

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

## **LAS FORMAS DE PROPIEDAD EN AMÉRICA LATINA**

*Susana Aravena / Martha Arébalo / 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 Guadalupe Madriz  
Alfonso Iracheta / Graciela Landaeta / Jaime Miyashiro Tsukazan  
Raúl Morales / Julio Mora Montenegro / Amanda Morán / Benjamín Nahoum  
Enrique Ortiz / Alberto Raffo / Adriana Rojas Ugalde / Clara Silveira Belato  
Ana Sugranyes / Luis Enrique Trundle Fagoth*

**TRILCE**

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

# 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 Arébalo, 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*

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  
perteneцен 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

F101 P2 V32857

- 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 Guadalupe Madriz*
- Honduras**
- 171 Propiedad colectiva del suelo y la vivienda. Pasado, presente y futuro  
por *Luis Enrique Trindle 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*

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 «da 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 quizás 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 financieros e inversores 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 redescuentados 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 anticrisis, 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 pagarla.

Y bien: quizás 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 quizás 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, quizás 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 crios, 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 quizás 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.

<sup>6</sup> 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 uruguaya (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, quizás 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.

## **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.

<sup>7</sup> Ana es arquitecta y doctora de la universidad TU-Delft. Ha sido la secretaria general de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC, 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.

<sup>8</sup> 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 sustituyéndosela 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 *subsídio 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.pdfen>>.

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 Biobío 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 pregonó 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 jahora 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-traficantes 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

<sup>26</sup> 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.

# 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 Colombian, 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. 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 quizás la informalidad no ha sido el camino ideal, pero sí el camino *possible* y ganado a pulso por la población, frente a la mezquindad e incompetencia de la sociedad y los gobiernos.

<sup>77</sup> 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, movilizando 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>>.

# **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. Esta 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 «Habitar 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 obsena 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 disociada de la promoción del desarrollo local.

Cuando 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: masacrados y dominados 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 antecesor 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 Lapeyre (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 «infieles». 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 ataña 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 «das que fueron del Inca, del Sol o de los Ídolos, pues derechamente esas pertenecen a Vuestra Majestad» (*Ibid.*).

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 aborigenes 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 (*Ibid.*).

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 apropiar 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 influenciables 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 ninguna 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 demasiadamente 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 las incumbencias 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 Candioti 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 intimidando 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 enfitheusis, 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 enfitheusis.

A partir de la sanción del Código Civil argentino en 1869, «(...) ya no se permitieron nuevas enfitheusis, 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 fértilles 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 ferreas, 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.

<sup>36</sup> 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 fondear 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, Lasstra, 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 saboteó 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 negocio 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 Públco 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. 3º 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 6º, 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 fijaría 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, «da 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 «doteos 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, silenciosamente 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.

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.

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*.

- 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.ª edición en inglés, 1944), Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 2007.

## 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.

## **La utopía realizable de la «propiedad colectiva»**

*Jorge Franco y Alberto Raffo<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 su 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 (FECOVI), 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 FECOVI, 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 nómadas, 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 trasmite 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.º 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 hacia 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;

<sup>47</sup> 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 otorgan 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 (PIAJ) 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 las 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.»

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.



La batalla por el Derecho a la Ciudad