Ahí se inician los relatos sobre su defensa del territorio y los muchos intentos de invasión que han sufrido, tanto de manera armada como por la cultura occidental. Uno de los hitos históricos más destacados es la Revolución Dule de 1925.

Ibeorgun relató como después de su muerte vendrían otras personas diferentes de ellos, incluso de otros colores, pero nunca mencionó las intenciones de esos otros diferentes. Es por ello que hoy los Gunas recuerdan que a la llegada de los conquistadores no opusieron en principio resistencia, aunque ya sabían que iban a llegar. No se esperaban que saquearan su oro, el cual vestían, y ahí es donde se marca el inicio de su resistencia, la cual consideran que aún no termina.

Los Gunas son conocidos por establecer alianzas estratégicas con el fin de defender su territorio y así lo hicieron incluso contra los españoles. En esa época se aliaron con los piratas franceses, ingleses y holandeses; a los piratas les convenía la cercanía con puertos importantes para realizar sus saqueos, especialmente a galeones españoles. Sin embargo muchos líderes gunas fueron perseguidos y muertos, y aunque en esa época no residían en las islas, sus prácticas productivas se encontraban en la costa, de modo que, tanto debido a la persecución por los colonizadores, como a los conflictos territoriales con el pueblo *emberá*, poco a poco fueron descendiendo a las islas:

¿Quién es el salvaje? ¿Nosotros o ellos?

Vinieron y nos quemaron, nos mataron y nos robaron cuando estábamos en paz. Por eso pienso que los salvajes fueron ellos, no nosotros. Cuando llegaron estábamos en el río Tuira. Llegaron a esa zona y durante 17 años fuimos perseguidos en la montaña.

Tuvimos muchos líderes como Iwanapate e Ikwak quien no quiso enseñarles dónde se encontraba el oro. Dijo que ni muerto lo haría, así que se fueron y luego, más armados y con más hombres, regresaron a buscarle pero Ikwak escapó, así que quemaron su casa. Le persiguieron y lograron apresarle. Luego lo descuartizaron como a un animal. (Entrevista a don Alberto Vásquez en Camacho y Valverde, 2010).

A mediados del siglo XIX el Gobierno colombiano intentó delimitar el territorio del pueblo Guna según su conveniencia y los saglagan de la época se opusieron a que un externo definiera su territorio. Después de muchas negociaciones se logró declarar la primera comarca Tule Nega (1887). Del lado panameño fue recién en 1953 que se establecieron oficialmente (Ley 16) los límites señalados desde 1937, pero esa demarcación no fue consultada y oficialmente no se reconocieron zonas que hasta hoy en día los gunas reclaman como parte de su territorio. En 1903 Panamá se independiza de Colombia, pero ahí no termina la resistencia del pueblo Guna, al haber quedado una parte del territorio en Panamá y otra en Colombia.

Además, en 1907 el presidente panameño de la época encargó a los Jesuitas evangelizar a los gunas y mientras se iniciaba ese trabajo y se establecían las primeras escuelas, también los saqueadores de oro y caucho empezaron a explotar el territorio sin consentimiento de los gunas. Éstos fueron entonces a reclamar al presidente de la República, el cual les respondió que estos saqueadores tenían derecho a buscar caucho, oro y comida (Camacho y Valverde, 2010).

Ante las presiones de los Saglagan, el presidente de la República resolvió crear la primera intendencia de la comarca allá por el año de 1915. El primer intendente prohibió la entrada de los invasores, pero a la vez permitió que tomaran algunas tierras, y ante esto los gunas empezaron a realizar denuncias.

Sin embargo, el padre Gazó, de los jesuitas, envió a cinco jóvenes a estudiar fuera de la Comarca y éstos regresaron con ideas como dejar de usar la mola (tejido tradicional) y otras costumbres ancestrales, y escribieron una carta al intendente solicitando estos cambios.

Entre 1917 y 1925 las autoridades enviaron a policías a reprimir las manifestaciones culturales y cada vez más se fueron agudizando los conflictos entre la policía y los gunas. Poco a poco, se fue impidiendo que las comunidades realizaran sus actividades productivas normales e imponiendo que las mujeres dejaran de utilizar sus molas.

Una vez, en una fiesta tradicional donde se preparaba chicha en grandes tinajas, los policías quebraron las tinajas y asesinaron a uno de los cantores (*gandur*) quien opuso resistencia. En ese momento los gunas se dirigieron a una delegación de los Estados Unidos solicitando ayuda para atacar a la Intendencia y para ello recordaron una de las historias de sus ancestros, donde se menciona invitar a los enemigos a una fiesta tradicional y atacar cuando estuvieran ebrios. Los gunas emprendieron su plan el 25 de febrero de 1925 y este importante evento es conocido como la revolución de 1925.

Atacaron y mataron a varios policías de manera simultánea. Las noticias llegaron a Ciudad de Panamá y el presidente ordenó aniquilar a todo el pueblo y envió dos buques llenos de policías; sin embargo cuando éstos llegaron a El Porvenir (hoy conocido como Gaigirgordub) vieron que se encontraba allí un buque norteamericano resguardando las islas, por lo cual los policías no atacaron. Se iniciaron las negociaciones y se acordó respetar la cultura guna, pero no se firmó la independencia de la comarca sino hasta 1933, cuando se realizó la primera demarcación (Camacho y Valverde, 2010).

## A manera de cierre

Aún hoy el pueblo Guna sigue recibiendo amenazas a su territorio y continúa desarrollando estrategias políticas de defensa ante viejas luchas, como la recuperación del territorio conocido como Nurdargana (límite con la provincia de Colón) en tierra firme, así como nuevos desafíos, por ejemplo megaproyectos como la minería y las telecomunicaciones, el megaturismo e incluso iniciativas de organismos internacionales del sector ambiental, que están promoviendo el mercado de carbono neutral como alternativa para los pueblos indígenas que tienen grandes cantidades de bosque. Otros desafíos se relacionan con el planteamiento del co-manejo de sus áreas protegidas por parte del estado panameño.

Los principales retos que reconocen los gunas, sin embargo, son sobre todo en términos políticos: principalmente, el desafío del fortalecimiento del Congreso General Guna como estructura política y de representación legal, para lo cual se requiere el mejoramiento constante del aparato administrativo, así como de su sostenimiento económico a través de la autogestión, es decir mayor autonomía económica.

En términos estratégicos, aunque estuvieron alejados de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (CONAPIP), los gunas retomaron un rol activo en esta plataforma, con el fin de fortalecer dicha instancia de cara a las negociaciones actuales con el Gobierno panameño, especialmente sobre el tema Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD). Esta alianza retomó vital importancia como estrategia de defensa del territorio en el contexto actual, frente a las nuevas amenazas. Hoy en día, sin embargo, el Congreso General Guna nuevamente se ha separado de COONAPIP, ya que esta institución no toma acción beligerante en los acontecimientos nacionales e internacionales, y sus dirigentes sólo tienen intereses personales.

Los gunas aportan gran experiencia en el manejo político-estratégico que históricamente han desarrollado, especialmente en su capacidad para llevar a cabo alianzas históricas, desde las que hicieron con los piratas franceses, los norteamericanos y ahora con otros pueblos indígenas de la región mesoamericana.

Sobre este aspecto se destaca el hito histórico de la revolución Tule de 1925, que marca un punto de referencia muy importante para el pueblo Guna en términos de defensa de su territorio ante la amenaza cultural, donde se recurre a las enseñanzas a través de la trasmisión oral de su historia, como base fundamental para elaborar y ejecutar sus estrategias.

La experiencia guna es destacada por muchas razones; en términos de autonomía y defensa del territorio; su éxito radica en que su organización social está basada en su cosmogonía. También el reconocimiento de la Ley Fundamental, que no se queda sólo en el papel y se ejecuta gracias a sus estructuras tradicionales, que ante todo responden a su cultura, pero que son reconocidas como figuras autónomas frente a cualquier instancia nacional e internacional.

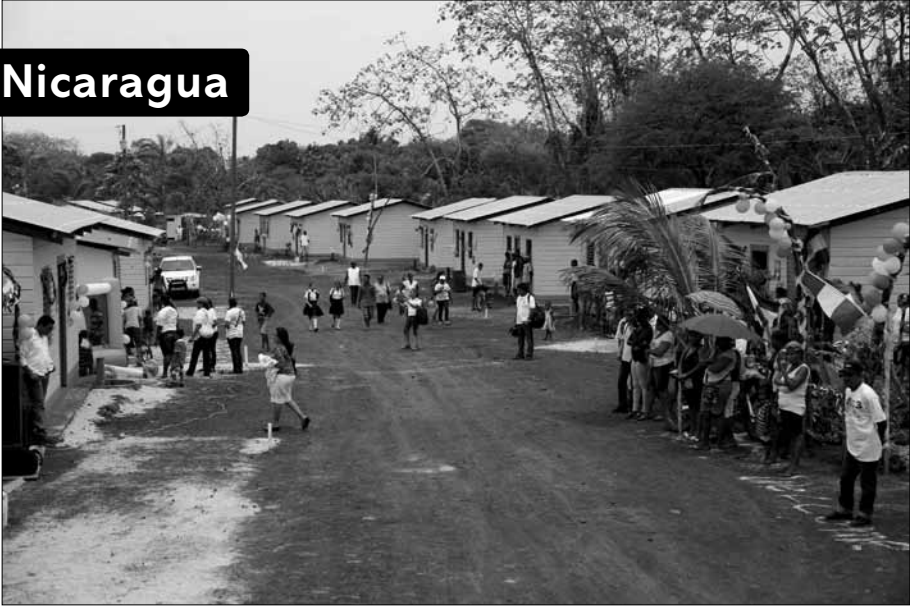
La tenencia de la tierra, basada en la propiedad colectiva, es un pilar fundamental de la autonomía guna y el reconocimiento de esta forma de tenencia es la base de la conceptualización del territorio, el cual fue reconocido hace mucho tiempo; por tanto, es un punto de referencia para muchas otras experiencias de resistencia y defensa de la propiedad colectiva. Particularmente, la designación de zonas como áreas protegidas fue un concepto declarado por los gunas antes de que la institucionalidad panameña lo empleara.

Finalmente, para los gunas la tenencia colectiva de la tierra no se ve separada del resto de aspectos que integran su modo de vida. Su cultura está basada en una visión holística de la naturaleza y la relación que como seres vivos tienen con ella, una relación basada en el respeto a su territorio como lugar sagrado. Esa defensa se basa en el fortalecimiento y transmisión de su cultura tradicional, la cual ha sido atacada a lo largo de la historia. Pero esa misma defensa ha permitido su posicionamiento cada vez más fuerte en espacios locales, nacionales e internacionales, especialmente del Congreso General Guna, como máxima representación del pueblo Guna.

## Bibliografía

- Camacho, Carlos y Valverde, Jaime, *Sistematización: Autodeterminación, identidad y territorio en Kuna Yala*, Culturas y Desarrollo en Centroamérica (CUDECA), San José de Costa Rica, 2010.
- Gunayar, Igardummadwala, Congresos Generales de Guna Yala (2003), *Ley Fundamental de Guna Yala*, Guna Yala, Panamá. Consultado en línea el día 21 de enero del 2014: <<http://www.GunaYala.org.pa/Ley%20Fundamental.sept.2013.pdf>>.
- Wagua, Aiban, *Relatos de mi gran historia*, Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural en los territorios gunas de Panamá, Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación, Panamá, 2008.

# Nicaragua



Entrega de viviendas por parte del gobierno en una comunidad indígena de Corn Island  
(Costa Atlántica, 2012).





# El reto histórico de la función social de la propiedad

*«Quiero no sólo la propiedad colectiva del suelo; quiero que todas las riquezas sean propiedad colectiva; por eso soy partidario de la revolución social, por eso luché por la supresión del Estado político y legal. El colectivismo es la base del individuo y la propiedad privada no es otra cosa que el despojo de los productos creados mediante el trabajo colectivo».*

Mijail Bakunin

*Karen García Miranda y Osman Guadamuz Madrid<sup>86</sup>*

## Evolución histórica de la propiedad en Nicaragua

Al igual que la de otros países de Latinoamérica, la historia de la propiedad en Nicaragua puede ser dividida en varias etapas: primero, la de nuestros antepasados indígenas, cuyas sociedades utilizaban el tipo de propiedades comunales; segundo, la llegada de los conquistadores españoles, que a fuego y sangre impusieron su religión y sus nuevas figuras societarias; finalmente, la independencia de los pueblos latinoamericanos de la corona española, sumada al desarrollo de la ilustración y el pensamiento liberal, cuyos ideales en un principio eran la libertad, la igualdad y la propiedad (Vallespín, 2002), donde esta última despuntaba desde una perspectiva individual como sinónimo y expresión de libertad humana; en los hechos, los primeros se sacrificaban por el último, ya que lo que jerarquizaba

86 Karen es nicaragüense, licenciada en Derecho por la Universidad Centroamericana de Nicaragua (UCN) en 2013. Contratada por el Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR) como verificadora de cooperativas de vivienda entre los años 2012 y 2013, maestrante de Derecho de Empresas con especialización en Asesoría Jurídica impartida por la UCN, actualmente funge como asistente de Asesoría Legal de Presidencia Ejecutiva del INVUR y como secretaria adjunta de su Junta Directiva.

Osman es asimismo nicaragüense, licenciado en Derecho por la UCN en 2010, con mención en Derecho Económico. Trabajó para el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio de 2008 a 2009. Posteriormente fue asesor legal de la Red Nacional de Defensa de los Consumidores, trabajando en la organización y legalización de cooperativas de consumo en los barrios marginales de Managua (2010). Desarrolló una consultoría en 2011 para INVUR sobre «Fortalecimiento del Sector de Cooperativas de Vivienda». En mayo 2012 asume el cargo de responsable del Departamento de Cooperativas de Vivienda del INVUR.

Los autores agradecen el apoyo de Mariel Castro Hueck, licenciada en Filología y Comunicación Social, para la edición y corrección de este trabajo.

el nivel social y legal era la propiedad privada o individual, haciéndose extensiva esta etapa hasta nuestros días (Strasma, 1997).

No obstante, la introducción del pensamiento social, a mediados del siglo XX, hace que se observe la propiedad desde una nueva perspectiva: *la propiedad desde su función social*; ejemplo de ello, es lo establecido en el artículo 44 de la Constitución Política de Nicaragua vigente (las cursivas son nuestras):

Se garantiza el derecho de propiedad privada de los bienes muebles e inmuebles, y de los instrumentos y medios de producción. *En virtud de la función social de la propiedad*, este derecho está sujeto, por causa de utilidad pública o de interés social, a las limitaciones y obligaciones que en cuanto a su ejercicio le impongan las leyes (...)

Retomando los antecedentes históricos de la propiedad en Nicaragua, antes de la llegada de los españoles a nuestras tierras existieron dentro de las comunidades mesoamericanas varias formas de propiedad, que hoy solemos llamar «comunitaria indígena». Esta forma de propiedad se encuentra todavía vigente en nuestros pueblos nicaragüenses, tanto en la zona del Pacífico (Sutiava, en León; Monimbo, en Masaya, y en El Viejo, Chinandega), la zona Central (Comunidad Indígena del Valle de Sébaco, de Matagalpa y Mozonte) y en la mayor parte de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur de Nicaragua. La forma más común de propiedad en los pueblos indígenas es el denominado «*calpulli*» o «*capulli*»,<sup>87</sup> esta figura es propia de los que se asentaron en México y Centroamérica.

Con el descubrimiento de las nuevas tierras por los conquistadores europeos —sobre todo por los españoles— se buscó justificar de manera jurídica la forma en que se llevaría a cabo la apropiación masiva de los territorios indígenas y la manera en la cual éstos pasarían a formar parte de los reinos europeos; es decir, las acciones que se cometieron durante la conquista de América, tuvieron un fundamento legal —y religioso—, con la intención de cambiar la imagen de los conquistadores: de depredadores, a simples impulsores de la cultura y de la fe.

Las principales justificaciones que dieron los reinos para la apropiación masiva de tierras indígenas fueron:

87 Según Harman (1999) la figura del calpulli de origen Azteca (etimológicamente «casa grande» del Náhuatl [kalpo:lli]) era la designación de una unidad de organización por debajo del nivel del *altepetl*, «ciudad-estado». Un estado de Nahuatl estaba dividido en cierto número de calpulli; cada uno constituía una unidad, donde sus habitantes eran colectivamente responsables de diversas tareas de organización y religiosas. Los calpullis controlaban la tierra que estaba disponible para que sus miembros la cultivaran.

- La Bula papal «*Sublimis Deus*» de 1537, expedida por el Papa Pablo III, donde se expresa la necesidad imperiosa y la obligación por parte de los reinos católicos de evangelizar a los pueblos de la América indígena. Éste fue sin duda el instrumento más idóneo para justificar lo actuado durante la conquista, ya que la religión en esos tiempos predicaba el sometimiento y la resignación. Por lo tanto, era imperioso a los ojos de los reinos católicos el sometimiento y conquista de los pueblos americanos (Tijerino, 2005).
- Como figura legal se utilizó la *usucapión*, como modo de adquirir la propiedad por mantener la posesión de un territorio durante cierto tiempo. La usucapión se fundamenta en la necesidad de poner fin al estado de incertidumbre en que se encuentra una propiedad sobre su legítimo dueño. Para ello el territorio conquistado debería pasar a manos del soberano beligerante mediante el asentamiento de fortalezas o tropas, ejerciendo su autoridad en el territorio conquistado y el abandono de las tierras por parte de los vencidos (Botero, 1998). De ese modo se efectivizaba la posesión y con ello la posibilidad de aplicar la usucapión.

Las propiedades conquistadas pasaron del *calpulli* (Harman, 1999) a ser propiedades del Señorío o de la Corona. Puede decirse entonces que nos encontramos en ese momento frente a la primera forma de propiedad individual, hasta cierto punto pública, debido a la concepción característica de la época, en la cual el rey y el Estado eran la misma cosa; por lo tanto, todo lo conquistado pertenece al rey, es decir la tierra ya tenía un legítimo dueño y era éste quien podía disponer de ella, incluso otorgarla a terceros. Con esta premisa se da la justificación jurídica de la apropiación de la tierra, lo que nos lleva ahora al desarrollo de las distintas modalidades e instituciones hispano-territoriales en América.

Cabe destacar que durante este período se constituyeron modalidades e instituciones respecto a la tenencia de la tierra que no sólo están basadas en la individualización —propiedad privada—, sino también en el uso de alternativas de tipo comunal para el uso de la tierra por parte de las distintas clases sociales que convergieron en ese momento. Por ejemplo, la utilización de instituciones como los *ejidos*, tierras destinadas al pastoreo del ganado, que podían ser utilizadas por la comunidad y se encontraban a cargo del encomendador o regidor. De igual forma, en Nicaragua, al igual que en el resto de los países colonizados por la Corona Española, se constituyeron los llamados *pueblos indios o cabeceras de doctrina*; figura utilizada por las autoridades españolas a partir de la segunda mitad del siglo XVI en base a la Real Cédula de 1545 con el objetivo de tener un mayor control

sobre los pueblos sometidos, hacer de manera más eficiente el cobro de tributos y la absorción forzada de la doctrina cristiana católica y de la cultura española (Botero, 1998).

Muchos de los poblados indígenas se establecieron en ciudades fundadas entre los siglos XVI y XVIII por los conquistadores. En el caso particular de Nicaragua, son ejemplo de esto las ciudades de León, con su Comunidad Indígena de Sutiava; Granada, con Xalteva, y Masaya, con Monimbo. Los poblados indígenas no se encontraban lejos de los asentamientos de los criollos o peninsulares,<sup>88</sup> y se asentaron en terrenos otorgados mediante *mercedes reales*<sup>89</sup> (Martínez de Navarrete, 1991); en el caso de la Comunidad Indígena de Sutiava, fueron otorgados títulos reales en el año de 1727 bajo la mencionada figura legal. En su momento, las tierras realengas eran otorgadas de forma gratuita, con la obligación que el beneficiario se arraigara en los terrenos cedidos, edificara, labrara la tierra o se dedicara a la crianza de ganado; no obstante, la Corona pronto encontró otra fuente de ingresos al vender las tierras conquistadas, expidiéndose de esta forma las primeras escrituras de compraventa de los terrenos.

Durante la segunda mitad del siglo XVII, con los nuevos ideales de la ilustración, que se basaban en el utilitarismo de la propiedad, y asimismo por la necesidad de obtención de nuevos ingresos por parte de la Corona española, se produjo la venta de mercedes o el arrendamiento de aquellos predios ya en dominio de un tercero. Con la independencia de los pueblos americanos de España, inicialmente no hubo cambios sustanciales en cuanto a la tenencia de la propiedad; no obstante, en relación a las propiedades indígenas de carácter comunal, el Estado inició una labor de individualización de esas mismas, eliminando su carácter comunitario, con el objetivo de difundir los ideales liberales en boga durante el siglo XVIII y XIX, además de profundizar en la idea de que los descendientes indígenas eran libres y parte de la nueva nación creada a partir de la independencia de España.

En Nicaragua este hecho ocurrió con las comunidades indígenas de Xalteva en Granada y Monimbo en Masaya; no obstante, en algunas comunidades como Sutiava en León, Sébaco, Matagalpa y Jinotega, los indígenas conservaron su tradición de convivir en comunidad, manteniendo esa figura hasta nuestros días.

88 Peninsulares era la denominación dada a los españoles nacidos en España y que se asentaron en las colonias españolas en América, a diferencia de los criollos, que eran los hijos de españoles nacidos en las colonias americanas.

89 Tierras cedidas por el rey a cambio de un pago; podían ser concedidas mediante un título a un particular o a un pueblo específicamente.

Durante el período del presidente José Santos Zelaya, en 1894, se dio la incorporación de la Costa Atlántica o Mosquitia, a Nicaragua. Esto trajo consigo un problema de índole jurídica, ya que el Gobierno tenía que reconocer los títulos otorgados por el Reino de la Gran Bretaña a las comunidades indígenas de esta zona y de igual forma, las comunidades se tuvieron que adecuar al nuevo sistema jurídico. Esto se trató de resolver de alguna forma con el tratado Harrison-Altamirano, que establecía que el Estado de Nicaragua se comprometía al reconocimiento de los títulos otorgados por la Corona inglesa y se otorgaban títulos a aquellas comunidades que todavía no los poseían.

Este tipo de hechos siempre ha marcado un hito en la historia de este país pluricultural y multiétnico, donde las costumbres indígenas han tratado de sobrevivir al paso del tiempo y la modernización. Así por ejemplo, durante el siglo XX y sobre todo en las décadas de los cincuenta hasta los setenta, se dio un aumento en la migración de familias procedentes de la zona rural a las áreas urbanas, pero sin perder sus tradiciones y costumbres. Esto provocó, en muchas ciudades del país, un crecimiento acelerado de asentamientos urbanos espontáneos —sobre todo en Managua— donde las familias se ubicaron en la periferia de las zonas urbanas, sin acceso en muchas ocasiones a servicios básicos, seguridad y vialidad, entre otros (Tijerino y Frances, 2005).

Al finalizar la revolución de 1979, con la derrota de la dictadura y el ascenso del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) al poder, se entró a una nueva etapa histórica, en la que el Gobierno abandona el corte liberal y se adopta la ideología socialista. Uno de los principales cambios producidos fue la implementación de una *reforma agraria*,<sup>90</sup> por la cual el Gobierno confiscó los latifundios y propiedades pertenecientes a la familia Somoza y a sus allegados.<sup>91</sup> No obstante, durante esta época, se produjo un conflicto jurídico, debido a que no se contaba

90 Inicia en julio de 1981 con el Plan de la Reforma Agraria; sus objetivos eran brindar acceso a la tierra al campesinado pobre, a través de la eliminación progresiva del latifundio improductivo y la creación del movimiento cooperativo rural.

91 En julio de 1979 fue promulgado el Decreto N.º 3 Confiscación de Bienes, cuyo fin principal fue la confiscación de los cuantiosos bienes de la familia del ex dictador Somoza; posteriormente, en agosto, la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional emitió el Decreto N.º 38, que dispone: «Comprenderán también las (potestades) de congelar o intervenir preventivamente cualquier transacción, bien o empresa, de personas allegadas al somocismo, de quien se haya recibido denuncia, o que por informaciones de la misma Procuraduría, considere ésta prudente el aseguramiento preventivo de los mismos». En febrero de 1980 se emitió el Decreto 329 «Expropiación de Bienes Atendidos por el INRA» (Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria), que en su art. 2º establece: «Se decreta la expropiación de todos los bienes muebles e inmuebles que a la fecha de publicación se encuentren intervenidos o de cualquier forma atendidos por el INRA y cuyos propietarios no están sujetos a confiscación con las leyes pertinentes (...).».

con títulos originales de las propiedades, lo que provocó la práctica de una doble inscripción en los registros correspondientes de las propiedades confiscadas o adjudicadas a terceras personas, debido a la utilización de títulos supletorios en contraposición a los originales.

Asimismo, durante la reforma agraria se trató de beneficiar principalmente a las familias o personas que se habían organizado en cooperativas. Fue precisamente durante esta época que el movimiento cooperativista en Nicaragua tuvo un auge con la creación de más de tres mil cooperativas y la entrega de más de dos millones de manzanas de terrenos (Vega, 2012). Por lo tanto, se puede decir que estamos al frente de una reforma radical, al relacionarse el aspecto social e ideológico al tema de la tenencia de la propiedad, ya que la reforma se concentró en la propiedad estatal, mixta, y la adjudicación de terrenos a cooperativas —propiedad cooperativa—.

Fue durante este periodo cuando se elaboró la actual Constitución Política del país; en dicha norma se establece por primera vez la función social de la propiedad; de igual forma, en la Constitución se reconocen los distintos tipos de propiedad en el primer párrafo del artículo 99 que dicta:

(...) Es responsabilidad del Estado proteger, fomentar y promover las distintas formas de propiedad y de gestión económica y empresarial privada, estatal, cooperativa, asociativa, comunitaria y mixta, para garantizar la democracia económica y social (...).

Así también en el artículo 103 de la Constitución se conjugan el reconocimiento de las distintas formas de propiedad y la función social de ésta:

El Estado garantiza la coexistencia democrática de las formas de propiedad públicas, privada, cooperativa, asociativa y comunitaria; todas ellas forman parte de la economía mixta, están supeditadas a los intereses de la nación y cumplen una función social.

Sin embargo, con la transición que se dio en el país en los años noventa, de un gobierno socialista a otro neoliberal, y con el retorno de aquellas personas que salieron del país debido al conflicto armado y que eran dueñas de propiedades, se creó un enorme caos jurídico, que hasta el día de hoy permanece. De la misma forma, se inicia un proceso de *contrarreforma agraria*, muy a pesar de que durante la transición del gobierno sandinista al Gobierno de Violeta Barrios se acordara que se brindaría tranquilidad y seguridad jurídica a las familias nicaragüenses que habían sido beneficiadas con propiedades durante el periodo de los años ochenta.

Mediante el decreto 11-90, Decreto Ley de Revisión de confiscaciones (1990), se creó una instancia administrativa, la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones, que debía analizar y resolver si los bienes confiscados debían ser devueltos o no. Así se produjo un proceso de devolución de propiedades que, como todo proceso humano tuvo sus aciertos y sus errores. Asimismo, desde 1990 hasta la actualidad se creó toda una serie de instancias que han tenido como objetivo resolver el problema de la propiedad.<sup>92</sup>

También, se liquidaron, vendieron y adjudicaron propiedades de muchas cooperativas que se crearon entre 1979 y 1990, a los mismos asociados o a terceras personas que disponían de capacidad económica, pasando las cooperativas existentes de 3.171 en 1990, a 1.772 sociedades cooperativas en 2007 (Strasma, 1997).

Si nos enfocamos exclusivamente en materia de vivienda, a 2005 existían según datos estatales un total de 385.655 familias con problemas de tenencia de tierra, las cuales deben pasar por un proceso de legalización de la propiedad. Dicha inversión oscila entre 88:835,000 dólares (Instituto de la Vivienda Urbana y Rural, INVUR, 2006).

Actualmente se han desarrollado programas de regularización que han surgido justamente a partir de la existencia de estas irregularidades en las formas de ocupación del suelo. Si bien algunos de los países de la región ya implementaban programas de regularización desde hace décadas, la Conferencia de Hábitat II, en 1996, donde se definió la Seguridad de la Tenencia como una de las dos políticas básicas a desarrollar a nivel mundial, ha tenido gran repercusión en los distintos países y a partir de ella se ha iniciado la implementación de programas de regularización; en el caso concreto de Nicaragua, se han realizado programas con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

92 En agosto de 1991, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 35-91 creando una instancia administrativa que denominó Oficina de Ordenamiento Territorial (OOT), como una dependencia del Ministerio de Finanzas, «cuyo objetivo principal será coadyuvar en el ordenamiento de la propiedad inmueble al tenor de las leyes vigentes». El Decreto 51-92 Creación de la Oficina de Cuantificaciones de Indemnizaciones (OCI) fue creado con el objetivo de valorizar y cuantificar los bienes reclamados por particulares ante la Procuraduría General. Posteriormente, con el Decreto 56-98 se crea la Intendencia de la Propiedad (IP) como una dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (anteriormente Ministerio de Finanzas), que está conformada por la OOT, la OCI, la Oficina de Titulación Urbana (OTU) y la Oficina de Titulación Rural (OTR).

## Propiedades comunales indígenas

Se puede decir que la base de las propiedades que se manejan bajo los regímenes comunitarios, colectivos o sociales (Harman, 1999), tienen su antecedente en las figuras de propiedad indígena, y es por ello que muchos teóricos opinan que estas formas de propiedad son arcaicas o primitivas, lo cual no implica que carezcan de efectividad práctica y jurídica. Cabe destacar que la existencia de las propiedades comunales no recae en la capacidad de consumo individual, sino en la capacidad de sufragar la carencia de la otra familia. Tal cual se mencionó anteriormente, el *calpulli* es la figura de propiedad predominante en nuestras sociedades indígenas actuales y posee las siguientes características:

- La tierra pertenece al *calpulli* (Franch s/f), cuya autoridad máxima es un concejo de ancianos o junta, auxiliado por otros funcionarios administrativos. Esta forma organizativa ha permanecido hoy en día, denominándose los funcionarios o concejos de distintas maneras, según la comunidad o zona donde se encuentre la comunidad indígena. En el caso de la Comunidad Indígena de Monimbó en Masaya, todavía se conserva en su organización la figura del «Alcalde de vara» y el «Concejo de Ancianos»; en el caso de las Comunidades Indígenas de Sutiava y de la Zona Central del país, el órgano de dirección es una Junta Administrativa. En las zonas del Atlántico Norte y Sur, funciona la figura de los Concejos y de los Síndicos como representantes de las Comunidades Indígenas.
- Los miembros de la comunidad, bajo la figura del *calpulli* reciben de forma vitalicia la posesión de sus parcelas. Dicho derecho radica exclusivamente en el uso y goce de la propiedad, para fines habitacionales o comerciales en algunos casos, pudiendo el poseedor de la propiedad arrendar la misma o ceder el derecho de posesión que ostenta sobre el terreno cedido por la comunidad. No obstante, según las leyes actuales sobre comunidades indígenas, el Estado prohíbe la venta de estos terrenos a terceros o la adjudicación de las propiedades mediante la posesión en el transcurso del tiempo.
- El derecho de posesión es transmisible o heredable. Sin embargo, actualmente el contrato de uso y goce o usufructo que se utiliza, posee un determinado período de goce efectivo, por lo que debe ser renovado.

Lamentablemente, los lazos o nexos entre las comunidades indígenas se han ido perdiendo. Hoy en día sólo las propiedades de las comunidades indígenas de la



zona del Atlántico nicaragüense tienen regulación y protección jurídica, siendo desigual la condición de las comunidades indígenas del Pacífico y de la zona central de Nicaragua, incidiendo esto en la desaparición de muchas comunidades (Xalteva, en Granada); existen otras, a su vez, que han perdido sus propiedades o han pasado por procesos de legalización individual de los terrenos (Monimbó, en Masaya). Y algunas comunidades que todavía conservan su figura jurídica, no obstante, no lo hacen con sus tradiciones y costumbres (Comunidad Indígena del Valle de Sébaco, en Matagalpa).

En las comunidades indígenas de la Costa Atlántica se dio el fenómeno de la ocupación de terrenos por parte de colonos mestizos provenientes de la zona del Pacífico de Nicaragua, quienes traen arraigado el uso de la tierra bajo la propiedad individual. Esto ha provocado conflictos con respecto a la tenencia y posesión de tierras entre los colonos y los síndicos de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica, lo cual se debe hasta cierto punto a la falta de demarcación de las propiedades de las comunidades indígenas en esta zona y a la carencia de interés por parte del Estado.

No obstante, en lo que refiere a lo jurídico, las comunidades indígenas de la Costa Atlántica poseen una mejor legislación y regulación jurídica de la propiedad, en comparación a las otras comunidades indígenas, Como ejemplo de ello tenemos la Ley 445, Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, la cual establece las facultades de las comunidades indígenas con relación al manejo de los recursos naturales que se encuentran dentro de su territorio y determina que los impuestos recaudados por el fisco por la utilización de dichos recursos deben beneficiar directamente a las comunidades indígenas.

### **Desarrollo de la propiedad cooperativa en el marco socio-jurídico de Nicaragua**

Para desarrollar la temática de la propiedad colectiva o cooperativa, vinculada específicamente a las Cooperativas de Vivienda como forma de encontrar una solución al déficit habitacional que enfrenta la sociedad nicaragüense, resulta interesante primeramente conectar las diversas formas de disfrute del derecho de propiedad sobre las tierras, con la incidencia que tuvo el movimiento cooperativista desde el punto de vista agropecuario para alcanzar un nuevo modelo de aprovechamiento de la función social de la propiedad.

A pesar de haberse emitido en años anteriores ciertas leyes relacionadas a la reforma agraria, tales como el Decreto 797 de Ley de Reforma Agraria (abril de 1963), es a partir del año 1979 que el componente de tenencia de la tierra en Nicaragua empieza a cambiar. En agosto de 1981 se aprueba el Decreto Legislativo N.º 782, también con el nombre de Ley de Reforma Agraria, a través del cual se buscaba asegurar el aprovechamiento efectivo del suelo de la forma más productiva y racional, así como lograr el objetivo de introducir la participación activa en la explotación de la tierra de campesinos y trabajadores agrícolas y las empresas cooperativas —tal como expone su considerando décimo—. Partiendo de esta idea, el referido decreto estableció que las tierras afectadas por la ley serían objeto de asignación, estableciéndose así en su artículo 9 una lista taxativa de los sujetos de dichas asignaciones, ordenándolos de la siguiente manera:

- A los campesinos medieros, aparceros, colonos y precaristas o bien a las cooperativas y otras formas asociativas de producción que se encuentren trabajando al momento de ser declaradas afectas. La asignación en estos casos podrá hacerse sobre las mismas tierras que están trabajando o sobre tierras de mejor calidad, procurando siempre su integración en bloques que faciliten el establecimiento de formas asociativas de producción.
- A otros campesinos sin tierras, con tierras insuficientes o de mala calidad, que vivan predominantemente de las labores agrícolas y que se organicen en cooperativas agropecuarias para efectos de recibir tierras en asignación, así como también a cooperativas ya constituidas que posean tierras insuficientes o de mala calidad.
- A productores individuales o unidades familiares, que garanticen su uso eficientemente. En este caso, así como en los casos a que se refiere el acápite anterior, se dará prioridad a combatientes de la guerra de liberación y a familiares de héroes y mártires, procurando el establecimiento de formas asociativas de producción.
- A empresas de reforma agraria, ya constituidas o en proceso de constitución.

Llama la atención que según Matus, Capietto y Cerrato (1990), los datos recopilados muestran que se realizó entre 1979 y 1988 la entrega de 1.325.655 manzanas de tierra a las familias campesinas de Nicaragua, lo cual corresponde a un 16,4% del área total en finca, ello sin incluir titulaciones especiales y a comunidades indígenas. Según los referidos autores, dentro de ese número global de adjudicaciones, un 84% fue entregado a grupos cooperativos y un 16% en forma individual. A su vez ese porcentaje se encontraba segregado de forma tal que un

85 % de las áreas entregadas al movimiento cooperativo, iban dirigidas a cooperativas agrícolas y colectivos de trabajo, y un 11% a las cooperativas de ahorro y crédito y, en otros casos, para la organización colectiva de producción.

Tal como se puede verificar, desde hace no muchos años, el fomento del modelo colectivo e implementación de la propiedad cooperativa como una nueva forma de tenencia de la tierra, (distinta de la conocida propiedad individual, en donde el uso del suelo puede tener efectos muy distantes de cumplir su función social), se pudo hacer realidad a través de las asignaciones realizadas a los grupos organizados en cooperativas, que a través de su sistema de trabajo colectivo igualitario y desligado de componentes y estructuras jerarquizadas, destraban de su estatus ocioso las tierras a las cuales tienen derecho.

A pesar de que los esfuerzos estatales manifestados en los datos señalados en este artículo fueron obstruidos a lo largo de la historia y hasta nuestros días, debido a decisiones políticas nacidas en el seno de los distintos gobiernos, se ha logrado un efectivo reconocimiento de la fuerza del movimiento cooperativo y de su sistema de propiedad, el cual fue aceptado como eficiente en algún momento de la gesta histórica nicaragüense. Esto constituye un arma de gran valor para aquellos grupos organizados que procuran una utilización del terreno no precisamente (o no en un inicio al menos) para llevar a cabo una actividad agropecuaria, sino más bien, para lograr el goce y tenencia de la tierra con fines habitacionales.

Nicaragua ha logrado grandes avances en materia legislativa y social en lo referente a la función social de la propiedad y el reconocimiento de todas sus formas de uso y goce, logrando destacar como uno de los países que dentro de sus políticas en materia habitacional comprende el reconocimiento a la propiedad colectiva y cooperativa. Es necesario hacer ver, entonces, que el nexo entre la actividad cooperativa y la adquisición de viviendas en el país cada vez se acrecienta y se encuentra fundamentado en un marco jurídico que, si bien no es perfecto y como todo siempre estará sujeto a mejorías, desarrolla el papel de la propiedad cooperativa desde la creación de las cooperativas hasta su régimen de propiedad en concreto, razón por la cual es de interés repasar dicho marco:

- I. La Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 contiene en su artículo 5 la base en la cual se fundamenta dicho régimen legal; allí el constituyente reconoce las distintas formas de propiedad existentes en el país, dentro de las cuales se encuentran la comunitaria y la cooperativa, lo cual responde a la necesidad de ampliar el concepto minimalista de una propiedad individual y sacrosanta a la función social de la misma como derecho humano primordial.

De igual forma, el artículo 44 garantiza el derecho a la propiedad privada y se reconoce su función social.

- II. La Ley 499, Ley General de Cooperativas (2005), reconoce en su artículo 14 a las Cooperativas de Vivienda, eje fundamental de este sistema de propiedad, sin detrimento de la creación de otras cooperativas que no estén contempladas en la ley; asimismo el Decreto N.º 91-2007, Reglamento a la Ley General de Cooperativas, en su artículo 30 define a las Cooperativas de Vivienda como «aquellas que procuran habitación a sus cooperados». No obstante, consideramos que con el fin de mejorar y ampliar el reconocimiento de las cooperativas de vivienda, sería correcto realizar un mayor y minucioso detalle de este tipo de cooperativas para describir de manera más acertada su marco jurídico; será necesario para ello hacer una regulación más detallada de las Cooperativas de Vivienda, estableciendo disposiciones que definan, clasifiquen y establezcan sus objetivos específicos, para lograr el éxito de este modelo.
- III. La Ley 677, Ley Especial para el Fomento de la construcción de Vivienda y de Acceso a la Vivienda de Interés Social (2005), incluye a las Cooperativas de Vivienda como entidades capaces de ejecutar proyectos habitacionales, reconociéndolas dentro del marco de acción de los agentes productores de vivienda y estableciendo las formas de adjudicación de vivienda, dentro de las cuales se hace partícipe a las cooperativas de vivienda; finalmente, en esta ley se dedica un capítulo a la promoción de las cooperativas para la construcción de viviendas de interés social. A su vez, el Decreto Ejecutivo N.º 50-2009, que reglamenta la Ley 677, hace referencia a estas cooperativas como posibles adjudicatarios de inmuebles adscritos al Banco de Tierras Urbanizables (artículo 45); además, en su capítulo XVI desarrolla el marco jurídico de las Cooperativas de Vivienda.
- IV. El Acuerdo Administrativo N.º 89-29/12/2011, Reglamento de Cooperativas para la Construcción de Viviendas de Interés social, aprobado por la Junta Directiva del INVUR, amplía los preceptos establecidos en el capítulo XVI de la Ley 677; crea el Departamento de Cooperativas de Vivienda del INVUR; establece un registro especial de cooperativas en el cual se lleva un control registral de las Cooperativas de Vivienda que deseen acceder a programas de vivienda estatales, y regula la propiedad colectiva o comunal. En este último tema, particularmente se desarrolla su definición y se amplía sobre el régimen legal de la propiedad; cabe destacar que en este cuerpo normativo se define la utilización del contrato de uso y goce, como instrumento legal a través del cual se formaliza el modelo de propiedad colectiva o cooperativa.

V. El Código Civil de la República de Nicaragua (1904), no regula específicamente los contratos de uso y goce; sin embargo, su validez es sustentada por el artículo 2437, que se caracteriza por permitir a los contratantes establecer los pactos convenientes, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos para su validez legal.

De esta breve presentación del marco legal en materia de propiedad colectiva o cooperativa, se puede inferir que este tipo de propiedad sí se reconoce constitucionalmente; sin embargo las leyes dedicadas a regularla, a pesar de constituir un buen esfuerzo, necesitan ser ampliadas con el objetivo de que la figura como tal pueda ser definida según sus alcances y elementos jurídicos, punto que aún no ha podido ser completado eficientemente por la legislación actual, situación que crea inseguridad jurídica para quienes la aplican. Además de ello, la forma asociativa de las cooperativas cuenta con rango constitucional, pero en materia de vivienda no está desarrollada de manera ordenada y óptima.

Finalmente, es de destacar que en la actualidad el Estado de Nicaragua se encuentra redoblando esfuerzos para impulsar la propiedad colectiva o cooperativa, a través de los programas de financiamiento de proyectos habitacionales; ejemplo claro de ello es el Programa de Mejoramiento Integral del Hábitat, que se encuentra en ejecución desde julio del año 2012, cuyo reglamento operativo establece disposiciones referentes a los proyectos habitacionales desarrollados por las cooperativas de vivienda, reconociendo su sistema de propiedad como plenamente factible y revistiéndolo de legalidad para la postulación a los programas habitacionales.

Se recogen así experiencias pasadas que lamentablemente el Estado ha tenido que enfrentar, en las cuales la legalización de la tenencia de la tierra se centraba en la adjudicación individual del lote de terreno, donando lotes bajo la figura de propiedad individual. Este sistema en la práctica ha demostrado ser totalmente ineficiente ya que los beneficiarios en repetidas ocasiones han optado por venderlos o traspasarlos de cualquier forma, quedando en la misma situación inicial, convirtiéndose esto en un círculo vicioso, consecuencia de la esencia mercantilista de la propiedad individual, encareciendo la lógica del derecho al uso de las tierras y a una vivienda digna, y dejando como residuo el distanciamiento cada vez mayor de lo que realmente es un derecho humano que por naturaleza propia es irrenunciable e imprescriptible.

## Conclusiones

Para finalizar, nos parece de interés establecer algunas conclusiones y, a partir de ellas, formular recomendaciones.

- Nicaragua es un país que ha pasado por diversos momentos histórico-sociales, que han marcado la evolución de las formas de tenencia de la tierra; ha sido larga la lucha para lograr el reconocimiento de diversas formas de propiedad, configuradas para garantizar su función social, desplazando paso a paso la tan arraigada propiedad individual como única forma de goce de la tierra; ello se ha dado a través de la utilización y reconocimiento de figuras como las de comunidad indígena y propiedad cooperativa.
- Es relevante destacar el hecho de que Nicaragua desde tiempos anteriores a la colonia hasta nuestros días ha mantenido las diferentes figuras de propiedad comunal —ya sea indígenas o propiedades cooperativas—; implica todo un reto social para el país el seguir manteniendo vigente este tipo de instituciones jurídicas, además de mantener el valor que les reconoce el Estado, al procurar establecer normativas que regulen este tipo de propiedad.
- En materia de comunidades indígenas y su regulación, existen normas que fundamentan y describen sus elementos legales y su forma de funcionamiento; no obstante, en materia de propiedad cooperativa, a pesar de existir legislación que soporta la adquisición de la tierra por parte de los grupos organizados bajo esta figura, y que hay un esfuerzo estatal bastante significativo que ha procurado el impulso de dicho sistema, aún queda mucho camino por recorrer y fuerzas por unir para lograr una regulación más amplia y la implementación cada vez más continua de la propiedad cooperativa.
- Al momento de realizar los procesos de legalización y regularización, las instancias estatales encargadas de estos procesos no valoran el contexto social de las zonas; por ello, bajo la justificación de una supuesta eficiencia, se entregan a cada familia títulos de propiedad individual; a pesar de ser un esfuerzo para garantizar la seguridad legal del terreno a la familia para su protección, ésta se encuentra con la facilidad de mercantilizar dicho beneficio, procediendo a vender el bien inmueble y quedando en una situación igual o peor, sin ningún tipo de bien.

Es por todo esto que creemos necesario fomentar aún más las varias formas de propiedad distintas de la individual, fomento que no sólo debe regirse por la labor legal, sino por la social y la de concientización de la sociedad misma.

Se debe asimismo seguir en el camino de la implementación cada vez mayor de programas de legalización y regularización por parte de las instituciones estatales y gobiernos locales, que promuevan y den pleno reconocimiento y sustento jurídico al uso de otras formas de propiedad, como la propiedad cooperativa. Y divulgar los beneficios de la convivencia bajo los regímenes de propiedad comunitaria: ésta no sólo debe de ser tarea del Estado, sino también de todas las agencias u organismos vinculados a este tipo de temáticas.

## Referencias

- Botero, W. M., *Antología Histórica*, Norma, Bogotá, 1998.
- Franch, J. A., *Las Culturas precolombinas de América* (primera edición), Alianza Editorial, Madrid, (s.f).
- Harman, C., *Formación de la sociedad humana y primeras civilizaciones*, Librería Mágica, San Juan, 1999.
- Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR), I. d. *Plan Nacional de Vivienda de la República de Nicaragua*, Managua, 2006.
- Martínez de Navarrete, A., *Diccionario Jurídico Básico*, Helista SRL, Valencia, 1991.
- Matus, J., Capietto F. y Cerrato M., *El cooperativismo agropecuario en Nicaragua: elementos conceptuales, análisis y perspectivas*, Centro para la Promoción, Investigación y el Desarrollo Rural y Social, Nicaragua, 1990.
- República de Nicaragua, *Acuerdo Administrativo N.º 89-29/12/2011 «Reglamento de Cooperativas Para la Construcción de Viviendas de Interés social»*. Publicado en *La Gaceta* N.º 76, 26 de abril del 2012.
- *Código Civil*. Publicado en *La Gaceta* N.º 2148, 5 de febrero de 1904.
- *Constitución Política*. Publicada en *La Gaceta* N.º 5, 9 de enero de 1987.
- *Decreto Ejecutivo N.º 50-2009. Reglamento a la Ley 677 Ley Especial para el Fomento de la construcción de Vivienda y de Acceso a la Vivienda de Interés Social*. Publicado en *La Gaceta* N.º 140 y 141, 28 y 29 de julio del 2009.
- *Decreto N.º 91-2007. Reglamento de la Ley General de Cooperativas*. Publicado en *La Gaceta* N.º 174, 11 de septiembre del 2007.
- *Decreto 797. «Ley de Reforma Agraria»*. Publicado en *La Gaceta* N.º 85, 19 de abril de 1963.
- *Decreto Legislativo N.º 782, «Ley de Reforma Agraria»*. Publicado en *La Gaceta* N.º 188, 21 de agosto de 1981.

- República de Nicaragua, *Decreto Ley 11-90, Decreto Ley de Revisión de confiscaciones*. Publicado en *La Gaceta* N.º 98, 23 de mayo de 1990.
- *Ley 499, «Ley General de Cooperativas»*. Publicada en *La Gaceta* N.º 17, 25 de enero de 2005.
- *Ley 677, «Ley Especial para el Fomento de la construcción de Vivienda y de Acceso a la Vivienda de Interés Social»*. Publicada en *La Gaceta* N.º 17, 25 de enero del 2005.
- Strasma, J., *Conflictos de la Propiedad en Nicaragua*. Managua, 1997.
- Tijerino, Frances K., *Historia de Nicaragua*, edición y coordinación Margarita Vannini. IHNCA-UCA, Managua, 2005.
- Vallespín, O. F., *Historia de la Teoría Política*, (Vols. Tomos 3-6), Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- Vega, E., «Entrevista a Pedro Haslam, Director del IDR», *Tortillas con Sal*, 22.2.2012.



## Honduras



Manifestación de indígenas lenkas, quienes desde siempre conservan sus tierras en propiedad colectiva.  
Foto: Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras, COPINH



# Propiedad colectiva del suelo y la vivienda. Pasado, presente y futuro

*Luis Enrique Trundle Fagoth*<sup>93</sup>

## Pasado

*(...) Antaño no existía ni la ingenua permuta,  
ni las cercas de piedra ni las redes de alambre,  
que por todos los campos era libre la fruta.*

Alfonso Guillén Zelaya, escritor y poeta hondureño

Es universalmente sabido que en nuestras culturas prehispánicas no existieron formas individuales de propiedad y que la propiedad privada fue implantada por los conquistadores españoles, al introducir en estos países el capitalismo creado en Europa. Todas las investigaciones históricas dan a conocer que nuestros pueblos aborígenes disponían y aprovechaban los bienes de la naturaleza de manera socialmente compartida, ya se tratara de tierras, aguas, bosques, frutos, etcétera.

Con la penetración y dominio español a través de la espada y la cruz, se dio un rompimiento estructural, que suprimió todas las formas de vida de nuestros pueblos originarios y, entre los cambios forzados, se estableció la propiedad privada como medio de tenencia individual y usufructo exclusivo. Las grandes extensiones de tierra existentes al momento de la conquista dejaron de ser el patrimonio natural comunitario de nuestros antepasados, al desatarse un proceso de apropiación de los recursos por parte de los conquistadores, en un esquema de verdadero despojo.

Al apropiarse de las tierras en nuestros asentamientos prehispánicos, los conquistadores europeos montaron una grotesca explotación de las enormes riquezas minerales de nuestro suelo, abriendo una etapa huracanada de envíos de oro y plata, principalmente a España y Portugal, que representan el mayor despacho de remesas de la historia. Desde entonces se perfeccionaron cada vez más los instrumentos de esa apropiación, que fueron asentando el régimen

93 Economista hondureño, diplomado en Desarrollo Social, consultor y ejecutivo de programas y proyectos de vivienda popular durante los últimos 28 años, ex dirigente estudiantil y del magisterio hondureño.

de propiedad privada mediante una continua aprobación y puesta en vigor de cédulas reales, que fueron consolidando la base jurídica y operativa de la conquista. Los gestos y las gestas de resistencia que se dieron en distintas partes de nuestros países latinoamericanos, fueron aplastados a sangre y fuego hasta un grado casi de exterminio.

Amparándose en el derecho de conquista y argumentando que éstas eran tierras de nadie y que había que poseerlas para la cristiandad, los ejércitos mercenarios que cayeron sobre nuestros países los tomaron con toda clase de violencia y se apoderaron de los territorios propios de nuestras comunidades aborígenes, todo ello con las vehementes bendiciones de Rodrigo Borgia, ya constituido en el Papa Alejandro VI.

Además, lo que no lograron las imposiciones religiosas y las ventajas armamentísticas de los españoles y portugueses para penetrar y conquistar nuestros países, lo logró el fogonazo epidemiológico producido por las enfermedades que trajeron los europeos, ante las cuales nuestros «indios» no tenían defensas. Con estos tres buques de guerra (ejército, religión y enfermedades) fueron brutalmente vencidos nuestros «indios» y la conquista europea se impuso; con ella se hizo práctica normal el reparto entre unos pocos de las tierras que ancestralmente tenían en propiedad colectiva nuestras comunidades prehispánicas.

Siglo tras siglo, hasta nuestros días, el capitalismo y su concepto primario en favor del individualismo, se encargaron de ir desarticulando todas las valiosas estructuras habidas de organización social y económica colectivistas, apuntalando de manera gradual y cada vez más consistente la propiedad privada.

Entre el vendaval que vino a destruir los sistemas de propiedad social o colectiva, algunos rescoldos se salvaron de las arremetidas de privatización de la propiedad y también, con muchos esfuerzos de resistencia, fueron surgiendo opciones organizativas y de propiedad cuya finalidad es el bien común, más que el beneficio individual. Las creaciones que por iniciativa propia ocurrieron a través de grupos organizados, permitieron impulsar medidas que le han dado basamento doctrinario a nuevas formas de organización y propiedad, logrando luego obtener cimentación jurídica, especialmente las referidas a instituciones cooperativas.

Es así como se institucionalizaron patrimonios comunitarios, como en los casos de las etnias, zonas de reserva forestal protegidas y otras similares, en esencia formas de propiedad colectiva que lograron impedir que la devastación fuese total.

De esa forma es como quedan reconocidos por el Estado los derechos originarios de los pueblos y comunidades a la propiedad colectiva sobre tierras que han poseído ancestralmente. Estos derechos se ejercen en forma de propiedad social indirecta (por medio del Estado a nombre de la comunidad) o a manera de propiedad social directa, toda vez que las tierras hayan sido asignadas en carácter de patrimonio comunal bajo distintas denominaciones y en espacios territoriales específicamente demarcados.

Con esa orientación surge la primera Organización Mutualista de los Ladinos<sup>94</sup> de Marcala, creada en 1876 en dicha ciudad del centro-occidente de Honduras, como un esfuerzo para preservar los patrimonios de la población de modo comunal.

Más adelante, en la Constitución Política de 1924, se habilita por primera vez la promoción y organización de cooperativas como función del Estado. Este postulado constitucional se puntualiza más en la Ley de Municipalidades del año 1927, en tanto que en 1936 se emite la primera Ley de Cooperativas, la cual fue ampliada con un nuevo decreto legislativo en 1956 y finalmente actualizada con la Ley de Cooperativas de 1987, vigente hasta la fecha. En este ínterin cabe mencionar también que en 1985 se emitió la Ley del Sector Social de la Economía.

Así van germinando buenas semillas que llegan a fructificar en opciones diferentes a la propiedad privada individual, como fue la Ley de Reforma Agraria de 1962, donde taxativamente se establecen formas de propiedad colectiva para las cooperativas agrícolas y empresas asociativas campesinas. Cabe señalar que en este caso, aunque las asignaciones de tierras eran fundamentalmente para propósitos productivos, también propiciaban condiciones para iniciativas de vivienda.

Además, nuestra Carta Magna en su artículo 61 estipula que «La Constitución garantiza a los hondureños y extranjeros residentes en el país, el derecho a la inviolabilidad de la vida, a la seguridad individual, a la libertad, a la igualdad ante la ley y a la *propiedad*» (las cursivas son nuestras). Sin embargo, en todas partes se niega que al dejar abierta la definición de este derecho de propiedad, sin especificar ninguna forma en particular de la misma, es claro que están creados los espacios y habilitadas distintas formas, lo que incluye obviamente a la propiedad colectiva.

Más aún, en su artículo 330 la Constitución Política establece que «La economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática y armónica de *diversas formas*

94 Nombre que se da a población mezclada de indio con blanco, generalmente aceptado como sinónimo de mestizo.

*de propiedad y de empresa*» (las cursivas también son nuestras). Sin embargo, para efectos prácticos, en todas las instancias del poder público y privado del país se interpreta esto como un sello de garantía para la propiedad privada, pero esgrimiendo argumentos de todo tipo y levantando obstáculos de toda naturaleza cuando se trata de aplicar estos postulados para la propiedad colectiva.

El problema es que en Honduras por la forma tendenciosa como se aplican la Constitución de la República y las leyes hondureñas, incluidas las que son afines al tema suelo y vivienda, se garantiza enfáticamente la propiedad privada de usufructo individual, pero en poco o nada se facilita la propiedad colectiva.

Todo lo dicho pone en evidencia que, aunque de manera genérica, la legislación hondureña abre algunas brechas por donde se pueden dar pasos que lleven hacia la propiedad colectiva. Sin embargo, una falencia muy triste de nuestra querida Honduras es que hay un enjambre de leyes que se enredan unas a otras, o que las leyes se aplican únicamente en favor de organizaciones y personas con poder económico y político, además de que se ha convertido en una práctica consuetudinaria la violación de las normas, ya se trate de la Constitución de la República o de las leyes secundarias, sobresaliendo como los violadores más impunes, los políticos y empresarios que integran la élite del poder.

## **Presente**

*No a una economía de la exclusión.*

Papa Francisco, Sumo Pontífice de la Iglesia Católica

Los apologistas del individualismo y los fundamentalistas del mercado, que generalmente son una sola y misma cosa, llenan de ecos el mundo de hoy convirtiendo en su evangelio sagrado la prédica a favor de la propiedad individual y en contra de otras alternativas ya probadas y validadas que existen, como es el caso de la propiedad colectiva. Precisamente porque esta última surge hoy en Honduras como una firme esperanza en el campo de la vivienda, en el presente artículo ponemos énfasis en referirnos a ella.

Es que se observa desde todos los ángulos que al propagandear con mucho encanto ideológico en favor de la propiedad privada, los mercantilistas buscan sabotear todo lo que tenga sustancia social: tanto en su expresión privada como en su discurso público, se oponen ferozmente a las opciones colectivistas, utilizando

falacias tales como que la persona que acepta la vivienda en propiedad colectiva no es dueña de la misma.

Nada más alejado de la verdad: al asumir el derecho de uso y goce los/as asociados/as de una cooperativa de vivienda con propiedad colectiva son dueños vitales de su vivienda; incluso les asisten potestades hereditarias seguras en favor de sus hijos/as o designados/as, precisamente por su condición de miembros plenos de la cooperativa. Además, se olvida u oculta, sin duda de manera muy premeditada que, por definición, la propiedad colectiva pertenece totalmente al grupo social organizado y a cada una de las personas integrantes del mismo para el aprovechamiento, uso o goce en común.

Lo que pasa es que quienes han decretado la mercantilización del mundo, convirtiendo en pura mercancía todos los bienes materiales y hasta las cosas intangibles, predicán que la propiedad individual es la única base de desarrollo para la población porque, según proclaman, al tener una propiedad (en este caso, la vivienda) las personas se vuelven aptas para otorgar garantías y ser sujetos de crédito. Esta es una gran mentira, porque es harto sabido que, bajo todas las circunstancias, y aun teniendo bienes para hipotecar, los pobres no tienen acceso al crédito en las instituciones financieras formales de nuestros países.

Quienes santifican el mercado hacen todo por mantenerlo abierto a su favor. No es casual, entonces, que mantengan una posición radicalmente sectaria en favor de la propiedad privada. No les conmueve reconocer que los pobres, en cuanto se les presenta una calamidad económica más aguda de la que normalmente viven, a lo primero que recurren es a hipotecar o malvender su vivienda (que en términos reales es el único patrimonio valioso de que disponen), con el agravante de que lo hacen mayormente ante usureros y en condiciones infames pues, como ya se dijo, ni en estos casos los bancos consideran a los pobres como parte de su clientela.

El sistema capitalista adolece de una grave enfermedad, que consiste en que concentra la riqueza en pocas manos, expoliando a las mayorías de lo poco que puedan ir alcanzando con el fruto de su trabajo. En el caso de los proyectos de vivienda lo más criticable es que, al instalar la válvula de la ambición individual a través de la propiedad, la concentración se produce quitándole a la gente no sólo los frutos de su esfuerzo, sino también privatizando recursos de la inversión social. Por eso los fundamentalistas del mercado defienden con tanto ahínco este asunto, porque constituye para ellos un buen negocio que les permite hacerse de lo propio y de lo ajeno.

En este contexto, los poseedores de tierras han hecho de la especulación su deporte favorito y por eso cuando la tierra fructifica con viviendas producto del esfuerzo de la gente, se oponen a que se le pongan frenos a la voracidad mercantilista, que trata de encontrar en todo un negocio. Su obsesión por lograr ganancias es en ellos superior a cualquier consideración humana o a cualquier aspecto relacionado con justicia social. Por eso defienden con toda obstinación la tesis de que la vivienda debe manejarse en la supuesta libre competencia del mercado, ocultando todas las lacras de sesgo y corrupción que en el mismo se desenvuelven.

Todos sabemos que la tendencia contra todo empeño de actividad social y de medidas colectivistas es parte de la historia de los últimos siglos, pero se ha acentuado marcadamente desde el Consenso de Washington. Formulado inicialmente en 1989 por el economista británico John Williamson (con especial dedicatoria para América Latina), este conjunto de normas fue adoptado luego por los flamantes organismos financieros internacionales, e implantado a nivel mundial.

Como un aspecto muy sintomático, de las diez recomendaciones del paquete de medidas económicas constitutivas del «Consenso de Washington», la última dice: «Protección de la propiedad privada». Fácilmente podemos inferir, y los hechos lo confirman abiertamente, que poner esta recomendación en el último lugar, coincide plenamente con el famoso postulado religioso de que «los últimos serán los primeros». Eso explica la furiosa oposición de los especuladores en contra de la propiedad colectiva y su defensa radical de la libertad de mercado, ya se trate de bienes financieros o de tipo inmobiliario.

Llegan incluso a poner oídos sordos a las palabras de sus propios congéneres capitalistas; se hacen los desentendidos hasta de los razonamientos de grandes y reconocidos multimillonarios y adalides liberales, como el mismo George Soros: «Los mercados financieros son intrínsecamente inestables. Existen necesidades sociales que no pueden satisfacerse dando carta blanca a las fuerzas del mercado».

Los grupos dominantes de nuestra Honduras, en su función de repetidores del discurso neoliberal, se desenvuelven meramente como súbditos de los centros del poder imperial y se han consagrado a cumplir el papel de testaferros de este sistema inhumano, constituyéndose en verdaderos propagandistas del «libre comercio» y de la «libertad individual».

En esto tiene toda la razón Jorge Enrique Adoum, quien al referirse a la inacabada emancipación de nuestros países, denuncia que las élites del poder en América



Latina actúan, por necesidad o por servilismo, sometidas al control económico-político y bajo la influencia cultural del imperialismo estadounidense.

Y es que, en su afán de riqueza, los pontífices del neoliberalismo son capaces de oponerse hasta a los criterios del propio Papa de Roma. Al respecto, resulta justo y pertinente dedicarle a estos empecinados defensores del individualismo y enemigos de la propiedad colectiva (que seguramente dicen ser cristianos de 24 quilates), algunas opiniones del Papa Francisco, que en su más reciente exhortación apostólica manifiesta en el numeral 53: «Así como el mandamiento de “no matar” pone un límite claro para asegurar el valor de la vida humana, hoy tenemos que decir “no a una economía de la exclusión y la inequidad”. Esa economía mata»...

Y en el numeral 54 cuestiona:

En este contexto, algunos todavía defienden las teorías del “derrame”, que suponen que todo crecimiento económico, favorecido por la libertad de mercado, logra provocar por sí mismo mayor equidad e inclusión social en el mundo. Esta opinión, que jamás ha sido confirmada por los hechos, expresa una confianza burda e ingenua en la bondad de quienes detentan el poder económico y en los mecanismos sacralizados del sistema económico imperante. Mientras tanto, los excluidos siguen esperando.

Y agrega, en el numeral 56:

Mientras las ganancias de unos pocos crecen exponencialmente, las de la mayoría se quedan cada vez más lejos del bienestar de esa minoría feliz. Este desequilibrio proviene de ideologías que defienden la autonomía absoluta de los mercados y la especulación financiera.

Por último cabe citar que, al exclamar un rotundo «No a la inequidad que genera violencia» en el numeral 59 se apunta:

Hoy en muchas partes se reclama mayor seguridad. Pero hasta que no se reviertan la exclusión y la inequidad, dentro de una sociedad y entre los distintos pueblos, será imposible erradicar la violencia. Se acusa de la violencia a los pobres y a los pueblos pobres pero, sin igualdad de oportunidades, las diversas formas de agresión y de guerra encontrarán un caldo de cultivo que tarde o temprano provocará su explosión.

Todas estas expresiones del papa Francisco, a quien sólo podría acusar de veleidades izquierdistas alguien muy tonto o muy sectario, ponen el dedo en la llaga de los fundamentalistas del mercado y hacen que cualquier persona sensata se pregunte: ¿cómo es posible que problemas tan cruciales como el de la tierra y la vivienda (así, como un todo indivisible) se deban resolver únicamente mediante

fórmulas de mercado? ¿Cómo es posible que en este mundo creado con tanta alergia a la justicia y tan adverso a la equidad, se ponga e imponga unilateralmente ese fierro de egoísmo que es la propiedad privada, cuando se sabe que para los pobres ésta es casi una utopía? ¿Quién que tenga una mínima cuota de sentimientos humanos puede empecinarse en considerar como malo aquello que propende al bien común y aferrarse tercamente a la injusticia del individualismo, al sálvese quien pueda del «capitalismo salvaje»?

Esta perversidad propagandística de los partidarios a ultranza del mercado, llega a ocultar toda información que pueda ser opuesta a la propiedad privada; por ejemplo, se calla que en muchos países de Europa, especialmente en la parte nórdica, se permiten y cultivan formas de propiedad colectiva en proyectos de vivienda; y que en el propio Estados Unidos existen casos exitosos de propiedad colectiva mediante cooperativas de vivienda que no otorgan propiedad individual, sino que asignan el uso y goce de la misma.

Parafraseando las expresiones del papa Francisco, lo menos que podemos opinar es que quienes se oponen a la propiedad colectiva como medio de asegurar la vivienda para las familias empobrecidas, exhiben todo su obcecamiento ideológico en favor del mercantilismo y la especulación, por sobre el hecho incontestable de que esto sólo beneficia a unos pocos y va siempre en contra de las mayorías de la población.

Ese egoísmo individualista es precisamente el caldo de cultivo que ha hecho crecer en Honduras la desigualdad social y que nos tiene entre los países más injustos del mundo, con deudas de todo orden en contra de los/as ciudadanos/as.

## **Futuro**

*Cualquier reclamación, que sea sin membrete.*

*Buenas noches, amigos y enemigos.*

Silvio Rodríguez, cantautor cubano

Después de todo lo expuesto, es pertinente afirmar que ante el panorama descrito, el pueblo hondureño tiene pleno derecho a reclamar del Estado el pago de la deuda social acumulada, que lo tiene exhibiendo graves índices de pobreza. Este gran rezago social que el país arrastra en perjuicio de las mayorías de la población, hace que el derecho de reclamo de las personas y organizaciones que luchan por la justicia social sea legítimo e improrrogable.

Con la actitud que muestran los grupos oligárquicos que se han adueñado del país, de insensibilidad a las urgencias de cambios estructurales, dan a entender claramente que no están dispuestos a permitir esos cambios porque para ellos todo está bien. Por eso mismo los grupos de poder (políticos, empresarios y sus cajas de resonancia) incurren en la demonización de las personas y organizaciones que reclaman contra el estado de injusticia social en que vive la población hondureña.

En materia habitacional, es totalmente justo reclamar que se definan y establezcan políticas en favor de los pobres, habida cuenta que en las últimas dos décadas y media se han agravado los costos de arrendamiento y se ha ensanchado la brecha de inaccesibilidad a la vivienda para la población empobrecida. Entre esas políticas cabe incluir necesariamente una opción preferente por la propiedad colectiva, porque en todas partes está demostrado que ése es el único escudo que en los proyectos habitacionales de tipo social permite a los pobres proteger de manera indefinida la vivienda para ellos y sus descendientes.

Por eso el Consejo Hondureño de la Vivienda Solidaria (COHVISOL), movimiento social que aglutina a organizaciones y población que luchan por la vivienda digna en beneficio de las masas empobrecidas, viene abanderando la conquista de condiciones propicias para la propiedad colectiva en proyectos solidarios ejecutados o por ejecutarse.

Los primeros frutos empiezan a madurar, pues ya hay dos ejemplos visibles de aceptación a las virtudes de la propiedad colectiva, con los proyectos de las cooperativas COVISANL<sup>95</sup> y COVISENACAL,<sup>96</sup> que son las pioneras en esta materia y vienen a ser dos verdaderos buques insignia para seguir librando batallas en favor de esta forma de propiedad, en que la vivienda es verdaderamente un patrimonio perdurable y creciente de las familias.

Se tiene claro que en cualquier proyecto de vivienda comercial se puede aceptar como válida la exigencia de individualización de la propiedad, dado que ahí participan personas con capacidad de pago para responder por sí mismas; pero también se tiene claro que en los proyectos de vivienda destinados a familias en condición de pobreza, la única salvaguarda segura para conservar la vivienda en forma duradera es la propiedad colectiva, que hace que el problema de un asociado/a sea el de toda la cooperativa, y donde la alegría de uno/a es la alegría de todos/as, gracias a la superación del egoísmo mediante relaciones de solidari-

95 Cooperativa de Vivienda San Lorenzo Limitada.

96 Cooperativa de Vivienda Sendas de Nacaome Limitada.

dad, gracias a la formación y mantenimiento de fondos de socorro que permiten el auxilio de todos/as en favor de cada quien y gracias al cultivo de la responsabilidad consciente en el marco de la buena convivencia.

Con esta posición conceptual se responde al hecho de que en el país ya se están viendo los primeros ejemplos negativos de que en las localidades donde se han construido proyectos de vivienda con propiedad individual, están apareciendo personas con capacidad de compra que abordan a los pobres que accedieron a una vivienda en esos proyectos, ofreciéndoles pagar su saldo deudor y un monto adicional de unos cuantos miles de lempiras por venderles la vivienda.

Estas propuestas se hacen a sabiendas de que una persona pobre no tiene otra posibilidad de conseguir esa cantidad de dinero y por ello fácilmente puede caer en la tentación de vender. Por esta vía dilapida su patrimonio y el de su familia, y algo más importante: pierde el derecho a la vivienda que había conquistado, porque más temprano que tarde termina sin dinero y sin vivienda, para continuar en la misma miseria de siempre.

También se está fomentando la propiedad colectiva como antídoto contra uno de los males más conocidos y dañinos que existen en Honduras, como es el caso de importantes cooperativas campesinas y empresas asociativas creadas en el marco de la reforma agraria y que a través de una nefasta Ley de Modernización Agrícola fueron hechas mercancía barata: las que vendieron sus tierras a inversionistas privados particulares ofrecen hoy un triste espectáculo, en el que sus antiguos asociados/as deambulan como parias vendiendo su fuerza de trabajo en condiciones muy precarias, al haber perdido lo que era su patrimonio y el de sus familias; las que resistieron el embate de los mercaderes y se guarecieron del vendaval neoliberal en la propiedad colectiva, se muestran como empresas exitosas, donde los socios y sus familias han alcanzado un nivel de vida muy digno y conservan su patrimonio hacia un futuro mejor.

Por eso también el COHVISOL y su insignia, el PROVICCOSOL,<sup>97</sup> que con lo hecho hasta el momento han demostrado que la vivienda digna sí es posible cuando se trabaja en forma organizada y con sentido de solidaridad, tienen la representatividad y la base moral suficiente para reclamar que se satisfagan las necesidades de la población, fortaleciendo la parte operativa, financiera y jurídica del PROVICCOSOL. En este último aspecto, la inclusión de soporte legal para la propiedad colectiva es un aspecto crucial y un propósito irrenunciable.

97 Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario.

Vale decir que las iniciativas del COHVISOL para cultivar la propiedad colectiva buscan replicar en el país, con todos los ajustes que correspondan, el modelo insignia de FUCVAM,<sup>98</sup> que en Uruguay y en otras latitudes exhibe logros impresionantes. Este modelo ya echó raíces en las ciudades de San Lorenzo y Nacaome, en la zona sur de Honduras, donde dos grupos meta han optado decididamente por la propiedad colectiva, mientras una nueva cooperativa está iniciando el proceso para alcanzar ese objetivo.

Llegar a esta meta no está resultando fácil, pues, como ya se ha señalado, todo el régimen jurídico-institucional del país está saturado de neoliberalismo y empuja en la dirección opuesta. Si no es una normativa institucional, es una ambigüedad legal o el capricho de algún burócrata de mentalidad feudal, pero la realidad es que en todas partes se topa con algún impedimento en las gestiones por la propiedad colectiva.

Principalmente por eso, en los proyectos hondureños de vivienda solidaria ha resultado complicado y está costando más de lo razonable introducir el modelo autogestionario con propiedad colectiva; los lavados cerebrales de los defensores del mercantilismo todavía influyen en algunos grupos y los hacen mostrar reservas para aceptar la propiedad colectiva. Pero se tiene la convicción que la razón terminará por imponerse. La experiencia y el camino están abiertos en el sur del país y de aquí en adelante podrán extenderse hacia el resto de nuestro territorio.

Retomando las perspectivas del futuro y analizando a fondo la situación general del país, se debe concluir que lo que viene asoma con signos muy negativos, pero eso no es ni debe ser motivo de desaliento en los movimientos sociales ni en las organizaciones comprometidas con las reivindicaciones populares.

La situación desventajosa de cara al futuro surge de que se está iniciando una etapa muy regresiva en el entorno político de Honduras, con un Gobierno que muestra ínfulas dictatoriales, que abraza con todo apasionamiento la política neoliberal, se entrega a la privatización extrema y se cierra a cualquier opción colectivista, con toda disposición a la acción represiva.

Hay que estar conscientes, entonces, que se está abriendo un periodo político tremendamente difícil; en consecuencia, los movimientos sociales, y en general los sectores populares, deben elaborar tácticas y estrategias muy bien analizadas y definidas, fortalecer alianzas claras y efectivas y, con la mayor seriedad y responsabilidad, asumir el desafío del actual momento histórico.

98 Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

En esta hora crucial de nuestra querida Honduras se deben adoptar, con el mismo empeño que cabe en el combate por cualquier otro derecho, posturas de pluralismo y unidad en cada instancia de lucha por el derecho a la vivienda de nuestra población empobrecida. No hacerlo así sería provocar debilidad en los movimientos sociales, facilitando la entronización de una dictadura política fuertemente inclinada hacia el neoliberalismo, que ya ha privatizado mucho y que se encamina decididamente a privatizarlo todo.

Cada uno de los movimientos y organizaciones que en cada país luchan por la vivienda popular, tienen la ventaja de que no están solos. La participación en toda una red de movimientos y entidades que a nivel regional de Sur y Centroamérica levantan las banderas de la autogestión y la propiedad colectiva, los hace mucho más fuertes de lo que pueda valorarse en cada ámbito nacional de lucha.

Y en un plano mucho más global, otra ventaja importante es la inevitable caída del neoliberalismo como resultado de sus efectos desastrosos en el mundo entero. Estemos seguros que el modelo neoliberal, tanto a nivel universal como en el plano particular de cada país, no podrá seguir desgraciando al planeta y a los pueblos del mundo. El instinto de salvación de la humanidad lo impedirá. Vale finalizar confiando que así sea.

## Bibliografía

- Adoum, Jorge Enrique, «El proceso de emancipación no ha concluido», en *La Interminable Conquista, 1492-1992*, Guaymuras, Tegucigalpa, 1991.
- Francisco, Papa, *Exhortación Apostólica Evangelii Gaudium*, Tipografía Vaticana, Roma, 2013.
- Galeano, Eduardo, *Las venas abiertas de América Latina*, Ediciones del Chanchito, décima edición, Montevideo, 2010.
- Instituto para la Cooperación y Autodesarrollo (ICADE), «Manifestaciones de Legislación Cooperativa en Honduras», folleto mimeografiado, 1988.
- Soros, George, *La crisis del capitalismo global*, Plaza y Janés, primera edición, México DF, 1999.

# El Salvador



Soyapango. La ciudad que hace la gente





# Vale rectificar, varios siglos después

Claudia Blanco<sup>99</sup>

*En El Salvador, como se ha demostrado hasta la saciedad, la situación de las inmensas mayorías es desesperada, mientras que la situación de una cierta minoría —muy relacionada directa o indirectamente con la tenencia de la tierra— es no sólo de opulencia sino de verdadera dominación.*

Ignacio Ellacuría s.j. 1976

*Agradeciendo a Boris Funes<sup>100</sup> y Natalia Quiñónez<sup>101</sup> su apoyo en la investigación.*

La historia de la propiedad del territorio salvadoreño trae a la memoria muchas decisiones político-administrativas tomadas con severidad y firmeza, con la intención de incorporar el país a las dinámicas de la economía mundial, bajo el «supuesto de una búsqueda» por obtener el mismo beneficio que otras naciones o grandes potencias conquistaban para sus ciudadanos. De esta forma se fueron facilitando una serie de leyes, decretos y demás, con el fin de entregar concesiones para alcanzar el gran sueño de la modernidad: obtener riqueza, acumulación de bienes y abundancias materiales, una concepción muy alejada de lo que realmente pueda significar la necesidad humana de contar con un territorio para desarrollarse plenamente.

Las decisiones históricas de los gobiernos pos 1841,<sup>102</sup> fueron de tal determinación que devastaron en el sentido de «aniquilar» cualquier alternativa reconocida como legítima de poseer la tierra en colectivo: no quedó resquicio legal que permitiera la continuidad de la cosmovisión comunal, propia de los pueblos originarios. El Salvador ha pagado un elevado costo por estas decisiones, primero

99 Salvadoreña. arquitecta y máster en Desarrollo Local de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de San Salvador. Trabaja en hábitat popular en ejecución de proyectos, investigación, sistematización, evaluación de programas de vivienda y mejoramiento de barrios, metodología de incidencia en políticas públicas y asesoría a movimientos sociales en su lucha por mejorar su hábitat. Trabaja hace 16 años en la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL); ha sido catedrática de la UCA en la carrera de Arquitectura y en la Maestría de Desarrollo Local. Miembro del Colegio de Arquitectos, Centros de Desarrollo Infantil, Junta Directiva del Instituto Salvadoreño de la Construcción y Consejo de Administración del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

100 Boris Funes, arquitecto, master en Desarrollo Urbano (Alemania). Ejecutor de programas de mejoramiento del hábitat urbano en FUNDASAL.

101 Natalia Quiñónez, economista. Investigadora en FUNDASAL.

102 Año 1841: El Salvador se proclamó como República soberana e independiente.

intentando a través de los siglos revertir sus nocivos efectos, pasando por miles y miles de personas que murieron víctimas de la injusticia, empobrecimiento sistemático, levantamientos, persecuciones, protestas y gritos de un pueblo que, aún hoy, reclama el espacio vital, indispensable, irrefutable.

Uno de los mártires de la historia de El Salvador, Ignacio Ellacuría s.j., escribía en 1976 para la revista ECA:<sup>103</sup>

Browning<sup>104</sup> ha mostrado cómo se ha ido constituyendo la actual propiedad de la tierra salvadoreña a partir de unas comunidades indígenas, que fueron despojadas de lo que era comunitariamente suyo, pasando por la abolición de la tierra comunal, hasta llegar a convertirse en unas gigantescas unidades de explotación —gigantescas respecto de lo que es la extensión aprovechable del país— junto a las cuales subsisten una multitud de pequeñas parcelas, que ni siquiera dan lo suficiente para la supervivencia familiar. Conviene, por tanto, distinguir desde un principio entre distintas formas de propiedad. Propiedad tenían los indígenas nativos, propiedad tenían los españoles conquistadores y las comunidades que sobrevivieron; propiedad tienen los descendientes de quienes se aprovecharon de la Reforma Agraria de 1881, hecha en favor de quienes disponían de capital privado. No hay una única forma de propiedad y se puede decir, sin exageración, que el tipo de propiedad privada, tal como se da en El Salvador, especialmente en el campo, es un tipo de propiedad importado, que se ha ido imponiendo mediante muy determinados avatares históricos, que tienen características de depredación más que de apropiación justa, al menos, si consideramos las cosas desde la perspectiva de la conquista.

### **Las comunidades originarias**

Los primeros relatos conocidos sobre las formas de propiedad de la tierra en la región mesoamericana, se remontan a la etapa previa a la conquista española sobre la misma. Los historiadores e investigadores han encontrado pruebas sobre la forma de concebir a la tierra por parte de los habitantes originales de América, como la de un ser vivo, deidad respetada, donde con el aire y el agua formaba parte de una interdependencia, destinada a la armonía con el ser humano. La tierra era el origen de todo lo vivo, la diosa, venerada madre, de donde se extraían los frutos a los cuales tenía derecho cada persona, cada familia. Poseer la tierra en el sentido de apropiársela de manera exclusiva, era algo inimaginable, pues siendo

103 ECA: Estudios Centroamericanos, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, septiembre-octubre 1976.

104 Browning, D., *El Salvador, la tierra y el hombre*, Ministerio de Cultura y Comunicaciones, 1987.

diosa, era superior. Desde mucho antes de la llegada de los españoles, existió una definición clara de tenencia de la tierra, acorde a su sistema religioso, político y social. La tierra era para usarla por una comunidad, lo que se podía obtener de ella era para preservar la vida de las familias.

Se reconoce al *capulli* o *calpulli* como una de las formas más antiguas de organización territorial y de propiedad sobre la tierra. Fue una manera de organizar el territorio por la sociedad azteca,<sup>105</sup> probablemente también usada por los pipiles salvadoreños. El *capulli*<sup>106</sup> pertenecía a un clan, cuyas familias tenían derecho a utilizar un trozo de terreno, recibiendo periódicamente una parcela para cultivarla. Ninguna familia poseía a perpetuidad dicha parcela. El sentido de posesión de la tierra estaba estrictamente vinculado al uso que se haría de la misma.

Existía una clara distribución del territorio, pensando en los diferentes usos necesarios para la sociedad: el lugar destinado a la habitación, al cultivo agrícola, al pastoreo, a la pesca, la caza e incluso a las expansiones futuras: un extraordinario sistema de ordenamiento territorial, que consideraba todo lo indispensable para el desarrollo de los hogares. Se supone que, para la época de la conquista española, el territorio que correspondería a El Salvador estaba relativamente bien poblado con asentamientos sedentarios cuyas formas de organización denotaban madurez y complejidad; sin embargo, aunque pudieran existir pruebas de la extensión y naturaleza de dichos asentamientos prehispánicos, nunca se han llevado a cabo estudios sistemáticos para reconstruir toda la distribución territorial de esta etapa.

## La llegada de los conquistadores

De la aventura de los españoles lanzándose al mar, surge el descubrimiento para ellos de una región del mundo que denominaron América. La América de preciosos metales, de suelo fértil, de ricos frutos, especies, animales y paisaje exuberante. La América que sufrió, luchó, se rehusó y soportó ser «descubierta», sabiéndose viva y existente desde muchas eras antes. Dice la historia escrita por los españoles, que el 26 de enero de 1522 partió de Tararequi la expedición del capitán Gil González de Ávila y piloto mayor Andrés Niño. En este viaje, Niño

105 Estas son las concepciones culturales heredadas de la civilización azteca, de quienes provienen los pobladores primigenios de El Salvador, los pueblos pipiles.

106 El *capullec* o jefe local, fraccionaba y gestionaba los terrenos (*mecates*) que iban a ser distribuidos entre cada una de las familias del clan, bajo condiciones establecidas por él mismo. A nadie se le permitía la posesión o usufructo perpetuo de un pedazo de tierra, por el carácter rotativo de los cultivos y el tiempo que implicaba la recuperación de la tierra trabajada; el sentido de propiedad iba en función del uso. Esta modalidad, aunque no fue la única, sí fue la forma general de tenencia de la tierra por los pueblos originarios.

«descubrió» un hermoso golfo al que llamó Golfo de Fonseca. Ciertamente hermoso. Se puede marcar entonces, el año 1522 como el inicio de una nueva concepción de mundo y como el fin de otra.

Con la llegada de los conquistadores y colonizadores españoles, se construyen las bases para el surgimiento institucionalizado de la *propiedad privada feudal* en El Salvador.<sup>107</sup> Si bien la consolidación del sistema colonial implicó la destrucción de varios signos y modos de vida indígenas, no erradicó por completo la esencia de sus creencias, una de ellas muy importante era la que relacionaba al ser humano con la tierra como propiedad de la especie «y no del individuo».<sup>108</sup>

En la España del siglo XV, la *tierra de la Corona*, la *tierra comunal* y la *propiedad privada*, eran formas reconocidas de posesión de la tierra. La Corona española tomó medidas para proporcionar parcelas de terreno a los pueblos, para su uso común. Aunque en las etapas de cambio y transformaciones es comprensible encontrar mezclas y pocas claridades, se puede decir que coexistieron: la *tierra realenga*, que fue patrimonio del gobierno central; las *tierras comunes* del libre, que continuaban siendo poseídas por el régimen de comunidades indígenas; las *tierras ejidales*, propiedad de las municipalidades y arrendadas por sus habitantes, dejando siempre la tierra necesaria para el pasto común del ganado, y los baldíos para la expansión futura.

La forma comunal de propiedad territorial indígena persistió de varias maneras, manteniéndose intacta en algunos casos aislados y ladinizándose en otros.<sup>109</sup> A las tierras comunales en manos de los pueblos indígenas se les denominaban «resguardos», y eran completamente inalienables. En El Salvador, la Corona española reconoció que las comunidades indígenas tenían derecho sobre las tierras que cultivaban y fueron dichas áreas de *resguardo-comunales*, para trabajar sus parcelas de subsistencia. En ocasiones, cuando los cargos de alcalde y regidores fueron ocupados por los mismos jefes de las tribus, se confundía el concepto de tierra ejidal y tierra comunal, pues el terreno ya pertenecía a la comunidad indígena y continuaba administrada por los mismos.

A medida que se fueron desarrollando grupos sociales distintos, indígenas y ladinos, los conceptos de tenencia de la tierra se fueron confundiendo, mezclando

107 Galdámez, Carlos; Guadalupe, Katia; Beltrán, Sandoval Beltrán y Rivera, Otto, *Propiedad y tenencia de la tierra en El Salvador: una aproximación histórico-jurídica*, UCA, 2003, p. 22.

108 Browning, op. cit.

109 El término «ladino» refiere a población mestiza, no sólo desde el punto de vista étnico sino también cultural y cuya lengua generalmente es el español y no las originarias. En cuanto a la propiedad del suelo, existieron tanto los casos de propiedad comunal gestionados por ladinos, como los de propiedad individual o haciendas.

y particularizando, así como el tipo de personas que conformaban su gobierno local. Es decir que cuando las comunidades indígenas asumían los cargos de concejales o alcalde, las tierras de resguardo-comunales se unían a las ejidales, sustituyendo el rol del jefe del clan por el del alcalde y administrador político.

En cuanto a los asentamientos, prevalecieron dos tipologías: el *pueblo*, estructura predominantemente indígena, basada en la propiedad comunal de la tierra y su empleo para la supervivencia de sus habitantes, y la *hacienda*, propiedad de ladinos y eminentemente privada, dedicada a la producción y mercantilización de los cultivos trabajados por colonos y demás tipos de trabajadores agrícolas. El crecimiento de las haciendas durante la época respondía a las motivaciones expansionistas del poderío económico de las élites contemporáneas, las cuales no sólo buscaban acaparar más tierra, sino también utilizar a las poblaciones contenidas dentro de ellas. De nada servía conseguir más tierras sin lograr obtener además la mano de obra que las trabajara, por lo que las tierras habitadas por indígenas solían ser las más apetecidas. Este afán vuelve incluso a repetirse con la imposición del modelo agroexportador en el siglo XIX.

Además de las haciendas, estaban las *tierras de la Corona española*<sup>110</sup> como *propiedades privadas*, que posteriormente constituyeron las *encomiendas*, de uso no agrícola-comercial. Eventualmente, surgió la necesidad de crear figuras e instrumentos jurídicos para legitimar la posesión «ininterrumpida» a la que dio lugar el fenómeno de la ocupación informal, como la confirmación de tierras y el método de prescripción.

## **Independencia y república**

Con la conformación de las nuevas repúblicas independientes de la Corona española, durante la primera mitad del siglo XIX, continuaron sobreviviendo muchas de las formas coloniales de posesión territorial: desde las haciendas privadas, hasta las tierras ejidales, comunales y baldías (de carácter nacional), estos últimos, regímenes colectivos de propiedad. Las haciendas pasaron a concentrar la producción agraria —principalmente añilera— de la región, además de otros productos agrícolas que implicaban un mayor grado de tecnificación que la que requerían los granos básicos, cultivos mayormente de subsistencia y predominantes en las tierras comunales y ejidales.

110 Éstas se extinguirían con el decaimiento del feudalismo como sistema y la consecuente desaparición de la propiedad real española en el continente.

Todas estas formas de propiedad subsistieron durante un tiempo en el que medianamente se respetaban algunos derechos coloniales de propiedad territorial para las comunidades indígenas. Los ejidos y tierras comunales generaban un aporte significativo a la economía, pues abarcaban, según distintas estimaciones, aproximadamente un 40% del territorio nacional.<sup>111</sup> Gradualmente, la ocupación informal y el colonato van perdiendo validez jurídica de posesión de la tierra que trabajan, sobre todo con el fin del período colonial, momento en que el *pensamiento dominante sobre la propiedad trasciende de la tolerancia por lo colectivo hacia la voluntad de erradicarlo* y privatizar la tierra como recurso base del desarrollo productivo.

El Salvador se declara soberano e independiente en 1841, y luego de la disolución de la República Federal de Centro América, se sucede una etapa de peleas constantes entre liberales y conservadores, hasta el período en el cual colapsó la economía que se sustentaba en el añil, fomentando un nuevo cultivo: el café. Hacia la segunda mitad de siglo, el mercado mundial comienza a exigir la apertura comercial de la economía salvadoreña, estableciendo patrones de producción que marcan un *punto de quiebre en las formas de tenencia de la tierra en el país*.

Con la introducción del café como nuevo eje de acumulación, tanto la tierra como la fuerza de trabajo «en libertad» —es decir, expropiada de todo bien que le sujetara a otro tipo de actividades económicas, como la agricultura de subsistencia—, se volvieron los recursos productivos más codiciados por la élite cafetalera, luego oligarquía.<sup>112</sup> Todo ello incidió en las decisiones políticas que llevaron a la abolición del único sistema de propiedad colectiva restante hasta ese momento: el de los ejidos y las tierras comunales.

Durante más de 60 años, aproximadamente entre 1871 y 1931, los gobiernos liberales favorecen esa naciente élite vinculada al cultivo del café y es durante la presidencia de Rafael Zaldívar, que la Asamblea Legislativa decreta, entre 1881 y 1882, la *abolición de las tierras comunales y ejidales*, para que fueran vendidas inmediatamente a particulares. Este decreto es un importante punto de inflexión en la historia, siendo un cambio abrupto en la forma de poseer la tierra, con importantes consecuencias para los salvadoreños, hasta hoy en día. El panfleto tácito en esta decisión sostenía que «(...) a todos les irá mejor cuando a unos pocos les vaya espléndidamente». Ellacuría opina que, este tipo de decisiones, se tratan de

111 Según Lindo-Fuentes, H., *La economía de El Salvador en el siglo XIX*, CONCULTURA, 2002, Browning estima un 25% del territorio nacional compuesto de tierras comunales, mientras que Menjívar calcula un 13% del territorio nacional que lo componen tierras ejidales, sumando un 38% del territorio nacional entre ambas.

112 Lindo-Fuentes, op. cit.

«una autoafirmación del poder del Estado frente a la oligarquía dominante, que ha estado convirtiendo a los Gobiernos salvadoreños en instrumentos mecánicos de sus intereses».

### **El fin de la propiedad colectiva**

En 1878 se registra una destrucción total de las cosechas del país, debido a diversas plagas. Tal evento se aprovecha para tildar de ineficaz a la agricultura de subsistencia, cuando en realidad lo que existió fue una total desatención al sistema de tierra comunal y el cultivo indígena. Durante muchos años, el Gobierno estimuló principalmente las cosechas comerciales, por encima de las de consumo corriente, era pues de esperar que fuera precisamente este sistema el que recibiera el mayor impacto negativo de las plagas.

El Gobierno quiso convencerse a sí mismo y a otros, que solamente se llegaría al desarrollo agrícola-comercial si la tierra se transfería a manos de individuos. La propiedad privada aparece así como la salvación nacional, la medicina contra la miseria y la pobreza, la cura ante la ausencia de crecimiento económico. Se tildó a los ejidos de «antieconómicos». Se hizo una enorme presión sobre el Gobierno para apoyar con mayor contundencia el uso comercial del suelo, la necesidad de acumular riqueza a costa del territorio y sus habitantes. Se creó, por ejemplo, una Oficina de Registro (1880) para legalizar reivindicaciones de la tierra y extender crédito a terratenientes privados. La conformación de los grupos sociales de los años cercanos a la conquista había sufrido relevantes cambios: la élite de terratenientes tenía otro perfil, el poder se concentraba cada vez más y esto se reflejó en el primer Decreto del 26 de febrero de 1881, donde el Gobierno dio un claro respaldo a dicha élite, de la que formaba parte.

Ese decreto de 1881 es el resultado de la presión ejercida para cambiar el uso y la tenencia de la tierra. Se establecía que:

la existencia de tierras bajo la propiedad de las Comunidades impide el desarrollo agrícola, estorba la circulación de la riqueza y debilita los lazos familiares y la independencia del individuo. Su existencia contraría los principios económicos y sociales que la República ha adoptado.

Por tanto, *se abolió el sistema de tierras comunales.*

A casi siglo y medio de este Decreto, es imaginable el impacto que tuvo en el territorio, la incertidumbre que debió haber generado, la incompreensión de las propias autoridades locales, quienes se veían desbordadas en sus capacidades y

además debían ejecutar el mandato. Es fácil deducir el enorme aprovechamiento que los más ambiciosos y pudientes del momento, hicieron en este mar de confusión. A propósito, la ley otorgó poca claridad sobre las maneras y caminos para ejecutar sus medidas, estadio que fue perfectamente bien aprovechado por quienes ya tenían mejores posibilidades de entrar al juego y la competencia.

Hay escasas pruebas de la acción de los terratenientes, que sencillamente ocuparon las tierras comunales y extendieron sus monocultivos, pero aunque no se conozca a ciencia cierta el proceso mediante el cual se enajenó la tierra, las luchas sociales libradas en suelo originalmente poblado por indígenas y la barbarie cometida contra éstos, son un claro reflejo de un procedimiento injusto e impositivo. Una prueba contundente del giro que tuvo la forma de propiedad, se constató en los territorios antes ocupados por pueblos originarios, en pocos años sembrados totalmente con café. La apropiación fue dirigida hacia el suelo y hacia sus habitantes, como la mano de obra necesaria para producir.

El Gobierno eliminó la tierra comunal, congratulándose de haber terminado con un sistema que consideraba anticuado y perjudicial. La aplicación de esta nueva ley se dio en un mar de confusión, tanto desde los pequeños propietarios que se aferraron a sus derechos ancestrales, como de los terratenientes que trataron de extender sus propiedades, todo con muy poca guía o control desde el Gobierno. De pronto la población se encontró sin tierras para el cultivo ni dinero con qué comprarlas.

La huella de este decreto y su golpe sobre la historia salvadoreña se observa más de un siglo después, constituyéndose en marca visible en los miles de familias ocupando orillas de quebradas, en zonas marginales, mesones, colonos habitando en condiciones inaceptables, asentamientos multitudinarios sin servicios básicos por no poder legalizar la tenencia del suelo. La etapa de ejecutar el decreto de 1881, lo explica como «la confusión que acompañaba a las reclamaciones por derechos de tierra común y privada, (que) permitió la aparición de una *tercera forma de ocupación y uso de la tierra: la usurpación*, con títulos imprecisos y reivindicaciones».<sup>113</sup> Usurpar la tierra ha sido desde entonces y sigue siendo en este milenio, una manera de ocupar la tierra.

Es imprescindible mencionar aquí varios hechos históricos de gran relevancia en la nación salvadoreña: el primero es el levantamiento liderado por Anastasio Aquino; quien se calcula logró reunir un ejército de unos tres mil hombres, *cuya*

113 Browning, op. cit.



*lucha era recuperar el territorio*, su contenido, el derecho a dirigir su rumbo y destino. Este alzamiento popular se ubica entre 1831 y 1833, donde Aquino exhortó a desobedecer las imposiciones del Gobierno, librando numerosas batallas donde salió triunfante, obligando a los representantes del Gobierno a retroceder y retirarse. La dispersión del movimiento fue posible tras el asesinato de su líder gracias a la traición. Un siglo después: «La última reacción de los pueblos ante esta situación se demostró en 1932, cuando Juayúa se convirtió en el cuartel general de la revuelta campesina de mayor importancia que ha ocurrido en América Central». <sup>114</sup> Y casi cincuenta años después El Salvador luchaba inmerso en una Guerra Civil de doce años y miles de muertos, cuyo trasfondo también era la posesión del suelo.

El hecho es que, gracias al Decreto de 1881, se produjo la *expropiación de tierras a todas las comunidades indígenas en el país* que pudieran ser absorbidas como mano de obra en las fincas de café. Algunos pobladores de tierras comunales, con capacidad económica y jurídica para recuperar sus tierras, pudieron hacerlo, pero ésta no fue la generalidad; de hecho, sólo si la tierra en disputa no era atractiva para algún caficultor, era posible que ésta quedara en manos de sus pobladores originales. Por otra parte, el proceso jurídico de tramitación para exigir de vuelta la propiedad de estas tierras era dificultoso. Todo ello degeneró en una *distribución ampliamente desigual de las tierras*, la cual fue profundizándose con el deterioro de la utilidad eminentemente tradicional de las tierras comunales y ejidales que quedaron después de la revolución zaldívariana.

Un año después de la abolición de las tierras comunales, se vuelve la mirada hacia el suelo ejidal. Aparece el Decreto de marzo de 1882: «El ejido, como institución municipal, es un obstáculo para nuestro desarrollo agrícola (...) por estar en contra de nuestros principios económicos».

El Gobierno es consecuente en su visión: la tierra debe ser un recurso para explotarse con una supuesta máxima eficiencia. El Decreto de 1882 lo afirma en todas las maneras posibles:

que la agricultura es la fuente principal de vida y prosperidad de la Nación y que es obligación de la Legislatura eliminar cualquier obstáculo que se oponga a su desarrollo (...) que el obstáculo principal es el sistema de tierra comunal, que anula los beneficios de la propiedad de las tierras más extensas e importantes de la República, que se usan en la actualidad para formas de cultivos menos intensivos,

114 Ídem.

lo que causa el abandono de la tierra debido a la tenencia precaria e incierta de los que la usan, despojándoles del derecho de desarrollar la dicha tierra (...) que las resoluciones aprobadas para abolir el sistema de tierras comunales por método indirectos, no ha logrado el propósito que esta legislación perseguía (...) Artículo I: El sistema del ejido queda por tanto abolido en El Salvador.

De inmediato, quienes ocupaban y cultivaban tierra que pertenecía al sistema de ejidos, pasaron a ser dueños legales y exclusivos propietarios. Las alcaldías tuvieron seis meses como plazo para elaborar y presentar el detalle completo de las propiedades, anunciándose que, de no recibir reclamos sobre la misma, sería subastada. Muchas personas sencillas o analfabetas jamás se enterarían que debieron ejecutar tal procedimiento para proteger sus derechos. Las acciones que buscaron cumplir de forma inmediata este mandato, estuvieron llenas de confusión, y fueron necesarias varias prórrogas de meses y años, intentado recuperar el orden del territorio y la claridad en la posesión del suelo.

Las capacidades reales de las alcaldías para ejecutar el alcance del nuevo mandato, nuevamente propiciaron grandes oportunidades para la apropiación arbitraria de la tierra. La abolición tajante de la estructura agraria salvadoreña no estuvo acompañada de claridad ni orden. Las lecturas disponibles sobre este momento histórico, manifiestan que:

parecería ser que se trató de un cuerpo de leyes mal concebidas, complejas y mal ejecutadas. Fuese esto o no el fin que se perseguía, los principales beneficiarios de estas leyes nuevas fueron los terratenientes más adinerados; con servicios de abogados que contrataban y oportunidades de sobornar a los alcaldes, para que registraran sus reclamaciones, pudieron explotar así la situación para sus propios fines y adquirir las tierras comunes que necesitaban sus cafetales.<sup>115</sup>

Propiciado el caos territorial y las facilidades para que la clase de los terratenientes obtuviera más recursos para la explotación, en 1896 el Gobierno se desliga de sus responsabilidades y reconoce que

las diferentes leyes, acuerdos y disposiciones (...) no han sido suficientes para garantizar las propiedades de los pequeños terratenientes y que esto ha causado un creciente número de querellas legales, la mayoría de las cuales se deben a la malicia y mala fe que comprometen al gobierno y a la judicatura (...)

manifestando que

la Nación no desea en manera alguna perjudicar al pueblo desposeyéndole de sus

115 Browning, op. cit.

tierras y admite que la necesidad pública requiere su distribución entre los agricultores pobres, de forma tal que puedan adquirir con facilidad los documentos que aseguren y garanticen sus derechos a perpetuidad (...)

Tales pronunciamientos aparentan un reconocimiento del mal funcionamiento de la ley, pero es un engaño, un discurso mentiroso, pues como siempre ante grandes problemas, se proponen insignificantes y tímidas medidas. La solución fue «que la Nación evoque todos sus derechos sobre los ejidos y las tierras comunales que permanecen como de su propiedad y conceda pleno dominio a aquellos que presenten por escrito sus reclamaciones». Así se cierra el capítulo y el gobierno se autolibera de las consecuencias que este país enfrentaría por más de un siglo.

Hacia 1897 se ordenaba a las alcaldías apurar las acciones que la ley mandaba, vendiendo las tierras que aún poseían a su nombre. Quince años después se les seguía presionando a entregar las tierras, ya sin importar si recibían o no pago por éstas. Los libros dicen que no hay documentación sobre los efectos que la abolición produjo en las tierras comunes en las comunidades de los poblados. Es usual que la historia de los pobres y sus angustias no queden documentadas para la posteridad; si no fuera por sus heroicos levantamientos y rupturas sociales, nada se sabría dos siglos después.

Obviamente todas estas nuevas leyes y disposiciones, tienen que ver con haber dejado de ser la tierra propiedad privada-real, para pasar a ser las futuras tierras de los incipientes Estados americanos (incipiente República Federal de Centroamérica). Los títulos que ampararon la posesión de la tierra en nombre del rey, quedaron sin valor alguno. Al desaparecer el régimen jurídico español, desapareció, en consecuencia, toda la normativa legal que constituía una mediana protección al régimen de propiedad comunal del indígena, y las disposiciones a favor de la protección del mismo. La independencia del continente, la separación de la República Federal de Centroamérica, tiene en sus entrañas, esta determinante intención política.

Para los intereses de la clase dominante de la época, consistente en su mayor parte en la élite caficultora que también mantenía el control del Estado, que los indígenas tuvieran posesión y jurisdicción de la tierra era un factor que inviabilizaba la creación de riqueza. Toda reforma regulatoria de la organización territorial también se sustentó en la *necesidad de «formalizar el estado de inseguridad*

*jurídica» respecto a los títulos de propiedad de la tierra.*<sup>116</sup> La visión de desarrollo latente en ese momento abogaba por una agricultura mercantilizada, en la cual primaran los cultivos comerciales más rentables, no una lógica productiva de subsistencia. Se consolida entonces el régimen de propiedad predominante hasta hoy: *el de la propiedad privada e individual.*

## **La actualidad**

Aunque en la Constitución Política de 1950, se rompe con el pensamiento liberal de gran influencia durante la independencia, y se reconoce por primera vez el ejercicio pleno de la *propiedad privada «en función social»* como modalidad de tenencia predominante, jurídicamente ello representaría una amenaza a la distribución territorial instituida por el modelo agroexportador. Por ello, por debajo de los sucesivos intentos de llevar a cabo reformas redistributivas de la tierra y de un creciente clamor popular por quebrantar la armonía social dictada por el *statu quo*, palpaba una necesidad irrevocable: la propiedad privada de la tierra, ocupada plenamente en el desarrollo de los subsistemas agrarios de acumulación, debía erradicar paulatinamente toda forma alternativa de propiedad colectiva que hubiere quedado rezagada de antiguas tradiciones originarias y coloniales. A las mayorías populares, al verse completamente desposeídas de sus derechos territoriales, sólo les restaba la *ocupación arbitraria, desordenada e informal de los que fueran terrenos ociosos, baldíos o simplemente marginales, a orillas de las pujantes ciudades.*

Proliferan entonces la *propiedad privada*, como modalidad de tenencia predominante en El Salvador, y la *ocupación informal*, que constituye una modalidad de tenencia invalidada jurídicamente,<sup>117</sup> absolutamente al margen de la ley, pero muy extendida.

La propuesta de Reforma Agraria que logró los mayores avances proscribía la posesión de tierras que superaren cierto número de hectáreas, sin dejar de promover y privilegiar el derecho individual a la propiedad privada. Entre sus impactos más relevantes están la abolición formal pero no real de los latifundios, y el surgimiento del *minifundismo* y el *cooperativismo agrario*; es decir que, junto a la propiedad privada, aparece una nueva *figura colectiva de tenencia de tierra, incipiente en el cooperativismo*, que se sigue desarrollando hasta la actualidad en muchos ámbitos.

Sobre este episodio nacional, Ellacuría escribió:

116 Galdámez *et al.*, op. cit.

117 Galdámez *et al.*, op. cit.

Hasta ahora se ha mantenido como dogma del capitalismo salvadoreño que la propiedad privada es intocable; que intentar poner las manos sobre ella supondría una sentencia condenatoria para el Gobierno que se atreviera. Mientras la propiedad privada y, consiguientemente, la actual distribución del poder económico, quedara intocada, no sólo se supone que se mantendrían los privilegios y la posibilidad de explotación sino que el Gobierno estaría en jaque continuo ante la capacidad de maniobra de un poder que puede corromper a las fuerzas armadas y a los poderes legislativo, judicial y ejecutivo. El día que se escriba la historia de cómo el capitalismo criollo ha intervenido directamente en los golpes de estado, en la nominación de los presidentes, en la formulación de algunas leyes y en la obstrucción de otras, en el manejo de las sentencias judiciales, se verá la comprobación de esta hipótesis. El que un Gobierno se haya atrevido, aunque sea sólo a cambiar de manos una extensión de 58.744 hectáreas y de reducir la posibilidad de propiedad a 35 hectáreas como máximo, supone que se ha atrevido a tocar un dogma fundamental, en que se apoyan todos los demás. Éste es un paso de extraordinaria importancia y no verlo así es cegarse voluntariamente (...) sólo la intervención sobre las estructuras materiales de producción, aunque sea en pequeña medida, fundamentarán un cambio social que va de la estructura a la superestructura (...) hay que tomar en serio lo que supone cualquier incidencia sobre el régimen de propiedad (...).

A partir de las etapas de la Reforma Agraria (1976 y 1980) y el Programa de Transferencia de Tierras (1992), a la par de la *propiedad eminentemente privada*, subsisten el *minifundismo*<sup>118</sup> parcelario y el *cooperativismo de subsistencia*.<sup>119</sup>

El concepto de la propiedad, en la ley del ISTA<sup>120</sup> y su Primer Proyecto, entreabría las puertas nuevamente a las formas de propiedad más comunitarias; por ejemplo, hablando sobre las comunidades campesinas decía que

dichas asociaciones estarán constituidas por personas que aporten en común su trabajo, industria, servicios y otros bienes, con el fin primordial de explotar directamente y en común inmuebles rústicos; así como de comercializar o industrializar sus productos, debiendo repartirse las utilidades o pérdidas que resulten en cada ejercicio económico (...) (art. 63).<sup>121</sup>

118 El minifundismo es la modalidad de propiedad y tenencia de tierra de menor escala, para la satisfacción de las necesidades agrarias de un grupo familiar o un propietario, que la utilizará para la producción de subsistencia. Se diferencia del latifundio, tanto por el tamaño (mucho más reducido), como por la lógica de usufructo que se le aplica, con un carácter de subsistencia o producción económica familiar, más que de explotación agrícola a gran escala.

119 Galdámez. *et al.*, op. cit.

120 Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria.

121 FUNDE, «Tenencia de la tierra y democratización de la propiedad en El Salvador», Documento resumen, 1a ed., San Salvador, 2010.

El proyecto de Reforma Agraria de 1976 lo formuló el Gobierno del presidente Molina, rápidamente destituido, con la intención de apaciguar un poco la convulsión social en gestación por esos años, por lo que se redujo a un breve intento que ni siquiera se implementó por la presión de la clase terrateniente. Luego, la Reforma de 1980, también formulada para «calmar las aguas», tuvo una aplicación más dilatada que la anterior, desde abril de 1980 a junio de 1984. Su implementación e impacto fueron también parciales y limitados, ya que sólo se llevaron a cabo las fases I y III de lo planificado. Finalmente, con los Acuerdos de Paz llegó el Programa de transferencia de tierras, el cual sólo pretendía redistribuir tierras a zonas ocupadas por excombatientes de la Guerra Civil salvadoreña, y no cambiaba la estructura de propiedad de la tierra. Tuvo su aplicación desde 1992 hasta 1998; este programa fue ejecutado en su totalidad.

### **La propiedad del suelo urbano**

Como puede leerse en este rápido «brochazo» histórico, lo que *nunca ha existido en El Salvador, son decisiones contundentes de crear acceso al suelo urbano para vivienda*, como una medida de justicia social y disminución de la inequidad. Se habla mucho de un mundo urbano que crece desmedidamente, con demandas y necesidades básicas de sus poblaciones absolutamente insatisfechas, pero para ese mundo no hay respuestas. En un momento dado, en un país fuertemente ruralizado, la lucha por el suelo para habitar se identificaba con la del suelo para producir, pero hoy es un fenómeno autónomo, parte del *Derecho a la Ciudad*.

Actualmente las ciudades en El Salvador están colmadas de «islas» desconectadas entre sí, con comunidades empobrecidas, herederas de un sistema permanentemente excluyente y, en contraposición, también de pequeñas «islas» que gozan de todo el beneficio propio de las urbes. Implementar medidas que atiendan las carencias de los pobladores de las ciudades, con la misma intensidad, fuerza y consistencia que las usadas para expropiar suelo comunal, de hace dos siglos, pero con un mayor sentido de justicia, es urgente. Este problema ya no es únicamente concerniente a modos de producción agrícola, sino a habitabilidad, medios de vida, seguridad alimentaria y desarrollo humano.

A partir de las decisiones que terminaron concentrando la tierra en pocas manos, *surgieron otros modos de propiedad del suelo, calificados de ilegales, pero humanamente válidos*. Las áreas metropolitanas salvadoreñas y también las rurales, están densamente pobladas, y poseen el suelo que habitan de maneras distintas, bajo la única alternativa que les es permitido. Las grandes manchas urbanas de las zonas marginales

y lotificaciones espontáneas, los mesones de los centros fundacionales de las ciudades, las tomas de tierra en áreas declaradas de protección forestal o de manglares, las invasiones aledañas a la línea del tren, corresponden a duras realidades sin atención. Es la herencia de dos siglos. Leyendo esta historia parece ser que hoy, solamente existen *dos formas de poseer la tierra: la que incluye los privilegios y la que excluye de todos los beneficios.*

En los últimos años surge en El Salvador y en Centroamérica,<sup>122</sup> una esperanza de rectificar, a través del modelo de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua, cuya bandera de lucha es *devolver la figura de propiedad colectiva de la tierra*, retomando las tradiciones ancestrales y visibilizando numerosas ventajas para las familias asociadas. Una de las más importantes es la mutua protección que la cooperativa puede generar en su interior, como fuerza social que no permitirá dar pasos hacia atrás en la obtención de un buen lugar para el desarrollo humano y la vivencia en dignidad. Como dice Ellacuría «la propiedad es un elemento tan importante en la configuración de la sociedad que su ordenamiento no puede dejarse al arbitrio de los que poseen más ni al curso ciego de las fuerzas económicas».

El Salvador necesita de un Gobierno que, con la misma fuerza de la reforma de 1881, pero con objetivos totalmente distintos, revierta su pronunciamiento al haber convertido la tierra en mercancía, y emita decisiones retroactivas, con efectos contrarios a la abolición del suelo comunal. Un Gobierno que busque rectificar, aunque sea varios siglos después, las injusticias cometidas, sería un hecho sabio, solidario, humano.

122 El Cooperativismo de Vivienda si bien es cierto es reciente en El Salvador (1999), en otros países como en Uruguay se desarrolla desde hace muchos años. En 1966, surgen las tres primeras cooperativas de vivienda de Uruguay. Para 1968, el Parlamento uruguayo aprueba la Ley Nacional de Vivienda (Ley 13.728) y se establece el marco jurídico para la promoción de programas de vivienda social y se institucionaliza la propuesta cooperativa a partir de dos modalidades de gestión —ayuda mutua y ahorro previo— y dos formas de tenencia —de usuarios o de propietarios. Para 1970 nace la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) que actualmente es la mayor organización social uruguaya en el campo de la vivienda popular.





## Guatemala



Cooperativa de propiedad colectiva Fe y Esperanza, en San Pedro Sacatepéquez, Guatemala.  
Primeras ocho casas de un proyecto de veintiuna, apretaditas en un racimo, como las familias en la cooperativa



# La propiedad colectiva, un derecho que aún se reivindica

*Amanda Morán, Julio Mora Montenegro y Luis Estrada<sup>123</sup>*

En general sabemos, al referirnos al acceso a la vivienda, y en particular al suelo en áreas urbanas o rurales, que existe en Guatemala una gran conflictividad. El origen de la misma encuentra en el proceso de conquista y avasallamiento de los pueblos originarios y en la institucionalización de la Colonia. Allí se fraguaron, y en las posteriores etapas de la historia de este país se consolidaron, las formas de propiedad del suelo. Sin duda lo ocurrido en Guatemala, se repite a lo largo de América Latina.

Durante la época colonial y en las posteriores, muchas de las formas de acceso a la tierra fueron muy similares. La razón es sencilla: estuvieron regidas por la fuerza y el poder de los que dominaban, de los que creían ser los «dueños y señores». La historia de estas tierras está plagada de ejemplos que patentizan el robo, el engaño, la truculencia, la injusticia, para apropiarse de grandes extensiones de tierra pertenecientes a comunidades de población descendientes de los pueblos originarios.

Algunos de éstos, son aún en la actualidad casos que se discuten y que esperan en los tribunales que se haga justicia, ciega y cumplida. Igualmente, el sistema jurídico guatemalteco se fue construyendo sobre aquellas visiones del conservadurismo, aún presente en nuestra sociedad. Esto plantea desbalances sociales y económicos muy grandes entre los diferentes grupos que construimos este país todos los días. Es por eso que existe una tensión permanente entre la ley y su aplicación justa.

123 Los autores son guatemaltecos. Amanda es arquitecta y doctora en Sociología de la Universidad Pontificia de Salamanca; fue directora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y actualmente es investigadora titular de la misma; es autora de diversas publicaciones relacionadas con la temática urbana, que incluyen el proceso de urbanización, riesgo urbano, transporte, vivienda y asentamientos precarios. Julio es licenciado en Economía egresado de la Universidad de San Carlos, investigador y docente de la USAC, ha trabajado problemáticas sociales y económicas con grupos de población guatemalteca. Luis es arquitecto, ha sido docente universitario, presidente de la Federación de Organizaciones para el Desarrollo del Hábitat Popular (FODHAP) y actualmente es coordinador de la Unidad Técnica Habitacional del Instituto para el Desarrollo Económico Social de América Central (IDESAC), asociación que desarrolla el proyecto de Cooperativas Autogestionarias de Vivienda en el país.

## Conquista y colonización española: el despojo de la tierra

El poder colonial se estructuró en base a la apropiación y reparto de la tierra a los españoles que participaron en los ejércitos de conquista y en base al reparto de la propia población natural asentada en las tierras apropiadas.

Todo esto bajo el marco jurídico que la Corona española fue estableciendo a través de las «reales cédulas», las cuales eran ordenanzas que estipulaban la forma de administrar política y económicamente los territorios conquistados, pero principalmente con el propósito de dirimir los conflictos entre los intereses de la Corona y los intereses privados de los conquistadores.

En las ciudades se concentraba, de acuerdo a la extensión de los territorios que se encontraban bajo su jurisdicción, el poder colonial de la Corona y el poder de los conquistadores y colonos. El poder de la Corona se establecía a través de los gobernadores y alcaldes mayores (dependiendo si era una provincia, audiencia o alcaldía mayor) y el poder de los conquistadores y colonos, por medio de los cabildos, ayuntamientos o municipalidades.

El poder de la Corona era político y económico, esto último por medio del tributo y el monopolio del comercio de las provincias. El poder de los conquistadores se ejercía a través de la apropiación de la tierra y el trabajo forzado del indio, por medio del cabildo o ayuntamiento, en donde se concentraban, defendían y se creaban los intereses y privilegios.

El ayuntamiento era un organismo que representaba el poder absoluto del conquistador y colono español, que emitía las ordenanzas que daban derecho sobre la tierra, y por consiguiente su explotación, venta y derecho de heredad. En la época colonial el poder colono siempre estuvo por sobre el poder real, más aún durante el primer medio siglo de conquista. Ante esta situación la Corona, para rescatar en parte el poder político y económico sobre sus colonias, en manos de los conquistadores, decretó las Leyes Nuevas u Ordenanzas de Barcelona. En ellas se abolía la esclavitud indígena y se *reducía* a éstos en pueblos, como un mecanismo de control y de asentamiento y organización territorial para la explotación laboral y control tributario. Estos pueblos de indios fueron levantados con el trabajo forzado de los indígenas, asignándoles tierras comunales para producir los tributos, así como los alimentos para su propia subsistencia, además de estar obligados a trabajar en las fincas y haciendas de los colonos españoles sin pago alguno.

Las Leyes Nuevas condujeron a la construcción de muchos pueblos y ciudades, un proceso urbano sólo comparable con el proceso de urbanización que vivió América Latina en las décadas de 1950 y 1960. Dichas leyes, además, estipulaban la creación de cabildos dentro de los pueblos de indios, como una especie de autogobierno, conformado por los caciques y personajes indígenas de origen noble; estas mismas leyes establecían el régimen municipal dentro de los pueblos recién creados.

Los conquistadores españoles aplicaban la legislación que se originaba en la Corona, en función de sus intereses y estructurando un poder colonial que se sustentaba en el ayuntamiento. Por ello las Leyes Nuevas vinieron a consolidar aún más el poder del colono español sobre la tierra y sus pobladores naturales.

### **Tierras comunales y ejidales**

Durante la colonia existieron dos formas de propiedad de la tierra: la privada, que pertenecía a familias criollas, la Iglesia Católica y la Corona, y las tierras comunales, que eran espacios en donde la población indígena sembraba y cultivaba los principales productos para su subsistencia y los tributos al rey y a los colonizadores. Las tierras comunales eran propiedad colectiva de los indios de cada pueblo. Su administración estaba a cargo del cabildo o ayuntamiento indígena.

En la fundación de ciudades, villas y «pueblos de indios» se establecieron las tierras ejidales. En las ciudades, los terrenos eran repartidos en propiedad a los españoles peninsulares, mientras los pueblos de indios eran tierras otorgadas a comunidades indígenas, sin título de propiedad, empleadas para el cultivo de alimentos y el pago de tributos. Se trataba entonces, más que del reconocimiento de un derecho, de una estructura funcional a los intereses de los conquistadores,

En la primera parte del siglo XIX, los pueblos mayas del altiplano occidental guatemalteco aún mantenían dominio sobre estas tierras comunales. Las municipalidades conservaban el control sobre las mismas, usando la documentación legal de la época colonial. En la mayoría de las comunidades indígenas los habitantes reconocían el derecho consuetudinario sobre ciertas parcelas.

La Constitución de la República Federal de Centro América, del año 1824, fue la base jurídica de nuevos repartos de tierra a los gobernantes y clases dominantes, principalmente de aquellos latifundios propiedad del Estado (ejidos) que se encontraban en la periferia de las principales ciudades y pueblos de las provincias de Centro América.

En el periodo de la independencia, los pueblos coloniales se convierten en municipios y los gobiernos locales continúan administrando los terrenos comunales, aunque algunos de ellos realizan arrendamientos y venta de terrenos de esas áreas. Las tierras comunales fueron inscritas como ejidos municipales teniendo los alcaldes poder de distribuirlos.

La reforma liberal de 1871 significó la destrucción sistemática de la tierra comunitaria, al implementar políticas orientadas a la desarticulación del régimen comunal de la tierra, la privatización de terrenos baldíos, la expropiación y la reimplantación de legislación que forzaba el trabajo de indígenas en fincas y haciendas. Durante este período se promulgó y se puso en vigor una legislación copiosa, como nunca se había dado en período histórico alguno en el país. El fin era la apropiación de grandes extensiones de tierra para el cultivo del café y garantizar gratuitamente la fuerza de trabajo del indígena en época de cosecha.

Con la experiencia legislativa colonial acumulada durante más de 300 años, se concentró a la población indígena, en tierras inhabilitadas para el café y se fraccionaron las tierras comunales en miniparcelas (minifundios) para permitir la sobrevivencia del indígena, puesto que la mano de obra en las grandes fincas cafetaleras seguiría constituyendo una contribución gratuita del indígena para posibilitar el negocio. Sin embargo, se reservaron tierras ejidales municipales para astilleros, pastos y otros usos comunales.

En los años posteriores se continuó con el despojo de las tierras comunales. La Ley Agraria de 1894 permitió a los particulares comprar hasta veinte manzanas de tierras comunales y por medio de la Ley de Titulación Supletoria, promulgada en 1925, se permitió la titulación de tierras poseídas sin importar si eran parte de tierras comunales o de ejidos municipales (Arifin-Cabo, 2011). En 1936, por decreto de la Asamblea Legislativa, se continuó con el proceso de reducir tierras baldías, ejidales y comunales a propiedad privada y se ordenó que ya no se otorgaran ejidos a los pueblos.

Con la caída del dictador Jorge Ubico, se elige un gobierno democrático que promulga una nueva Constitución en 1945, en donde se establece el sentido social de la propiedad de la tierra urbana o rural y algunas limitaciones para su utilización particular. Se promulga la Ley de Reforma Agraria, que mantuvo incólumes las tierras comunales.

La Constitución de la República de Guatemala, aprobada en 1965, estableció a su vez que las tierras municipales y los bienes comunales gozarían de la especial

protección del Estado. Las posteriores constituciones han continuado con este principio. La actual Constitución, de 1985, declara en su artículo 67:

Las tierras de cooperativas, comunidades indígenas o cualquier otra forma de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, asistencia crediticia y de técnica especial, que garanticen su posesión y desarrollo a fin de garantizar a todos sus habitantes una mejor calidad de vida.

De igual manera, en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se reconoce la desprotección y despojo de las tierras comunales y la necesidad de instituir procedimientos ante las reivindicaciones de tierras comunales de las comunidades, para restituir o compensar dichas tierras. Además se acuerda promover el desarrollo de normas legales que reconozcan la administración de las tierras. Sin embargo, en la práctica se desconocen los derechos de las comunidades sobre sus tierras. A la fecha se han iniciado algunos juicios al respecto, que no han prosperado (Castro, 2013).

En la actualidad, en algunos municipios subsiste el modelo de tierras comunales y su defensa forma parte de la conflictividad agraria. Un caso paradigmático es el que se refiere a la población de Santa María Xalapán, Jalapa (al oriente del país), la que reclama propiedad sobre tierras, basada en títulos reales otorgados por la Corona española en el siglo XVII. En general se trata de tierras comunales, que al paso de los años fueron y siguen siendo despojadas por las acciones de grandes terratenientes.

### **Experiencias de los colectivos sociales en el uso de la tierra rural en la etapa posconflicto**

El Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito en la ciudad de México en mayo de 1996, componente importante de los Acuerdos de Paz, y diversos esfuerzos en materia legislativa, como la iniciativa de la Ley de Desarrollo Rural Integral, consensuada por diversos sectores involucrados en la problemática agraria, pero engavetada por varios años en el Congreso de la República para no convertirla en ley, han sido hasta el momento intentos fallidos para darle una salida a la problemática del desarrollo rural integral en Guatemala.

Miles de campesinos que sufrieron desplazamiento interno durante el conflicto armado o que tuvieron que refugiarse en territorio mexicano, han encontrado soluciones parciales a la situación de despojo que padecieron durante ese período.

En su mayoría, esta población padece una situación de abandono por parte del Estado y, lo que es más grave, muchos de ellos se han visto obligados a abandonar sus tierras en búsqueda de espejismos de soluciones en las zonas urbanas del país, o en el exterior.

El panorama que se observa en los colectivos campesinos, de naturaleza diferente, integra realidades que revelan verdaderos problemas que dificultan que miles de pobladores eleven su calidad de vida y que den sostenibilidad a sus proyectos productivos.

La ausencia de políticas, por parte del Estado, para romper con los altos niveles de concentración de la propiedad de la tierra, en manos de los tradicionales latifundistas y agroexportadores, constituye la mayor dificultad para avanzar en el desarrollo rural integral. Las tierras que han sido repartidas a los colectivos campesinos, con base en los programas del Fondo de Tierras, son en su mayoría tierras de calidad marginal y distribuidas sin considerar el origen cultural de sus pobladores.

Además, un gran número de colectivos campesinos ha encontrado serias dificultades para el pago de la deuda adquirida con el Fondo de Tierras. A raíz de esta situación, han recibido advertencias de desalojo, o en todo caso los gobiernos de turno han montado medidas demagógicas, que condonan parte de las deudas agrarias, para servirse políticamente de ellos.

### **Algunos resquicios en el acceso a suelo colectivo urbano**

El Estado guatemalteco no tiene, en su marco jurídico, una política expresa para atender formas de tenencia del suelo fuera de la propiedad privada individual. Se podría decir que lo que este marco plantea y tiene implícito en todo su andamiaje legislativo es la protección de los derechos de los propietarios, y por ende la penalización de los actores individuales o sociales que transgredan estas normas. La tendencia del liberalismo económico, en nuestro país ha fortalecido esa modalidad de uso, tanto en el ordenamiento jurídico civil, como en la tenencia real del suelo urbano.

Sin embargo, el Código Civil, además de la modalidad de propiedad privada individual, contempla algunas formas de propiedad común o uso de la vivienda, entre éstas la *copropiedad*, la *propiedad horizontal*, el *uso y habitación*, el *patrimonio familiar* y el *arrendamiento*. Varias de estas formas han sido y están siendo utilizadas favorablemente por parte de varios sectores, y en particular de la organización cooperativa.



## Patrimonio familiar

El patrimonio familiar se incluye en el caso del fraccionamiento urbano de terrenos estatales para las familias que carezcan de vivienda propia, en donde se instituye este mecanismo; el régimen de propiedad de “patrimonio familiar” se extiende durante el tiempo necesario para que el menor de los miembros de la familia alcance la mayoría de edad. El patrimonio familiar es la institución jurídico-social por la cual se destina uno o más bienes a la protección del hogar y el sostenimiento de la familia.

Para la constitución del patrimonio familiar se requiere la aprobación judicial y su inscripción en el Registro de la Propiedad, previo los trámites que fije el Código Procesal Civil y Mercantil. Sin embargo, cuando el Estado procede al parcelamiento y distribución de un bien nacional, puede darle a cada parcela el carácter de patrimonio familiar y basta esa calificación legal, para su constitución y registro.

En las leyes de Parcelamientos Urbanos, de Transformación Agraria y otras, se garantiza jurídicamente la vivienda y suelo con el régimen del patrimonio familiar, como una garantía de la propiedad familiar y de que acciones erróneas o indebidas de los mayores no repercutirán perjudicando a los niños y adolescentes integrantes de la familia.

## Propiedad horizontal y copropiedad

Aunque la propiedad individual «común» (propiedad del lote y de todo lo construido sobre él) ha sido tradicionalmente usada para vivienda, desde la década de los años setenta se inició una tendencia a utilizar la propiedad horizontal (propiedad en conjunto del suelo e individual de las distintas unidades construidas) para la venta de apartamentos y pisos en altura. El régimen jurídico de propiedad horizontal es escueto y delega al fuero de la voluntad de quien constituye la propiedad horizontal su reglamentación jurídica en cuanto a las relaciones condominiales.

La copropiedad también ha sido utilizada en conjuntos habitacionales promovidos por empresas inmobiliarias en la modalidad de *condominios*, que cuentan con partes de uso común, generalmente equipamiento y áreas verdes, y otras de uso individual, pero todas son de propiedad del conjunto de los condómines.

Uno de los factores que ha incidido en el incremento de estos tipos de conjuntos de vivienda es que el uso extensivo del suelo urbano es sustituido por un uso intensivo, derivado de varias razones, una de ellas establecida por la reducción y valorización cada vez mayor de las áreas disponibles con características urbanas.

Otra explicación del incremento referido tiene que ver con la normativa, en el sentido que al fraccionar terrenos de grandes extensiones, la regulación municipal obliga a ceder a los gobiernos locales áreas para servicios y equipamiento, sin embargo en áreas menores de diez mil metros cuadrados no existe tal obligación. Esto ha originado la proliferación de la construcción bajo el régimen condominial a nivel horizontal y la construcción en altura en propiedad horizontal en determinadas áreas de la ciudad, en donde se alojan sectores de medianos y altos ingresos.

Las municipalidades otorgan las licencias de condominios siempre que se llenen ciertos requisitos urbanos, sin diferenciar entre la copropiedad y la propiedad individual. Los propietarios de las viviendas las inscriben en el Registro de la Propiedad Inmueble, con base en las normas del Código Civil, independientemente de las áreas consideradas comunes.

#### El arrendamiento

Otra forma de acceder a suelo y vivienda, fuera de la propiedad privada individual, es el arrendamiento. Se estima que un 12% de los hogares guatemaltecos alquila vivienda. En las ciudades, ante el alto costo de rentar una vivienda completa, muchas familias se ven obligadas a residir en cuartos de alquiler. A nivel nacional, los cuartos de alquiler se localizan predominantemente en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala y en las ciudades intermedias de Escuintla, Suchitepéquez e Izabal.

El alquiler de un cuarto en casas de vecindad es una modalidad de mucha precariedad, aunque representa una de las alternativas predominantes de alojamiento para sectores urbanos de menores ingresos. Los cuartos de alquiler, o «palomares», presentan condiciones de precariedad y hacinamiento pues se constituyen por un área construida pequeña, en donde las familias llevan a cabo todas las actividades, mientras se comparten los servicios. Ante la carencia de una legislación que regule este sistema y la escasez de vivienda, los propietarios de estas casas pueden incrementar las rentas, a través de la amenaza del desalojo, además de rentabilizar al máximo su propiedad.

Por otra parte, este tipo de local habitacional aparece muy vinculado con el surgimiento de los asentamientos precarios, en donde se registran porcentajes altos de familias que anteriormente vivían en cuartos de alquiler y que se unieron a las ocupaciones de tierra por el alto costo de los alquileres y las deficientes condiciones de este tipo de vivienda ante su inexistente regulación.

La vivienda en propiedad cooperativa

Otra experiencia concreta ha sido, a partir de 2005, la creación de Cooperativas de Vivienda de Propiedad Cooperativa, llamadas en otros lugares «cooperativas de usuarios» o de «uso y habitación». Lo que se busca con esta modalidad de acceso, es garantizar que el suelo para vivienda realmente sirva para eso, para ser habitado, para vivir, y que se aleje de las formas comerciales, que han llevado durante décadas a un buen número de familias de modestos ingresos a hipotecar o vender, con la consecuente pérdida del bien, al no poder pagar en las condiciones pactadas.

Pero igualmente esta modalidad colectiva de propiedad protege a la familia, garantizándole el uso y goce del bien de manera permanente, independientemente de otras vicisitudes económicas a las cuales se pueda ver enfrentada, tal el caso del desempleo, enfermedad, deudas, etcétera.

La experiencia de estos años muestra que esta modalidad de propiedad es afín a los intereses de protección a la familia por parte de mujeres que son cabeza de hogar, situación muy importante, ya que muchas veces son éstas y sus hijos e hijas, quienes se ven perjudicados con una separación en la que la propiedad pertenece legalmente al hombre.

En la actualidad, las cooperativas de vivienda de propiedad colectiva o cooperativa, se encuentran ubicadas principalmente en el departamento de Guatemala (dos de ellas ya construidas y habitadas por sus socios) y se encuentran en proceso de constitución otras en varios municipios del departamento de Quetzaltenango.

En esta experiencia de acceso al suelo para familias de trabajadores de ingresos modestos en la modalidad de cooperativa integral de vivienda, se ha sumado para su promoción la Empresa Metropolitana de Vivienda y Desarrollo Urbano, de la Municipalidad de Guatemala, promoviendo la creación de nuevas cooperativas con familias sin vivienda que habitan el Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala.

### **Una sintética conclusión**

En síntesis, la conclusión más relevante a la que se llega a través del análisis histórico del régimen jurídico guatemalteco y las formas de acceso al suelo, es la consolidación del acaparamiento y concentración de la tierra por medio de la propiedad privada y su enorme influencia en la conformación de una realidad de segregación y exclusión para los sectores populares —tanto de áreas urbanas como rurales— de los beneficios que el desarrollo del país puede proporcionar.

Se han marginado de las decisiones políticas y omitido todas aquellas posibilidades jurídicas que en la legislación y regulación pudieron haberse constituido para viabilizar con más fluidez la propiedad colectiva de suelo y vivienda para los sectores más pobres.

Sin embargo, una esperanza se abre con la organización de la gente para impulsar nuevas formas de acceso, en particular aquellas colectivistas que retoman las costumbres ancestrales.

## Referencias

- Arifin-Cabo, Pressla, *Conflictos de tierras municipales: historia, realidad y tendencias*, Instituto de Estudios Agrarios y Rurales, CONGCOOP, CUC, Guatemala, 2011.
- Castro, Juan, «Tierras comunales, las autoridades indígenas: su quehacer, su jurisdicción y poderes dentro del marco de los derechos de los pueblos», en revista *Territorios*, Instituto de Estudios Agrarios y Rurales, CONGCOOP, Guatemala, 2013.
- Colom Argueta, Manuel, «La legislación urbana en Guatemala y su incidencia en la configuración territorial», en *Políticas Públicas, legislación, conflicto social, regulación del suelo urbano y proceso de urbanización en Guatemala*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2006.
- Esquit, Edgar, «Identidades políticas indígenas en la época de la privatización de tierras en Guatemala, finales del siglo XIX», en revista *Territorios*, Instituto de Estudios Agrarios y Rurales, CONGCOOP, Guatemala, 2013.
- Martínez Peláez, Severo, *La Patria del Criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*, Ediciones en Marcha, México, 1994.
- Morán, Amanda y Rodas, Mario, «El conflicto social, la legislación y la regulación urbana en Guatemala», en *Políticas Públicas, legislación, conflicto social, regulación del suelo urbano y proceso de urbanización en Guatemala*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2006.
- Rodas Marota, Hugo, *Tierras ejidales en la ciudad de Guatemala: legislación y mejoramiento de los asentamientos precarios*, Dirección General de Investigación, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2008.
- Us, Juan Carlos, «Una visión general a los nuevos y viejos obstáculos para el acceso a la tierra de las y los trabajadores rurales en Guatemala», en revista *Territorios*, Instituto de Estudios Agrarios y Rurales, CONGCOOP, Guatemala, 2013.

## México



Lázaro Cárdenas y la reforma agraria, pintura de Luis Arenal.  
Tomado de <<http://www.museoblaisten.com/v2008/hugePainting.asp?numID=951>>



# El suelo social como alternativa a la segregación urbana

*Alfonso Iracheta<sup>124</sup> y Enrique Ortiz<sup>125</sup>*

## **La crisis de las instituciones públicas del desarrollo urbano y la vivienda social**

La propiedad comunitaria de la tierra ha tenido una gran presencia en la historia de México, que se acentuó como resultado de la revolución agraria de 1910-1919. Hasta la década de 1970, esta presencia se orientó a ejecutar el reparto de tierras en ejidos y comunidades como acción principal de la reforma agraria, alcanzando una superficie equivalente a la mitad del territorio nacional (Kourí, 2010). Grandes superficies se dotaron en el entorno de las ciudades y conforme éstas crecieron, invadieron los ejidos y provocaron el problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra.

En la actualidad, aproximadamente la mitad de la tierra que rodea las ciudades es ejidal, por lo que buena parte de su expansión física ocurrirá en estas tierras. México pasó de rural a urbano en la década de 1970 (Bonilla-Moheno *et al.*, 2012), destacando la «urbanización precaria e ilegal de los ejidos», como única opción de asentamiento habitacional de los grupos sociales pobres, ante la ausencia de oferta legal de suelo urbano.

Puede afirmarse que la expansión urbana sobre los ejidos, no obstante haber sido mayoritariamente ilegal, formó parte de una estrategia gubernamental, ca-

124 Mexicano, doctor en Estudios Regionales. Es académico y consultor; ha publicado 13 libros y más de 60 artículos y dictado unas mil conferencias. Fue miembro del Consejo Asesor de ONU-HABITAT y de la Red Global de Investigación en Asentamientos Humanos. Fue presidente de FOROPOLIS, miembro del directorio de la Federación Iberoamericana de Urbanistas y Coordinador del Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano. Es investigador del Colegio Mexiquense, miembro del Sistema Nacional de Investigadores y director general de Centro EURE.

125 Mexicano, arquitecto, director de la ONG mexicana COPEVI (1965-1976); subdirector de Vivienda, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1976-1982); director general del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO (1983-1987); secretario general de HIC (1988-1999) y presidente internacional de la misma (2003-2007). Coordinó el establecimiento de la oficina regional de HIC para América Latina, donde colabora actualmente como coordinador de proyectos. Es presidente del Comité de Producción Social de Vivienda del Consejo Nacional de Vivienda de México e integrante del comité que promovió la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

racterizada por expropiaciones para facilitar la expansión del mercado formal inmobiliario en las ciudades y por «dejar pasar» los asentamientos irregulares y precarios, en la medida que reportaban beneficios electorales y políticos a sus organizadores y no comprometían inversión pública (Iracheta, 1984).

En la década del setenta se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos (1976), se crearon la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) (1974) y los institutos de vivienda para los trabajadores (INFONAVIT, FOVISSTE) (1972) (De Pablo, 2000), todos ellos con un fuerte enfoque social. Con la disolución paulatina del «Estado de bienestar» a partir de 1980, las acciones urbanísticas perdieron fuerza, se mantuvo el crecimiento de los asentamientos irregulares, se generó una oferta importante de vivienda social para los trabajadores formales (los menos pobres de los pobres) y se estableció un sistema de planeación territorial. El resultado de estos esfuerzos fue magro y se agudizaron los problemas urbanos.

Con la promulgación en 1992 de la nueva Ley Agraria, en sentido estricto se dio por concluido el reparto agrario y se oficializó el enfoque mercantil del suelo, particularmente urbano, al permitirse que la propiedad social se individualizara y se privatizara, a través del Programa de Certificación de Derechos Agrarios (PROCEDE) y el proceso de obtención del dominio pleno de cada parcela a favor de un ejidatario y su incorporación al régimen de propiedad privada.

Como resultado de estas políticas, se redujo la oferta de suelo ejidal para los más pobres en las ciudades que, hasta 1992, era su única opción para asentarse. La razón de esta reducción, es la expectativa que tienen los ejidatarios de privatizar sus parcelas e incorporarlas al mercado inmobiliario formal, con lo cual sus precios se igualan a los de este mercado; así, en muchos casos la tierra ejidal se ha convertido en la reserva de los grandes «desarrolladores» de vivienda social.

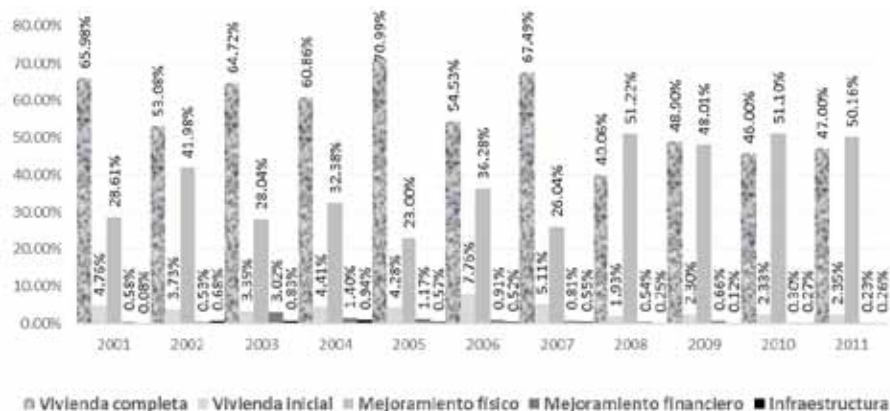
Con la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en la década de los noventa, se erosionó la política urbana de ámbito federal, que fue marginada de las políticas públicas de desarrollo y con ello, se le redujo todo tipo de apoyo. En consecuencia, a partir de 2000 prácticamente desapareció la política urbana federal y el Gobierno se concentró en la política habitacional desde dos perspectivas: apoyando a los «desarrolladores» privados para que produjeran masivamente vivienda social y, por otra parte, otorgando financiamiento a los trabajadores para que la adquirieran en propiedad. Así, se otorgaron casi cinco millones de



financiamientos para viviendas nuevas y completas durante la primera década del siglo XXI.<sup>126</sup>

Hasta 2005, la vivienda nueva representó entre 60 y 70% del total de acciones, reduciéndose en 2011 a 47% (Gráfica 1), aunque en dinero invertido, sólo en 2012, representó casi 91%, frente a menos de 9% para mejoramientos (Cuadro 1).

Gráfica 1. Financiamiento de vivienda por programa, 2001-2011 (porcentajes)



**Fuente:** Elaborado con base a información de UN-HABITAT-CONAVI-UNAM (2013). México. Perfil del sector vivienda.

Cuadro 1. México: Financiamiento para vivienda social, 2012

Concepto	Número de financiamientos	% con respecto a total de financiamientos	Inversión (miles de pesos)	% con respecto a total de la inversión
Adquisición de vivienda	753.460	41,97	249.309.000	90,81
Mejoramientos	1.033.510	57,57	20.723.000	7,55
Mejoramiento financiero	8.239	0,46	4.516.000	1,64
<b>Total</b>	<b>1.795.209</b>	<b>100,00</b>	<b>274.548.000</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** Centro EURE (2013). Documento Ampliado para los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV) 2013-2018. Eje 2: Vivienda digna y sustentable, cuadro 9.

Es importante señalar que esta política habitacional no incluyó el apoyo a la producción social de vivienda, no obstante que seis de cada diez viviendas en el país,

126 Exactamente 4.985.756 financiamientos destinados a vivienda nueva y completa en el periodo 2001-2010. Fuente: UN-HABITAT-CONAVI-UNAM (2013). México. Perfil del sector de la vivienda.

aproximadamente, han sido producidas por la gente sin apoyo gubernamental ni del mercado inmobiliario formal. En esta lógica de ausencia del estado mexicano frente al proceso de urbanización, se debe destacar también que no obstante la proliferación de asentamientos precarios e informales en las ciudades del país, el Gobierno se desentendió de ellos, no sólo al reducir al mínimo sus acciones de regularización, sino por la ausencia de oferta de suelo habitacional para estos grupos de menor ingreso y por el bajo alcance de las acciones de mejoramiento.

Una evidencia de esto, es el deterioro profundo de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETI), la que no obstante haber escriturado 2:687.344 lotes para vivienda entre 1974 y 2012, a partir de la segunda mitad de la década de 1990 redujo sus acciones de desincorporación de tierra rústica a urbana y especialmente de regularización de la tenencia de la tierra urbana, al pasar de 119.196 escrituras entregadas en 1998, a sólo 15.891 en 2012,<sup>127</sup> es decir, 750% menos. Por otra parte, sus políticas han sido sólo reactivas y sin un enfoque preventivo, ya que no cuenta con programas de oferta de lotes habitacionales o un subsidio al suelo para vivienda, y tampoco ha propuesto soluciones integrales al problema del suelo habitacional urbano, ya que apenas atiende el factor propiedad, que no es el más relevante en un asentamiento humano irregular.

Esta institución se ha limitado a regularizar la tierra ejidal, dejando al margen otras formas de ilegalidad/informalidad/irregularidad de la tenencia, que afectan todo tipo de propiedad y que no se limitan a asentamientos humanos habitacionales de bajo ingreso, sino que existe una gran cantidad de agentes sociales que aprovechan el desorden institucional en esta materia para realizar acciones ilegales con relación a la tenencia de la tierra, como es el caso de empresas inmobiliarias que adquieren el dominio pleno que se otorga a ejidatarios que venden sus derechos parcelarios, o acciones de formación o modificación de zonas de urbanización en los ejidos, para luego vender la tierra para asentamientos de diverso tipo.

Entre las causas de estas limitaciones de la política de regularización, se destaca la separación de los procesos de manejo de la tierra urbana y urbanizable, dejando al *sector agrario* buena parte de la regularización de la tenencia (especialmente habitacional de bajo ingreso) y la generación de reserva territorial, y al *sector urbano* la planeación urbana, aunque en la práctica se han dejado de lado los problemas de ordenamiento del territorio, las necesidades de suelo y los impactos urbanos y ambientales de la producción habitacional.

127 Centro EURE (2013).

Con estas acciones, ausencias y políticas federales, prácticamente se cerraron las posibilidades de apoyo a los grupos de menor ingreso en las ciudades y con ello, también se cerraron a iniciativas comunitarias y cooperativas relacionadas con el desarrollo urbano y en particular con la vivienda social.

Un intento de dar vida al desarrollo urbano, fueron las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, dedicado al municipio, que llevaron a la planeación urbana a convertirse en una función enfáticamente local, pero sin acompañarse de apoyo federal y sin crearle las condiciones objetivas a los ayuntamientos para que los planes de desarrollo urbano fueran un instrumento para la toma participativa de decisiones sobre la localización de todo tipo de usos del suelo. Mucho menos se acompañaron de estrategias para atender las necesidades habitacionales de los grupos sociales de bajo ingreso.

El conjunto de decisiones gubernamentales reseñadas ha tenido consecuencias importantes en el desarrollo urbano y en la vivienda social, destacando la cesión de las decisiones de localización más relevantes a los mercados inmobiliarios —legal e ilegal— limitándose el estado mexicano a facilitar la acción del primero y a intentar regularizar las del segundo. En este contexto, resulta muy difícil que florezcan formas comunitarias y cooperativas de tenencia y propiedad del suelo para vivienda social urbana, aunque existen algunas excepciones que más bien confirman esta regla, como se expone más adelante.

### **El problema del precarismo urbano y de la irregularidad**

La regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos urbanos de población de bajo ingreso se ha limitado en México a ofrecer un título de propiedad que garantice la apropiación legal e individualizada del lote donde se ha construido una vivienda familiar, sin necesariamente considerar las causas de dicha irregularidad, y menos las del precarismo y la segregación social y espacial que enfrentan masas de ciudadanos.

La necesidad de legalización deriva de un fenómeno más crítico, que es el acceso a suelo servido y bien localizado para la vivienda de los pobres. Es decir, si hubiera una oferta suficiente de suelo urbano a precios adecuados a la capacidad de pago de las personas, en principio, se nulificaría la necesidad de asentarse en tierra de manera ilegal/informal/irregular (Iracheta y Smolka 2000).

Se entiende por suelo servido, la tierra que ha sido designada para uso urbano y equipado con la infraestructura básica, incluyendo acceso a redes públicas de

transporte, alumbrado público, agua potable, sistema de drenaje sanitario, electricidad, teléfono e internet. Y por ilegalidad/informalidad/irregularidad, a las actividades clandestinas (generalmente transacciones de mercado), asociadas con el acceso y ocupación de suelo servido o no en las ciudades (Ibíd).

La connotación de informal, irregular e ilegal, deriva del tipo de faltas a la legislación cometidas en el proceso de asentamiento. Así, la informalidad tiende a asociarse con el incumplimiento de las normas, en este caso de asentamiento y construcción; la irregularidad, se asume generalmente por la incertidumbre en la propiedad del predio o por su adquisición (por compra o por asentamiento espontáneo o invasión), sin que medien los documentos y procedimientos legales y administrativos que garanticen la propiedad o tenencia legal del predio por parte del que vende u organiza el asentamiento y por lo tanto, su capacidad para transmitir legalmente la propiedad o tenencia al que lo adquiere. Finalmente, la ilegalidad se genera cuando la apropiación del predio ocurre por medio de invasiones y tomas o a través de procesos fraudulentos.

Lo que es claro es que en los tres casos existen actos ilegales de diversa magnitud, y que en una sociedad incapaz de ofrecer suelo habitacional de manera legal a las familias de bajo ingreso en las ciudades, existe una cierta aceptación de estos procedimientos como parte de un proceso «natural» de acceso, en este caso a un espacio donde vivir, lo que se refleja en las políticas públicas mexicanas con relación a los asentamientos humanos de los pobres en las ciudades, caracterizadas por ser permisivas, *dejando hacer* a quienes venden u organizan ilegalmente asentamientos y *dejando pasar* estas ilegalidades sin detenerlas y sin ofrecer alternativas para evitarlas.

Cuando el fenómeno se generaliza y aparece en prácticamente todas las ciudades del país, los conceptos formalidad/informalidad; regularidad/irregularidad; legalidad/ilegalidad, se vuelven sumamente resbaladizos: ¿formal o regular para quién? ¿quién lo define? El parámetro evidente es la ley, ya que a través de ella se alcanzan los acuerdos sociales y se definen las normas de convivencia comunitaria. Pero también lo es la realidad social, que nos muestra que en muchas ciudades, más de la mitad de la población vive en la informalidad/irregularidad/ilegalidad, no sólo en la vivienda y en la tenencia de la tierra urbana, sino en las actividades económicas y en el acceso a los servicios públicos urbanos, desde el agua hasta la movilidad.

Es decir, cuando los procesos informales de acceso al suelo para vivienda se generalizan, tienden a ser asumidos como «naturales», lo que se evidencia, no sólo

por el predominio de la vivienda informal en muchas ciudades, sino porque la informalidad/irregularidad/ilegalidad en la tenencia y ocupación del suelo, en el campo y en la ciudad, ha dejado de ser exclusiva de los pobres.

La magnitud de este fenómeno en las ciudades de México no se conoce con certeza, porque no ha existido interés público por dimensionarlo, debido, entre otras cosas, al hecho de que han sido actores vinculados a la política los que han promovido estos asentamientos con fines electorales y de acumulación económica, principalmente. Por ello, hay que acudir a las investigaciones y estudios que se realizan en las instituciones académicas y de consultoría en materia de desarrollo urbano. En este sentido, Salazar (2012), ha estimado, sólo para las 56 zonas metropolitanas del país que concentran del orden de 65% de la población nacional, que podría haber aproximadamente 7,5 millones de predios no regularizados. Igualmente, ha estimado que cerca del 70% del suelo en que han crecido las ciudades mexicanas es informal.<sup>128</sup>

Las causas de la informalidad/irregularidad/ilegalidad en la tenencia de la tierra urbana en México son diversas; sin embargo, destaca entre ellas el factor económico, porque ha sido el modelo «neoliberal» de desarrollo el que ha convertido a la propiedad inmobiliaria en una mercancía que perdió su función social, y el que ha creado las condiciones para la concentración del ingreso en México, causa fundamental del limitado acceso a una vivienda formal. En efecto, el decil más alto de ingresos concentró en 2012 el 35,67% del ingreso total, mientras que los deciles I y II en los que se ubica el 20% de la población más pobre, se tuvo que conformar con el 4,55 de ese ingreso.<sup>129</sup> Por ello, se ha reducido el ingreso promedio y la capacidad de pago de las familias que requieren de un lote habitacional para asentarse en las ciudades.

Destaca también la relajación del estado de derecho, en lo relativo al proceso de urbanización, en el que más allá de las normas y la lucha por una ciudad ordenada, equitativa, competitiva y sustentable, predominan las acciones de corto plazo y, por encima de todo, los negocios inmobiliarios, en los que pareciera que en México prácticamente todo empresario y todo político tienen intereses, lo que dificulta las posibilidades de aplicación de una estrategia de planeación urbana y de vivienda, orientadas a atender las necesidades comunitarias y a rescatar y desarrollar los espacios que requieren los pobres de las ciudades.

128 Fuente: CRÓNICA.com.mx (2009).

129 Fuente: Estimaciones propias con base a información de INEGI (2013). La población total registrada por el ENIGH en 2012 fue de 117:449.649 habitantes.

Otra causa relevante ha sido la falta de políticas adecuadas para orientar y conducir la producción, aprovechamiento, mercadeo y disposición del suelo urbano y para ofrecer suelo servido y bien localizado para las necesidades habitacionales de los grupos sociales de más bajo ingreso, que es una de las consecuencias del ya histórico desinterés público por «lo urbano» y, dentro de éste, por el espacio público y el espacio de los más pobres.

Igualmente, los mercados inmobiliarios altamente especulativos se han convertido en todas las ciudades mexicanas, en un problema fundamental que deriva de un modelo económico que sólo considera la propiedad privada de la tierra y desdeña las formas de propiedad comunitaria, no obstante la fuerza histórica que éstas han tenido en el país y las posibilidades que ofrecen para atender las necesidades habitacionales de los grupos sociales de menor ingreso.

A estas causas, que podríamos considerar estructurales, se han sumado otras, desde el Estado y desde las fuerzas sociales dominantes, que se asocian a la falta de recursos públicos y la baja capacidad, especialmente de los gobiernos municipales, para atender las necesidades de crecimiento urbano y la urbanización pobre e informal; la mínima coordinación entre dependencias públicas responsables de «lo urbano» y entre ámbitos de gobierno, y la muy baja efectividad de planes y programas, que se agudiza por la ausencia de consecuencias por su incumplimiento y por la falta de instrumentos de suelo.

### **La propiedad colectiva del suelo urbano. Una opción necesaria**

#### Orientaciones generales

Los graves impactos de los conjuntos de viviendas construidos en las periferias lejanas de las ciudades mexicanas sobre el tejido social, el medio ambiente y la economía urbana, que buscan su justificación en el alto costo del suelo a lo interno de las ciudades, han llevado al estado mexicano a revisar su política de vivienda y financiamiento, con el fin de reorientar y ordenar el territorio y el desarrollo rural y urbano del país. Se propone, como vía para lograr un desarrollo urbano sostenible, «promover el rescate de espacios urbanos, la redensificación y la construcción de viviendas verticales y desarrollos certificados».<sup>130</sup>

130 Discurso del presidente Enrique Peña Nieto en la presentación de la nueva política de vivienda, dado el 11 de febrero de 2013 en Los Pinos.

Pero la densificación incluyente de nuestras ciudades no se logrará solamente mediante la construcción de edificios y conjuntos habitacionales verticales. Si consideramos, como muestra el estudio de la SEDESOL realizado en el sexenio pasado, que establece que entre 1980 y 2010 las 93 ciudades de México con población superior a cien mil habitantes crecieron en promedio 2.6 veces en población y 11 veces en territorio,<sup>131</sup> no es difícil concluir que a la fecha existen amplias superficies de suelo baldío a lo interno de su mancha urbana, suelo sujeto a procesos especulativos que, con el desarrollo de políticas e instrumentos públicos específicos, podría ser incorporado a programas de densificación urbana de diversa naturaleza, incluyendo conjuntos de desarrollo y densificación progresivos, conducidos mediante procesos asistidos de producción y gestión social organizada del hábitat.

La cuestión del acceso al suelo y su asequibilidad se vuelven fundamentales dentro de esta nueva estrategia, si se pretende efectivamente hacer ciudad y resolver la fragmentación y dispersión desordenada de nuestras ciudades, garantizando la inclusión de los sectores ubicados por debajo de la línea de pobreza.

Aquí toma relevancia abrir un debate que conduzca al reconocimiento del derecho al suelo como un nuevo derecho humano, como el principal fundamento para hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda adecuada y como pauta para diseñar una política de desarrollo urbano realmente incluyente. El suelo, el agua y el aire, son bienes comunes limitados, sustento de la vida y de la actividad humana, y no sólo productos sujetos a las leyes de la escasez y la libre competencia que, por su lógica misma, segregan y excluyen.

Hacer efectivo el propósito de construir ciudades compactas, eficientes y disfrutables para todos, sin condiciones de segregación, exclusión o discriminación; garantizar el acceso equitativo y democrático de sus habitantes a los bienes comunes, la infraestructura, los servicios y las oportunidades que dan sentido a la convivencia urbana; construir condiciones para el manejo responsable y sustentable del territorio urbano y su entorno rural, exigen la intervención activa del Estado desde la perspectiva universal, integral e interdependiente de los derechos humanos. Exigen también la acción informada, activa y responsable de los habitantes y sus organizaciones en el reconocimiento de nuevos derechos y en la progresiva implementación de los existentes.

131 Ver inciso 3.3 «La expansión de las ciudades 1980-2010», en CIDOC y SHF (2012).

Procesos sociales ya en marcha en México para promover el reconocimiento del derecho a la ciudad y el derecho al suelo, el derecho al agua (reconocido ya en nuestra Constitución en 2012), la función social de la propiedad y la del suelo, y la producción y gestión social del hábitat, pueden contribuir significativamente a movilizar voluntades y recursos sociales capaces de complementar y potenciar los esfuerzos desplegados por los sectores público y privado en la construcción, tanto de un Sistema Nacional de Vivienda integrado, incluyente y de alto impacto social, como de un territorio mejor ordenado y productivo.<sup>132</sup>

#### Características de la apropiación colectiva de suelo habitacional

Las cooperativas de «usuarios» suscriben con cada uno de sus socios un «contrato de uso y goce», que tendrá una duración indefinida mientras las partes cumplan con sus obligaciones. Este contrato se otorga en instrumento privado con certificación notarial y se inscribe, en el caso uruguayo, en el registro de arrendamientos.

Los socios se obligan a destinar la vivienda a su residencia familiar y no pueden arrendarla o cederla. De no cumplir con estos requisitos, el contrato será rescindido y el responsable deberá salir de la cooperativa. A su vez, los herederos pueden continuar con el uso y goce de la vivienda, en cuyo caso el valor patrimonial de la misma está exento del impuesto de herencia. Y en caso de disolución del matrimonio, tendrá preferencia para continuar en el uso de la vivienda, el cónyuge que tenga la patria potestad de los hijos.

Los asociados aportan mensualmente las cuotas de amortización de la vivienda y las de mantenimiento y demás servicios que preste la cooperativa a los usuarios, y la cooperativa se encarga de proveer dichos servicios y pagar los créditos obtenidos.

En caso de retiro de la cooperativa, la ley contempla la forma en la que, de acuerdo a los motivos del mismo, se reintegrará al asociado el valor de su parte social, integrada por los pagos de amortización realizados y otras aportaciones —en trabajo, dinero o especie— al valor de la vivienda, la que deberá actualizarse en base a los indicadores acordados. Se deducen los adeudos y un pequeño porcentaje en favor de la cooperativa. Con esto se garantiza la justa restitución de lo aportado y se evita la especulación de terceros y la apropiación individual de las «plusvalías» generadas por el esfuerzo colectivo.

132 Existen ejemplos en Brasil y Colombia que, sin hacerlo explícito, contribuyen a hacer efectivo el derecho humano al suelo al interior de las ciudades.



La permanencia de los herederos y la aceptación de nuevos socios que no participaron del esfuerzo colectivo implicado en este tipo de procesos, exige su adhesión libre y consciente a los objetivos sociales de la cooperativa, sus reglamentos internos y a los compromisos que garanticen una sana convivencia. En muchos casos esto puede exigir un proceso de información y formación, previo a su incorporación como asociados.

Al ser la cooperativa la propietaria del conjunto, se facilita el intercambio de viviendas entre los socios, según sus posibilidades y necesidades familiares cambiantes en el tiempo, sin necesidad de pagar escrituras ni impuestos por cambio de dominio.

Se entiende que en esta forma de tenencia, la propiedad absoluta queda en manos de la cooperativa, aunque también podría serlo de otras figuras asociativas con personalidad jurídica. Respecto a los otros dos componentes de la propiedad, el uso y el fruto, el primero es adjudicado individualmente mediante el contrato de uso y goce y el segundo se cancela o, en caso de darse, se colectiviza o se sanciona, ya que se busca valorar el trabajo y operar sin fines de lucro.

La utilización de este tipo de instrumentos en México debe, por una parte, ajustarse a las expectativas de los sectores populares, lo que es factible promover por la propia lógica de los proyectos de producción y gestión social del hábitat y, por la otra, se deberá contar con respaldos legales e institucionales, así como con procesos formativos y de consulta, que muestren los beneficios que esta forma de tenencia puede traer a quienes deciden participar en forma organizada en la producción de su vivienda.

La defensa colectiva de la tierra: dos ejemplos

Ante las visiones dominantes sobre la propiedad del suelo en México, resaltan los casos de defensa colectiva de la tierra, no sólo urbana, sino rur-urbana. Uno de ellos es el del Ejido San Salvador Atenco, en la periferia de la Ciudad de México, que se ha defendido ante la presión inmobiliaria que se ha ejercido desde el Gobierno federal para construir en sus tierras el nuevo aeropuerto metropolitano. Este proyecto fracasó por la oposición que hicieron los ejidatarios a la expropiación de sus tierras, si bien no ha quedado claro si la causa fue el bajo precio ofrecido por el Gobierno o la identidad colectiva de los ejidatarios, aunque existen elementos para considerar que de hecho pesaron ambos.

Cuando el Relator Especial de Naciones Unidas para la Vivienda visitó México, en un encuentro tenido con representantes comunitarios —mujeres y hombres, ancianos y jóvenes, dirigentes y vecinos de los trece pueblos implicados en la defensa de su territorio— destacaron entre sus argumentos la presencia en él de vestigios arqueológicos de la cultura Acolhua y de su principal exponente, el Señor Netzahualcoyotl, poeta y rey de Texcoco (1401-1472). Hablaron y entregaron fotos de estos vestigios y de sus prácticas agrícolas, culturales y comunitarias, que dieron sentido a su lucha.

En contraste, y pese a que se ha mantenido el carácter colectivo para defender la tierra y para preservar la producción agrícola, esta lucha ocurre en un ambiente de pluriactividad económica de los ejidatarios, derivada de dos factores centrales: mínima superficie de las parcelas ejidales y familias muy numerosas de los ejidatarios, que los ha llevado a trabajar en múltiples actividades urbanas, además de la agricultura, y a fraccionar algunas parcelas para vender lotes habitacionales de manera ilegal e individualizada.

La lección de este caso, es que todas las condiciones —sociales, económicas, políticas— están dadas para que fracase el carácter colectivo de apropiación de la tierra y predomine su valor inmobiliario-urbanístico sobre el agropecuario.

Otro caso relevante de apropiación colectiva de la tierra habitacional, es la Sociedad Cooperativa de Vivienda «Unión Palo Alto», integrada por familias de muy bajos recursos, descendientes de trabajadores de las minas de arena, donde hoy se ubica el enclave indiscutible de la urbanización neoliberal y global de la Ciudad de México, que es el desarrollo corporativo de Santa Fe.

Esta cooperativa adoptó hace cuarenta años el modelo uruguayo de uso y goce<sup>133</sup> de la vivienda y del hábitat, ayudada por el esfuerzo personal de promotores y defensores de comunidades urbanas de muy bajo ingreso, amenazadas por intentos de desalojo por su localización en un lugar de alto valor inmobiliario.

Al igual que en México, desde la sanción de esta ley uruguaya en 1968, esta forma de tenencia se ha venido utilizando más recientemente en Centro Amé-

133 Este concepto aparece en la Ley del Plan Nacional de Vivienda, 13.728 de Uruguay, en su capítulo X sobre las cooperativas de vivienda, al establecer que éstas pueden optar entre dos formas de tenencia de la vivienda: la propiedad individual o la de uso y goce. En su artículo 144, se determina que «Las unidades cooperativas de usuarios sólo atribuyen a los socios cooperadores derecho de uso y goce sobre las viviendas. Derecho que se concederá sin limitación en el tiempo, que se transmitirá a los herederos y aún podrá cederse por acto entre vivos, pero sujeto a las limitaciones que se establecen en la presente ley».

rica, Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay, en consideración a las ventajas que ofrece en términos de costo, pero sobre todo frente a las presiones especulativas del mercado que vulneran la seguridad de tenencia del suelo habitacional y consecuentemente de la vivienda de los pobres, obligando su desplazamiento a zonas periféricas o inadecuadas al desarrollo de su vida familiar, social y económica.

Sin leyes que respalden las cooperativas ni mucho menos la propiedad cooperativa de uso y goce en México, la Cooperativa Palo Alto se convirtió en un campo de lucha permanente, al grado de encontrarse en la actualidad (2013) en situación crítica por las presiones del mercado inmobiliario, por los problemas institucionales, los que provoca la política urbana no comprometida con estos modelos de vivienda colectiva, y por las debilidades de la organización social. Se agregan a estos problemas las barreras y motivaciones culturales e ideológicas y los imaginarios colectivos de los miembros de la cooperativa, que son tentados por la especulación inmobiliaria.

En conjunto, estas limitaciones derivan de las condiciones dominantes que, como se analiza en este texto, hoy están en contra de cualquier propuesta de colectivización o propiedad no individualizada y privada del suelo urbano y la vivienda. Estas circunstancias, ponen en riesgo el derecho a la ciudad y a la vivienda ya ganado por esta cooperativa a lo largo de décadas de lucha social.

Documentar esta experiencia y promover su reproducción es central, porque se ha evidenciado a lo largo de cuatro décadas, que esta forma de tenencia del suelo y de la vivienda, ha jugado un papel definitivo en la permanencia de esta comunidad de migrantes muy pobres en su asentamiento original, que además ha logrado influenciar a otros integrantes del movimiento urbano popular en la capital mexicana, para que adopten esta perspectiva colectiva de producción de suelo habitacional y vivienda para los grupos sociales más pobres de la ciudad.

Para concluir, es necesario reflexionar en México sobre las razones por las que las peculiaridades de los regímenes de propiedad inmobiliaria existentes no han sido aprovechadas para crear opciones creativas de acceso a vivienda popular. La tenencia social de la tierra, por medio de los ejidos, sigue siendo una oportunidad única que debe ser puesta en valor a favor de la población de bajo ingreso que, en la propiedad privada del suelo, ha tenido muy pocas posibilidades para resolver sus necesidades habitacionales.

## Bibliografía

- Bonilla-Moheno, Martha *et al.*, «El efecto del cambio poblacional en el uso del suelo en paisajes rurales de México: un Análisis a nivel estatal», revista *Investigación ambiental Ciencia y política pública*, Vol. 4, N.º 2, SEMARNAT-INECC, 2012. <<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/gacetas/688/efecto.pdf>>.
- Centro EURE, *Documento Ampliado para los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV) 2013-2018. Eje 2 (vivienda digna y sustentable) y 4 (gestión del suelo)*, 2013 (documento restringido).
- CIDOC-SHF, *Estado actual de la vivienda en México*, 1.ª edición, 2012.
- CONAVI, «Diagnóstico actual de la situación del sector vivienda octubre 2012», presentación al Equipo de Transición del Gobierno Federal.
- CRÓNICA.com.mx, *70% de ciudades en México nacieron en asentamientos irregulares*, 1 de septiembre de 2009. <<http://www.cronica.com.mx/notas/2009/455020.html>>.
- De Pablo, Serna Luis, «La política de vivienda en México», sección Más allá de la Curul, revista *Crónica Legislativa*, N.º 13, 1º de marzo/30 de abril de 2000. H. Cámara de Diputados. LVII Legislatura p. 8. <<http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/masalla3.htm>> y <<http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/cont13.htm>>.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (ENIGH). Nueva construcción*, Tabulados básicos, Cuadro 1.1. Población total por grupos de edad según sexo y tamaño de localidad y Cuadro 3.1. Hogares y su ingreso corriente total trimestral por deciles de hogares según tamaño de localidad. 213 (planillas electrónicas).
- Iracheta, A., *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, 1.ª edición, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1984.
- Iracheta, A. y Smolka, M., «Access to Serviced Land for the Urban Poor: the Regularization Paradox in México», revista *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. II, núm. 8, julio-diciembre de 2000.
- Iracheta, A. y Medina, Susana, *México: Estudio sobre vivienda de bajo ingreso, limitaciones en la oferta de vivienda basadas en la tenencia de la tierra*, Banco Mundial-El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, 2001.
- Iracheta, A., *Cities of Informality: Informal Land Markets and the Production of Latin American Cities, Mexico*, World Planning Schools Congress, Diversity and Multiplicity: A New Agenda for the World Planning Community, julio 12-16 de 2006, México DF, ppt.
- Iracheta, A. y Pedrotti, C., *Infomercados: mercados de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, 2006.
- Kourí, Emilio, «Claroscuros de la Reforma Agraria Mexicana», en revista *Nexos* en línea, 01.12.2010, [documento htm] <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1685010>>.
- Ortiz, Enrique, *Contribuciones al Informe: Estado actual de la vivienda en México*, CIDOC-SHF, México, 2013.
- Ramírez, V., *La ilegalidad de las políticas habitacionales: de los dichos a los hechos*, Congreso Nacional de Vivienda, UNAM, México. DF, marzo de 2013, ppt.
- Salazar, Clara, «Los Ejidatarios en el Control de la Regularización», en *I-Regular: suelo y mercado en América Latina*, Salazar, Clara (coordinadora), El Colegio de México (CEDUA), 1ª edición, México DF, 2012.

# Una mirada de conjunto



## Algunas conclusiones finales

*Gustavo González*

No es tarea sencilla extraer conclusiones del vasto material que antecede estas líneas. Por su riqueza, y por tratarse de un tema por demás complejo, el cual tiene una serie de aristas: sociales, políticas, económicas y culturales; nada más y nada menos que el tema de la propiedad privada individual, aquella que establece la libre disposición, sin restricciones y sin otra finalidad que el mayor provecho del propietario, elemento en el que se sustenta toda la estructura y la organización del mundo en el que hoy vivimos.

Pero hablamos también, en contraposición a la propiedad privada individual, de la existencia de otras formas de *tenencia segura* de los bienes —y en particular de la vivienda y los bienes habitacionales— y especialmente de la propiedad colectiva, lo que permite comprobar que el problema no tiene una sola solución, sino muchas, en primer lugar, y luego que quizá haya soluciones mejores que la propiedad privada individual

Una primera conclusión es que, a lo largo de la historia de la humanidad y hasta el momento, siempre existió una lucha de intereses alrededor de este asunto, lucha en que se contraponen la necesidad de unos con el interés en hacer negocios de otros, y donde hoy va triunfando una de ellas, y esa que va triunfando es la propiedad privada individual.

Esta cuestión no nació con nosotros ni existió nunca un «orden natural» que fuera capaz de determinar que era ésta y no otra la forma de estructurar la relación de las personas con los bienes. Se trata por el contrario de un largo proceso civilizatorio, en que, en los países en que ha predominado el pensamiento liberal, se ha llegado a la conclusión de que el Mercado es el mejor productor y el mejor asignador de los bienes, y en consecuencia hay que pavimentar el camino para que funcione con la mayor fluidez posible.

Debemos tener claro, entonces, que la propiedad privada es una construcción social impuesta y no un hecho derivado de la lógica de la naturaleza o de la historia. Es por ello que la mayoría de las y los autores que escriben este libro han tenido que hacer indefectiblemente un recorrido histórico, para comenzar a encontrar explicaciones a dicha construcción social y política: cómo se generó: en función

de qué intereses; qué otros intereses hubo que desplazar; cómo hubo de darse un proceso de cambio cultural para venerar al nuevo dios.

El lector encontrará, haciendo un análisis comparado de los distintos capítulos, cuántas semejanzas hay entre un proceso y otro, pero sin embargo, también, que no hay dos idénticos, porque su carnadura depende de las circunstancias de cada lugar y momento, pero también de los seres particulares que intervinieron.

Por eso, aunque pareciera que estuviéramos contando siempre lo mismo, el análisis de cómo se dio este proceso en épocas de la conquista, de la independencia, de la República, o del pasaje a la modernidad, en México, en Perú, en Chile, en Uruguay o en cualquiera de los otros países en los que se enfoca este libro, permite advertir diferencias y singularidades, pero sobre todo confirmar y reconfirmar que los motivos son siempre los mismos.

Nuestros pueblos originarios fueron quienes primero sufrieron las consecuencias de la imposición de este modelo particularista y excluyente, porque la propiedad privada individual no sólo se postula como el mejor modelo sino también como el único posible. Para esos pueblos la propiedad era comunitaria, y especialmente la de la tierra, porque ésta era el elemento natural donde todos debían habitar, producir y cuidar de ella, porque justamente de ella dependía *la Vida*. No en balde en la cultura de muchos de ellos la tierra ocupa un lugar central, incluso con una consideración religiosa.

Suelo, agua y aire eran de todos y todas, y por ello hicieron enormes esfuerzos para defender esa concepción acerca de la propiedad. Tuvieron que pagar ese empeño hasta con sus vidas; resistieron, pero los enemigos eran demasiado poderosos y en esa lucha desigual impusieron sus principios y su forma de vida, dentro de la cual ocupa un lugar fundamental la propiedad privada individual.

Para hacerlo, no solamente utilizaron las armas, sino también el engaño y fundamentalmente invocaron a un dios, hasta entonces desconocido por nuestros ancestros, pero que lucía enormemente poderoso, y eso permitió hacer del nuevo modelo de vida, y en particular de la propiedad, un «falso mandato divino».

La imposición fue total, material e ideológica, y para presentar un cuadro creíble hubo que «legislar» para legitimar todo esto. El Estado aparece así como componente fundamental de este proceso: es un Estado que responde a los intereses de los conquistadores primero, de la burguesía después, de las oligarquías transnacionales finalmente. Todo su aparato se arma y se prepara para defender esos



intereses y por eso no solamente hay una defensa sin matices de la propiedad privada individual sino luego, también, una imposición sin condiciones de la misma.

La «colonización» (la de la época de la invasión y la conquista, pero también la posterior, la que se ha dado a través de la cultura, del comercio, de las empresas multinacionales, de los organismos multilaterales de crédito) en cada uno de nuestros países se ha valido de la Iglesia, de la guerra, del Estado y de cuantos recursos le han sido útiles, para poder no solamente justificar sino además «legalizar» el atropello, un atropello que se configuraba en la desposesión, pero también en la imposición obligada de un modelo de organización social y de concepto de vida.

Vemos entonces que la propiedad privada no fue, justamente, la primera forma de «propiedad», de asignación de bienes, en la historia de la humanidad, sino que el recorrido histórico fue al revés: venimos de cinco siglos de retroceso desde lo común y solidario hacia lo individual y egoísta.

Hasta el momento no cabe duda de que el modelo propietario ha logrado imponerse, y ahora es defendido «a capa y espada» por quienes se han visto beneficiados por su existencia y funcionamiento. Pero cuando, luego de recorrer este gran fresco, del Sur al Norte de América Latina, que pinta este libro, reflexiono sobre todo lo contado, no encuentro nada mejor que cederle la palabra al Gran Jefe Seattle, dirigiéndose a su pueblo a propósito de la oferta del presidente de los Estados Unidos de América de comprar las tierras de los indígenas (1854):

El Gran Jefe de Washington manda decir que desea comprar nuestras tierras. El Gran Jefe también nos envía palabras de amistad y buena voluntad. Apreciamos esta gentileza porque sabemos que poca falta le hace, en cambio, nuestra amistad. Vamos a considerar su oferta, pues sabemos que, de no hacerlo, el hombre blanco podrá venir con sus armas de fuego y tomarse nuestras tierras. El Gran Jefe de Washington podrá confiar en lo que dice el Jefe Seattle con la misma certeza con que nuestros hermanos blancos podrán confiar en la vuelta de las estaciones. Mis palabras son inmutables como las estrellas.

¿Cómo podéis comprar o vender el cielo, el calor de la tierra? Esta idea nos parece extraña. No somos dueños de la frescura del aire ni del centelleo del agua. ¿Cómo podríais comprarlos a nosotros? Lo decimos oportunamente. Habéis de saber que cada partícula de esta tierra es sagrada para mi pueblo. Cada hoja resplandeciente, cada playa arenosa, cada neblina en el oscuro bosque, cada claro y cada insecto con su zumbido, son sagrados en la memoria y la experiencia de mi pueblo. La savia que circula en los árboles porta las memorias del hombre de piel roja.

Los muertos del hombre blanco se olvidan de su tierra natal cuando se van a caminar por entre las estrellas. Nuestros muertos jamás olvidan esta hermosa tierra

porque ella es la madre del hombre de piel roja. Somos parte de la tierra y ella es parte de nosotros. Las fragantes flores son nuestras hermanas; el venado, el caballo, el águila majestuosa, son nuestros hermanos. Las praderas, el calor corporal del potrillo y el hombre, todos pertenecen a la misma familia.

Por eso, cuando el Gran Jefe de Washington manda decir que desea comprar nuestras tierras, es mucho lo que pide. El Gran Jefe manda decir que nos reservará un lugar para que podamos vivir cómodamente entre nosotros. El será nuestro padre y nosotros seremos sus hijos. Por eso consideraremos su oferta de comprar nuestras tierras.

Mas ello no será fácil porque estas tierras son sagradas para nosotros. El agua centelleante que corre por los ríos y esteros no es meramente agua, sino la sangre de nuestros antepasados. Si os vendemos estas tierras, tendréis que recordar que ellas son sagradas y deberéis enseñar a vuestros hijos que lo son y que cada reflejo fantasmal en las aguas claras de los lagos habla de acontecimientos y recuerdos de la vida de mi pueblo. El murmullo del agua es la voz del padre de mi padre.

Los ríos son nuestros hermanos, ellos calman nuestra sed. Los ríos llevan nuestras canoas y alimentan a nuestros hijos. Si os vendemos nuestras tierras, deberéis recordar y enseñar a vuestros hijos que los ríos son nuestros hermanos y hermanos de vosotros; deberéis en adelante dar a los ríos el trato bondadoso que daréis a cualquier hermano.

Sabemos que el hombre blanco no comprende nuestra manera de ser. Le da lo mismo un pedazo de tierra que el otro, porque él es un extraño que llega en la noche a sacar de la tierra lo que necesita. La tierra no es su hermano sino su enemigo. Cuando la ha conquistado, la abandona y sigue su camino. Deja detrás de él las sepulturas de sus padres sin que le importe. Despoja de la tierra a sus hijos sin que le importe. Olvida la sepultura de su padre y los derechos de sus hijos. Trata a su madre, la tierra, y a su hermano el cielo, como si fuesen cosas que se pueden comprar, saquear y vender, como si fuesen corderos y cuentas de vidrio. Su insaciable apetito devorará la tierra y dejará tras sí sólo un desierto.

No lo comprendo. Nuestra manera de ser es diferente a la vuestra. La vista de vuestras ciudades hace doler los ojos al hombre de piel roja. Pero quizá sea así porque el hombre de piel roja es un salvaje y no comprende las cosas. No hay ningún lugar tranquilo en las ciudades del hombre blanco, ningún lugar donde pueda escucharse el desplegarse de las hojas en primavera o el orzar de las alas de un insecto.

Pero quizá sea así porque soy un salvaje y no puedo comprender las cosas. El ruido de la ciudad parece insultar los oídos. ¿Y qué clase de vida es cuando el hombre no es capaz de escuchar el solitario grito de la garza o la discusión nocturna de las ranas alrededor de la laguna? Soy un hombre de piel roja y no lo comprendo. Los indios preferimos el suave sonido del viento que acaricia la cala del lago y el

olor del mismo viento, purificado por la lluvia del mediodía o perfumado por la fragancia de los pinos.

El aire es algo precioso para el hombre de piel roja, porque todas las cosas comparten el mismo aliento: el animal, el árbol y el hombre. El hombre blanco parece no sentir el aire que respira. Al igual que un hombre muchos días agonizante, se ha vuelto insensible al hedor. Mas, si os vendemos nuestras tierras, debéis recordar que el aire es precioso para nosotros, que el aire comparte su espíritu con toda la vida que sustenta. Y, si os vendemos nuestras tierras, debéis dejarlas aparte y mantenerlas sagradas como un lugar al cual podrá llegar incluso el hombre blanco a saborear el viento dulcificado por las flores de la pradera.

Consideraremos vuestra oferta de comprar nuestras tierras. Si decidimos aceptarla, pondré una condición: que el hombre blanco deberá tratar a los animales de estas tierras como hermanos. Soy un salvaje y no comprendo otro modo de conducta. He visto miles de búfalos pudriéndose sobre las praderas, abandonados allí por el hombre blanco, que les disparó desde un tren en marcha. Soy un salvaje y no comprendo como el humeante caballo de vapor puede ser más importante que el búfalo, al que sólo matamos para poder vivir. ¿Qué es el hombre sin los animales? Si todos los animales hubiesen desaparecido, el hombre moriría de una gran soledad de espíritu. Porque todo lo que ocurre a los animales, pronto habrá de ocurrir también al hombre. Todas las cosas están relacionadas entre sí.

Vosotros debéis enseñar a vuestros hijos que el suelo bajo sus pies es la ceniza de sus abuelos. Para que respeten la tierra, debéis decir a vuestros hijos que la tierra está plena de vida de nuestros antepasados. Debéis enseñar a vuestros hijos lo que nosotros hemos enseñado a los nuestros: que la tierra es nuestra madre. Todo lo que afecta a la tierra afecta a los hijos de la tierra. Cuando los hombres escupen el suelo, se escupen a sí mismos.

Esto lo sabemos: la tierra no pertenece al hombre, sino que el hombre pertenece a la tierra. El hombre no ha tejido la red de la vida: es sólo una hebra de ella. Todo lo que haga a la red, se lo hará a sí mismo. Lo que ocurre a la tierra, ocurrirá a los hijos de la tierra. Lo sabemos. Todas las cosas están relacionadas, como la sangre que une a una familia.

Aún el hombre blanco, cuyo Dios se pasea con él y conversa con él —de amigo a amigo— no puede estar exento del destino común. Quizá seamos hermanos, después de todo. Lo veremos. Sabemos algo que el hombre blanco descubrirá algún día: que nuestro Dios es su mismo Dios. Ahora pensáis quizá que sois dueños de nuestras tierras; pero no podéis serlo. Él es el Dios de la humanidad y Su compasión es igual para el hombre blanco. Esta tierra es preciosa para El y el causarle daño significa mostrar desprecio hacia su Creador.

Los hombres blancos también pasarán, tal vez antes que las demás tribus. Si contamináis vuestra cama, moriréis alguna noche sofocados por vuestros propios

desperdicios. Pero aún en vuestra hora final os sentiréis iluminados por la idea de que Dios os trajo a estas tierras y os dio el dominio sobre ellas y sobre el hombre de piel roja con algún propósito especial.

Tal destino es un misterio para nosotros porque no comprendemos lo que será cuando los búfalos hayan sido exterminados, cuando los caballos salvajes hayan sido domados, cuando los recónditos rincones de los bosques exhalen el olor a muchos hombres y cuando la vista hacia las verdes colinas esté cerrada por un enjambre de alambres parlantes. ¿Dónde está el espeso bosque? Desapareció. ¿Dónde está el águila? Desapareció. Así termina la vida y comienza la supervivencia.... (Peter Makarov, *Native American Testimony*. Aharper Row, 1978).

Hice esta larga cita, porque yo no podría decir mejor lo que allí se dice. Ella refleja con toda claridad la oposición que está planteada, de qué forma hay una visión en la cual la naturaleza es parte de la vida, como los hombres y las mujeres mismos, y otra en que la naturaleza es algo que se usa solamente para obtener provecho. Una visión en que los bienes se usan y gozan (que no por casualidad ése es el nombre del derecho que consagra la propiedad colectiva) y otra en que el concepto es: «es mío y hago con ello lo que quiero, incluso destruirlo», que ésa es una de las posibilidades que da la propiedad privada individual.

No se trata de que una cosa nos guste más o menos que otra. Detrás hay una filosofía, o mejor dos filosofías: la de que lo que importa es respetar lo que es de todos y necesitamos todos, la de que todos somos pasajeros en este viaje y lo que a uno ayuda, ayuda a todos, y lo que a uno perjudica, perjudica a todos; y la de que lo que importa es ser exitoso, sacar ventajas, obtener réditos: los mayores posibles, lo antes posible, lo más fácil posible, no importa lo que pase después.

Las formas de propiedad no son indiferentes a estas dos filosofías. Algunas expresan las actitudes solidarias, el compartir, el beneficio común, otras son hábiles a la carrera de la mayor ganancia en el menor tiempo. Una minoría mundial es la que acapara inmensas fortunas y genera las condiciones políticas para que la propiedad de sus bienes sea absolutamente inviolable. La propiedad privada individual ha sido el soporte de esa realidad.

Todo este libro permite observar con claridad la prácticamente «globalización» política de la imposición, en todos y cada uno de nuestros países, de este modelo individualista y egoísta. La constante fue inculcar esta idea por todos los medios.

El exacerbado consumo, el acaparamiento, la irracionalidad demostrada en el calentamiento global, en definitiva muestran un sistema absolutamente desquiciado

y no justamente apegado al pleno desarrollo armonioso para tener una vida digna de la humanidad.

En lo que respecta específicamente a la vivienda, para abordar este problema debemos partir inexorablemente del acceso al suelo donde ésta se construya, pero además del dinero para poder construir. Hoy el suelo, apropiado por los agentes privados, pasó así a ser una mercancía más, inalcanzable para la inmensa mayoría. Con el aditamento que se trata de un bien inelástico, imposible de reproducir en lo sustancial, por más que su uso puede optimizarse: la tierra es la que hay y en ella se supone que todas y todos los seres humanos debemos encontrar un espacio para vivir.

Rescatar las experiencias de propiedad social de la tierra y la vivienda contiene un valor supremo, en cuanto reivindica otra forma de propiedad, que a su vez significa otra forma de encarar el problema, *con otros valores*. En este libro se documentan distintas experiencias al respecto, y es notable advertir que cada una de ellas implicó e implica denodadas luchas para que puedan sobrevivir, porque el sistema las rechaza.

En particular la mayoría de los autores latinoamericanos que aquí escriben, destacan como una esperanza a las cooperativas uruguayas de uso y goce (propiedad colectiva), que debemos decir que ya no son solamente uruguayas: hoy Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, Paraguay, Bolivia y otros países han asumido esta propuesta y la están llevando adelante.

Lo notable es que estas cooperativas se han desarrollado en Uruguay, un país de base estructural capitalista, y sin embargo en ese marco pudo nacer y crecer la propiedad social de las viviendas, incluso en momentos políticos y sociales muy difíciles. En esa batalla están hoy otros pueblos, avanzando aún contra todos los impedimentos que les colocan a su paso.

El libro invita a pensar este tema, con la cabeza abierta, sin preconceptos, explorando diferentes modalidades, las cuales podrán adaptarse mejor o peor a las diferentes circunstancias. Pero siempre mirando el problema desde este ángulo: si de lo que se trata es de hacer efectivo, ¡al fin! el derecho al hábitat y la vivienda —tantas veces escrito y declamado y tan pocas, y en tan pocos lugares, concretado— tenemos que recurrir a los sistemas (incluso en el caso de la tenencia) que hacen posible el cumplimiento de este derecho, sin pensar en cuánto dinero puede ganarse con ello.



# Anexos

## La base legal del sistema de propiedad colectiva en el Uruguay

*Se transcriben los artículos de la Ley N.º 18.407 (Ley General de Cooperativas) que tienen relación específica con el sistema de adjudicación en uso y goce de la vivienda (propiedad colectiva).*

En Sección I - Disposiciones Generales

Artículo 117. (Definición y objeto).- Las cooperativas de vivienda son aquellas que tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda.

Artículo 119. (Principios).- Las cooperativas de vivienda, además de los principios consagrados en el artículo 7º de la presente ley, deberán observar los siguientes:

- 1) Suministrarán viviendas al costo, no admitiéndose ningún tipo de práctica especulativa.
- 2) Consagrarán que los excedentes no serán capitalizables en las partes sociales de los socios, ni podrán ser objeto de reparto entre los mismos.

Artículo 124. (Trabajo de los socios).- Las cooperativas de vivienda podrán utilizar el trabajo de sus socios en la construcción de las viviendas, bajo sus dos modalidades, de autoconstrucción y de ayuda mutua.

La autoconstrucción es el trabajo puesto por el futuro propietario o usuario y sus familiares, en la construcción.

La ayuda mutua es el trabajo comunitario adoptado por los socios para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la cooperativa. Tanto la autoconstrucción como la ayuda mutua deberán ser evaluadas para integrar la respectiva parte social y no darán lugar a aporte alguno a los organismos de previsión y seguridad social.

## En Sección II - De las Unidades Cooperativas de Vivienda

Artículo 128. (Clasificación).- Las unidades cooperativas de vivienda pueden ser de usuarios o de propietarios.

Artículo 129. (Unidades cooperativas de usuarios).- Las unidades cooperativas de usuarios sólo atribuyen a los socios el derecho de uso y goce sobre las viviendas sin limitación de tiempo.

## En Sección III - De los usuarios

Artículo 135. (Documento de uso y goce).- Cuando se trate de unidades cooperativas de usuarios la cooperativa suscribirá, en ejercicio del acto cooperativo, con cada uno de los socios adjudicatarios y con carácter previo a la adjudicación de las respectivas viviendas un «documento de uso y goce», que tendrá una duración indefinida mientras las partes cumplan con sus obligaciones.

El «documento de uso y goce» se otorgará en instrumento público o privado y deberá ser inscripto en el Registro de Personas Jurídicas, Sección Registro Nacional de Cooperativas.

Artículo 136. (Destino).- Los socios deberán destinar la respectiva vivienda adjudicada para residir con su familia y no podrán arrendarla o cederla —directa o indirectamente— siendo nulo todo arrendamiento o cesión, salvo lo dispuesto en los artículos siguientes.

Si el socio no destinara la vivienda adjudicada para residencia propia y de sus familiares, será causa suficiente para la pérdida de la calidad de socio.

Artículo 137. (Derecho de uso).- La calidad de socio y consecuentemente el derecho de uso se terminarán:

- A) Por el retiro voluntario del socio o de sus herederos mediante renuncia.
- B) Por expulsión del socio a consecuencia del incumplimiento en el pago de las correspondientes amortizaciones o por falta grave a sus obligaciones de socio.
- C) Por disolución de la sociedad

En caso de renuncia, anulación o conclusión por otra causa de los derechos de los socios, los mismos deberán desocupar la vivienda dentro de los noventa días de ocurrido el hecho.

La cooperativa dispondrá de un plazo de doce meses, desde la restitución de la vivienda, para hacer efectivo el pago del 50% (cincuenta por ciento) del reintegro a que tuviera derecho. El 50% (cincuenta por ciento) restante deberá hacerse efectivo en forma posterior a que sea designado el nuevo socio que lo sustituya, pero no más tarde de tres años a partir del vencimiento del plazo anterior.



Las cooperativas de vivienda aprobarán el ingreso de nuevos socios por el procedimiento de selección, de acuerdo a la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo.

Artículo 138. (Retiro).- El retiro voluntario, desde el ingreso a la cooperativa y hasta los diez años de adjudicada la vivienda, deberá solicitarse, ante el Consejo Directivo, con la fundamentación correspondiente.

Si el retiro se considera justificado, el socio tendrá derecho a un reintegro equivalente al valor de tasación de su parte social, menos los adeudos que correspondiera deducir y menos un 10% (diez por ciento) del valor resultante.

Si el retiro no se considera justificado la deducción establecida podrá alcanzar entre el 25% (veinticinco por ciento) y el 50% (cincuenta por ciento) del valor resultante, según lo establezca la reglamentación, sin perjuicio del descuento de los adeudos del socio.

Los retiros posteriores a los diez años de adjudicación de la vivienda, se registrarán por el estatuto o el reglamento y los reintegros de las partes sociales a restituir, no serán abatidos en menos de un 10% (diez por ciento) de la parte social.

Cuando ocurrieren desinteligencias entre los usuarios y la cooperativa, en cuanto a la naturaleza del retiro o a las sumas que por tal concepto se adeudan, resolverá el diferendo el Juez competente.

Artículo 139. (Partes sociales).- Las partes sociales se integrarán con los aportes en trabajo (ayuda mutua o autoconstrucción) o el ahorro previo, según la modalidad adoptada, el aporte inicial, aportes extraordinarios y lo abonado por concepto de amortización del préstamo hipotecario. En este caso, las cooperativas podrán decidir, si se capitaliza al socio, sólo lo abonado por concepto de capital o además, lo pagado por concepto de intereses del préstamo obtenido.

Artículo 140. (Exclusión del socio).- La exclusión del socio, cuando incurra en incumplimiento que constituya falta grave o la incursión en reiteradas faltas medianas, se tramitará de la siguiente forma:

A) Desde el ingreso a la cooperativa y hasta la adjudicación de la vivienda, la aplicación de la exclusión, será resuelta por el Consejo Directivo, mediante información sumaria y oyendo al interesado. La decisión de dicho órgano será pasible de impugnación mediante los recursos de reconsideración y apelación en subsidio, que se interpondrán conjuntamente, dentro de los diez días hábiles y perentorios de notificada la misma al socio.

El Consejo Directivo dispondrá de un plazo de quince días hábiles para expedirse sobre la reconsideración y si mantuviese la decisión impugnada o no adoptara

decisión dentro del término fijado, elevará automáticamente las actuaciones a la Asamblea General, a la que convocará dentro de los sesenta días siguientes al vencimiento del término expresado.

Para la aplicación de la exclusión se deberá realizar la Asamblea General, la cual podrá revocar la decisión del Consejo Directivo por mayoría de dos tercios de presentes. En caso contrario se tendrá por confirmada dicha decisión.

Las sanciones se harán efectivas una vez transcurridos los plazos para su impugnación o agotada, en su caso, la sustanciación de los recursos interpuestos.

Los estatutos y los reglamentos preverán los mecanismos de aplicación de las demás sanciones.

B) Luego de adjudicada la vivienda, corresponde la previa tramitación de los procesos jurisdiccionales, según decida el Consejo Directivo, que se enuncian a continuación:

1) El incumplimiento en el pago de aportaciones que corresponden a la amortización de la vivienda, de capital social, fondos legales y reglamentarios y de toda otra suma que deba abonarse a la cooperativa por el socio, dará lugar al procedimiento de desalojo, según lo dispuesto por las leyes de arrendamientos urbanos, para el arrendatario mal pagador, salvo lo dispuesto en el inciso siguiente.

Toda vez que el socio afronte dificultades para el pago de la correspondiente cuota de amortización, debido a causas que no le sean imputables, la cooperativa procurará resolver el problema ya sea gestionando el subsidio oficial si correspondiere o mediante un fondo de socorro, destinado a cubrir las momentáneas dificultades financieras de los socios y que podrán constituir las cooperativas de vivienda. En ambos casos, sólo se atenderán las situaciones en que el amparo hubiese sido solicitado a la cooperativa por el socio, con anterioridad a la acción promovida.

2) El incumplimiento grave de sus obligaciones con la cooperativa, que perjudique a la institución o a los demás socios, podrá determinar que sea solicitada la exclusión del socio y la rescisión del «documento de uso y goce» ante Juez competente y por los mismos trámites que para los arrendamientos urbanos.

Mientras dure el juicio, el socio podrá ser suspendido por resolución del Consejo Directivo, apelable a la Asamblea General, en sus derechos como integrante de la cooperativa, salvo aquellos inherentes a su calidad de usuario. Si no hay lugar a la exclusión, el socio reasumirá plenamente sus derechos.

3) En ambos procesos la remisión se extenderá, en lo relativo a la competencia y al emplazamiento, a lo que dispone el inciso final del artículo 20 del Decreto-Ley N° 14.219, de 4 de julio de 1974. Bastará para deducir el accionamiento la decisión del Consejo Directivo.

Amparada la pretensión procesal de la cooperativa, por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, que equivale a exclusión del cooperativista, se registrará en los libros sociales respectivos y se inscribirá en el Registro de Personas Jurídicas, Sección Registro Nacional de Cooperativas, dándose por rescindido todo vínculo con la cooperativa.

Se podrá abatir de la parte social a reintegrar, al excluido o perdidoso del juicio, un porcentaje del 50% (cincuenta por ciento) al 75% (setenta y cinco por ciento), siempre que ello surja de los estatutos o de reglamentos aprobados con antelación no menor a un año de la promoción del litigio, si el plazo fuere menor, se aplicará el descuento establecido para renuncia injustificada.

Si se suscitaren diferencias en el monto a reintegrar, se determinará el mismo en la forma establecida en el artículo 138 de la presente ley.

Artículo 141. (Fallecimiento del socio).- En caso de fallecimiento del socio, los herederos podrán optar por continuar en el uso y goce de la vivienda, en cuyo caso subrogarán al causante en todos sus derechos y obligaciones, debiendo designar a uno de ellos como socio titular o por retirarse de la cooperativa, recibiendo el valor de sus partes sociales.

Cuando los herederos optaren por continuar en el uso de la vivienda, el valor patrimonial de la misma estará exento de todo impuesto nacional.

En caso de disolución de matrimonio o de la unión concubinaria reconocida judicialmente, tendrá preferencia para continuar en el uso y goce, aquel cónyuge o concubino que conserve la tenencia de los hijos, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren.

Artículo 142. (Aportes).- Los socios aportarán, mensualmente, las cuotas correspondientes a la amortización de la vivienda, cuyo monto se reajustará en unidades reajustables y el estatuto o el reglamento podrán resolver la consideración de la integración o no, a la parte social de cada socio, de los intereses del préstamo hipotecario, debiéndose, en forma preceptiva, capitalizar lo abonado por concepto de amortización, destinado a pago de capital.

Los socios aportarán igualmente, en forma mensual, una suma adicional destinada a cubrir los gastos de administración, de mantenimiento y demás servicios que suministre la cooperativa a los usuarios. Esta suma adicional no integra la parte social y, en consecuencia, no es reintegrable. El atraso reiterado en el pago de esta suma adicional, será considerado causal suficiente para la exclusión del socio o la promoción de juicio de rescisión del documento de uso y goce, según corresponda.

Artículo 143. (Obligaciones de la cooperativa).- La cooperativa pondrá a los socios en posesión material de sus respectivas unidades de vivienda adjudicadas, los mantendrá en el ejercicio de sus derechos, los defenderá en las posibles perturbaciones de los terceros y pagará los préstamos, intereses, contribuciones, reparaciones y demás obligaciones y servicios comunes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley y las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Artículo 144. (Reparaciones y exoneración).- Serán de cargo de la cooperativa todas aquellas reparaciones que derivan del uso normal de la vivienda y no se producen por culpa del usuario, en los cinco primeros años luego de la adjudicación y posteriormente, si tuviese los fondos creados a tal efecto, por sus órganos sociales.

Las viviendas de interés social que, según el régimen de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, se otorguen en uso y goce a los socios de cooperativas gremiales o locales, no pagarán impuesto alguno que grave la propiedad del inmueble.

Artículo 145. (Normas supletorias).- Para regular las relaciones entre la cooperativa y los usuarios se aplicarán en todo lo que no se oponga a la presente ley, las disposiciones del Código Civil relativas al arrendamiento.

# Contrato de Uso y Goce

*Se transcribe contrato tipo de Uso y Goce, recomendado por la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) a sus afiliadas.*

En la ciudad de ..... el ..... del mes de ..... de dos mil....., comparecen: por una parte: ..... en su calidad de Presidente/a del Consejo Directivo de la sociedad Cooperativa Unidad Filial ..... Número ..... y en nombre y representación legal de la misma, de quien dice que es una sociedad con personería jurídica, siendo su sede actual en la calle ..... N° ..... de esta ciudad y Por otra parte: ..... y domiciliado en la unidad que se referirá. Ambas partes han convenido en la celebración de un contrato de uso y goce que se registrará por las disposiciones de las leyes N° 13.728 y N° 18.407, sus decretos reglamentarios, los Estatutos de la cooperativa y lo que establecen las cláusulas siguientes:

**PRIMERO:** La cooperativa de vivienda Unidad Filial ....., da a la parte nombrada en segundo lugar, quien acepta, el uso y goce del siguiente bien: finca sita en la ..... sección judicial del Departamento de ....., padrón N° ..... con frente a la calle ..... entre las calles ..... y ..... individualizada con el N° .....

**SEGUNDO:** El plazo de este contrato será ilimitado.

**TERCERO:** Simultáneamente con la firma del presente contrato, el usuario firma con copia el reglamento interno que regulará las relaciones entre los asociados respecto al uso y goce de cada una de las viviendas y de los espacios y servicios comunes.

**CUARTO:** El usuario se obliga a:

- a. Destinar la totalidad de la vivienda para residencia propia y de sus familiares. La vivienda no podrá ser arrendada ni cedido total o parcialmente su uso y goce bajo ningún título, siendo nulo todo arrendamiento o cesión que contravenga a la presente norma.
- b. Usar de la vivienda con moderación, conforme a su destino, debiendo poner en su cuidado el celo y dedicación de un buen padre de familia.

c. Aportar mensualmente:

1) la cuota correspondiente a la amortización de la vivienda, independientemente de que se vierta o no al Banco Hipotecario o la entidad que corresponde dicha amortización, y;

2) una suma adicional destinada a integrar los fondos de fomento cooperativo, de socorro, de mantenimiento, de servicios comunes y los que se prevean en el Estatuto Social y reglamento interno referido.

*Si corresponde:*

**QUINTO:** La vivienda referida no se encuentra totalmente terminada, en cuanto todavía no se ha obtenido la habilitación final por autoridad municipal, siendo por tanto una adjudicación condicionada resolutoriamente a tal decisión administrativa referida.

*Si corresponde:*

**SEXTO:** No habiéndose a la fecha de suscripción del presente contrato, terminado la construcción de la totalidad de las viviendas de la cooperativa, será suficiente causal de rescisión o extinción del mismo, el incumplimiento de los aportes de trabajo (ayuda mutua art. 124 de la ley N° 18.407). El cumplimiento de los aportes de trabajo del/la usuario/a deberá realizarse hasta la total conclusión de las obras con la habilitación final dada por la autoridad municipal.

**SÉPTIMO:** Las partes caerán en mora por el solo vencimiento de los términos y fijan como domicilios especiales para todos los efectos judiciales o extrajudiciales, los establecidos como suyos en la comparecencia.

**OCTAVO:** Las partes solicitan al Escribano/a ....., les certifique las firmas y acuerdan inscribir el presente contrato en el Registro de Personas Jurídicas, Sección Registro Nacional de Cooperativas de acuerdo a lo establecido por el art. 135 de la ley N° 18.407.



